

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THẾ VINH

**PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH TẠI TRUNG QUỐC
TỪ NĂM 1992 TỚI NAY VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ
CHO VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội - 2022

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THẾ VINH

**PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH TẠI TRUNG QUỐC
TỪ NĂM 1992 TỚI NAY VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ
CHO VIỆT NAM**

Ngành: Kinh tế quốc tế

Mã số: 9 31 01 06

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:

1. PGS.TS. Phạm Thái Quốc
2. TS. Hoàng Thế Anh

Hà Nội - 2022

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các trích dẫn và số liệu được sử dụng trong luận án là trung thực và có nguồn gốc, xuất xứ rõ ràng. Những kết luận rút ra trong luận án là kết quả tìm tòi, nghiên cứu nghiêm túc của bản thân tác giả và chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào.

Tác giả luận án

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	15
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến phân quyền tài chính	15
1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến phân quyền tài chính.....	15
1.1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ở Trung Quốc liên quan đến phân quyền tài chính của Trung Quốc	18
1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước liên quan đến phân quyền tài chính ở Trung Quốc	22
1.3. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến phân cấp tài chính ở Việt Nam	23
1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu và khoảng trống đề tài luận án cần tập trung nghiên cứu	26
1.4.1. Một số nhận xét, đánh giá về tình hình nghiên cứu	26
1.4.2. Khoảng trống và hướng nghiên cứu của luận án.....	27
TIỂU KẾT CHƯƠNG I	29
Chương 2 CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH	31
2.1. Cơ sở lý luận về phân quyền tài chính	31
2.1.1. Một số khái niệm	31
2.1.2. Một số lý thuyết về phân quyền tài chính	42
2.1.3. Lợi ích và hạn chế của phân quyền tài chính	65
2.2. Cơ sở thực tiễn về phân quyền tài chính tại Trung Quốc	70
2.3. Tiêu chí đánh giá phân quyền tài chính và các nhân tố ảnh hưởng đến phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc	75
2.3.1. Tiêu chí đánh giá phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc	75
2.3.2. Các nhân tố ảnh hưởng phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc	76
TIỂU KẾT CHƯƠNG 2	78

Chương 3 THỰC TRẠNG PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH TẠI TRUNG QUỐC TỪ NĂM 1992 ĐẾN NAY	80
3.1. Quá trình hình thành, phát triển phân quyền tài chính tại Trung Quốc trước năm 1994	80
3.1.1. Sơ khởi của việc hình thành phân quyền tài chính trước năm 1978.....	81
3.1.2. Bước cải cách theo hướng giao quyền về địa phương trong giai đoạn 1978-1993	83
3.1.3. Hoàn chỉnh phân quyền tài chính từ trong quá trình phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc	86
3.2. Quan hệ tài chính trung ương - địa phương tại Trung Quốc sau khi thực hiện phân chia thuế	93
3.2.1. Trách nhiệm chi tài chính của chính quyền trung ương và địa phương.....	94
3.2.2. Mối quan hệ trung ương và địa phương trong quyền thu tài chính	102
3.3. Trọng tâm của phân quyền tài chính tại Trung Quốc hiện nay	107
3.3.1. Hoàn thiện hệ thống lý luận phân quyền tài chính đặc sắc Trung Quốc.....	108
3.3.2. Cải cách trong chế độ chuyển giao tài chính.....	112
3.3.3. Cải cách trong trung thu thuế và điều chỉnh việc phân định thuế giữa Trung ương và địa phương	114
3.4. Tác động của việc thực hiện phân quyền tài chính tại Trung Quốc	119
3.4.1. Đối với việc phát triển kinh tế	119
3.4.2. Đối với việc xây dựng hệ thống quản trị quốc gia	122
3.4.3. Đối với việc thúc đẩy thu hẹp khoảng cách phát triển thành thị - nông thôn	125
3.4.4. Đối với nâng cao năng lực quản trị chính quyền địa phương	128
3.4.5. Đối với việc xử lý mối quan hệ lợi ích trung ương - địa phương.....	133
TIÊU KẾT CHƯƠNG 3	138
Chương 4 BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ THỰC TIỄN PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM	140

4.1. Bài học kinh nghiệm về phân quyền tài chính của Trung Quốc	140
4.1.1. Một số nét tương đồng và khác biệt giữa Trung Quốc và Việt Nam.....	140
4.1.2. Một số bài học kinh nghiệm từ phân quyền tài chính ở Trung Quốc	143
4.2. Thực tiễn phân cấp tài chính tại Việt Nam hiện nay	149
4.2.1. Những nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam	149
4.2.2. Quá trình phân quyền tài chính tại Việt Nam.....	150
4.2.3. Những thành tựu, hạn chế trong chính sách phân cấp tài chính tại Việt Nam.....	152
4.3. Một số gợi mở về phân cấp tài chính đối với Việt Nam	161
TIỂU KẾT CHƯƠNG 4	166
KẾT LUẬN	167
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ	170
TÀI LIỆU THAM KHẢO	171

DANH MỤC KÝ HIỆU, CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Nghĩa tiếng Anh (nếu có)	Nghĩa tiếng Việt
CNTT		Công nghệ thông tin
DNNN		Doanh nghiệp nhà nước
FDI	Foreign Direct Investment	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
IMF	International Monetary Fund	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
HCNN		Hành chính nhà nước
HĐND		Hội đồng nhân dân
KT - XH		Kinh tế - xã hội
NS		Ngân sách
NSNN		Ngân sách nhà nước
NSTW		Ngân sách Trung ương
NSDP		Ngân sách địa phương
UBND		Ủy ban nhân dân
WB	World Bank	Ngân hàng Thế giới
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
WTO	World Trade Organization	Tổ chức Thương mại Thế giới

DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Bảng 1.1: Các hình thái phân quyền tài chính	38
Bảng 1.2: Các nguyên tắc đối với thuế địa phương	39
Bảng 1.3: So sánh các hệ lý thuyết phân quyền	50
Bảng 1.4: So sánh phân quyền tài chính truyền thống và phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc	61
Bảng 3.1: Số liệu thu và chi ngân sách Trung Quốc giai đoạn 1994-2018	98
Bảng 3.2: Thống kê một số nguồn thu tài chính chủ yếu.....	105
Bảng 3.3: Tỷ lệ phân chia thuế giữa Trung ương và địa phương đối với một số loại thuế chung.....	106
Biểu đồ 3.1: Nguồn thu từ thuế và nguồn thu khác tại Trung Quốc giai đoạn 2015-2019 (Nguồn: Bộ Tài chính Trung Quốc)	116
Bảng 3.4: Một vài chỉ số phân quyền tài chính	121
Biểu đồ 4.1: Tổng thu NSNN theo phân cấp giai đoạn 2011-2019.....	153

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Sự phát triển thần kỳ của Trung Quốc chính thức bắt đầu từ cuộc cải cách mở cửa năm 1978 đến nay đã được 44 năm. Từ xuất phát điểm vô cùng khó khăn, khủng hoảng toàn diện sau "Đại Cách mạng văn hoá", bằng những bước đi và cách làm phù hợp, Trung Quốc đã vươn lên mạnh mẽ, đặc biệt là trên lĩnh vực kinh tế. Kinh tế Trung Quốc đã vượt qua nhiều thách thức lịch sử từ biến động của thế giới để trở thành nền kinh tế thứ hai thế giới vào tháng 8/2010. Trong những năm qua, bất chấp những khó khăn do khủng hoảng kinh tế thế giới, sự kiềm chế chiến lược của một số nước lớn khác, nhất là Mỹ và đồng minh, tác động nghiêm trọng của đại dịch Covid-19 chưa từng xuất hiện trong lịch sử, kinh tế Trung Quốc vẫn tăng trưởng mạnh ở mức độ cao để tiếp tục tạo ra thế và lực mới trong không gian kinh tế toàn cầu. Thành công của nền kinh tế Trung Quốc có nhiều nguyên nhân. Tuy nhiên có ý kiến cho rằng phân quyền nói chung và phân quyền tài chính nói riêng là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự phát triển kinh tế ở Trung Quốc kể từ khi thực hiện cải cách mở cửa đến nay. Trong đó, từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ Trung Quốc rất coi trọng đến cải cách hệ thống tài chính, đặc biệt là vấn đề phân cấp quản lý tài chính giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương. Trước năm 1980, cân đối ngân sách của Trung Quốc có đặc trưng nổi bật là tập trung cao độ nguồn tài chính vào ngân sách trung ương để thực hiện chính sách kế hoạch hóa tập trung và bao cấp toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Từ năm 1980 đến năm 1993, trong quá trình chuyển đổi mạnh của nền kinh tế, Chính phủ Trung Quốc bắt đầu thực hiện cơ chế khoán ngân sách, phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách, tăng cường quyền tự chủ cho địa phương trong việc cân đối ngân sách phân chia nguồn thu cho địa phương. Vào năm 1992, Đặng Tiểu Bình đã có bài "phát biểu trong chuyến thị sát phía Nam" nổi tiếng, kết thúc tranh luận

cho rằng CNXH không tương thích với kinh tế thị trường, giúp cho Trung Quốc bước vào một giai đoạn mới “từ chỗ khiến cho thị trường phát huy “vai trò mang tính phụ trợ” trong việc phân bổ nguồn lực sang khiến cho thị trường phát huy “vai trò mang tính nền tảng” trong việc phân bổ nguồn lực. Tháng 10-1992, Đại hội XIV của Đảng đề ra mục tiêu của cải cách thể chế kinh tế Trung Quốc là xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, “thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa mà Trung Quốc muốn xây dựng chính là phải khiến cho thị trường phát huy được vai trò mang tính nền tảng trong việc phân bổ nguồn lực dưới sự điều tiết vĩ mô của nhà nước xã hội chủ nghĩa” [10, tr.226]. Việc xác lập thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã thúc đẩy cải cách kinh tế Trung Quốc bước vào một giai đoạn mới. Từ đó đã đặt ra các yêu cầu về cải cách trong phân phối thu nhập và cơ chế tài chính theo phương châm “Phóng quyền nhượng lợi” (trao quyền, trao lợi ích) và cải cách thể chế tài chính theo phương thức “Phân nôi ăn cơm”, “làm được nhiều được giữ lại nhiều” của Trung Quốc đã khuyến khích chính quyền địa phương tích cực thúc đẩy kinh tế địa phương phát triển, chủ động gia tăng nguồn thu, tiết kiệm chi cho ngân sách địa phương mình. Đến năm 1994, Chính phủ Trung Quốc tiến hành thực hiện cải cách chế độ thuế với quy mô lớn nhất trong lịch sử. Công cuộc cải cách này tạo ra khuôn khổ bước đầu cho việc phân chia quyền lực trong hệ thống quản lý tài chính; chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng chia sẻ quyền lực trong việc chấp hành thu thuế. Trong giai đoạn từ sau khi gia nhập WTO (2001) đến nay, nền kinh tế Trung Quốc đã phát triển mạnh mẽ, tăng quy mô kinh tế từ 1.000 tỷ USD năm 2000, lên khoảng 14.300 tỷ USD năm 2020, gấp 14 lần, bằng 2/3 quy mô kinh tế Mỹ). Trong đó, một số địa phương Trung Quốc có quy mô kinh tế rất lớn như Quảng Đông (GDP đã vượt 1.500 tỷ USD từ năm 2016, năm 2020 đạt gần 2000 tỷ USD), Thượng Hải, Chiết Giang, Giang Tô, Phúc Kiến,... Việc mở rộng không ngừng quy mô kinh tế, gia tăng nhanh chóng quy mô của công tác thu- chi tài

chính, và việc nguồn lực đầu tư quốc tế đến Trung Quốc biến động vô cùng lớn, đã đặt câu chuyện phân cấp quản lý tài chính khó khăn hơn bao giờ hết. Từ khi Tập Cận Bình nắm quyền, phương thức phát triển kinh tế của Trung Quốc có những điều chỉnh lớn theo hướng giảm phụ thuộc xuất khẩu, kích thích tiêu dùng nội địa khiến cho mối quan hệ trung ương và địa phương có những thay đổi căn bản. Tính tự chủ cấp độ cao trong thu- chi tài chính công, trong phân bổ nguồn lực, trong tiếp nhận đầu tư, trong vay vốn nước ngoài đã có những thay đổi rất căn bản. Việc phân cấp quản lý tài chính trong bối cảnh mới này cũng thay đổi theo và đang có những diễn biến mới đáng chú ý theo hướng tiếp tục phân cấp, phân quyền nhưng giám sát chặt chẽ bằng nhiều cách thức để tăng thu, giảm bớt thất thoát, lãng phí hay bị chiếm dụng nguồn lực tài chính. Nhìn chung, đến nay phân quyền tài chính được khẳng định là chính sách thiết yếu, đặc biệt quan trọng trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Trung Quốc và được nhiều người ủng hộ vì tạo động lực cho địa phương phát triển và đóng góp vào sự phát triển của Trung Quốc. Tuy nhiên, phân quyền tài chính cũng có một số mặt tiêu cực, cụ thể như đây là điều kiện để tạo ra tham nhũng quy mô lớn ở nhiều địa phương, hiện tượng khu biệt tài chính, báo cáo thu - chi không minh bạch, vay nợ nước ngoài nhiều để chi tiêu công và đầu tư công thiếu kiểm soát khiến nợ địa phương của Trung Quốc vượt ngưỡng an toàn của nền kinh tế, lợi ích nhóm.

Ở Việt Nam, trong những năm qua, phân cấp tài chính nhằm bảo đảm các nguồn lực tài chính quốc gia được huy động và phân phối sử dụng một cách hiệu quả nhất và đạt được những kết quả quan trọng, như: Đảm bảo nguồn lực để bổ sung cho các địa phương khó khăn, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, qua đó góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân, từng bước phát triển kinh tế xã hội ở các tỉnh nghèo, các xã vùng sâu, vùng xa. Cơ chế phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách đã khuyến khích chính quyền địa phương: Chủ động trong việc xác

định, bồi dưỡng nguồn thu, tăng thu ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ chi đã được phân cấp, với cơ chế: tăng thu thì tăng chi, giảm thu thì giảm chi đã khắc phục được tình trạng ỷ lại vào cấp trên... Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động phân cấp tài chính ở nước ta trong những năm qua vẫn còn những tồn tại, hạn chế: Việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách vẫn chưa ổn định; việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới thực hiện chưa đồng đều giữa các địa phương, chưa thực sự phát huy quyền chủ động, tính năng động và sáng tạo, chưa thực sự khuyến khích và phát huy tiềm năng, thế mạnh ở địa phương; Hàng năm Chính phủ vẫn điều chỉnh nguồn thu bổ sung cho địa phương và địa phương phải xây dựng dự toán thu, chi trên cơ sở điều chỉnh của Trung ương. Cách làm này vẫn chứa đựng nhiều yếu tố bao cấp của cơ chế kế hoạch hoá tập trung trước đây...

Việt Nam và Trung Quốc là hai quốc gia có nét tương đồng trong quá trình xây dựng đất nước và phát triển đất nước. Tại hai nước, Đảng Cộng sản đều là đảng cầm quyền; đều lựa chọn con đường xã hội chủ nghĩa; đều áp dụng chế độ kế hoạch hóa tập trung, trong giai đoạn đầu xây dựng đất nước sau khi giành được chính quyền; đều có những khó khăn lớn do chiến tranh hoặc bất ổn nội bộ; và đều cùng kịp thời chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Trung Quốc tiến hành “cải cách, mở cửa” năm 1978, Việt Nam thực hiện “đổi mới” năm 1986, và những kinh nghiệm trong cải cách và phát triển kinh tế của Trung Quốc, trong đó có quản trị tài chính luôn có giá trị nghiên cứu tham khảo, vận dụng phù hợp vào thực tiễn, để giải quyết những câu chuyện thực tế của Việt Nam. Các vấn đề liên quan đến kinh tế Trung Quốc, trong đó có vấn đề phân cấp tài chính nhiều năm qua cũng là chủ đề nóng hổi xét ở góc độ khoa học, nhưng tại Việt Nam các nghiên cứu về chủ đề này còn rất ít, nhất là các nghiên cứu có tính hệ thống.

Với những khoa học và thực tiễn nêu trên, Nghiên cứu sinh chọn chủ đề *“Phân quyền tài chính tại Trung Quốc từ năm 1992 đến nay và một số*

gợi mở cho Việt Nam” làm đề tài nghiên cứu để viết luận án Tiến sĩ chuyên ngành Kinh tế quốc tế tại Học viện Khoa học xã hội. Nghiên cứu này sẽ góp phần bổ sung những kết quả mới vào hệ thống các nghiên cứu về phân quyền tài chính nói chung, phân quyền tài chính tại Trung Quốc nói riêng; Đồng thời kết quả nghiên cứu giúp các cơ quan tham mưu, các nhà nghiên cứu tại Việt Nam có thêm thông tin tham khảo trong quá trình tham mưu, hoạch định chính sách phục vụ công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu của luận án là đánh giá một cách hệ thống, toàn diện cơ chế, chính sách và thực tiễn quá trình triển khai phân quyền tài chính ở Trung Quốc từ năm 1992 đến nay; từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam; đề xuất những chính sách nhằm thực hiện phân quyền tài chính ở Việt Nam có hiệu quả hơn, đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện được mục tiêu trên, luận án có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

❖ Thứ nhất, làm rõ các lý thuyết về phân quyền tài chính; mô hình lý thuyết phân quyền tài chính mà Trung Quốc áp dụng; phân tích quan điểm chỉ đạo của Đảng Cộng sản và Chính phủ Trung Quốc trong vấn đề phân quyền tài chính, phân tích làm rõ nét đặc sắc trong chính sách phân quyền tài chính tại Trung Quốc.

❖ Thứ hai, làm rõ bối cảnh lịch sử, thực trạng triển khai phân quyền tài chính ở Trung Quốc từ năm 1992 đến nay, đánh giá ưu điểm, hạn chế của vấn đề này.

❖ Thứ ba, nhìn nhận những tác động của chính sách phân quyền tài chính đối với sự phát triển của nền tài chính quốc gia Trung Quốc.

❖ Thứ tư, nghiên cứu thực tiễn phân cấp tài chính ở Việt Nam, rút ra những bài học kinh nghiệm cho công tác phân cấp quản lý tài chính ở Việt Nam qua việc phân tích những điểm tích cực, tiêu cực và nguyên nhân.

❖ Thứ năm, dựa vào các bài học kinh nghiệm nói trên, đề xuất các biện pháp, khuyến nghị để hoàn thiện công tác phân quyền tài chính ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là vấn đề phân quyền tài chính tại Trung Quốc từ năm 1992 tới nay và những gợi mở cho Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

❖ Phạm vi nội dung: Luận án tập trung nghiên cứu một số vấn đề gồm (i) khái niệm về phân quyền tài chính nói chung và phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc nói riêng; (ii) quá trình thực hiện phân quyền tài chính tại Trung Quốc kể từ khi cải cách mở cửa đến nay và những điểm riêng biệt của nó; (iii) bài học kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc thực hiện phân quyền tài chính và gợi mở cho Việt Nam; (iv) thực tiễn phân cấp tài chính ở Việt Nam.

❖ Phạm vi thời gian: Phạm vi nghiên cứu của luận án tập trung vào khoảng thời gian từ khi Trung Quốc xác định, đề ra xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN (Đại hội XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 10-1992) và bắt đầu có những cải cách liên quan đến phân quyền tài chính như trong phần tính cấp thiết của đề tài trên đây đã nêu đến nay (năm 2021).

❖ Phạm vi không gian: Luận án của tập trung nghiên cứu phân quyền tài chính tại Trung Quốc đại lục không bao gồm các đặc khu Hồng Kông, Ma Cao và vùng lãnh thổ Đài Loan.

4. Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu và khung phân tích của luận án

4.1. Cách tiếp cận

Nghiên cứu này được tiếp cận liên ngành như sau:

Cách tiếp cận kinh tế chính trị

Phân quyền tài chính với cách tiếp cận kinh tế chính trị có nghĩa là luôn đặt mọi hoạt động sản xuất của cộng đồng người, một nước, liên quan đến các quá trình sản xuất, trao đổi, phân phối và tiêu dùng các sản phẩm xã hội dưới góc nhìn thể chế chính trị, yếu tố quyết định nội dung và phương hướng hoạt động của nhà nước. Về mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị, kinh tế đóng vai trò quyết định đối với chính trị, đồng thời chính trị tác động trở lại kinh tế, sử dụng kinh tế như công cụ để phục vụ cho các mục tiêu chính trị. Tại Trung Quốc, phân quyền tài chính được hiểu là một biện pháp tài chính để thực hiện các mục tiêu kinh tế, và các mục tiêu kinh tế là để phục vụ cho các mục tiêu chính trị của giai cấp lãnh đạo. Việc tiếp cận dưới góc độ kinh tế chính trị sẽ giúp mang lại thêm một lời giải thích cho việc vì sao Trung Quốc thực hiện phân quyền tài chính.

Cách tiếp cận kinh tế quốc tế

Cách tiếp cận này xem xét các yếu tố tác động đến mô hình phát triển kinh tế ở các nước trên thế giới, cụ thể là phân tích các lý thuyết liên quan đến phân quyền tài chính tạo động lực cho sự phát triển kinh tế của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là trường hợp ở Trung Quốc, từ đó gợi mở đối với Việt Nam.

Cách tiếp cận thực tiễn, hệ thống

Cách tiếp cận hệ thống xem xét chủ thể và khách thể như một hệ thống mở, vận động và tồn tại theo những quy luật khách quan. Hệ thống này gồm nhiều bộ phận, nhân tố có quan hệ chặt chẽ, ràng buộc lẫn nhau. Nếu một bộ phận nào đó thay đổi thì sẽ ảnh hưởng hoặc kéo theo sự thay đổi của các bộ phận khác.

Đối tượng nghiên cứu ở đây là vấn đề phân quyền tài chính tại Trung Quốc từ năm 1992 tới nay và những gợi mở cho Việt Nam. Do vậy, phải nghiên cứu cụ thể điều kiện cụ thể của Trung Quốc nhằm xác định bài học kinh nghiệm phù hợp để áp dụng vào thực tiễn Việt Nam. Đồng thời, cần phải xem xét sự tác động qua lại, sự gắn bó chặt chẽ, hỗ trợ lẫn nhau giữa các yếu tố bên ngoài... Sự tương tác thể hiện sự liên quan cả bên trong lẫn bên ngoài của các yếu tố. Không những loại trừ sự ngẫu nhiên, mà còn biểu hiện sự tác động lẫn nhau giữa các yếu tố. Đặc biệt, cách tiếp cận hệ thống được sử dụng để làm rõ mối quan hệ giữa thực hiện phân quyền tài chính và phát triển kinh tế, xây dựng hệ thống quản trị quốc gia, quản trị chính quyền địa phương...

Cách tiếp cận khoa học quản lý

Quản lý là một quá trình tác động, gây ảnh hưởng của chủ thể quản lý đến khách thể quản lý một cách hợp quy luật nhằm đạt mục tiêu chung. Muốn quản lý thành công trước hết phải xác định rõ chủ thể, đối tượng và khách thể quản lý. Trong luận án, cách tiếp cận khoa học quản lý xem xét chủ thể quản lý chính là Nhà nước, khách thể quản lý là hoạt động tài chính. Luận án xem xét cách thức Nhà nước quản lý, phân quyền các hoạt động tài chính thông qua phân tích thực trạng quản lý và đánh giá hiệu quả phân quyền tài chính.

Phân quyền tài chính nói chung là sự tác động có mục đích của chủ thể quản lý là nhà nước vào các đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu quản lý. Luận án còn xem xét sự tác động của môi trường quản lý như: thể chế, chính sách,... những thuận lợi, khó khăn từ môi trường quản lý đến nội dung phân quyền tài chính.

Cách tiếp cận quản lý kinh tế

Quản lý nhà nước đối với nền kinh tế là sự quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân bằng quyền lực nhà nước, thông qua pháp luật, chính sách, công cụ, môi trường, lực lượng vật chất và tài chính trên tất cả các lĩnh vực (bao gồm các thành phần kinh tế) nhằm đảm bảo nền kinh tế quốc dân tăng trưởng và phát triển bền vững.

Quản lý kinh tế là nội dung cốt lõi của quản lý xã hội, vì vậy, quản lý của nhà nước về kinh tế ở hầu hết các quốc gia đều được thực hiện thông qua cả ba cơ quan: lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Luận án sử dụng cách tiếp cận này để phân tích thực trạng phân quyền tài chính: Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống lý luận phân quyền tài chính; Thứ hai, cải cách trong chế độ chuyển giao tài chính; Thứ ba, cải cách trong trung thu thuế và điều chỉnh việc phân định thuế Trung ương - địa phương.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở cách tiếp cận trên, luận án sử dụng các phương pháp:

Phương pháp hệ thống hóa để hệ thống lại các mô hình lý thuyết về phân quyền tài chính trên thế giới tiêu biểu, hệ thống hóa các chính sách mà Trung ương Đảng và Chính phủ Trung Quốc áp dụng về phân quyền tài chính.

Phương pháp phân tích chính sách để đánh giá đầy đủ, chính xác dưới góc nhìn chính sách về phân quyền tài chính ở Trung Quốc từ năm 1992 đến nay. Dùng phương pháp lịch sử để nhìn nhận lại một cách xuyên suốt, thống nhất, đầy đủ bối cảnh lịch sử, quá trình triển khai chính sách phân quyền tài chính của Trung Quốc. Dùng phương pháp thống kê để thống kê các dữ liệu kinh tế, tài chính trong hơn 30 năm Trung Quốc triển khai phân quyền tài chính từ 1992 đến nay. Phương pháp so sánh để so sánh các chỉ số chính sách phân quyền tài chính của Trung Quốc với các nước, so sánh hiệu quả trước và sau khi áp dụng phân quyền tài chính ở Trung Quốc, so sánh kết quả áp dụng phân quyền tài chính ở các địa phương, một vài so sánh giữa phân quyền tài chính ở Trung Quốc và Việt Nam.

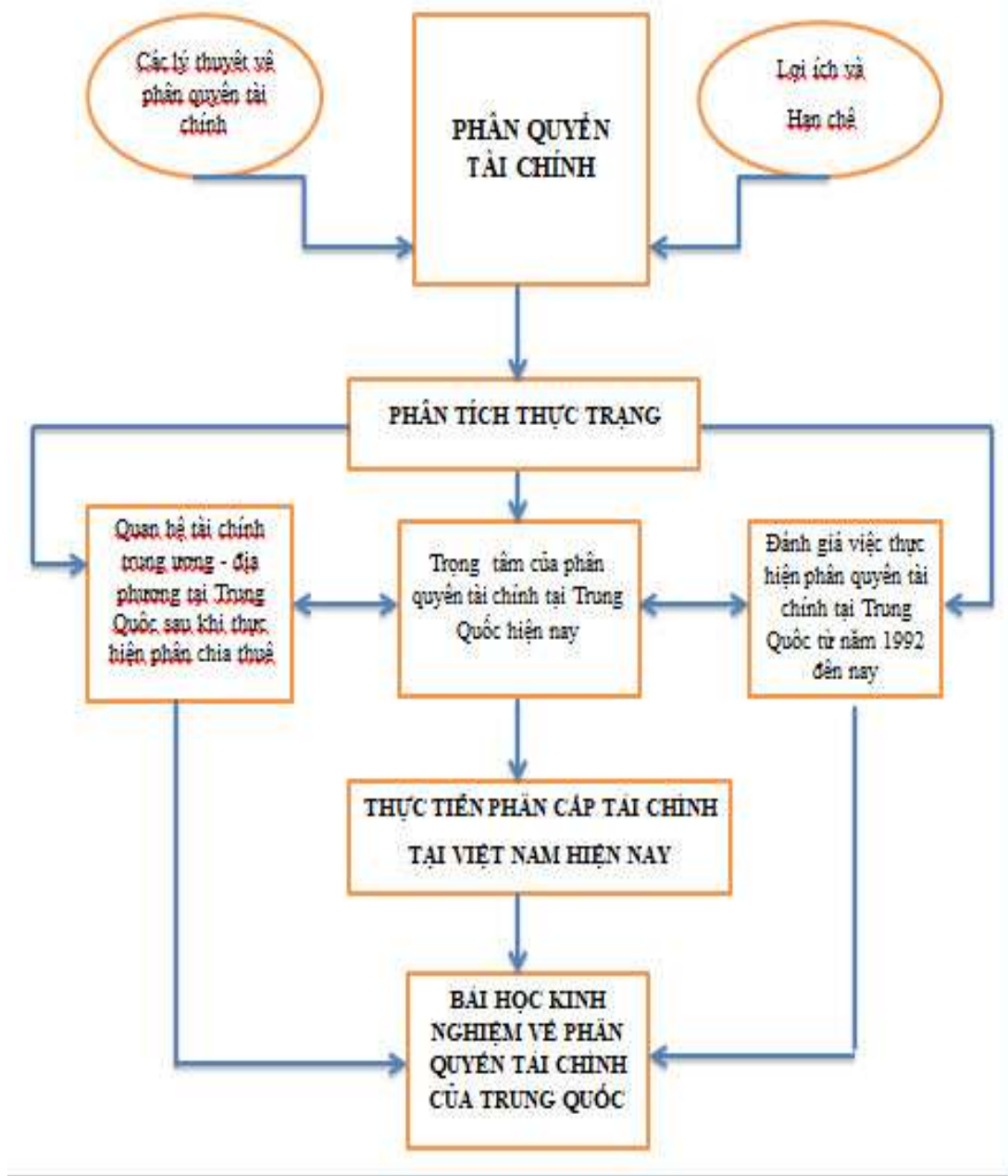
Phương pháp logic để nghiên cứu những nhân tố có ảnh hưởng quyết định đến phân quyền tài chính tại Trung Quốc để thấy được những mặt tích cực, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó, rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Phương pháp dự báo để dự báo xu hướng vận động của phân quyền tài chính ở Trung Quốc và vận động của vấn đề này ở Việt Nam những năm tới.

4.3. Khung phân tích của luận án

Từ việc tổng quan các nghiên cứu đã có và phân tích cơ sở lý luận, tác giả xác định khung phân tích của luận án như hình 1. Trên cơ sở phân tích quá trình hình thành, phát triển phân quyền tài chính tại Trung Quốc, luận án phân tích 03 cấu phần quan trọng của thực trạng phân quyền tài chính ở Trung Quốc gồm: (1) quan hệ tài chính trung ương - địa phương tại Trung Quốc sau khi thực hiện phân chia thuế; (2) Trọng tâm của chính sách phân quyền tài chính hiện nay của Trung Quốc; (3) Đánh giá việc thực hiện phân quyền tài chính tại Trung Quốc từ năm 1992 đến nay.

Trong khung phân tích, tác giả tiếp cận vấn đề trên hai mặt tác động là lợi ích và hạn chế của phân quyền tài chính theo lý thuyết phương Tây. Và khi Trung Quốc thực hiện phân quyền tài chính theo cách phù hợp với tình hình đất nước mình, thì nó đã mang lại những mặt tích cực gì, khắc phục được những hạn chế của phân quyền tài chính phương Tây hay không. Các bài học kinh nghiệm rút ra từ quá trình này sẽ có ý nghĩa tham khảo cho Việt Nam.



Hình 1. Khung phân tích của luận án

Nguồn: Đề xuất của tác giả

5. Những đóng góp chính của luận án

Về mặt lý luận, trên cơ sở hệ thống hóa những lý luận cơ bản về phân quyền tài chính nói chung và có sự so sánh với phân quyền tài chính tại Trung Quốc, rút ra được khái niệm về phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc.

Về mặt thực tiễn, luận án đánh giá chi tiết quá trình phân quyền tài chính tại Trung Quốc qua các thời kỳ, làm rõ được tính tất yếu của việc cải cách thể chế tài chính theo hướng phân quyền giữa Trung ương với địa phương trong quá trình phát triển kinh tế thị trường.

Luận án đã phân tích, đánh giá những ưu điểm và hạn chế của phân quyền tài chính ở Trung Quốc từ năm 1992 tới nay để lý giải nguyên nhân của việc gia tăng nhanh chóng quy mô kinh tế, quy mô ngân sách quốc gia, dự trữ tài chính (tức các ưu điểm) và nhìn nhận rõ những vấn đề đang đặt ra (tức các tồn tại, hạn chế, vấn đề lớn) trong việc phân quyền tài chính ở Trung Quốc những năm qua.

Luận án đã so sánh hệ thống tài chính của Trung Quốc và Việt Nam, từ đó đề xuất các bài học kinh nghiệm trong phân quyền tài chính tại Việt Nam trên cơ sở vận dụng có chọn lọc từ kinh nghiệm của Trung Quốc. Qua đó gợi mở một số chính sách phân cấp tài chính đối với Việt Nam trong thời gian tới.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Về ý nghĩa lý luận

- Qua nghiên cứu về lý luận phân quyền tài chính của Trung Quốc, tác giả đã góp phần làm phong phú hơn hệ thống lý thuyết về phân quyền tài chính thế giới, đồng thời đặt ra một vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu: Phân quyền tài chính tại Trung Quốc, một quốc gia xã hội chủ nghĩa là trường hợp đặc thù, hay có thể áp dụng như một mô hình tại các quốc gia xã hội chủ nghĩa khác. Đương nhiên, việc áp dụng tại bất kỳ một quốc gia nào, cũng cần tính đến những nét chung và riêng liên quan đến thể chế chính trị, quy mô dân số, diện tích, cơ cấu hành chính để có cách áp dụng phù hợp.

- Tổng quan các kết quả nghiên cứu đã đạt được về phân quyền tài chính, tác giả chỉ ra những khoảng trống về mặt lý thuyết, những vấn đề còn chưa được đồng thuận cần đi sâu nghiên cứu để tiếp tục nghiên cứu trong luận án.

- Trên cơ sở hệ thống hóa các quan điểm khác nhau của các nhà nghiên cứu về phân quyền tài chính của Trung Quốc, tác giả đã phân tích các vấn đề lý thuyết về phân quyền tài chính ở Trung Quốc.

- Làm rõ cơ sở lý luận, xây dựng khung phân tích về phân quyền tài chính của Trung Quốc; khái quát, đúc rút kinh nghiệm thực tiễn trong phân quyền tài chính của Trung Quốc từ năm 1992 đến nay, có giá trị tham khảo đối với Việt Nam.

6.2. Về ý nghĩa thực tiễn

Luận án đã tóm lược các chủ trương chính sách chính được Trung Quốc áp dụng trong quá trình thực hiện phân quyền tài chính từ năm 1992 tới nay. Thông qua các số liệu, luận án đánh giá một số thành công và hạn chế của quá trình này và gợi mở một số kinh nghiệm cũng như kiến nghị một số chính sách về phân quyền tài chính ở Việt Nam.

- Luận án góp phần đưa ra một số khuyến nghị khả thi đối với Việt Nam trong việc phân cấp, phân quyền tài chính.

- Luận án không những là nguồn tài liệu có giá trị tham khảo cho công tác nghiên cứu khoa học và giảng dạy về kinh tế quốc tế của các nhà nghiên cứu, các cơ quan, đơn vị có liên quan đến vấn đề tài chính, mà còn có giá trị tham khảo cho những nhà nghiên cứu về chính sách tài chính và sự phát triển về kinh tế của Trung Quốc giai đoạn hiện nay.

7. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án có kết cấu gồm 4 chương như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu

Trong chương này, nghiên cứu sinh tổng quan các tài liệu nghiên cứu về phân quyền tài chính tại Trung Quốc của các tác giả trong và ngoài nước. Từ đó đánh giá tình hình nghiên cứu và đưa ra khoản trống đề tài luận án cần tập trung nghiên cứu.

Chương 2: Cơ sở lý luận, thực tiễn của việc thực hiện phân cấp, phân quyền tài chính ở Trung Quốc

Nghiên cứu sinh trình bày một số vấn đề lý luận, thực tiễn về phân quyền tài chính và chỉ ra lợi ích và hạn chế của chính sách phân quyền tài chính.

Chương 3: Thực trạng phân quyền tài chính ở Trung Quốc từ năm 1992 đến nay

Nghiên cứu sinh tổng hợp lại quá trình hình thành, phát triển của chính sách phân quyền tài chính tại Trung Quốc. Qua đó phân tích mối quan hệ tài chính trung ương – địa phương tại Trung Quốc và đánh giá việc thực hiện phân quyền tài chính tại Trung Quốc trên một số mặt.

Chương 4: Bài học kinh nghiệm từ phân quyền tài chính của Trung Quốc và gợi mở cho Việt Nam

Căn cứ trên một số đánh giá tại chương 3 và căn cứ thực tiễn phân cấp tài chính tại Việt Nam, nghiên cứu sinh rút ra một số bài học kinh nghiệm trong về phân quyền tài chính tại Trung Quốc và đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến phân quyền tài chính

1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến phân quyền tài chính

Trong công trình của Inman, Robert.P and Rubinfeld, Daniel L (1997) [71], các tác giả khẳng định phân cấp quản lý NSNN giúp khuyến khích sự tham gia và dẫn đến trách nhiệm giải trình cao hơn của nhà nước. Cũng có nhiều nghiên cứu thực hiện nhằm kiểm chứng mối quan hệ giữa phân cấp quản lý NSNN và quản trị nhà nước.

Malik S.et al. (2006) [74] đã cung cấp lý thuyết và bằng chứng về mối quan hệ giữa phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế ở Pakistan, dựa vào dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian trong giai đoạn 1972 - 2005. Bằng phương pháp ước lượng OLS, nghiên cứu kết luận rằng phân cấp tài chính có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế.

Muhammad Zahir Faridi (2011) [76] đã sử dụng dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa chính quyền trung ương và địa phương trong giai đoạn 1972 - 2009 để xem xét tác động của phân cấp tài chính đến tăng trưởng kinh tế, phương pháp được sử dụng để ước lượng là OLS. Kết quả tìm thấy phân cấp tài chính có tác động quan trọng và tích cực đến tăng trưởng kinh tế ở Pakistan.

Nghiên cứu của Bird & Wallich (1993) [68] cho rằng phân cấp tài chính có thể giúp nâng cao hiệu quả của khu vực công trong việc cung ứng dịch vụ công, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Những lợi ích tiềm tàng này phản ánh một niềm tin rằng, chính quyền địa phương có thể ra những quyết định tốt nhất về những khoản chi tiêu công phục vụ tăng trưởng trong những

lĩnh vực như giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng, vì họ có thông tin tốt hơn về đặc điểm của địa phương và sự khác biệt giữa các vùng.

Tuy nhiên, cũng có những quan điểm lý thuyết khác về tác động của phân cấp tài chính đến tăng trưởng. Theo Prud'homme (1995) và Tanzi (1996) [82], nếu các giả định của phân cấp tài chính như: (i) phân cấp nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ chi; (ii) năng lực và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương không được thỏa mãn, thì kết quả của phân cấp tài chính có thể gây phương hại đến tăng trưởng kinh tế và tính hiệu quả. Prud'homme (1995) nhấn mạnh rằng: chính quyền địa phương có thể không cung cấp hiệu quả hơn chính quyền trung ương trong cung cấp hàng hóa công ở phạm vi quốc gia vì tính kinh tế của quy mô. Phân cấp tài chính cũng có thể là điều kiện để ra tham nhũng ở địa phương bởi vì khi đó sẽ trao trách nhiệm chính trị cho địa phương và các nhà chính trị địa phương sẽ gắn lợi ích của mình với lợi ích nhóm (Prud'homme, 1995, and Tanzi, 1996). Martinez & McNab (2001) còn cho rằng phân cấp tài chính có thể khuyến khích sự bất ổn của kinh tế vĩ mô, do đó sẽ dẫn đến suy giảm tăng trưởng kinh tế, bởi vì phân cấp tài chính có thể làm giảm chi tiêu và các loại thuế của chính phủ trung ương dùng để hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế.

Về một số nghiên cứu quốc tế thời gian vừa qua có đề cập đến phân quyền tài chính đối với sự phát triển kinh tế của quốc gia, tiêu biểu có:

Đề tài nghiên cứu "*What drives Fiscal decentralization*" (Điều gì thúc đẩy phân cấp tài chính) của nhóm tác giả Philip Bodman, Katherine Ford, Tom Gole và Andrew Hodge vào tháng 10 năm 2009 tại Đại học Queensland - Úc [80] đã xem xét các yếu tố quyết định đến phân cấp tài chính, đặc biệt tập trung vào sự ảnh hưởng của mức thu nhập đến mức độ phân cấp tài chính. Trong phân tích chéo, mức thu nhập được cho là có liên quan đáng kể đến mức độ phân cấp tài chính. Mối tương quan này được cho là tích cực đối với các nước OECD nhưng tiêu cực đối với các nước có thu nhập trung bình và thấp.

Cuốn sách “*Fiscal decentralization in developing countries*” (Phân quyền tài chính ở các nước đang phát triển) của tác giả Richard M. Bird và Francois Vaillancourt [83] do nhà xuất bản đại học Cambridge xuất bản. Tác giả đã nghiên cứu nguồn gốc, cơ sở khái niệm và thực tiễn phân cấp tài chính ở các nước đang phát triển. Thứ nhất, tác giả xem xét lý do tại sao tập trung ngân sách phổ biến trong lịch sử ở các nước đang phát triển và tại sao xu hướng này lại đảo chiều. Thứ hai, tác giả tóm tắt lý thuyết phân quyền tài chính thông thường và xem xét sự liên quan của nó đối với các nước đang phát triển. Thứ ba, tác giả đánh giá một số nguyên nhân phổ biến cản trở phân quyền tài chính và xem xét các bằng chứng thực nghiệm có sẵn. Thứ tư, tác giả vạch ra một số yếu tố chính trong phân cấp tài chính khi nó đang được thúc đẩy ở một số nước, bao gồm một số vấn đề đang phải đối mặt và những thành công đạt được. Cuối cùng là báo cáo kết luận với một số nhận xét của tác giả về việc thiết kế phân cấp tài chính thích hợp và hiệu quả hơn ở các nước đang phát triển.

Trên Tạp chí Kinh tế Nga số phát hành tháng 12 năm 2015, tác giả Andrey Yushkov với bài đăng “*Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience*” (Phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế khu vực: Lý thuyết, kinh nghiệm và kinh nghiệm của Nga) [66] đề cập đến mối quan hệ lý thuyết và thực nghiệm giữa phân quyền tài chính và tăng trưởng kinh tế. Phân tích thực nghiệm các khu vực của Nga trong giai đoạn 2005-2012 cho thấy quá trình phân cấp chi tiêu quá mức trong khu vực, không kèm theo mức phân cấp thu nhập ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương. Ngược lại, sự phụ thuộc của địa phương đối với việc chuyển tiền tài chính giữa chính phủ từ trung tâm liên bang là tích cực gắn liền với tăng trưởng kinh tế.

1.1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ở Trung Quốc liên quan đến phân quyền tài chính của Trung Quốc

Phân quyền nói chung và phân quyền tài chính nói riêng là một trong các chủ đề được nhiều nhà nghiên cứu trong giới khoa học tại Trung Quốc nhắc tới như một sự thành công về thay đổi thể chế của Trung Quốc, làm cho nền kinh tế của nước này có chuyển biến tích cực và đạt được nhiều thành tựu về kinh tế. Sự phân quyền đã mang lại những thành quả to lớn mà bản thân các nhà cải cách của Trung Quốc cũng gần như không dự đoán trước được. Tuy nhiên, sự chuyển đổi này đang đến ngưỡng, đang tiến đến một điểm ngoặt, đòi hỏi một bước chuyển đổi khác trong thời gian tới.

Các tác giả Justin Yifu Lin và Zhiqiang Liu, với bài viết “*Phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc*” [105] đăng trên Tạp chí Kinh tế và Kinh doanh Trung Quốc tháng 10 năm 2000 đã cho thấy phân cấp tài chính đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, nghiên cứu này cũng cố gắng tìm hiểu mối liên hệ giữa phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế ở các vùng khác nhau, cho thấy những ảnh hưởng của việc phân quyền tài chính đối với tăng trưởng kinh tế khác nhau giữa 30 tỉnh được chia thành ba vùng phía Đông, Trung tâm, và khu vực phía Tây.

Tác giả Lin & Liu (2000) [111] khám phá ra tác động của phân cấp tài chính đến tăng trưởng bằng cách sử dụng dữ liệu bảng ở chính quyền cấp tỉnh của Trung Quốc. Họ đã sử dụng dữ liệu trong 23 năm từ 1970 - 1993 cho nghiên cứu của mình. Nghiên cứu sử dụng phân tích hồi quy với việc coi GDP là biến phụ thuộc và biến liên quan đến phân cấp tài chính, thu nhập bình quân đầu người, dân số và các biến giả liên quan đến cấp tỉnh là biến độc lập. Tác giả kết luận rằng phân cấp tài chính có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra ảnh hưởng quan trọng của sự cải cách trong khu vực nông thôn, sự tích lũy vốn và sự phát triển của các nhân tố khác đến tăng trưởng kinh tế.

Trong bài viết *“Phát triển mới về phân cấp tài chính ở Trung Quốc”* đăng trên Thời báo Kinh tế Trung Quốc Số tháng 2 năm 2012, tác giả Zhiguo Wang và Liang Ma [137] đã nghiên cứu toàn diện tiến bộ mới nhất trong lĩnh vực phân cấp tài chính ở Trung Quốc trong những thập kỷ qua; tác giả đưa ra các quy trình, đặc điểm, và các phép đo về phân cấp tài chính cũng như tổng hợp các kết quả của phân cấp tài chính.

Trên Tạp chí Kinh tế Trung Quốc Số tháng 12 năm 2006, tác giả Jing Jin và Heng-fu Zou [104] với bài viết *“Phân cấp ngân sách, phân phối thu, chi, và tăng trưởng ở Trung Quốc”* đưa ra các lý thuyết cho rằng sự kết hợp chặt chẽ giữa phân bổ doanh thu và chi tiêu ở cấp địa phương mang lại hiệu quả rõ rệt trong tăng trưởng kinh tế. Theo đó, sự hội tụ các nhiệm vụ thu và chi tiêu ở cấp địa phương của các cấp chính quyền sẽ được tích cực gắn với tốc độ tăng trưởng cao hơn. Một hệ thống dữ liệu tại Trung Quốc được sử dụng để kiểm tra mối quan hệ giữa phân quyền tài chính và tăng trưởng kinh tế qua hai giai đoạn phân quyền tài chính ở Trung Quốc: (1) 1979-1993 theo hệ thống hợp đồng tài chính, và (2) 1994-1999 theo Hệ thống phân phối thuế.

Tác giả Wuan Wu, với bài đăng *“Hai chiều phong trào cải cách tài chính: phân cấp tài chính của Trung Quốc trong 20 năm”* [130] trên báo Khía cạnh văn hoá Số 05 năm 2018, qua việc nhìn lại quá trình phân cấp tài chính của Trung Quốc trong 20 năm qua, tác giả cho rằng cải cách hệ thống thuế ngoài việc giúp Trung Quốc phát triển kinh tế mạnh mẽ còn là chìa khoá để quản trị nền kinh tế một cách hiệu quả. Điều này có ý nghĩa to lớn đối với việc thành lập một hệ thống tài chính hiện đại.

Công trình khoa học *“Nghiên cứu ảnh hưởng của phân cấp tài chính đến tăng trưởng kinh tế Trung Quốc”* của tác giả Zhao Na tại Đại học Nghiên cứu Quốc tế Tây An [132] vào năm 2015 lấy dữ liệu 28 bảng cấp tỉnh từ năm 2007 đến năm 2014 như một ví dụ để nghiên cứu mối quan hệ giữa phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế. Qua đó tác giả cho rằng, để đạt được tăng

trường kinh tế bền vững trong khu vực, chính quyền Trung Quốc nên tiếp tục thúc đẩy cải cách phân cấp tài chính, đồng thời làm rõ và phân chia trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và địa phương.

Các tác giả Zhu Changcun và Hu Jiayong, với công trình nghiên cứu *“Đo lường phân cấp tài chính của Trung Quốc qua hệ thống phân phối thuế và tác động của nó đến tăng trưởng kinh tế”* [136] tại Sở Kinh tế - Viện Khoa học xã hội Trung Quốc vào năm 2017 đã xây dựng một phương pháp để đo lường sự phân cấp tài chính một cách toàn diện thông qua hệ thống phân chia thuế từ trung ương đến địa phương của Trung Quốc từ năm 1995 đến năm 2014. Trên cơ sở đó, việc sử dụng dữ liệu bảng điều khiển của các tỉnh được sử dụng để phân tích thực nghiệm tác động của phân cấp tài chính đối với tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc. Nghiên cứu cho thấy tác động đó có sự thay đổi rõ rệt qua thời gian.

Tác giả Lin Chun Sun, Yingjie và Liu Rongbing [112] cho rằng “Để đạt được sự cân bằng của các dịch vụ công cộng cơ bản, cần phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách hệ thống tài chính và cải thiện hệ thống đánh giá” trong bài đăng *“Phân cấp tài chính và phát triển chất lượng cao của Tài chính Trung Quốc - Dựa trên quan điểm về phân bổ nguồn lực”* trên tạp chí Nghiên cứu và thực hành số 08 năm 2018. Các tác giả dựa trên các số liệu thực tế về phân bổ nguồn lực công ở miền Đông và miền Trung đã tổng hợp, phân tích và đưa ra một số mối liên hệ giữa phân cấp tài chính và phát triển kinh tế, tài chính Trung Quốc trong những năm gần đây.

Nghiên cứu *“40 năm thay đổi hệ thống tài chính và xây dựng mô hình quản trị nhà nước hiện đại - Nhìn từ góc độ mối quan hệ trung ương và địa phương”*, bài đăng trên Tạp chí Trường Bạch số 05 năm 2018 của tác giả Wang Shuguang và Wang Danli [128] đã nhìn lại quá trình 40 năm cải cách và mở cửa và đi đến kết luận rằng “Việc phân cấp tài chính có ý nghĩa tích

cực, khách quan, đặt nền tảng cho việc thiết lập hệ thống cạnh tranh giữa các địa phương”.

Tác giả Wang Wenjian và Ruan Chenglin trong cuốn sách “*Chiến lược cho sự thịnh vượng nhanh chóng*” xuất bản năm 2008 [129] bởi Nhà xuất bản Đại học Tế Nam đã phân tích thực nghiệm, giả thuyết và thử nghiệm thông qua việc xây dựng dữ liệu bảng cấp Tỉnh từ năm 1997 đến năm 2003 dựa trên các chỉ số phản ánh phân cấp tài chính, hành vi của chính quyền địa phương và cơ cấu kinh tế khu vực. Tác giả tin rằng “Việc gia tăng các ràng buộc về thu nhập ngoài ngân sách, cải cách hệ thống thanh toán chuyển tiền và cơ chế đánh giá cho các quan chức chính quyền địa phương sẽ dẫn đảo ngược tác động bất lợi của phân cấp tài chính đối với nền kinh tế khu vực”.

Trong bài luận “*Cải cách chia sẻ thuế có cải thiện các nỗ lực tài chính địa phương không? - Dựa trên quan điểm ba chiều về chia sẻ thuế, thanh toán chuyển khoản và thu nhập ngoài ngân sách*” trên tạp chí Tài chính và Kinh tế số phát hành 09 năm 2018, tác giả Qiao Junfeng Zhang Chunlei [121] phân tích các lý thuyết về phân chia thuế, chuyển đổi cơ cấu thanh toán và ảnh hưởng doanh thu ngoài ngân sách vào tài chính địa phương. Tác giả dựa trên dữ liệu bảng từ năm 1998 đến năm 2015 của Trung Quốc tại 30 tỉnh, sử dụng hệ thống phương pháp thử nghiệm để làm rõ tác động của phân quyền tài chính. Nghiên cứu chỉ ra ba điều: Thứ nhất, thanh toán chuyển khoản không có lợi cho nỗ lực tài chính của chính quyền địa phương. Việc giảm thuế và thanh toán chuyển khoản có tác động ngược đối với các nỗ lực tài chính của chính quyền địa phương và các khoản thanh toán chuyển khoản đặc biệt cũng sẽ ngăn cản chính quyền địa phương tăng cường các nỗ lực tài chính của họ; Thứ hai, tỷ trọng doanh thu thuế có tương quan thuận với các nỗ lực tài chính của địa phương, và tỷ lệ các loại thuế khác nhau có tác động khác nhau đối với các nỗ lực tài chính; Thứ ba, số lượng lớn thu nhập ngoài ngân sách hạn chế sự nhiệt tình của chính quyền địa phương để tăng thu nhập ngân sách.

1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước liên quan đến phân quyền tài chính ở Trung Quốc

Là nước láng giềng và là đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam, các nghiên cứu về kinh tế Trung Quốc tại Việt Nam tương đối nhiều, bao gồm các đề tài nghiên cứu, luận án, sách tham khảo, bài báo khoa học do các viện nghiên cứu, cơ quan nghiên cứu thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bộ Công Thương, Bộ Ngoại giao thực hiện. Tuy nhiên, các tác giả chưa tập trung vào vấn đề phân quyền tài chính tại Trung Quốc cũng như đưa ra các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Chỉ có một số công trình nghiên cứu về phân quyền tại Trung Quốc nói chung và một vài bài báo đưa ra nhận định về tình hình phân cấp ngân sách tại Việt Nam những năm gần đây. Cụ thể như sau:

Tác giả Lê Kim Sa, trong nghiên cứu “*Cải cách thể chế phân quyền ở Trung Quốc: Một phân tích kinh tế chính trị*” [44], đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc Số 12 năm 2013, đã sử dụng cách tiếp cận kinh tế chính trị để phân tích quá trình cải cách thể chế theo hướng phân quyền của Trung Quốc, những đánh đổi hay cái giá phải trả của quá trình này. Bên cạnh đó tác giả đề cập và phân tích những chuyển đổi bên trong Đảng Cộng sản Trung Quốc.

Các tác giả Đoàn Minh Huân, Trần Minh Đức, trong bài viết “*Một số kinh nghiệm về phân quyền, phân cấp trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương trong cung ứng dịch vụ công ở đô thị Trung ương của Trung Quốc*” [23], đăng trên Tạp chí Lý luận chính trị Số 07 năm 2017 đã chỉ ra những nỗ lực nhằm nâng cao hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công, trong đó có việc phân định rõ trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc trong nhiều năm qua. Qua việc phân tích những tồn tại và nguyên nhân, tác giả đã đưa ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

1.3. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến phân cấp tài chính ở Việt Nam

Cuốn sách “Phân cấp quản lý NSNN cho chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp” của tác giả Lê Chi Mai, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, năm 2006 [32]. Nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN cho CQĐP, tác giả đã sử dụng dữ liệu nghiên cứu của 2 tỉnh là Lạng Sơn và Đà Nẵng để minh họa cho các nhận xét về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam. Trong nghiên cứu này, phân cấp quản lý NSNN được xem xét trên các khía cạnh: phân cấp nhiệm vụ chi và nguồn thu; phân cấp thẩm quyền trong quyết định chế độ, định mức phân bổ và chi tiêu NS; phân cấp về qui trình NS. Theo đó, các giải pháp được đưa ra là tăng cường phân cấp nhiệm vụ chi cho CQĐP, trong đó nhấn mạnh đến cải thiện minh bạch trách nhiệm chi tiêu NS của các cấp và phân cấp trách nhiệm chi tiêu tương ứng với nguồn thu được phân cấp. Đối với phân cấp nguồn thu, nghiên cứu ủng hộ quan điểm tạo ra một số nguồn thu tự có cho CQĐP bằng việc trao quyền tự chủ thuế cho CQĐP từng bước và ở mức độ hạn chế; cải tiến cách phân chia giữa trung ương và địa phương đối với một số loại thuế nhằm đảm bảo tính công bằng. Về hệ thống điều hòa NS, cần hoàn thiện phương pháp tính toán số bổ sung theo công thức có tính ổn định và công khai, bổ sung mục tiêu cần có căn cứ khách quan và rõ ràng; quy định rõ hơn về vay nợ của địa phương. Đối với hệ thống định mức phân bổ và chi tiêu NS ở địa phương, cần điều chỉnh cho phù hợp với biến động thực tế, đảm bảo mỗi địa phương có đủ năng lực để cung cấp các dịch vụ công thiết yếu ở mức độ trung bình. Và cuối cùng, nghiên cứu cũng đề xuất quan điểm tăng cường phân cấp trong qui trình NS, trong đó trọng tâm là tách bạch NSTW với NSĐP, xóa bỏ tính lồng ghép trong thực hiện NS.

Cuốn sách “Điều hòa NS giữa Trung ương và địa phương” do tác giả Bùi Đường Nghiêu làm chủ biên, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, 2006 [36]. Nội dung của cuốn sách bàn về vấn đề điều hòa NS giữa Trung ương và

địa phương, vai trò của cơ chế điều hòa NS, đánh giá thực trạng của cơ chế điều hòa NS liên quan đến phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi NS, cơ chế xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu NS, cơ chế bổ sung NS, nhóm tác giả cũng đề cập đến giải pháp hoàn thiện cơ chế điều hòa NSNN ở Việt Nam.

Nguyễn Phi Lân (2009) [27] dựa trên lý thuyết tăng trưởng kinh tế nội sinh và lý thuyết tài chính, mô hình về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp quản lý tài chính, đã tìm ra mối quan hệ giữa phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế tại địa phương của 64 tỉnh thành phố của Việt Nam trong hai giai đoạn riêng biệt 1997 - 2001 và 2002 - 2007. Và kết luận rằng trong giai đoạn 1997 - 2001, biến phân cấp quản lý chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương với mức ý nghĩa thống kê là 1%. Còn giai đoạn 2002 - 2007, phân cấp chi đầu tư có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương, còn chi thường xuyên thì có tác động ngược lại.

Công trình nghiên cứu *“Phân cấp kinh tế tại Việt Nam: Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp”* của tác giả Lê Xuân Bá - Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương [5] đã chỉ ra cơ sở lý luận và nguyên tắc của phân cấp. Bên cạnh đó tác giả nêu lên ba thực trạng của quá trình phân cấp tại Việt Nam nói chung, một số thực trạng trong lĩnh vực y tế, giáo dục nói riêng và đưa ra bốn khuyến nghị về đổi mới hệ thống phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam đó là: Nguyên tắc “việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện; Phân cấp cần tuân thủ nguyên tắc đảm bảo đồng bộ; Phân cấp gắn liền với nâng cao năng lực quản lý; Đẩy mạnh hơn nữa phân cấp thị trường. Cuối cùng, tác giả đã kết luận rằng: “Chủ trương phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế là đúng đắn và phù hợp với xu thế chung. Chủ trương này đã thực sự góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về kinh tế, tăng cường tính tự chủ, sáng tạo của chính quyền địa phương, là cơ sở cho việc

triển khai cải cách thủ tục hành chính và trực tiếp góp phần cải thiện môi trường đầu tư của Việt Nam”.

Lê Toàn Thắng (2013), Luận án tiến sĩ "Phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay" [51]. Tác giả đã nghiên cứu về phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam dựa trên góc độ lý thuyết hành chính công, đã đánh giá phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam theo bốn nội dung: Phân cấp thẩm quyền ban hành luật pháp, chính sách, tiêu chuẩn và định mức NSNN; Phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN; Phân cấp thực hiện quy trình quản lý NSNN; Phân cấp trong giám sát, thanh tra, kiểm toán NSNN. Trên cơ sở đó nghiên cứu cũng đề xuất các giải pháp và các điều kiện để thực hiện giải pháp tăng cường phân cấp cho các địa phương ở Việt Nam.

Trong bài đăng “*Quan hệ giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương: Thực trạng và giải pháp*” trên Tạp chí tài chính Số 11 năm 2017 [34], tác giả Đinh Thị Nga đã xác lập bốn mối quan hệ chặt chẽ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Thông qua đó, tác giả đưa ra ba tác động tích cực, đó là “Một là, do ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo nên nguồn thu lớn được tập trung vào ngân sách trung ương. Đồng thời, chi từ ngân sách trung ương lớn hơn nhiều so với chi từ ngân sách các địa phương. Hai là, việc giảm tỷ lệ phân chia cho ngân sách địa phương của một số tỉnh có nguồn thu lớn sẽ làm tăng ngân sách trung ương, tạo điều kiện chuyển nguồn lực cho các địa phương có nguồn thu thấp. Như vậy, việc điều chỉnh giảm tỷ lệ phân chia cho ngân sách địa phương đang thực hiện theo đúng Luật Ngân sách nhà nước, ngân sách trung ương sẽ có thêm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia như: an ninh quốc phòng, biến đổi khí hậu, thảm họa, thiên tai, dịch bệnh hay những nhiệm vụ đột xuất khác. Đồng thời, với nguồn lực tập trung, ngân sách trung ương được chủ động hơn trong việc phân chia cho các địa phương, vùng miền khó khăn, đặc biệt là các tỉnh miền núi, để hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế đất nước. Ba là, giúp được những địa

phương có nguồn thu thấp cân đối được ngân sách của cấp mình hướng tới sự phát triển đồng đều giữa các địa phương. Giai đoạn 2011-2016, trong số 63 tỉnh, thành của cả nước, có 13 địa phương nộp ngân sách về Trung ương và 50 địa phương nhận trợ cấp cân đối từ Trung ương do chưa tự cân đối được ngân sách của địa phương mình, do đó sự thay đổi giảm tỷ lệ này sẽ giúp chia sẻ với các địa phương khó khăn, rút ngắn khoảng cách phát triển giữa các địa phương vùng miền”. Bên cạnh đó, tác giả cũng chỉ ra ba hạn chế, tồn tại của hai chủ thể này, đó là: Tạo gánh nặng bội chi Ngân sách nhà nước; Tạo nên sự ỷ lại của một số địa phương vào ngân sách cấp trên; Giảm động lực của các địa phương hiện đang đóng góp lớn cho thu Ngân sách nhà nước.

Tác giả Trương Bá Tuấn, trong nghiên cứu “*Phân cấp ngân sách ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đổi mới*” đăng trên website Viện Nghiên cứu Lập pháp tháng 1 năm 2014 [48] đã tóm tắt, giới thiệu một số kết quả chính từ nghiên cứu “*Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam - Một số đề xuất và kiến nghị*” do Ủy ban Tài chính, Ngân sách Quốc hội chủ trì thực hiện.

1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu và khoảng trống đề tài luận án cần tập trung nghiên cứu

1.4.1. Một số nhận xét, đánh giá về tình hình nghiên cứu

Tổng quan về tình hình nghiên cứu ở trên cho thấy, đã có một số công trình nghiên cứu về thể chế phân quyền ở Trung Quốc nói chung và phân quyền tài chính tại Trung Quốc nói riêng.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về phân cấp tài chính là khá phong phú, cho thấy đây là một chủ đề hấp dẫn và quan trọng. Các nhà nghiên cứu thông qua việc phân tích, đánh giá số liệu đều cho rằng phân quyền tài chính là một sự thành công về thay đổi thể chế của Trung quốc, làm cho nền kinh tế của nước này chuyển biến tích cực và đạt được nhiều thành tựu to lớn trong kinh tế.

Các công trình nghiên cứu (đặc biệt là nước ngoài) đã cơ bản làm rõ nội hàm, tính tất yếu, nguyên nhân tác động và cách thức thay đổi thể chế tài chính tại Trung Quốc. Có thể nói giới nghiên cứu, học giả Trung Quốc đã sớm có các công trình nghiên cứu khá công phu về những tác động tích cực của phân quyền tài chính tới sự phát triển kinh tế của Trung Quốc, qua đó đưa ra những gợi ý, kiến nghị hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, góp phần quan trọng tổng kết về mặt lý luận và thực tiễn, giúp Đảng Cộng sản Trung Quốc tiến tới thực hiện cải cách kinh tế sâu rộng và toàn diện.

Các nghiên cứu trong và ngoài nước về phân cấp tài chính đã cung cấp cho nghiên cứu sinh một cách nhìn toàn diện và đa chiều hơn về vấn đề nghiên cứu. Đây là những công trình liên quan mật thiết đến đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài và sẽ được luận án kế thừa, bổ sung và phát triển.

1.4.2. Khoảng trống và hướng nghiên cứu của luận án

Từ tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến chủ đề của luận án cho thấy, khoảng trống trong nghiên cứu về phân cấp tài chính còn rất lớn:

Thứ nhất, về khía cạnh lý luận: Mặc dù đã có những công trình nghiên cứu đề cập đến những khía cạnh khác nhau của vấn đề phân cấp tài chính, tuy nhiên cần phải hệ thống hóa và làm rõ hơn các vấn đề lý luận có liên quan, để có thể vận dụng nghiên cứu sâu về thực tiễn phân cấp tài chính của một quốc gia trong một giai đoạn.

Đối với các nghiên cứu trong nước, các tác giả nhìn chung mới chỉ bước đầu cung cấp nội dung tổng quát về chính sách phân quyền tại Trung Quốc và đưa ra một số đề xuất để quản lý phân cấp ngân sách tại Việt Nam đạt hiệu quả tốt hơn; chưa hình thành hệ thống kết quả nghiên cứu tổng thể với cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc về phân quyền tài chính. Các nghiên cứu trong nước cũng chưa so sánh, khái quát quá trình phân quyền tài chính tại Trung Quốc với các quốc gia khác trên thế giới cũng như phân tích những thành công, hạn chế của chính sách phân quyền tài chính để đúc rút ra những

kinh nghiệm cho Việt Nam. Những vấn đề này vẫn đang được bỏ ngỏ và cần được luận án nghiên cứu, làm rõ thêm.

Đối với các công trình nghiên cứu tại Trung Quốc và quốc tế, nhìn chung đã cơ bản làm rõ nội hàm, tính tất yếu, nguyên nhân tác động và cách thức thay đổi thể chế tài chính tại Trung Quốc. Có thể nói giới nghiên cứu, học giả Trung Quốc đã sớm có các công trình nghiên cứu khá công phu về những tác động tích cực của phân quyền tài chính tới sự phát triển kinh tế của Trung Quốc, qua đó đưa ra những gợi ý, kiến nghị hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, góp phần quan trọng tổng kết về mặt lý luận và thực tiễn, giúp Đảng Cộng sản Trung Quốc tiến tới thực hiện cải cách kinh tế sâu rộng và toàn diện. Tuy nhiên, các nghiên cứu ở trên mới chỉ dừng lại ở việc phân tích sự phát triển kinh tế qua các con số được thống kê, phần nào đề cập tới mặt tiêu cực nhưng chưa phân tích nguyên nhân của các hạn chế này và đưa ra giải pháp giải quyết một cách triệt để..

Do đó, luận án cần bổ sung làm rõ hơn các vấn đề lý luận về chủ thể thực hiện phân cấp; nguồn lực tài chính để thực hiện và các tiêu chí đánh giá hiệu quả của quá trình phân cấp tài chính. *Thứ hai, về khía cạnh thực tiễn:* Còn thiếu vắng những công trình nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện về phân cấp tài chính tại Trung Quốc trong giai đoạn 1992 đến nay, để rút ra những bài học kinh nghiệm, vận dụng cho việc phân cấp tài chính của Việt Nam trong thời gian tới. Vì vậy, có thể nói đề tài mà nghiên cứu sinh lựa chọn nghiên cứu cho luận án của mình sẽ có nhiều điểm mới để nghiên cứu và có ý nghĩa thực tiễn cao, đặc biệt trong giai đoạn hội nhập quốc tế của Việt Nam.

Trong luận án, nghiên cứu sinh sẽ tham khảo các công trình nghiên cứu khoa học đã nêu trên, đồng thời làm rõ những vấn đề chưa được nghiên cứu đầy đủ, bổ sung những kết quả nghiên cứu mới, tạo cơ sở cho những bước nghiên cứu tiếp theo.

TIỂU KẾT CHƯƠNG I

Các nghiên cứu liên quan đến vấn đề phân quyền tài chính trong và ngoài nước, đặc biệt là tại Trung Quốc khá phong phú, đa dạng, khi mà trên thực tế hiệu quả của chính sách phân quyền tài chính đối với tăng trưởng kinh tế tại Trung Quốc hiện chưa được giới nghiên cứu thống nhất về quan điểm. Các quốc gia phương Tây đi trước trong nghiên cứu đối với phân quyền tài chính, thậm chí cũng có thể nói phân quyền tài chính ra đời và phát triển mạnh mẽ tại phương Tây. Những kinh nghiệm của các nước này đã được giới nghiên cứu, học giả Trung Quốc đi sâu tìm hiểu, căn cứ vào tình hình thực tế trong nước để áp dụng phù hợp. Với tư duy “dò đá qua sông”, quá trình áp dụng các biện pháp phân quyền tài chính, coi đây là một trong những giải pháp tài chính nhằm khắc phục vấn đề tồn tại trong phát triển kinh tế tại Trung Quốc không phải là một con đường bằng phẳng. Điều này xuất hiện sai lầm trong quá trình chỉ đạo, tồn tại không ít hạn chế khi đi vào triển khai trên thực tiễn. Đó là lý do chủ đề phân quyền tài chính tại Trung Quốc nhận được sự quan tâm đặc biệt của giới nghiên cứu trong nước để không ngừng đưa ra một cách làm tối ưu nhất; quá trình triển khai phân quyền tài chính cũng trải qua nhiều giai đoạn tập trung - phân quyền – tập trung lặp đi lặp lại. Cách tiếp cận vấn đề, lối tư duy của Trung Quốc đối với phân quyền tài chính cũng sẽ cung cấp những bài học kinh nghiệm có giá trị cho Việt Nam. Cụ thể, chúng ta cũng cần tìm đến những cơ sở lý luận cơ bản của phân quyền tài chính phương Tây, và tìm hiểu cách nó được “Trung Quốc hóa” như thế nào để có thể áp dụng và phát huy hiệu quả trong vai trò là một biện pháp tài chính tại nước này. So với các nước phương Tây và Trung Quốc, Việt Nam vừa có điểm giống, vừa có điểm khác, nên chắc chắn cần có nhiều những nghiên cứu chuyên sâu để đưa ra được một mô hình phù hợp, phục vụ đắc lực cho yêu cầu cải cách tài chính công nói riêng và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung.

Có một vấn đề cần chú ý đối với các nghiên cứu liên quan đến phân quyền tài chính, đó là sự xuất hiện của thuật ngữ “phân cấp tài chính”. “Phân cấp” và “phân quyền” tài chính vừa có sự khác biệt, vừa có sự tương đồng, gắn bó hữu cơ với nhau. Chương 2 của Luận án cũng sẽ đi sâu vào phân tích rõ hơn hai khái niệm này.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH

2.1. Cơ sở lý luận về phân quyền tài chính

2.1.1. Một số khái niệm

2.1.1.1. Chính sách công

Chính sách công ngày nay đã trở thành một thuật ngữ phổ biến và được nghiên cứu tương đối nhiều tại Việt Nam. Về khái niệm chính sách công, các nhà nghiên cứu phương Tây, các tổ chức kinh tế quốc tế đã đưa ra nhiều khái niệm liên quan, ví dụ như: (i) chính sách công bao gồm các hoạt động thực tế do chính phủ tiến hành. (ii) Tập hợp các quyết định có liên quan lẫn nhau của một nhà chính trị hay một nhóm các nhà chính trị gắn liền với việc lựa chọn các mục tiêu và các giải pháp để đạt các mục tiêu đó. (iii) Là cái mà chính phủ lựa chọn làm hay không làm; một kết hợp phức tạp những sự lựa chọn liên quan lẫn nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra. (iv) Các quyết định chính trị để thực hiện các chương trình nhằm đạt được những mục tiêu xã hội. (v) Một quá trình hành động hoặc không hành động của chính quyền để đáp lại một vấn đề công cộng. Nó được kết hợp với các cách thức và mục tiêu chính sách đã được chấp thuận một cách chính thức, cũng như các quy định và thông lệ của các cơ quan chức năng thực hiện những chương trình.

Như vậy, chính sách công có thể được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong vai trò là một công cụ quản trị (quản lý) của nhà nước, chính sách công được Nhà nước sử dụng để quản trị (quản lý) và tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội bằng thông qua khuyến khích sản xuất, đảm bảo hàng hóa, dịch vụ công; quản lý và phát huy các nguồn lực công hiệu quả, hiệu lực. Chính sách công trong trường hợp này là chính sách của Nhà nước, là kết quả cụ thể hóa chủ trương, đường lối của đảng cầm quyền; phản ánh

bản chất, tính chất của nhà nước và chế độ chính trị trong đó nhà nước tồn tại; đồng thời phản ánh ý chí, quan điểm, thái độ, cách xử sự của đảng chính trị phục vụ cho mục đích của đảng, lợi ích và nhu cầu của nhân dân. Về bản chất, chính sách công là công cụ để nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, thực hiện các hoạt động liên quan đến công dân và can thiệp vào hành vi xã hội.

Chính sách công thể hiện vai trò với tư cách là công cụ để nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, duy trì sự tồn tại và phát triển của nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội và phục vụ người dân. Nhà nước thông qua chính sách công để tác động vào mọi lĩnh vực đời sống xã hội, qua đó đạt được mục tiêu định hướng đã đề ra. Một số vai trò cụ thể của chính sách công như sau:

Một là, định hướng mục tiêu cho các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế - xã hội. Chính sách công tác động lên các chủ thể xã hội, khiến họ vận động để đạt được những mục tiêu mà nhà nước mong muốn. Trường hợp các chủ thể này hoạt động theo đúng định hướng thì sẽ nhận được những ưu đãi từ phía nhà nước hay xã hội. Bên cạnh đó, thông qua các chính sách nhà nước cũng tạo điều kiện, môi trường thuận lợi cho các chủ thể xã hội hoạt động như: chính sách phát triển thị trường vốn, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường bất động sản... Chúng có nhiệm vụ tạo ra những kích thích đủ lớn để biến đường lối chiến lược của đảng cầm quyền thành hiện thực, góp phần thống nhất tư tưởng và hành động của lực lượng trong xã hội, hướng tới các mục tiêu chung mà đảng cầm quyền đã đề ra.

Hai là, tạo động lực cho các đối tượng tham gia hoạt động kinh tế - xã hội theo mục tiêu chung. Các chính sách công không có tính bắt buộc, mà chỉ khuyến khích các chủ thể hành động theo ý chí nhà nước. Do đó để đạt được mục tiêu định hướng, nhà nước phải ban hành nhiều chính sách, đảm bảo phù hợp với nhiều nhóm đối tượng khác nhau. Đối với các chính sách tốt, ví dụ như

liên quan đến thu hút đầu tư, đổi mới sáng tạo... sẽ tạo động lực mạnh mẽ cho các chủ thể tham gia.

Ba là, phát huy mặt tích cực, đồng thời khắc phục những hạn chế của nền kinh tế thị trường. Trong nền kinh tế thị trường, bên cạnh những mặt tích cực như tạo ra sự cạnh tranh thúc đẩy các chủ thể tham gia kinh doanh không ngừng đổi mới công nghệ nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm, phục vụ tốt hơn cho người tiêu dùng..., thì sự vận hành của thị trường cũng đồng thời tạo ra những tác động tiêu cực. Các nhà kinh tế gọi đây là mặt trái của thị trường hay thị trường thất bại, đó là độc quyền trong sản xuất, thiếu hụt trong cung ứng hàng hóa dịch vụ công, bất bình đẳng xã hội... Để khắc phục tình trạng này, nhà nước phải sử dụng hệ thống chính sách công để can thiệp vào nền kinh tế, khắc phục thất bại của thị trường, đặc biệt là trong cung ứng dịch vụ công cho người dân.

Bốn là, đảm bảo sự cân bằng trong nền kinh tế, thúc đẩy kinh tế phát triển ổn định, lành mạnh; sự phát triển đồng đều giữa các vùng miền, vốn khác biệt về tiềm năng, cơ hội phát triển. Ví dụ như dùng chính sách để giúp cân đối giữa cung – cầu, xuất – nhập khẩu, tiết kiệm – tiêu dùng; phân bổ sử dụng hiệu quả các nguồn lực cho phát triển, như tài nguyên thiên nhiên, vốn đầu tư Nhà nước và nước ngoài

Năm là, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cấp, các ngành, Trung ương và địa phương. Quy trình nghiên cứu, xây dựng ban hành chính sách có sự tham gia của nhiều cơ quan thuộc các cấp, các ngành khác nhau hay của nhiều tổ chức, cá nhân. Một chính sách tốt phản ánh sự phối hợp tốt giữa các cơ quan, đơn vị nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội cũng như các tầng lớp nhân dân. Đây vừa là mục tiêu, vừa là động lực thúc đẩy hơn nữa nâng cao hiệu quả phối hợp trong xây dựng chính sách.

2.1.1.2. Hệ thống tài chính quốc gia

Hệ thống tài chính quốc gia là tổng thể các bộ phận hợp thành cơ cấu tài chính của đất nước. Những bộ phận này có sự độc lập với nhau, nhưng có hỗ trợ nhau trong sự vận động tài chính của nền kinh tế, bao gồm:

+ Ngân sách nhà nước: Ngân sách Nhà nước là bộ phận tài chính tập trung lớn nhất của hệ thống tài chính quốc gia. Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được Quốc hội quyết định nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế và các nhu cầu khác của xã hội [45].

+ Tài chính doanh nghiệp: Tài chính doanh nghiệp là những quan hệ tài chính phục vụ cho quá trình sản xuất - kinh doanh. Thông qua quá trình thu hút và sử dụng vốn của các doanh nghiệp, nguồn tài chính này ngày càng được mở rộng. Trong hệ thống tài chính quốc gia, tài chính doanh nghiệp được coi như những tế bào quan trọng, góp phần tạo sức mạnh cho toàn bộ hệ thống [37].

+ Tài chính hộ gia đình: Tài chính hộ gia đình là quan hệ tài chính trực tiếp đáp ứng nhu cầu vật chất, tinh thần và các nhu cầu xã hội cho các tầng lớp dân cư. Sau khi có được thu nhập từ các nguồn khác nhau, mỗi gia đình thường xuyên phải chi tiêu mua sắm hàng hóa và dịch vụ. Từ đây các nguồn tiền tệ sau khi vào thị trường sẽ quay trở lại các tổ chức kinh doanh. Bên cạnh đó, các hộ gia đình cũng có nguồn dự trữ tài chính hết sức to lớn, họ có thể đưa vốn của mình vào các ngân hàng, các tổ chức tín dụng, hoặc đầu tư vào các doanh nghiệp qua trái phiếu, cổ phiếu... Do đó, mặc dù đây là nguồn tài chính phân bổ rải rác trong hàng triệu tế bào nhỏ nhưng cần tạo mọi điều kiện để huy động [37].

+ Tài chính đối ngoại: Tài chính đối ngoại trong xu thế quốc tế hóa về kinh tế hiện nay. Hệ thống tài chính cũng được coi là một hệ thống mở với những quan hệ tài chính đối ngoại phong phú. Những quan hệ này không tập trung vào một loại hình nhất định mà chúng đan xen vào những quan hệ tài

chính khác. Tuy nhiên do tính đặc thù của loại quan hệ này nên chúng được thừa nhận như một bộ phận tài chính có tính độc lập tương đối [37].

+ Tài chính trung gian: Tài chính trung gian là các tổ chức tài chính đóng vai trò cầu nối, thực hiện việc trung chuyển các nguồn tài chính. Thông qua việc thu hút và sử dụng các nguồn tài chính, các tổ chức tài chính chuyển tải nguồn vốn vào các kênh, đáp ứng các nhu cầu khác nhau của nền kinh tế. Có nhiều loại tổ chức tài chính trung gian: các ngân hàng, thị trường chứng khoán, công ty bảo hiểm, công ty xổ số...

2.1.1.3. Khái niệm “Phân cấp”

Phân cấp là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính để việc quản lý đất nước được thuận lợi và hiệu quả hơn. Bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định do mình đang nắm giữ và thực hiện cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bằng các quyết định cụ thể. Nội dung của phân cấp là giao cho các cấp chính quyền, các bộ phận trong bộ máy nhà nước những nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện, giải quyết những công việc nhất định của nhà nước. Những nhiệm vụ, quyền hạn được giao cho các cơ quan nhà nước mỗi cấp được xác định sao cho hợp pháp và hợp lý, căn cứ vào vị trí, tính chất và chức năng của chúng trong bộ máy nhà nước thể hiện dưới dạng các quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước đó [18]. Cụ thể là:

+ Quyền, trách nhiệm về các công việc quản lý hoặc quyền cung ứng các dịch vụ công trong những lĩnh vực, với quy mô nhất định theo nguyên tắc các công việc được trao trọn gói cho từng cấp quản lý, có nghĩa là, việc của cấp này sẽ không thuộc việc của cấp khác.

+ Để thực hiện các quyền, các công việc tương ứng thì từng cấp được trao quyền về ngân sách, tài chính độc lập với cấp khác.

+ Quyền về tổ chức nhân sự để đảm bảo việc thực hiện các nhiệm vụ, công việc quản lý hoặc cung ứng các dịch vụ công do mình đảm nhiệm.

Phân cấp thực chất là trao cho từng cấp hành chính - lãnh thổ những quyền tự quyết định, tự quản lý những công việc cụ thể nhất định trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Các cấp chính quyền có những nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực của mình tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được trao. Nhiệm vụ, quyền hạn tự quyết đó được thực hiện thông qua các pháp nhân công quyền như cơ quan đại diện, cơ quan hành chính... Chẳng hạn như ở nước ta là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân. Tuy nhiên hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương vẫn phải luôn đặt dưới sự kiểm tra, giám sát cần thiết của các cơ quan chính quyền trung ương.

2.1.1.4. Khái niệm “Phân quyền”

Phân quyền chính là chuyển giao các quyền hạn và những trách nhiệm liên quan đến các chức năng công cộng từ chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương.

Phân quyền có ba cấp độ. Cấp độ thấp nhất là tản quyền, trong đó các chức năng công cộng sẽ được giao cho các cấp thấp hơn trung ương - với tư cách là "các nhân viên hay các cơ quan" của trung ương- thực hiện. Cấp độ cao hơn một chút là ủy quyền, theo đó chính quyền trung ương uỷ nhiệm các chức năng công cộng cho các địa phương. Ở đây, các địa phương không bị coi là nhân viên hay các cơ quan của trung ương mà chỉ đơn giản là cấp thấp hơn. Cấp độ cao nhất là phân quyền, nghĩa là trung ương từ bỏ chức năng công cộng nào đó và để cho địa phương tự gánh vác lấy các chức năng đó.

Có một số loại phân quyền: phân quyền chính trị, phân quyền hành chính, phân quyền tài chính. Mỗi loại phân quyền này mang những đặc trưng riêng, những hàm ý chính sách riêng, và cần những điều kiện khác nhau để thành công. Tuy nhiên, các loại phân quyền thường được tiến hành đồng thời, nhất là phân quyền tài chính và phân quyền hành chính. Luận án này tập trung vào việc nghiên cứu phân quyền tài chính.

Mặc dù có sự khác nhau về phân cấp và phân quyền như trên, nhưng hiện nay các công trình nghiên cứu của quốc tế và Việt Nam tồn tại tình trạng

sử dụng thiếu thống nhất hai thuật ngữ “phân cấp, phân quyền”. Điều này được thể hiện rõ tại phần tổng quan các tài liệu nghiên cứu liên quan đến phân quyền tài chính ở Chương I. Phân cấp nhấn mạnh đến sự phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền dựa trên sự phù hợp về chức năng, nhiệm vụ, năng lực, điều kiện thực tế từng cấp, nó gắn liền với thứ bậc hành chính giữa các cấp hành chính trong một quốc gia hay một vùng. Trong phân cấp, cấp dưới phục tùng cấp trên. Đối với phân quyền, không tồn tại tính thứ bậc hành chính giữa các đơn vị hành chính như phân cấp, các địa phương có quyền hạn riêng được quy định bởi Hiến pháp và pháp luật, quan hệ giữa các cấp chính quyền do đó là bình đẳng. Việc phân quyền hợp lý, rõ ràng sẽ giúp làm rõ trách nhiệm của từng cấp, và xét về lý thuyết, các địa phương khi được phân quyền sẽ có cơ hội để phát huy quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm, tạo động lực phục vụ cho các lợi ích của địa phương.

- Khái niệm phân quyền tài chính

Phân quyền tài chính có nội hàm rất rộng.

Trong luận án, Nghiên cứu sinh tiếp cận quan niệm cho rằng ***phân quyền tài chính là việc chính quyền trung ương chuyển giao các nhiệm vụ chi và thu ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương***. Một số nhiệm vụ chi và nguồn thu sẽ không còn là của trung ương, mà thành nhiệm vụ chi và nguồn thu của địa phương. Như vậy, phân quyền tài chính cần được xem xét cả ở mặt chi lẫn mặt thu của ngân sách nhà nước, trong đó mặt chi bao gồm việc cung ứng các hàng hoá và dịch vụ công cộng, còn mặt thu bao gồm các khoản thu từ thuế, các khoản hỗ trợ tài chính từ ngân sách cấp trên, và khoản thu từ huy động tài chính (trái phiếu v.v...). Nếu nói các chính sách công cộng bao gồm ba giai đoạn lần lượt là hoạch định, huy động nguồn tài chính và thi hành, thì việc chuyển giao quyền hạn về hoạch định và thi hành chính là phân quyền tài chính ở mặt chi. Còn việc chuyển giao nhiệm vụ huy động nguồn tài chính chính là phân quyền tài chính ở mặt thu. *Bảng 1.1* khái quát hai hình thái phân quyền khi nhìn từ chi ngân sách cũng như từ thu ngân sách.

Bảng 1.1: Các hình thái phân quyền tài chính

Nhìn từ chi tài chính	Phân quyền trong việc hoạch định, lập chính sách	
	Phân quyền trong việc thi hành chính sách	
Nhìn từ thu tài chính	Tăng thu thuế địa phương	(1) quyền lựa chọn sắc thuế (2) quyền lựa chọn thuế suất (3) quyền trung thu thuế

Nguồn: Nguyễn Bình Giang, 2003, Tổng quan lý thuyết về phân quyền tài chính. Tạp chí Nghiên cứu Tài chính, số tháng 8 và tháng 9.

Phân quyền tài chính ở mặt chi là việc chuyển giao quyền thiết kế và sản xuất các hàng hoá công cộng từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Song không phải hàng hoá công cộng nào cũng có thể chuyển giao, mà chỉ những hàng hoá chuẩn công cộng¹ thôi, chẳng hạn như giáo dục, y tế. Còn các hàng hoá công cộng thuần túy như quốc phòng, ngoại giao sẽ vẫn phải do trung ương nắm giữ, và gọi là hàng hoá công cộng quốc gia.

Trong chế độ *tập quyền tài chính hoàn toàn* ở mặt chi, trung ương sẽ nắm giữ hết việc thiết kế và sản xuất tất cả các hàng hoá công cộng. Còn trong chế độ *phân quyền tài chính hoàn toàn*, cả quyền sản xuất lẫn thiết kế các hàng hoá chuẩn công cộng đều do địa phương đảm nhiệm. Giữa hai thái cực đó, nghĩa là trong một chế độ *phân quyền tài chính hạn chế*, quyền sản xuất hàng hoá công cộng được giao cho địa phương, nhưng quyền thiết kế vẫn nằm trong tay chính quyền trung ương.

Nhưng chính quyền địa phương dựa vào nguồn tài chính nào để cung ứng các hàng hóa công cộng được giao cho mình? Về lý thuyết, địa phương phải dựa vào thu từ thuế địa phương là chính. Vậy, sắc thuế nào nên giao cho chính quyền địa phương nắm giữ?

¹ Hàng hóa công cộng là hàng hóa có tính chất không thể cạnh tranh và không thể bài trừ. Hàng hóa nào mà cả hai tính chất đều cao thì chính là hàng hóa công cộng thuần túy. Những hàng hóa mà cả hai tính chất đều thấp thì đều là hàng hóa tư nhân. Những hàng hóa ở giữa hai loại trên là hàng hóa chuẩn công cộng.

Một sắc thuế địa phương tốt cần thoả mãn các nguyên tắc của sắc thuế nói chung và các nguyên tắc riêng của thuế địa phương. Do đó, tiêu chí để quyết định một sắc thuế địa phương sẽ khắt khe hơn nhiều so với thuế nói chung.

Có ba nguyên tắc chung về thuế. Đó là công bằng, trung lập và đơn giản. Công bằng tức là người có thu nhập cao hơn phải đóng thuế nhiều hơn (đánh thuế dựa vào năng lực) và người hưởng nhiều dịch vụ công cộng hơn phải đóng thuế nhiều hơn (đánh thuế dựa vào lợi ích). Trung lập tức là việc đặt ra sắc thuế này không ảnh hưởng đến quá trình quyết định các hoạt động kinh tế của cá nhân và các doanh nghiệp, không cản trở các hoạt động kinh tế đó. Còn đơn giản tức là chi phí của việc trưng thu sắc thuế này không lớn.

Bảng 1.2: Các nguyên tắc đối với thuế địa phương

	Ba nguyên tắc chung về thuế	Bốn nguyên tắc riêng về thuế địa phương
Thuế quốc gia	<i>phải thoả mãn</i>	
Thuế địa phương	<i>phải thoả mãn</i>	<i>phải thoả mãn</i>

Nguồn: Nguyễn Bình Giang, 2003, Tổng quan lý thuyết về phân quyền tài chính. Tạp chí Nghiên cứu Tài chính, số tháng 8 và tháng 9.

Bốn nguyên tắc riêng của thuế địa phương bao gồm nguồn thu ổn định, phân bố đồng đều giữa các địa phương, cơ sở thuế phải bất biến, và địa phương phải có trách nhiệm tài chính. Nhiệm vụ của chính quyền địa phương là cung cấp các dịch vụ công cộng địa phương, và việc cung cấp này phải ổn định bất chấp tác động của những biến động kinh tế, vì thế nguồn thu từ các thuế địa phương không thể không ổn định.

Trong cùng một nước mà năng lực tài chính giữa các địa phương không đồng đều sẽ là điều khó chấp nhận, vì lợi ích ròng (lợi ích thu được từ sử dụng dịch vụ công cộng địa phương trừ đi thiệt hại do phải đóng thuế địa phương) của người nộp thuế giữa các địa phương cũng sẽ không công bằng. Do đó,

nguồn thu tự chủ từ thuế địa phương cần phải đồng đều giữa các địa phương. Nếu nguyên tắc này không được đảm bảo thì mất công bằng sẽ nảy sinh.

Nguyên tắc riêng thứ ba của thuế địa phương không thể thiếu vì lý do sau. Trong phạm vi một nền kinh tế quốc gia, mỗi nền kinh tế địa phương sẽ là một nền kinh tế mở vì giữa các địa phương không thể có các thủ tục hành chính, pháp luật và thuế quan áp dụng cho các yếu tố sản xuất của nhau. Nói cách khác, kinh tế quốc gia là thị trường chung thống nhất của các nền kinh tế địa phương. Vì thế, có thể có nhiều yếu tố sản xuất sẽ di chuyển từ địa phương này sang địa phương khác. Cơ sở thu của một sắc thuế mà lại di chuyển qua lại giữa các địa phương, thì sắc thuế đó không thể làm thuế địa phương được vì quyền hạn của địa phương đối với sắc thuế này (quyền qui định thuế suất, quyền trung thu) sẽ bị hạn chế. Hơn nữa, nó có thể gây ra cạnh tranh thuế theo chiều ngang giữa các địa phương. Tóm lại, cơ sở thu của các sắc thuế địa phương cần phải cố định (bất biến).

Cuối cùng, quan hệ giữa chi ngân sách cho các dịch vụ công cộng và mức độ chịu thuế cần phải được công khai và rành mạch đối với nhân dân địa phương (người nộp thuế địa phương) để họ thấy được mức thuế mà họ phải chịu có phù hợp với mức dịch vụ công cộng địa phương mà họ được nhận hay không. Vấn đề xuất khẩu thuế có thể sẽ nảy sinh khi trách nhiệm tài chính của địa phương không đủ hoặc không rành mạch.

Trong thực tế, có rất ít sắc thuế thỏa mãn đủ tất cả các điều kiện ấy. Do đó, sắc thuế nào thỏa mãn được gần đủ nhất các điều kiện trên có thể xem là một sắc thuế địa phương tốt và trở thành nguồn thu riêng của địa phương. Một ví dụ về sắc thuế thỏa mãn gần đủ nhất các điều kiện nghiêm ngặt trên là thuế tài sản. Các loại thuế sử dụng đất, thuế chuyển nhượng đất đai, các loại phí cũng có thể trở thành thuế địa phương. Như vậy, có thể thấy rằng nguồn thu từ thuế của chính quyền địa phương sẽ không nhiều vì có ít sắc thuế đủ điều kiện làm thuế địa phương và số thu của mỗi sắc thuế này cũng không

lớn. Điều này có nghĩa là các sắc thuế đem lại nguồn thu rất lớn như thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng, và thuế xuất nhập khẩu phải được đặt dưới sự quản lý của chính quyền trung ương.

Phân quyền tài chính gắn với phân quyền chính trị và hành chính

Lý luận chuẩn tắc về phân quyền tài chính cho rằng, phân quyền tài chính được tiến hành trên cơ sở cân nhắc giữa chi phí và lợi ích. Tuy nhiên, trong thực tế, quyết định phân quyền tài chính dựa vào nhiều yếu tố khác, bao gồm cả yếu tố hành chính và chính trị [18].

Khái niệm về lợi ích và chi phí của phân quyền tài chính mới được phát triển từ sau chiến tranh thế giới thứ hai, và nhất là từ những năm 1970 đến nay. Song, mức độ phân quyền tài chính tương đối cao đã thấy ở Mỹ từ trước những thời điểm này. Các nhà nghiên cứu về phân quyền tài chính đều nhận định rằng, nói chung, những nước theo chế độ hành chính liên bang sẽ có mức độ phân quyền tài chính cao hơn những nước có chế độ hành chính đơn nhất. Tất nhiên, nhận định này không phải luôn luôn đúng, vì có những nước theo chế độ hành chính liên bang là Brazil, Ấn Độ và Malaysia, song mức độ phân quyền tài chính ở những nước đó lại không cao. Tuy nhiên, hiện tượng này có thể do trình độ phát triển kinh tế. Ngoài ra, quan sát tình hình tiến hành phân quyền tài chính ở nhiều nước trên thế giới, nhất là những nước đang phát triển và chuyển đổi, có thể thấy một sự thật: phân quyền tài chính được xem là một bộ phận của phân quyền hành chính, là điều kiện cho phân quyền hành chính thành công. Ở một số nước ở Mỹ La-tinh, Đông Á và Đông Nam Á, châu Phi, phân quyền tài chính lại được xem là một bộ phận của cải cách thể chế chính trị theo hướng dân chủ hóa và tản quyền

Tại Trung Quốc, mối quan hệ về tài chính giữa chính quyền địa phương với Trung ương luôn cho thấy đặc tính tập trung cao độ, điều này rõ ràng không có lợi cho việc phát huy tính tích cực chủ động của chính quyền địa phương, vừa hạn chế sự phát triển của thị trường. Cùng với chủ trương đi sâu

cải cách toàn diện trong lĩnh vực kinh tế kể từ Đại hội Đảng XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc đến nay, vai trò giữa Nhà nước và thị trường đã được định vị lại, chức năng quyền hạn và thu chi tài chính của chính quyền địa phương các cấp đã được xác định một cách khoa học, bảo đảm cho sự phát triển lành mạnh của thị trường và nâng cao năng lực quản lý điều tiết vĩ mô của chính quyền, thực hiện thành công mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế nhanh bền vững. Cơ sở lý thuyết cho việc xác định chức năng quyền hạn về quản lý tài chính của chính quyền địa phương các cấp, giải thích một cách khoa học về tính hợp lý và tất yếu của sự tồn tại chính quyền địa phương, Trung Quốc đã tham khảo và vận dụng một cách chọn lọc một số lý thuyết về phân quyền tài chính phương Tây.

2.1.2. Một số lý thuyết về phân quyền tài chính

2.1.2.1. Phân quyền tài chính trong kinh tế học phương Tây

a) Hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ nhất

Quá trình phát triển của lý thuyết phân quyền tài chính phương Tây trước tiên phải nói đến hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ nhất (First Generation Fiscal Federalism, FGFF) gắn liền với sự phát triển của lý thuyết tài chính công diễn ra vào thập niên 50 thế kỷ trước với các đại diện nổi bật là Charles Mills Tiebout, Wallace E Oates và Richard A. Musgrave [69]. Quan điểm hạt nhân của nó có thể khái quát: Nếu như quyền lực phân phối tự liệu sản xuất được chuyển giao ngày càng nhiều về các chính quyền địa phương, vậy thông qua cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương có thể phản ánh một cách tốt nhất xu hướng nhu cầu của người nộp thuế.

Charles Mills Tiebout với lý thuyết “bỏ phiếu bằng chân” (*voting with one's feet*)

Trước Tiebout, lý thuyết phân quyền tài chính tồn tại một câu hỏi chưa được giải đáp, đó là cử tri có tự nguyện tập trung sinh sống xung quanh chính quyền địa phương hay không và đưa ra yêu cầu chính quyền này phải cung

cấp phúc lợi tối đa cho họ hay không, bởi nếu chỉ tập trung vào phân tích chính quyền địa phương hoạt động hiệu quả hơn trung ương trong một vài lĩnh vực nào đó, vậy rõ ràng phân quyền địa phương sẽ mất đi cơ sở cho việc nó được bầu chọn.

Tiebout trong tác phẩm *A pure Theory of Local Expenditures* năm 1956 [120] đã đưa ra lý thuyết “bỏ phiếu bằng chân”, cho rằng người dân sẽ dĩ muốn tập trung sinh sống tại một nơi mà chính quyền địa phương có thể cung cấp dịch vụ bao gồm hàng hóa công và trung thu thuế, tức giá cả chi trả cho việc sử dụng hàng hóa dịch vụ công là vì sinh sống có lợi nhất cho bản thân. Khi người dân tìm thấy được một nơi phù hợp với mục tiêu của mình nhất, họ sẽ tự nguyện cư trú sinh sống tại đó, lao động, ủng hộ sự quản lý và tiếp nhận các dịch vụ được cung cấp bởi chính quyền địa phương. Quá trình này chính là “bỏ phiếu bằng chân”.

Lý thuyết này được Tiebout đưa ra dựa trên 7 giả thiết sau:

- Mọi người được tự di chuyển, giá thành di chuyển bằng 0
- Hoạt động của chính quyền địa phương không gây ra tác động ngoại lai.
- Mọi người nắm rõ được mọi tình hình liên quan đến cung ứng dịch vụ công và thuế thu của mỗi khu vực.
- Số lượng các khu vực là đủ nhiều, mỗi một người đều có thể tìm thấy nơi đáp ứng được nhu cầu về dịch vụ công của mình.
- Giá thành đơn vị dịch vụ công là không đổi, điều đó có nghĩa là nếu như dân số cư dân gia tăng thì tổng giá thành cũng gia tăng, tình hình thu chi sẽ phù hợp với quy mô dân số trong khu vực.
- Dịch vụ công được cung cấp dựa trên thu thuế đối với tài sản theo tỷ lệ.
- Chính quyền địa phương có thể ban hành một số luật hay quy định nhằm thu hút mọi người về địa phương mình sinh sống.

Thông qua cơ chế “bỏ phiếu bằng chân”, Tiebout đã luận chứng về mô hình cân bằng trong cung cấp dịch vụ hàng hóa công của chính quyền địa

phương, nếu như người dân có quyền tự do di chuyển và lựa chọn, vậy thì (1) chính quyền các địa phương sẽ mô phỏng, học hỏi lẫn nhau để nâng cao năng lực phục vụ và thu thuế, sự cạnh tranh này sẽ góp phần tối đa hóa lợi ích trong toàn xã hội. (2) Những người có sở thích nhu cầu tương tự nhau sẽ tập trung về một nơi, các dịch vụ công sẽ được cung cấp cho người dân với giá thành thấp nhất. (3) Người dân luôn có xu hướng từ nơi có giá thành dịch vụ cao chuyển đến nơi giá thành có dịch vụ thấp, cố gắng cho thấy xu hướng nhu cầu của mình, và địa phương sẽ nỗ lực đáp ứng có hiệu quả các nhu cầu đó. Khi họ di chuyển đến nơi mà các nhu cầu của mình được đáp ứng tốt hơn, giữa các địa phương sẽ có sự cạnh tranh giống như giữa các công ty để tranh giành khách hàng, từ đó giúp nguồn lực xã hội được phân phối có hiệu quả.

Trước Tiebout lý thuyết phân quyền tài chính chủ yếu đặt chính quyền trung ương vào điều kiện môi trường tối ưu để tiến hành phân tích mà không tính đến sai lầm trong nhận định xu hướng nhu cầu người dân của chính quyền trung ương. Lý thuyết của Tiebout đã giải thích được một số hiện tượng của cuộc sống xã hội. Nếu như một xã hội có được thông tin đầy đủ, hoạt động kinh tế cơ bản được xác định, khi đó sẽ không có sự khác biệt giữa chính quyền trung ương với địa phương trong cung cấp dịch vụ hàng hóa công. Thế nhưng, thực tế chính quyền trung ương không thể xác định chính xác được xu hướng nhu cầu của người dân, dẫn đến hàng hóa dịch vụ công có thể cung cấp thừa, hoặc thiếu, hoặc không phù hợp. Vậy nếu chính quyền địa phương có thể làm tốt hơn việc đó, thì rủi ro trong cung cấp dịch vụ hàng hóa công sẽ được chuyển giao cho chính quyền địa phương. Đồng thời một khi người dân lựa chọn sinh sống tại một khu vực hay địa phương nào đó, một phần nguyên nhân là do khu vực hay địa phương này có cơ sở hạ tầng phát triển tốt hơn và thuế suất tương đối thấp. Mặc dù vậy nhược điểm của lý thuyết này là mô hình mà nó đưa ra có sự khác biệt lớn so với thực tế nên tính khả thi của nó khá hấp dẫn chế độ phân quyền có thể khiến phân phối nguồn lực trong xã hội trở nên không hiệu quả.

Lý thuyết phân quyền tài chính của Wallace E Oates, định lý phân quyền Oates

Oates trong tác phẩm Fiscal Federalism xuất bản năm 1972 đã đưa ra lý luận phân quyền cho sự tồn tại của tài chính địa phương [88]. Oates cho rằng đối với một sản phẩm công cộng nào đó - sự tiêu thụ sản phẩm công cộng này được định nghĩa là phổ biến đối với tất cả người dân trong khu vực, đồng thời giá thành để cung cấp cho đơn vị sản phẩm này của chính quyền trung ương hay địa phương là bằng nhau - vậy thì, chính quyền địa phương cung cấp cho người dân của địa phương mình sản lượng hàng hóa hiệu quả Pareto sẽ luôn hiệu quả hơn bất kỳ lượng hàng hóa đặc thù hay tương tự nào được cung cấp bởi chính quyền trung ương cho toàn thể người dân. Bởi chính quyền địa phương gần gũi với người dân của địa phương mình hơn, hiểu rõ hơn mong muốn, nhu cầu của người dân sinh sống tại địa phương. Điều này có nghĩa là nếu như chính quyền địa phương có thể cùng khả năng cung ứng một hàng hóa dịch vụ công tương tự như chính quyền trung ương, vậy để chính quyền địa phương cung ứng thì mức sản lượng hàng hóa sẽ hiệu quả hơn.

Cơ sở nhận thức cho việc xây dựng định lý này là chính quyền địa phương cấp càng thấp càng hiểu rõ tình hình thực tế và xử lý tốt các thông tin về nhu cầu nguyện vọng của người dân (hiển nhiên nếu trong điều kiện thông tin hoàn hảo chính quyền trung ương cũng có thể đáp ứng được, nhưng rõ ràng đây là điều không thể nếu phải quản lý quá nhiều khu vực rộng lớn. Đồng thời dưới áp lực chính trị chính quyền trung ương khó có thể cung cấp sản phẩm công cộng theo những mức độ khác nhau phù hợp tương ứng với tình hình thực tế từng khu vực); chuyển giao quyền và trách nhiệm cho chính quyền địa phương có thể giúp nâng cao tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương, đồng thời giúp người dân địa phương dễ dàng giám sát hoạt động thu chi của chính quyền; chuyển giao quyền và trách nhiệm cho chính quyền địa phương giúp quản lý tốt hơn các hạng mục công; trách nhiệm cung ứng dịch vụ được chuyển giao xuống dưới giúp thúc đẩy tinh thần đổi mới của

chính quyền địa phương. Điểm hạn chế của nó là để thực hiện việc phân quyền mang lại lợi ích cho người dân thì cần phải có một loạt các điều kiện làm tiền đề, ví như tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương, nguồn lực tài chính đủ mạnh, quyền tự chủ tài chính và cả hệ thống quản lý tài chính hiệu quả... mà những điều này thường khó được đảm bảo tại các nước đang phát triển trong đó có Trung Quốc.

Lý thuyết phân quyền chức năng phân phối tối ưu của Richard A. Musgrave

Lý thuyết phân quyền tài chính “chức năng phân phối tối ưu” được đề cập đến trong tác phẩm *The Theory of Public Finance* của Musgrave [119]. Cơ cấu tài chính của một quốc gia tuy được quyết định bởi yếu tố chính trị và lịch sử là chủ yếu, nhưng vẫn còn có những yếu tố gây ảnh hưởng khác. Tại sao có một số chức năng tài chính lại được giao cho các cấp chính quyền tương đối tập quyền, và một số chức năng tài chính khác lại được trao cho chính quyền cấp tương đối thấp, hiển nhiên trong đó phải có nguyên nhân về kinh tế hoặc nguồn lực phân phối hợp lý. Vấn đề trọng tâm của lý thuyết này là giải quyết câu hỏi “cung ứng hàng hóa và dịch vụ công nên được xây dựng trên cơ sở chế độ tập quyền trung ương hay phân quyền địa phương? Nếu như là phân quyền địa phương, vậy nên xây dựng thể chế quản lý tài chính như thế nào mới có thể cung cấp những hàng hóa dịch vụ công này một cách tốt nhất.”

Musgrave xuất phát từ ba chức năng của tài chính đã phân tích tính hợp lý và tất yếu của sự tồn tại chính quyền trung ương và địa phương, cho rằng trung ương thực hiện chức năng quản lý kinh tế vĩ mô và tái phân phối thu nhập, trong khi đó chức năng phân phối các nguồn lực nên do chính quyền địa phương thực hiện, như vậy, có thể phân phối căn cứ theo sự khác biệt về nhu cầu của từng địa phương, có lợi cho nâng cao hiệu quả kinh tế và phúc lợi đến người dân, mặt khác còn có thể giúp xác định rõ các nguyên tắc thu thuế giữa

trung ương với địa phương. Về mặt phân phối nguồn lực, dựa theo phạm vi hưởng lợi từ các hàng hóa dịch vụ công, chính quyền Trung ương và địa phương có sự khác nhau về chức năng, ví dụ như các hàng hóa dịch vụ mang tính phổ biến trong cả nước như quốc phòng, tư pháp, cơ sở hạ tầng giao thông... nên do Trung ương cung cấp. Ngược lại nhưng loại hàng hóa dịch vụ công có phạm vi hưởng lợi nhỏ hơn có thể chuyển giao cho chính quyền địa phương, ví như giáo dục, y tế, trị an và một số hạng mục hạ tầng giao thông khu vực, chúng hướng đến đối tượng cung cấp chính là người dân địa phương.

Ngoài ra, có thể kể đến quan điểm của D.E. Wildasin khi cho rằng phân phối thu nhập của quá trình phân quyền hóa sẽ tạo ra tác động ngoại lai, nếu như chính quyền địa phương thứ cấp thực hiện các chính sách về phân phối thu nhập, vậy thì người giàu có sẽ nơi có thuế thấp hơn, điều đó khiến phân phối thu nhập của địa phương ban đầu do không còn duy trì được thu nhập như trước mà không còn cung cấp đủ các dịch vụ hay hàng hóa công. Cơ sở của lý thuyết này xuất phát từ chức năng phân phối thu nhập. Lý thuyết phân quyền tài chính truyền thống chủ trương chính quyền trung ương nên và đủ khả năng phát huy vai trò ảnh hưởng lớn hơn so với chính quyền địa phương. Có điều vấn đề xuất hiện khi người dân có quyền lựa chọn khu vực sinh sống cho mình. Nếu chính quyền địa phương thực thi các chính sách đảm bảo công bằng trong phân phối thu nhập và tái phân phối thu nhập, người nghèo sẽ có xu hướng di chuyển với những nơi này để sinh sống, ngược lại người giàu sẽ chuyển đi, đây rõ ràng là viễn cảnh mà chính quyền địa phương không muốn nhìn thấy, từ đó đưa ra nhận định sẽ là không phù hợp nếu để chính quyền địa phương đảm nhận chức năng phân phối thu nhập.

Tóm lại, lý thuyết phân quyền tài chính thuộc thể hệ thứ nhất đã chứng minh tính tất yếu của phân quyền tài chính. Do tồn tại tình trạng thị trường mất hiệu quả, vậy nên thị trường không thể cung cấp các sản phẩm công cộng, hoặc có thể nhưng không đủ để đáp ứng nhu cầu của người dân. Vì vậy mà

chính quyền phải đảm nhận chức năng này. Kinh tế học cổ điển khi phân tích về sản phẩm công cộng chỉ coi chính phủ, hay nhà nước là một chính thể mà không xét đến ảnh hưởng trong cung cấp sản phẩm công cộng của các chính quyền địa phương cấp dưới. Quan điểm chủ đạo của những Tiebout, Oates, Musgrave, hay Stigler, Echechen cho rằng do phần lớn sản phẩm công cộng đều mang tính khu vực địa phương, mà chính quyền địa phương lại có ưu thế hơn khi gần gũi với người dân thuộc quyền quản lý, hiểu rõ về nhu cầu, nguyện vọng của người dân, bởi vậy mà thông qua việc phân quyền tài chính cùng với phân công rõ chức năng nhiệm vụ, giao chính quyền địa phương cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính địa phương, còn chính quyền trung ương sẽ cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính toàn quốc, điều này sẽ giúp đẩy mạnh phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi cho người dân.

b) Hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ hai

Hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ nhất tuy đã không còn phân tích nhà nước hay chính phủ trong hình hài một chính thể thống nhất mà đã tách thành chính quyền trung ương và nhiều cấp chính quyền địa phương, tuy nhiên giả thiết được đặt ra vẫn là một môi trường điều kiện hoàn hảo, ở đó quan chức chính quyền đặc biệt tận tâm tận tụy quan tâm đến người dân, tất cả vì lợi ích của dân, và chỉ cần được cung cấp đầy đủ nguồn lực, chính quyền cho dù trung ương hay địa phương cũng sẽ tự động cung cấp hàng hóa, dịch vụ công thỏa mãn nhu cầu người dân. Hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ hai (Second Generation Fiscal Federalism - SGFF) phê phán giả thiết này, cho rằng nó phi thực tế, khó có thể tồn tại trong hiện thực cuộc sống. Với các đại diện tiêu biểu như Qian Ying Yi và Roland, B.R. Weingast, D.E.Wildasin..., SGFF chú ý nhiều hơn đến tìm lời giải đáp cho vấn đề làm thế nào để có thể xây dựng được một cơ chế hữu hiệu giúp động viên khích lệ những người hoạch định chính sách công, bàn về mô hình hoạt động của chính quyền địa phương thay vì tập trung vào phân công chức năng nhiệm vụ và trách nhiệm cung ứng sản

phẩm công cộng. SGFF quan tâm đến ba nội dung chính: (1) Những người tham gia vào quá trình chính trị (bao gồm cả quan chức và cử tri) đều có mục tiêu riêng của mình, họ luôn tìm cách tối đa hóa lợi ích bản thân trong các điều kiện chính trị nhất định²; (2) Thông tin bất đối xứng. Nhấn mạnh đến ý nghĩa hạt nhân của thông tin bất đối xứng trong lý thuyết phân quyền tài chính. Từ góc độ này, SGFF chủ trương áp dụng một số tiến bộ lý luận mới của kinh tế học vi mô đương đại vào trong lĩnh vực tài chính, đưa những thành quả phát triển của kinh tế học vi mô như sự tương thích động lực (Incentive compatibility) hay học thuyết thiết kế cơ chế (mechanism design theory) vào hệ thống lý thuyết của mình, thường xuyên sử dụng lý thuyết ủy thác - đại diện để phân tích mối quan hệ chính trị trong chính quyền³; (3) Mối quan hệ giữa phân quyền tài chính với tăng trưởng kinh tế.

Mối quan hệ giữa phân quyền tài chính với tăng trưởng kinh tế đặc biệt nhận được sự quan tâm nghiên cứu trong nhiều năm qua. Phần lớn các quan điểm đều ủng hộ phân quyền tài chính có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Đối tượng nghiên cứu là các quốc gia có hình thức nhà nước đơn nhất hoặc liên bang, khảo sát số liệu thu chi tài chính để chỉ ra ảnh hưởng của phân quyền tài chính đối với tăng trưởng kinh tế. Yilmaz thông qua khảo sát nghiên cứu lượng hóa chỉ tiêu thu chi tài chính từ năm 1971 đến 1990 của 17 quốc gia theo hình thức đơn nhất và 13 quốc gia chế độ liên bang, bao gồm cả các quốc gia phát triển và công nghiệp hóa mới nổi, nhận thấy phân quyền tài chính của

² Tối đa hóa phúc lợi xã hội không phải là ưu tiên của chính quyền, mà là tối đa hóa dự toán, bởi vậy nếu không có sự quản lý kiểm soát, chính quyền sẽ không ngừng bóp nặn các nguồn lực kinh tế xã hội, mở rộng quy mô bản thân, từ đó gây tổn hại đến lợi ích xã hội. Phân quyền là biện pháp khả thi để hạn chế mở rộng quy mô của chính quyền trung ương (hoặc cấp trên so với cấp dưới). Đây là một quá trình tái phân phối lợi ích diễn ra liên tục, mà kết quả của nó phần nhiều được quyết định bởi tình trạng phân bổ quyền lực chính trị trong nội bộ chính quyền các cấp.

³ Giữa cơ quan lập pháp với công chúng xã hội, cơ quan lập pháp với cơ quan hành chính, chính quyền trung ương với chính quyền địa phương có nhiều kiểu quan hệ ủy thác - đại diện. Do những chủ thể đại diện - ủy thác khó tránh khỏi tình trạng bất đối xứng về thông tin, lợi ích, quyền lực, nên trong quá trình vận hành của thể chế tài chính dễ phát sinh vấn đề người đại diện. Chính quyền địa phương các cấp và quan chức chính quyền địa phương các cấp đều muốn tối đa hóa lợi ích cá nhân, cũng giống như người đại diện trong doanh nghiệp, chỉ cần không bị kiểm soát sẽ xuất hiện hành vi trục lợi, xa rời lợi ích của quần chúng và ý muốn cấp trên, cho nên phân quyền tài chính cần đảm bảo được “sự tương thích động lực” giữa lợi ích của quan chức chính quyền với người dân địa phương. Bởi vậy hệ lý thuyết này còn được gọi là “chủ nghĩa liên bang kiểu thị trường thúc đẩy” (Market-Preserving Federalism).

các chính quyền địa phương thuộc quốc gia theo hình thức nhà nước đơn nhất có tác động thúc đẩy tăng trưởng GDP bình quân đầu người rõ rệt hơn so với quốc gia theo chế độ liên bang. Một số quan điểm khác lại cho rằng phân quyền tài chính lại đi ngược với tăng trưởng kinh tế, thể hiện ở các nghiên cứu của Davoodi, Zou Heng Fu, Zhang Tao; Đối với các quốc gia đang phát triển mức độ phân quyền càng cao tăng trưởng GDP bình quân càng thấp, nghiên cứu của Enikolopov và Zhuravskaya; phân quyền tài chính và tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ hình cung, mức độ phân quyền quá cao hay quá thấp đều không có lợi cho tăng trưởng kinh tế - nghiên cứu của Thieben.

Bảng 1.3: So sánh các hệ lý thuyết phân quyền

Quá trình phát triển	Đại diện tiêu biểu	Nội dung cơ bản
Hệ lý thuyết phân quyền thứ nhất (FGFF)	Charles Mills Tiebout, Wallace E Oates, Richard A Musgrave...	Chính quyền địa phương nắm lợi thế về thông tin, do đó sẽ hiệu quả hơn trong việc cung ứng các sản phẩm công cộng mang tính địa phương
Hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ hai (SGFF)	Qian Ying Yi và Roland, B.R. Weingast, D.E.Wildasin...	Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân quyền tài chính (thúc đẩy hoặc kìm hãm); Áp dụng lý luận kinh tế học vi mô đương đại vào lĩnh vực tài chính và hệ thống lý thuyết

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp.

2.1.2.2. *Mô hình phân quyền tài chính của Trung Quốc và sự khác biệt với các mô hình truyền thống*

a) Sự vận hành của chính quyền Nhà nước tại Trung Quốc

Để có thể hiểu về phân quyền tài chính tại Trung Quốc, trước hết cần có một cái nhìn khái quát về sự vận hành của chính quyền Nhà nước, hoạt động thực thi chính sách và mối quan hệ giữa trung ương với địa phương.

Nhà nước Trung Quốc được hình thành dựa trên những đặc điểm hoàn cảnh môi trường xã hội và con người đặc thù, từ đó mang trong mình một vài đặc điểm như sau:

Chế độ đơn nhất và tính khu vực tự trị cùng tồn tại song song. Hình thức kết cấu Nhà nước của Trung Quốc là chế độ đơn nhất, nó được quyết định bởi truyền thống lịch sử, cơ cấu dân tộc và cả đặc điểm địa lý. Để thực hiện quyền lãnh đạo thống nhất tập trung của trung ương, các cơ quan Đảng và Chính quyền tăng cường công tác lãnh đạo quản lý về mọi mặt đối với tất cả các địa phương. Trước cải cách mở cửa, Nhà nước nắm trong tay quyền lực rất lớn, số lượng các bộ, ban ngành nhiều, quyền lực tập trung tối đa vào tay Nhà nước. Thế nhưng với đặc điểm địa lý và dân số của mình, thật khó để chính quyền trung ương có thể quản lý một lúc diện tích đất đai rộng lớn cùng dân số hơn 1,4 tỷ dân (số liệu năm 2020, nếu tính ở thời điểm nước Trung Quốc mới thành lập thì dân số Trung Quốc khi đó gần 541 triệu dân, chiếm gần 22% dân số thế giới), bởi thế mà các địa phương cần có quyền tự chủ nhất định, đặc biệt các khu vực dân tộc càng cần có quyền tự trị lớn hơn.

Hành chính chủ đạo. Để bảo đảm hiệu quả hoạt động và sự lãnh đạo tập trung thống nhất của các cơ quan chính quyền, tại Trung Quốc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong lãnh đạo quản lý, điều này khiến quyền hạn thực tế của các cơ quan hành chính là rất lớn. Hành chính chủ đạo là một mô hình giám sát quản lý giúp tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và hiệu quả hoạt động hành chính, về cơ bản sự vận hành của nó là tập trung.

Quan hệ quản lý theo chiều dọc. Trong mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền, các cấp chính quyền khác nhau có sự thống nhất cao độ về cơ cấu tổ chức và chức năng quyền hạn, nhiệm vụ theo chiều dọc. Nói cách khác, trong mô hình quản lý này mỗi một cấp chính quyền sẽ quản lý một sự việc tương tự như nhau. Các cấp hành chính từ trung ương, tỉnh, huyện cho đến cấp phường, trấn có sự thống nhất cao độ về quyền lập pháp, nhiệm vụ quyền

hạn và cơ cấu chính quyền, mỗi cấp chính quyền đều xử lý những công việc được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên giao cho. Điều này tự nhiên tạo ra “một sợi dây xuyên suốt” trong hệ thống lãnh đạo từ trên xuống dưới của Trung Quốc.

Hoạt động chỉ đạo, phục vụ, thu thuế và phân phối của chính phủ. Đây là những hoạt động thực thi quyết sách của Đảng và Nhà nước. Quốc Vụ viện (Chính phủ) thông qua ban hành các văn bản pháp quy hành chính, chính sách kinh tế xã hội, quy hoạch phát triển xã hội ... để *chỉ đạo toàn diện* mọi mặt đời sống xã hội, trong đó vai trò của văn bản pháp quy hành chính là nổi bật nhất. *Về phục vụ*, là chính phủ phục vụ các địa phương, phục vụ đất nước, thể hiện trong các lĩnh vực như xây dựng kinh tế, phục vụ hoạt động lao động và cuộc sống của toàn thể nhân dân, cụ thể gồm cung cấp thông tin, kỹ thuật; cung cấp các kênh huy động vốn và của cải vật chất; phát triển ngoại thương; cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao du lịch...; cung cấp hạ tầng cơ sở, bảo hiểm, tài chính...

Chính phủ thực hiện *tái phân phối thu nhập quốc dân và phân phối các nguồn lực* phát triển đất nước. Chính phủ căn cứ theo các quyết sách của Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc - Dự toán ngân sách quốc gia được phê chuẩn, biểu hiện ở các hạng mục chi ngân sách - để thực hiện tái phân phối thu nhập quốc dân. Đối với phân bổ nguồn lực và cơ hội, thể hiện ở việc lựa chọn vị trí triển khai xây dựng các hạng mục nhiệm vụ lớn; các chính sách ưu đãi về thuế, khuyến khích đầu tư dành cho đối tượng cụ thể..., nhiệm vụ thuộc về Quốc vụ viện và các cơ quan trực thuộc Quốc vụ viện. Điều này tạo ra một hiện tượng tiêu cực là tình trạng chạy dự án, chạy chính sách, chỉ chính quyền địa phương có hành vi “thiết lập quan hệ” với các cơ quan trung ương để được “quan tâm” đến trong phân bổ nguồn lực và cơ hội.

Mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Trung Quốc là quốc gia có diện tích và dân số lớn, về cơ cấu hành chính được chia thành 34 khu hành

chính cấp tỉnh, gồm 23 tỉnh, 5 khu tự trị, 4 thành phố trực thuộc và 2 đặc khu hành chính. Phía dưới có 334 khu hành chính dưới cấp tỉnh, 2851 khu hành chính cấp huyện, 39.888 khu hành chính cấp hương xã. Mối quan hệ giữa trung ương và địa phương có ý nghĩa vô cùng quan trọng, theo hiến pháp, trong nhiều trường hợp chính quyền trung ương không trực tiếp quản lý các chính quyền địa phương dưới cấp tỉnh, cho nên tại Trung Quốc khi nói quan hệ giữa chính quyền trung ương với địa phương tức chỉ quan hệ giữa trung ương với địa phương cấp tỉnh, với đặc điểm nổi bật là bảo vệ quyền uy trung ương cùng với tôn trọng lợi ích địa phương (các tỉnh).

Hiến pháp nước CHND Trung Hoa quy định “Phân chia quyền lực của các cơ cấu Nhà nước giữa trung ương và địa phương tuân theo nguyên tắc phát huy đầy đủ tính chủ động và tích cực của địa phương dưới sự chỉ đạo thống nhất của trung ương”. Cái gọi là bảo vệ quyền uy trung ương tức chỉ cơ quan chính quyền các cấp trong cả nước tự giác khẳng định, phục tùng và tiếp nhận sự lãnh đạo giám sát của trung ương Đảng và Quốc vụ viện trên cơ sở chế độ pháp luật quốc gia. Nguyên tắc này được xác lập dựa trên các yếu tố mang tính lịch sử và cả thực tiễn của đất nước. Với tôn trọng lợi ích địa phương, không đơn thuần mang ý nghĩa trao quyền, nhượng quyền, mà nó bao hàm xây dựng một cơ chế lãnh đạo giám sát, phân công và hợp tác hiệu quả giữa trung ương với địa phương. “Tôn trọng” ở đây biểu hiện ở địa phương từ vị trí khách thể đã trở thành chủ thể tương tác với trung ương trong hệ thống quyền lực quốc gia. “Lợi ích” cũng mang hàm nghĩa lớn hơn cách hiểu thông thường. Theo cách hiểu truyền thống, khi bàn đến phát huy tính tích cực của địa phương thường nhấn mạnh tới “tính đặc thù”, nhấn mạnh đến lợi thế thấu hiểu tình hình khu vực quản lý của chính quyền địa phương, khiến các chính sách hay sản phẩm công cộng xuất phát từ trung ương khó thích ứng với từng địa phương cụ thể. Tuy nhiên “tính đặc thù” cần được tiếp cận từ hai góc độ, thứ nhất là những đặc thù mang tính tự nhiên, ví như điều kiện

tự nhiên, phong tục tập quán, trình độ phát triển vốn có. Thứ hai là đặc thù mang tính toàn cục, tức “đặc thù” được ban cho, ví như tính đặc thù của các đặc khu hành chính, các khu công nghiệp, tính đặc thù của một thủ đô, tỉnh hội của một tỉnh. Hai kiểu đặc thù này đều mang đến lợi ích nhất định cho địa phương, song tính chất là hoàn toàn khác nhau. Xác định rõ về tính đặc thù và quan hệ lợi ích để khẳng định về sự thống nhất chỉ đạo từ trung ương với phạm vi tự chủ của địa phương. Ví dụ: Giữa Trung ương Đảng với tỉnh ủy là quan hệ lãnh đạo. Mọi công tác của tỉnh đều phục tùng theo sự chỉ đạo của Trung ương. Người chịu trách nhiệm chính của Tỉnh ủy (Bí thư Tỉnh ủy) thông thường đều là Ủy viên Trung ương Đảng (có 6 địa phương là Ủy viên Bộ Chính trị là Bí thư Thành ủy Bắc Kinh, Bí thư Thành ủy Thiên Tân, Bí thư Thành ủy Trùng Khánh, Bí thư Thành ủy Thượng Hải, Bí thư Khu ủy Tân Cương, Bí thư Tỉnh ủy Quảng Đông). Tỉnh trưởng hoặc Thị trưởng cấp tỉnh một số địa phương là Ủy viên Trung ương hoặc Ủy viên Dự khuyết. Một số chức danh khác tại các địa phương có thể là Ủy viên Dự khuyết Trung ương (Bí thư Thành ủy của thành phố trung tâm của cấp Tỉnh, người đứng đầu một số Ban của Đảng bộ cấp tỉnh). Ngoài ra, nhiều vị trí quan trọng của Tỉnh ủy, Chính quyền địa phương đều là đại biểu Đại hội Đảng toàn quốc, điều này có lợi cho tổ chức Đảng cấp tỉnh tham gia vào mọi quyết sách của công tác Đảng trong tỉnh; giữa Quốc vụ Viện với chính quyền tỉnh cũng là quan hệ chỉ đạo, được quyết định bởi chế độ đơn nhất. Theo hiến pháp thì Quốc vụ viện có 18 quyền, và mỗi một quyền đều cho thấy sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp đối với chính quyền tỉnh. Chính quyền tỉnh phải báo cáo về công tác của địa phương lên Quốc vụ viện, kết quả của nó có ý nghĩa quyết định đối với sự nghiệp chính trị của các quan chức tỉnh. Tại các khu tự trị dân tộc, quyền tự chủ còn mở rộng hơn so với các tỉnh hay thành phố trực thuộc, ví dụ như có quyền hạn ban hành các chính sách, quy định mang tính đặc thù để đẩy nhanh phát triển kinh tế văn hóa địa phương trên cơ sở tuân thủ hiến pháp và pháp luật,

ngoài ra còn có quyền xin ý kiến của trung ương để thay đổi hoặc ngừng thi hành các quyết định, mệnh lệnh hay chỉ thị của cơ quan trung ương mà không phù hợp với tình hình thực tế của địa phương; thu nhập tài chính của địa phương tự trị dân tộc được tự chủ quyết định, trường hợp thiếu kinh phí trung ương sẽ hỗ trợ.

b) Mô hình phân quyền tài chính của Trung Quốc

Phân quyền tài chính tại Trung Quốc vừa có điểm cơ bản của phân quyền tài chính truyền thống, vừa mang nét đặc sắc được quyết định bởi thể chế chính trị và cả các yếu tố văn hóa lịch sử của nước này.

(1) Phân quyền tài chính của Trung Quốc được hình thành trên cơ sở tập quyền về chính trị và phân quyền về kinh tế. Thể chế phân quyền tài chính Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở ủy thác giữa trung ương với địa phương cấp dưới. Có điều khác với các quốc gia phương Tây khi phân quyền tài chính đi kèm với phân quyền chính trị, vị trí của quan chức địa phương được quyết định bởi lá phiếu bầu của cử tri thuộc khu vực quản lý, bởi vậy họ phải chịu trách nhiệm trực tiếp với cử tri của mình, thì tại Trung Quốc chỉ có phân quyền về mặt kinh tế, còn chính trị là tập trung cao độ. Tập quyền về chính trị có thể giúp trung ương thông qua cơ chế đánh giá sát hạch miễn nhiệm quan chức để thể hiện hiện được triệt để ý chí lãnh đạo của trung ương tại cơ sở.

Chính quyền trung ương thông qua “thước đo cạnh tranh” giữa các chính quyền địa phương để gây ảnh hưởng lên địa phương. Khái niệm “Thước đo cạnh tranh” được Shleifer đề cập đến sớm nhất và áp dụng vào trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Trong mô hình của shleifer, cho dù nhà quản lý chỉ có rất ít thông tin về môi trường kinh doanh của doanh nghiệp bị quản lý trên một thị trường nào đó, sử dụng phương pháp thước đo cạnh tranh vẫn có thể đạt được kết quả quản lý lý tưởng trên mọi thị trường. Nếu như các doanh nghiệp bị quản lý không hoàn toàn giống nhau, nhà quản lý cần nắm được thông tin về sự khác biệt đó mới có thể đạt được kết quả quản lý trong

điều kiện thông tin đầy đủ. Khi đó, các nghiên cứu của Nalebuff và Stiglitz cho thấy, phương án thước đo cạnh tranh có thể dẫn đến khó khăn về mặt tài chính của một vài doanh nghiệp trong khi một số doanh nghiệp khác lại có được quá nhiều lợi ích kinh tế bởi nắm được thông tin. Trong hệ thống chính trị, chính quyền địa phương nắm lợi thế thông tin vượt trội so với người dân trong các hoạt động của mình, cử tri chỉ có cách tham khảo hoạt động của chính quyền địa phương khác để đánh giá về, hay nói cách khác là thông qua thành tích của chính quyền địa phương khác để đánh giá thành tích địa phương mình (thước đo so sánh), quan chức địa phương muốn có được tín nhiệm của cử tri phải học theo địa phương khác để phát triển kinh tế. Kiểu cạnh tranh từ dưới lên trên này giữa chính quyền địa phương cùng cấp sẽ giúp nâng cao hiệu quả vận hành của bộ máy chính quyền và phần nào ngăn ngừa tình trạng lạm quyền.

Tại Trung Quốc lại là sự cạnh tranh từ trên xuống dưới, tức đánh giá của lãnh đạo cấp trên là thước đo quan trọng nhất đối với thành tích chính trị của quan chức chính quyền địa phương chứ không phải là sự hài lòng của dân chúng. Chính quyền trung ương thống nhất chiến lược phát triển kinh tế xã hội toàn quốc theo từng chu kỳ, mỗi địa phương sau đó đề ra chiến lược phát triển kinh tế xã hội của mình, và thành tích của quan chức địa phương sẽ được xác định bởi mức độ hoàn thành các mục tiêu đề ra. Kết quả đánh giá này đem đến sự thăng tiến về chức vụ và chế độ đãi ngộ kèm theo, cộng với tư duy nhiệm kỳ, nên mục tiêu hàng đầu trong thời gian đương nhiệm của quan chức chính quyền địa phương là phải đảm bảo đạt được mục tiêu, theo đó tập trung vào những nhiệm vụ mục tiêu có thể đánh giá dễ dàng thay vì các mục tiêu khó đánh giá hoặc mất nhiều thời gian mới cho thấy kết quả rõ rệt. Một ví dụ của tình trạng này là trong một thời gian dài sau cải cách mở cửa, dưới sức hiệu triệu của chủ trương “lấy phát triển kinh tế làm trung tâm”, Trung Quốc đã trải qua giai đoạn phát triển thần tốc, tốc độ tăng trưởng GDP trở thành chỉ tiêu đánh giá hàng đầu thành tích chính

trị của quan chức địa phương, và nó được đánh đổi bởi môi trường bị hủy hoại, bất bình đẳng về thu nhập, tham nhũng tràn lan... Những vấn đề vốn không bao giờ được lòng dân chúng.

(2) *Phân quyền tài chính từ trên xuống dưới*. Lý thuyết phân quyền tài chính truyền thống như phân tích ở phần trên, cho rằng nếu như chính quyền địa phương và chính quyền trung ương đều có khả năng cung cấp được cùng một loại sản phẩm công, vậy thì chính quyền địa phương chịu trách nhiệm cung cấp sản phẩm đó sẽ đem lại hiệu quả hơn, đó là kiểu phân quyền “từ dưới lên trên”. Trên lý thuyết phân quyền tài chính sẽ giúp chính quyền địa phương có được quyền tự chủ trong ban hành một số quyết sách và thu chi tài chính, trở thành chủ thể độc lập có thể mưu cầu lợi ích cho địa phương mình, từ đó tạo động lực cho địa phương phát triển kinh tế. Nhưng thực tế, nếu không tính giai đoạn xây dựng thể chế kinh tế kế hoạch tập trung cao độ trong những năm đầu sau khi nước Trung Quốc mới thành lập, thì cho đến năm 1980 thực hiện chế độ khoán tài chính hay trách nhiệm tài chính, và năm 1994 là chế độ chia thuế đã bảo đảm cho chính quyền trung ương có được nguồn lực tài chính và năng lực điều tiết vĩ mô đủ mạnh để hoàn thành được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội lớn. Các hạng mục cải cách đều do trung ương ban hành chủ trương chính sách, địa phương chịu trách nhiệm thực hiện, đây là *kiểu phân quyền “từ trên xuống dưới”*, trong mô hình này, trung ương nắm toàn quyền lập pháp và hành pháp về thuế. Tại Trung Quốc, ảnh hưởng từ quá trình lập pháp về thuế lớn hơn nhiều chính quyền địa phương, nó được biểu hiện ở giai đoạn đầu chính quyền trung ương còn trực tiếp ban hành các quy định về thuế mang tính toàn quốc và những quy định khác phù hợp với địa phương, sau đó dần dần Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và các cơ quan thường vụ của Đại hội, cho đến Quốc vụ viện và các bộ, ngành trực thuộc được giao nhiệm vụ ban hành chế độ thuế quan và xây dựng luật về thuế, địa phương hầu như không có tác động gì vào quá trình này. Quan hệ lệ thuộc về

thể chế quản lý hành chính khiến các mối quan hệ liên quan đến tài chính của chính quyền bị tác động, chức năng quản lý, giám sát của chính quyền địa phương không được bảo đảm, từ đó mà dễ nảy sinh lợi ích nhóm giữa các cơ quan lập pháp và hành pháp.

Chế độ khoán tài chính và phân chia thuế mang đến hai bộ mặt về ngân sách. Giai đoạn thực hiện khoán tài chính, nguồn thu về địa phương không ngừng tăng lên, điều này dẫn đến tình trạng “địa phương giàu - trung ương nghèo”. Sau khi tiến hành cải cách chế độ phân chia thuế, các nguồn thu từ địa phương dần dần được chuyển về trung ương, nhưng các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội vẫn tiếp tục được truyền đạt từ trung ương xuống địa phương, tạo ra tình trạng tiềm lực tài chính không tương xứng với nhiệm vụ chính trị. Điều này khiến chính quyền địa phương ngày càng ỷ lại vào phân bổ ngân sách và các hạng mục công trình hỗ trợ từ trung ương để cung cấp sản phẩm công cộng cho người dân, tính tích cực của địa phương trong huy động nguồn vốn bị hạn chế. Cần phải nói thêm rằng, cùng với việc đi sâu cải cách kinh tế đặc biệt mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, sự tồn tại của các đặc khu kinh tế được trao quyền trong hoạch định ban hành các chính sách đặc thù nhằm trở thành đầu tàu phát triển kinh tế trong cả nước dường như cho cảm giác chính quyền trung ương đã nâng cao hơn quyền tự trị của chính quyền địa phương (nhất là tại các đặc khu kinh tế). Ví dụ như Luật ngân sách nước CHND Trung Hoa bản sửa đổi năm 2018 vẫn giữ nguyên nội dung “một cấp chính quyền, một cấp ngân sách”; “ngân sách được Đại hội Đại biểu nhân dân phê chuẩn, không qua trình tự theo quy định pháp luật thì không được điều chỉnh. Chi tiêu của chính quyền các cấp, các bộ ngành, đơn vị phải căn cứ vào ngân sách đã được phê chuẩn, hạng mục không có trong dự toán không được phép chi.” Vậy là như đã phân tích, phân quyền kiểu này không hề thay đổi bản chất tập quyền khi mà quyền lập pháp và quyền hành chính thu thuế đều do trung ương quyết định.

Đồng thời, do những ràng buộc bởi chế độ hộ khẩu mà điều kiện tiền đề để cơ chế “bỏ phiếu bằng chân” phát huy tác dụng là không có, người dân có thể bức xúc trước những bất cập của đời sống, nhưng họ không có nhiều lựa chọn cho việc di dời sang nơi khác, và cũng chẳng có cách nào để quyết định số phận chính trị những quan chức địa phương mình, vai trò giám sát của người dân cũng không có nhiều ý nghĩa.

Như vậy, phân quyền tài chính tại Trung Quốc không có tính chất phân quyền điển hình của lý thuyết phân quyền. Về vấn đề này Qian và Roland sớm đã gọi tên là “*phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc*”. Do ảnh hưởng của thể chế chính trị đơn nhất, *phân quyền tài chính Trung Quốc tồn tại song song với quản lý chính trị từ theo chiều dọc từ trên xuống dưới*, chính quyền địa phương dưới áp lực của kết quả đánh giá thành tích chính trị mà cùng tham gia vào cuộc đua về GDP hay một chỉ tiêu nào đó được xác định bởi cấp trên. Thể chế tập quyền chính trị tạo ra một mô hình quản trị và cơ chế động viên khích lệ theo kiểu chịu trách nhiệm với cấp trên, tăng cường quản lý cấp dưới, trong khi đó ưu thế thông tin vốn có của chính quyền cơ sở lại không được phát huy. Điều này dẫn đến sai lệch về cơ cấu thu chi công, tâm lý coi nặng cung cấp sản phẩm công cộng mới (số lượng) mà xem nhẹ tính thiết thực của nó, xem nhẹ chất lượng phục vụ người dân ngày càng nghiêm trọng. Đối với tác động của phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc với tăng trưởng kinh tế, hiện giới học giả Trung Quốc tồn tại hai luồng quan điểm. Một là, vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế của chính quyền địa phương là một trong những nguyên nhân quan trọng giúp mang lại “kỳ tích tăng trưởng” của Trung Quốc. Hai là, năng lực cung cấp sản phẩm công cộng của chính quyền địa phương không bảo đảm, tức mặc dù đã đầu tư vào y tế, giáo dục, giao thông, môi trường không ít nhưng người dân vẫn chưa hài lòng, và chính phân quyền tài chính là căn nguyên sâu xa dẫn đến kết cấu tăng trưởng mất cân đối, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, chênh lệch giàu nghèo và chênh lệch giữa các vùng miền... Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII

Đảng Cộng sản trung Quốc cho rằng do phân chia trách nhiệm giữa trung ương và địa phương về nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm đối với các hạng mục dịch vụ công tồn tại quá nhiều vấn đề, khiến thể chế phân quyền tài chính với thực hiện chuyển đổi phương thức phát triển kinh tế hiện nay, và thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển bền vững nảy sinh mâu thuẫn nội tại. Thực chất, đây là hai mặt của một vấn đề phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc.

(3) Cơ sở pháp lý yếu kém

Xét ở góc độ pháp luật mà nói, phần lớn các quốc gia đều xây dựng bộ quy phạm pháp luật về phân quyền tài chính - hệ thống quy định pháp luật từ hiến pháp cho đến các bộ luật, từ đó bảo đảm phân rõ trách nhiệm quyền hạn của các cấp chính quyền. Hiến pháp nước Mỹ và luật cơ bản của Đức đều giới định rõ ràng quan hệ giữa trung ương với địa phương ở tầng hiến pháp, hay Luật Tài chính, Luật Tài chính địa phương... của Nhật cũng có sự xác định cụ thể mối quan hệ trung ương - địa phương. Hiện Trung Quốc chỉ có Luật Ngân sách ban hành năm 1995 và sửa đổi năm 2018, quản lý phân quyền tài chính bằng pháp luật bởi vậy mà chưa có được công cụ đủ mạnh. Trong một thời gian dài từ khi thành lập nước CHND Trung Hoa cho đến năm 1994, cải cách về phân quyền tài chính tại Trung Quốc chỉ được triển khai dựa trên các văn bản như Quyết định, Thông báo... được ban hành bởi Trung ương và Quốc vụ viện, quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương chỉ được xác định dựa trên các văn bản không có tính quy phạm pháp luật như vậy. Các chính sách điều chỉnh này thường thiếu đi tính khoa học mà mang nặng ý chí chủ quan, thiếu các trình tự điều chỉnh và tiêu chuẩn điều chỉnh, và bởi vậy mà khi áp dụng vào thực tiễn thường xuất hiện bất cập, thậm chí nó còn là kết quả của các cuộc mặc cả thương thảo về lợi ích giữa trung ương với địa phương hay giữa các địa phương với nhau. Theo thống kê, trước cải cách mở cửa, những năm 50 thế kỷ trước Trung Quốc thực hiện 5 lần điều chỉnh về thể chế tài chính, thập niên 60 là 2 lần, giai đoạn 1970 - 1976 là 5 lần... tổng cộng 12 lần điều chỉnh.

**Bảng 1.4: So sánh phân quyền tài chính truyền thống
và phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc**

Nội dung	Phân quyền tài chính truyền thống	Phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc
<i>Mối quan hệ với chính trị</i>	Phân quyền chính trị gắn với phân quyền tài chính	Tập quyền chính trị - phân quyền tài chính
	Cạnh tranh từ dưới lên trên (<i>Sự hài lòng của người dân địa phương quyết định vận mệnh chính trị lãnh đạo địa phương</i>)	Cạnh tranh từ trên xuống dưới (<i>đánh giá của lãnh đạo cấp trên là thước đo quan trọng nhất</i>)
	Quản lý chính trị từ dưới lên trên	Quản lý chính trị theo chiều dọc từ trên xuống dưới
<i>Mô hình phân quyền</i>	Phân quyền tài chính từ dưới lên trên	Phân quyền tài chính từ trên xuống dưới
	“Bỏ phiếu bằng chân” phát huy tác dụng	“Bỏ phiếu bằng chân” không phát huy tác dụng
<i>Cơ sở pháp lý</i>	Hiệu quả	Yếu kém

Nguồn: “Đông Á: Con đường dẫn đến phục hồi năm 1999” của Ngân hàng Thế giới

c) Những nghiên cứu lý thuyết mới về phân quyền tài chính tại Trung Quốc hiện nay

Lý thuyết tài chính Trung Quốc hiện đại nói chung và lý thuyết về phân quyền tài chính hiện đại Trung Quốc nói riêng có thể lấy dấu mốc vào năm 2013, thời điểm Tổng bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình sử dụng khái niệm “trạng thái bình thường mới” để nói đến vấn đề phát triển kinh tế xã hội khi đó, và để có thể phù hợp với tình hình mới, Trung Quốc cần xây dựng một chế độ tài chính hiện đại mới trên cơ sở hiện có.

Như đã phân tích ở các phần trước, chỉ tiêu tăng trưởng GDP, hay nói cách khác là tăng trưởng kinh tế luôn là một yếu tố đặc biệt quan trọng quyết định việc điều chỉnh các chính sách về tài chính tại Trung Quốc, đây cũng là tiêu chí then chốt đánh giá thành tích chính trị của quan chức Trung Quốc tại địa phương, một nguyên nhân dẫn đến nảy sinh các vấn đề tiêu cực mà phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc mang lại. Do đó, một chế độ tài chính hiện đại phù hợp với những thay đổi của tình hình thế giới cũng như thực trạng phát triển kinh tế Trung Quốc từ trước đó đòi hỏi cần phải có sự điều chỉnh về tư duy cho đến chính sách phát triển kinh tế, cụ thể bao gồm tư tưởng tăng trưởng bao trùm thay thế cho tăng trưởng GDP, lý thuyết tài chính hiện đại, “lý thuyết tài chính nước lớn” gắn với chiến lược “vành đai con đường” BRI.

(1) Tăng trưởng bao trùm.

Tăng trưởng bao trùm là cơ sở về mặt tư tưởng trong xây dựng một chế độ tài chính hiện đại tại Trung Quốc. Trong phạm vi luận án này, nghiên cứu sinh xin phép không bàn sâu về nội hàm, đặc trưng của tăng trưởng bao trùm của các nghiên cứu chung trên thế giới mà chỉ tập trung vào quan điểm của Trung Quốc mà thôi.

Tổng Bí thư ĐCS Trung Quốc Tập Cận Bình tại cuộc họp của Bộ Chính trị Trung Quốc ngày 29 tháng 7 năm 2014 từng nhấn mạnh rằng, phát triển phải là phát triển một cách khoa học, tuân theo các quy luật kinh tế; phải là sự phát triển bền vững, tuân theo các quy luật tự nhiên; phải là sự phát triển mang tính bao trùm, tuân theo các quy luật xã hội. Ở đây, *phát triển mang tính bao trùm, tuân theo các quy luật xã hội* là sự thể hiện mối quan hệ phát triển toàn diện giữa con người với phát triển khoa học và phát triển bền vững. Mọi thành quả của phát triển đều phục vụ cho con người, phát triển kinh tế phải đồng thời đảm bảo lợi ích của đất nước, thiên nhiên, xã hội và con người. Như vậy, hàm nghĩa của tăng trưởng bao trùm được hiểu theo ba tầng nghĩa. Về mặt kinh tế, phải là tăng trưởng, tăng trưởng về số lượng đi kèm với chất

lượng, tăng trưởng hiệu quả, bền vững. Về mặt xã hội, đó là đảm bảo sự bình đẳng về cơ hội, tức mọi thành viên trong xã hội, đặc biệt là các nhóm người yếu thế và doanh nghiệp nhỏ đều có thể tham gia, cống hiến và được hưởng lợi từ phát triển kinh tế một cách bình đẳng. Về mặt sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường, là con người chung sống hài hòa với thiên nhiên, vừa đảm bảo các nhu cầu vật chất và tinh thần của con người hiện tại, vừa không làm mất đi cơ sở phát triển của thế hệ sau, không hy sinh môi trường thiên nhiên vì mục tiêu tăng trưởng kinh tế.

Mở rộng sang lĩnh vực tài chính, chìa khóa của tăng trưởng bao trùm là làm rõ vai trò, chức năng của chính phủ và thị trường. Việc phát huy các chức năng của Chính phủ cần dựa vào các nguồn thuế, tức đối tượng nộp thuế và hoạt động kinh tế thị trường. Có thể nói xác định rõ con đường và biện pháp cụ thể để thực hiện tăng trưởng bao trùm là bước đi đầu tiên trong việc thúc đẩy cải cách chế độ tài chính và thuế tại Trung Quốc. Tăng trưởng bao trùm về tài chính yêu cầu Nhà nước không chỉ chú trọng đến vấn đề tái phân phối thành quả của phát triển, mà còn phải đảm bảo việc không ngừng tạo ra các cơ hội phát triển mới, nỗ lực làm cho mỗi một người dân bình thường đều được đảm bảo cơ hội phát triển bình đẳng bằng sự nỗ lực chính đáng của bản thân. Với định hướng chỉ đạo của tư tưởng tăng trưởng bao trùm, trung ương hướng đích đến của tái phân phối thu nhập tới các mục tiêu tạo môi trường phát triển bình đẳng, cung cấp hàng hóa dịch vụ công thiết yếu cho người dân, giải quyết vấn đề việc làm và nâng cao toàn diện chất lượng cuộc sống nhân dân cả về vật chất lẫn tinh thần. Chính quyền địa phương được dỡ bỏ gánh nặng của mục tiêu tăng trưởng GDP để hướng đến các chính sách kinh tế xã hội phục vụ cho người dân nhiều hơn.

(2) Lý thuyết tài chính hiện đại.

Một chế độ tài chính hiện đại được nhận định sẽ là nền tảng cho việc thực hiện hiện đại hóa hệ thống quản trị quốc gia. Theo quan điểm của các

nhà nghiên cứu Trung Quốc, chế độ tài chính hiện đại bao gồm một *chế độ quản lý ngân sách hiện đại, chế độ thuế thu hiện đại và quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương hài hòa.*

Lý thuyết tài chính hiện đại đặt ra những yêu cầu thực tiễn trong công tác tài chính Trung Quốc như sau: Một là, xây dựng và quy phạm hóa thể chế quản lý ngân sách hiệu quả, bao gồm công khai minh bạch chế độ dự toán ngân sách của các cơ quan chính phủ; sắp xếp tổ chức các hoạt động của cơ quan chính phủ một cách hợp lý, thực hiện chi có trọng điểm và hoàn thiện chế độ dự toán ngân sách; từng bước xây dựng cơ chế cân đối ngân sách qua từng năm; cải tiến chế độ chi thường xuyên và phân bổ ngân sách nhằm đảm bảo công bằng trong phân phối; quy phạm hóa hoạt động tài chính đất đai và đầu tư, liên doanh của chính quyền địa phương; căn cứ theo quy định pháp luật xóa bỏ những chính sách ưu đãi thuế không còn phù hợp. Hai là, cải cách hệ thống thuế hiện nay, tiếp tục đẩy mạnh cải cách đối với một số loại thuế lớn, từng bước hoàn thiện thể chế thuế hiện đại. Ba là, tiếp tục điều chỉnh mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương. Căn cứ vào thuộc tính và công năng cơ bản của những loại thuế khác nhau để làm rõ trách nhiệm thu thuế giữa trung ương và địa phương. Đối với các nguồn thu thuế có tính linh hoạt, phổ biến và phát huy được vai trò tái phân phối thì thuộc về trung ương, nguồn thu thuế ổn định và phụ thuộc vào lợi thế thông tin của địa phương thì thuộc về địa phương. Tiếp tục nhấn mạnh đến vai trò của trung ương đối với các hạng mục liên quan đến an ninh quốc gia và thị trường, bên cạnh đó là vai trò của địa phương trong cung ứng dịch vụ công cụ thể có tính khu vực.

(3) “Lý thuyết tài chính nước lớn” và sáng kiến “Vành đai, con đường” (BRI)

Lý thuyết tài chính nước lớn ra đời và thu hút sự quan tâm của nhiều học giả Trung Quốc gắn liền với đề xuất sáng kiến “Vành đai con đường”, phù hợp với những đổi mới trong quan niệm phát triển đất nước, yêu cầu cơ

bản của trở dậy hóa bình và biến động của tình hình quốc tế. Lý thuyết tài chính nước lớn yêu cầu Trung Quốc phải xây dựng một nền tài chính phù hợp với trật tự mới của kinh tế toàn cầu, phát huy hơn nữa vai trò quản trị toàn cầu hóa tài chính của Trung Quốc.

Lý thuyết *tài chính nước lớn* đòi hỏi phải xây dựng hệ thống tài chính tập trung và bền vững hơn. Tài chính tập trung có thể đảm bảo rằng trung ương có được các nguồn thu tài chính dồi dào giúp tái phân bổ trên phạm vi cả nước để đạt được sự công bằng trong phát triển kinh tế giữa các khu vực; một ý nghĩa khác của tập trung tài chính là trả lại nhiều chức năng tài chính có phần phân tán hiện nay về cho các cơ quan tài chính, làm cho ngành tài chính thực sự phát huy vai trò thúc đẩy hiện đại hóa năng lực quản trị quốc gia. Tính bền vững của tài chính đề cập đến việc đảm bảo những thành tựu của phát triển kinh tế được đến với mọi thành viên trong xã hội cũng như đảm bảo công bằng về cơ hội phát triển kinh tế dưới sự chỉ đạo của tư tưởng tăng trưởng bao trùm. Ngoài ra, tài chính nước lớn cũng đòi hỏi Trung Quốc phải gánh vác trách nhiệm quốc tế mới phù hợp với vị thế một nước lớn. Điều này đòi hỏi các doanh nghiệp Trung Quốc phải tích cực “hướng ra bên ngoài” hơn và chính phủ Trung Quốc cần tiến hành trao đổi và hợp tác quốc tế với thái độ cởi mở hơn. Hỗ trợ phát triển kinh tế “hướng ra bên ngoài” thông qua mạng lưới các thỏa thuận về thuế quốc tế, tăng cường chủ quyền về thuế và quyền phát ngôn về thuế trong các hoạt động kinh tế quốc tế của Trung Quốc.

2.1.3. Lợi ích và hạn chế của phân quyền tài chính

2.1.3.1. Lợi ích

Phân quyền tài chính dường như đã trở thành xu hướng trong cải cách thể chế tài chính của nhiều quốc gia, đặc biệt là đối với các quốc gia đang phát triển đều coi đây là một trong những biện pháp nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giảm đói nghèo, nâng cao tính hiệu lực hiệu quả của bộ máy hành chính nói chung. Nước Nga sau Liên Xô cũng chuyển dần quyền ban

hành chính sách kinh tế cho các chính quyền địa phương cùng với thực hiện tư hữu hóa và thị trường hóa trên toàn quốc, những quốc gia có diện tích rộng lớn, hệ thống chính quyền nhiều cấp và phân quyền đã trở thành truyền thống như Mỹ, Đức, Canada thậm chí cả Trung Quốc... cũng nhấn mạnh đến việc trao quyền nhiều hơn cho các chính quyền cấp dưới. Vậy phân quyền tài chính có lợi ích gì, dựa trên cơ sở tổng hợp các lý thuyết về phân quyền tài chính nêu trên, có thể chỉ ra một số nội dung cơ bản sau:

(1) Với lợi thế rõ ràng, chính quyền địa phương có thể nhanh chóng nắm bắt được tâm tư nguyện vọng, nhu cầu của người dân thuộc khu vực quản lý, do đó phân quyền tài chính, trao quyền cung cấp sản phẩm công cộng cho chính quyền địa phương sẽ giúp *tối ưu hóa và nâng cao hiệu quả phân phối các nguồn lực trong xã hội*. Điều này rất có ý nghĩa đối với các quốc gia kém và đang phát triển có nguồn ngân sách tài chính trung ương hạn chế.

(2) Cũng với lợi thế gần dân hơn so với chính quyền trung ương, các thông tin phát sinh tích cực hay tiêu cực trong khu vực sẽ nhanh chóng được chính quyền địa phương nắm bắt, kịp thời đưa ra biện pháp giải quyết. Phân quyền giúp chính quyền địa phương phát huy được ưu thế về thông tin, có lợi cho việc đáp ứng nhu cầu nguyện vọng cũng như xử lý các vấn đề bức xúc của người dân, cung cấp những sản phẩm công cộng thiết thực nhất phù hợp, *góp phần nâng cao đời sống nhân dân*.

(3) Giữa các chính quyền địa phương có sự cạnh tranh trong nâng cao năng lực cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cho người dân, và trong bản thân nội bộ chính quyền địa phương các quan chức chính quyền cũng tìm cách ban hành nhiều chính sách kinh tế tốt, quan tâm đến đời sống người dân để nâng cao thành tích của mình. Lý thuyết “bỏ phiếu bằng chân” cho thấy người dân sẽ có xu hướng chuyển đến sinh sống đến khu vực mà mình cảm thấy tốt hơn, bỏ phiếu cho chính quyền làm tốt hơn, nên phân quyền tài chính sẽ giúp *chính quyền địa phương không ngừng đổi mới cơ chế hoạt động, nâng cao tinh thần*

trách nhiệm với công việc, cải thiện mối quan hệ với người dân. Sự cạnh tranh này xét về ý nghĩa toàn cục là động lực cho sự phát triển kinh tế xã hội của cả quốc gia. Mặt khác, người dân cũng có cơ hội để bày tỏ nhiều hơn mong muốn nguyện vọng của mình, tích cực tham gia vào các hoạt động chính trị xã hội tại địa phương cũng như trên phạm vi toàn quốc.

(4) Với giả thiết người dân không bị hạn chế về khu vực mình có thể lựa chọn sinh sống, nếu cảm thấy không hài lòng với chính quyền địa phương hiện tại, và việc bỏ phiếu bằng tay không thay đổi được tình hình, thì họ hoàn toàn có quyền lựa chọn chuyển đi nơi khác. Như vậy chỉ ít *quyền con người được đảm bảo* trong trường hợp này.

(5) *Nâng cao trách nhiệm tài chính.* Trong phân quyền tài chính, ngân sách luôn là mối quan tâm hàng đầu của các chính quyền địa phương. Thu nhập của chính quyền địa phương chủ yếu đến từ các nguồn thu thuế cố định và bộ phận nguồn thuế lưu động, phân tán. Đương nhiên chính quyền phải tìm cách duy trì bổ sung thêm nhiều nguồn thu thuế cố định và giảm dần lượng lưu động, phân tán. Để làm được vậy, chính quyền địa phương cần không ngừng nâng cao trách nhiệm tài chính, mở rộng mạng lưới thu thuế, phát huy đầy đủ tính tích cực của mình trong quản lý và thu thuế để đảm bảo nguồn ngân sách đủ cho việc cung ứng sản phẩm công cộng đến người dân. Chế độ tập quyền tài chính sẽ không có được điều này, thậm chí quan chức chính quyền hoàn toàn có thể sử dụng ngân sách vào các mục đích sai trái, gây thất thoát trong quá trình cung cấp sản phẩm công cộng. Nguyên nhân là vì ỷ lại vào ngân sách trung ương phân bổ, và người dân địa phương này có thể không ủng hộ họ thì địa phương khác cũng sẽ bỏ phiếu cho họ do thiếu thông tin và không chịu ảnh hưởng bởi tác động tiêu cực của những vấn đề trên.

2.1.3.2. Hạn chế

Bên cạnh những quan điểm ủng hộ phân quyền tài chính vì lợi ích nêu trên, thì cũng có không ít lý thuyết cho rằng nên thận trọng khi phân quyền tài

chính, rằng nó không hề ưu việt hơn khi so với tài chính tập quyền. Rõ ràng khi đánh giá một vấn đề cần xem xét bằng tư duy biện chứng, phân quyền hay tập quyền bản thân đều có mặt ưu và nhược, đối với từng lĩnh vực từng sự việc cụ thể mức độ ưu nhược lại được thể hiện khác nhau. Vậy nên để xây dựng một thể chế phân quyền hợp lý, cần phát huy mặt ưu và hạn chế tối đa mặt nhược của nó. Dưới đây là một vài nhược điểm của phân quyền tài chính.

(1) Cần chú ý rằng khi khẳng định phân quyền tài chính sẽ giúp mang lại hiệu quả cao hơn trong cung cấp sản phẩm công cộng dành cho địa phương so với chính quyền trung ương, thì đi kèm với nó là một tiền đề giả thiết là người dân địa phương được độc quyền hưởng thụ sản phẩm công cộng, bởi vậy hoàn toàn có trách nhiệm đóng thuế - mua dịch vụ. Nhưng thực tế lại không như vậy. Sản phẩm công cộng mang thuộc tính chia sẻ cùng hưởng, nó không hoàn toàn thuộc về sở hữu của một cá nhân hay nhóm người nào, nên sản phẩm công cộng của địa phương khu vực này dù ít dù nhiều cũng lan tỏa tác dụng đến địa phương khu vực khác. Thế nên có trường hợp người dân địa phương A đóng thuế để được hưởng thụ toàn bộ lợi ích của sản phẩm công cộng, nhưng thực tế lại phải chia sẻ lợi ích cho người dân địa phương B - người không đóng thuế để hưởng thụ lợi ích của sản phẩm công cộng này. Tuy nhiên, không đảm bảo rằng sau đó người ở địa phương A có thể được sử dụng lợi ích của sản phẩm công cộng ở địa phương B - người đóng thuế ở địa phương B chi trả. Vậy nên tài chính tập quyền trường hợp này sẽ giải quyết tốt hơn so với tài chính phân quyền.

(2) Cạnh tranh và tranh thủ lẫn nhau giữa các địa phương.

Cạnh tranh chủ yếu diễn ra trong vấn đề thuế. Trong các nghiên cứu của Zodrow and Mieszkowski và Kanber and Keen [91], đặt giả thiết môi trường kinh tế giữa các địa phương giống nhau, chính sách thuế khác nhau và hoạch định độc lập. Để đảm bảo ngân sách và thu hút các nguồn thuế vào địa phương mình, chính quyền tìm cách ban hành chính sách ưu đãi về thuế, giảm

thuế. Điều này sẽ không quá lo ngại nếu chỉ diễn ra tại một vài địa phương với tư cách là một phần của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chung của cả nước, nhưng sẽ đặc biệt nguy hại nếu nó diễn ra đồng loạt theo kiểu lợi ích nhóm hoàn toàn không hợp tác không vì lợi ích chung. Khi đó thiệt hại không chỉ là chính các địa phương đó mà còn làm giảm nguồn thu của tài chính quốc gia, lượng sản phẩm công cộng được cung ứng cũng giảm đi và cuối cùng gánh chịu là người dân. Mặt khác thuế suất giảm sẽ trở nên hấp dẫn và thu hút mọi hoạt động kinh tế, ví dụ như các nhà đầu tư sẽ cân nhắc lựa chọn địa phương có năng suất lao động cao hay thuế suất thấp để đầu tư sản xuất kinh doanh. Điều này làm giảm hiệu quả trong phân bổ nguồn lực và cản trở sản xuất phát triển kinh tế.

Vấn đề “lợi dụng”, “tranh thủ” thể hiện trong việc cung ứng sản phẩm công. Quy mô sử dụng sản phẩm công tỷ lệ nghịch với giá thành sản phẩm. Nếu như nhiều địa phương cùng hợp tác để cung ứng một loại sản phẩm đáp ứng nhu cầu của người dân trên nhiều địa phương, khi đó sẽ càng nhiều người dân cùng tham gia chi trả hóa đơn cho sản phẩm đó, giá thành sẽ giảm, mà lợi ích được chia đều. Nhưng cũng có khi địa phương A muốn “tranh thủ” hay “lợi dụng” sản phẩm công cộng của địa phương B, tìm cách che giấu nhu cầu mong muốn của mình, thực hiện chiến lược chủ nghĩa cơ hội để địa phương B phải gánh chịu toàn bộ giá thành sản phẩm công cộng đó. Như vậy, cả hai vấn đề tiêu cực trên đều có thể xảy ra trong điều kiện cạnh tranh thiếu hợp tác giữa các địa phương và năng lực quản lý điều hành kinh tế vĩ mô yếu kém của chính quyền trung ương.

(3) Chức năng cung ứng các sản phẩm công cộng có tính toàn quốc và tái phân phối thu nhập cần do chính quyền trung ương đảm nhận.

Phân quyền tài chính không nên gắn với nghĩa vụ cung ứng các sản phẩm công có tính liên khu vực hay toàn quốc, một phần bởi nguồn lực tài chính không đáp ứng được, một phần bởi dễ xảy ra những trường hợp tiêu cực

như đã phân tích ở trên. Các hạng mục công trình lớn như điện, giao thông quốc lộ, đường sắt, cảng hàng không, an ninh quốc phòng... cần huy động tập trung nguồn lực lớn trong cả nước để triển khai thực hiện.

Đối với chức năng tái phân phối thu nhập, nhiều nghiên cứu cho rằng nếu giao chính quyền địa phương nhiệm vụ này sẽ không mang lại hiệu quả. Nguyên nhân là vì chính quyền địa phương muốn thực hiện mục tiêu tái phân phối thu nhập với quy mô lớn, nâng cao mức trợ cấp cho người có thu nhập thấp tất yếu phải nâng cao mức thuế trung thu của người có thu nhập cao. Kết quả của chính sách này khiến người có thu nhập thấp từ các địa phương khác ò ạt kéo đến, ngược lại người có thu nhập cao từ địa phương này tìm cách rời đi nơi khác. Ngân sách theo đó sụt giảm, trong điều kiện người có thu nhập thấp cần được hỗ trợ tăng lên, miếng bánh đã trở nên bé đi nay lại phải chia ra thành nhiều phần nhỏ hơn, chính sách tái phân phối thu nhập sớm muộn cũng thất bại.

Tóm lại, lý thuyết phân quyền tài chính thế giới đã trải qua một quá trình phát triển không ngừng để phù hợp với từng giai đoạn thực tiễn khác nhau. Các quốc gia khi lựa chọn áp dụng một lý thuyết phân quyền tài chính đều tính toán đến sự tương thích với thể chế chính trị, văn hóa lịch sử của quốc gia mình. Trung Quốc mặc dù không phải là quốc gia đi đầu trong nghiên cứu về lý thuyết phân quyền tài chính, song đã tiếp thu và sáng tạo nên lý thuyết phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc gắn với tính tập quyền cao độ của chính quyền trung ương. Lý thuyết phân quyền tài chính cho đến nay cơ bản đã được định hình, tuy nhiên một trong những vấn đề quan trọng vẫn chưa thực sự đạt được sự thống nhất của các nhà nghiên cứu là tác động của phân quyền tài chính đối với tăng trưởng kinh tế.

2.2. Cơ sở thực tiễn về phân quyền tài chính tại Trung Quốc

Về lý luận, Trung Quốc là một quốc gia tập quyền Trung ương đơn nhất, song trên thực tế lại vận hành như một thể chế liên bang. Tính đơn nhất

thể hiện đậm nét ở mặt chính trị, còn tính liên bang được phản ánh qua hoạt động kinh tế. Mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương kể từ khi nước Trung Quốc mới thành lập năm 1949 đến nay cũng xoay quanh hay vấn đề chính trị và kinh tế này. Về chính trị, địa phương hoàn toàn chấp hành theo các quyết định của Trung ương, nhưng về kinh tế, Trung ương lại phụ thuộc vào địa phương. Thực tiễn trước khi tiến hành phân chia thuế năm 1994, Trung Quốc đã có những bước đi đầu tiên trong việc phân quyền về kinh tế gắn liền với đẩy mạnh chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường của chính sách cải cách mở cửa. Những vấn đề được tính toán đến khi đó là trao quyền, phân quyền, từ tập trung cao độ chuyển sang phân quyền với mức độ phù hợp. Trong những năm đầu của cải cách mở cửa, các ví dụ điển hình, sơ khởi của phân quyền có thể kể đến như chia đất đến từng hộ nông dân, chế độ khoán sản xuất... đã giúp giải phóng sức sản xuất ở khu vực nông thôn. Về phía doanh nghiệp, các chính sách cải cách về thuế, vốn doanh nghiệp, quy định phần lợi nhuận được giữ lại đã từng bước cởi trói, mang lại sức sống cho doanh nghiệp. Đặc biệt, việc thành lập các đặc khu kinh tế, các khu phát triển mới ban đầu chủ yếu tập trung tại các vùng ven biển, phía đông Trung Quốc, sau dần dần mở rộng sang miền trung và tây cũng đã phản ánh tính chất phân quyền giai đoạn này.

Chế độ phân quyền tài chính được Quốc vụ viện Trung Quốc thực hiện vào năm 1980 cho thấy Trung ương đã có sự đánh giá đúng về vai trò của địa phương trong phát triển kinh tế đất nước, theo đó trao thêm nhiều quyền về quản lý kinh tế, quyết định ngân sách tài chính cho địa phương. Từ năm 1980, nhà nước thực hiện phân chia chu thi, phân cấp khoán đối với hệ thống tài chính các tỉnh, thành phố, khu tự trị, thử nghiệm thực hiện phương thức khoán ngân sách đối với các cơ sở văn hoá, giáo dục, khoa học, y tế, cơ quan nông nghiệp và cơ quan hành chính. Một số thành phố và một số ít doanh nghiệp đã thực hiện chương trình thí điểm chuyển lợi nhuận sang thuế và một số cải

cách khác trong hệ thống thuế. Tuy nhiên, những bước đi đầu tiên với tinh thần “dò đá qua sông” cũng đã bộc lộ không ít vấn đề, chủ yếu là địa phương trở nên “giàu có” hơn Trung ương, người dân giàu nước không giàu, tài chính Trung ương hết sức khó khăn, ảnh hưởng đến khả năng phân phối, điều tiết tài chính cả nước. Cụ thể hơn, chế độ khoán tài chính giúp chính quyền địa phương có được quyền tự chủ về thu tài chính. Địa phương muốn phát triển kinh tế, biện pháp tự nhiên sẽ là giảm thuế để gia tăng cạnh tranh, thông qua các ưu đãi về thuế để thu hút doanh nghiệp đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Cách làm này càng được tiếp thêm động lực bởi tiêu chuẩn lấy tăng trưởng GDP để đánh giá về kết quả chính trị của lãnh đạo địa phương. Cạnh tranh giữa các địa phương dẫn đến một kết quả là thuế thu trên cả cả nước ngày càng thấp. Thuế thu được thấp, song địa phương không chấp nhận việc đi vay, một phần cũng còn chịu ảnh hưởng bởi tư tưởng bình quân chủ nghĩa còn sót lại từ thời kinh tế kế hoạch, khiến cho chi tài chính cũng ở mức thấp theo. Một vấn đề khác của cải cách theo chế độ khoán là lợi ích thu được không thực sự thuộc về địa phương. Do nếu thuế thu được từ địa phương càng nhiều đồng nghĩa với việc phải giao nộp cho Trung ương càng nhiều, trong khi đó chi phí đầu vào để tạo nên sự gia tăng đó thì địa phương phải gánh chịu, nói cách khác là giá thành thì địa phương phải chịu, nhưng lợi ích thì thuộc về Trung ương. Tất cả nguyên nhân trên tất yếu dẫn đến tác dụng tiêu cực từ hành vi thu thuế của chính quyền địa phương, sách lược “thu ít chi ít” trở nên phổ biến tại Trung Quốc giai đoạn này. Mọi vấn đề tiêu cực của chính sách khoán cuối cùng Trung ương phải gánh chịu, thâm hụt ngân sách liên tục các năm liền, thậm chí phải đi vay nợ địa phương, việc thực hiện các chức năng điều hành của chính phủ bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

Xét ở khía cạnh kinh tế vĩ mô, có nhiều nguyên nhân góp phần đẩy mạnh quá trình cải cách thể chế tài chính Trung Quốc giai đoạn giữa thập niên 90 thế kỷ trước, như sự tăng trưởng nhanh chóng của các doanh nghiệp

phi quốc hữu trong nền kinh tế thị trường cùng với việc các doanh nghiệp quốc hữu hoạt động thiếu hiệu quả, thua lỗ đã làm gia tăng gánh nặng tài chính cho Nhà nước; cải cách kinh tế khiến quyền lực về chính trị của chính quyền địa phương được tăng cường, quyền lực chính trị tất yếu dẫn đến nhu cầu về quyền lực trong lĩnh vực tài chính tương ứng. Khi đó, cơ chế thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua phân quyền tài chính được xác định như sau: Trong vai trò là một chính sách được quyết định ban hành bởi Trung ương từ trên xuống dưới, phân quyền tài chính mang đến động lực, sự bảo đảm pháp lý và nhất là khơi dậy cũng như làm sâu đậm hơn khát khao thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương. Trên cơ sở đó địa phương nghiên cứu ban hành các chính sách tương ứng nhằm huy động hợp lý các nguồn lực, đầu tư phù hợp cho khu vực doanh nghiệp phi quốc hữu, nâng cao hiệu quả kinh tế. Một chiếc bánh to cùng ăn chung giờ được chia nhỏ ra đã góp phần nâng cao tính tích cực của địa phương, các chính sách cải cách khi đó tại Trung Quốc cơ bản đều xác định rõ cần tiếp tục thực hiện phân quyền đến khu vực doanh nghiệp, phải thực sự làm cho doanh nghiệp hồi sinh.

Cơ chế cạnh tranh bên cạnh có thể dẫn đến tác dụng phụ thiếu tích cực như phân tích ở trên, thì xét ở góc độ tăng trưởng GDP lại có tác dụng thúc đẩy mạnh mẽ. Lãnh đạo địa phương do theo đuổi thành tích chính trị của mình tăng cường cạnh tranh về tăng trưởng GDP, điều này có lợi trong học tập, trao đổi kinh nghiệm cũng như giám sát lẫn nhau giữa các chính quyền ngang cấp, nâng cao được hiệu quả thực thi chính sách. Kiểu động lực khích lệ cạnh tranh vì tăng trưởng này là điểm đặc thù trong các biện pháp thúc đẩy tăng trưởng của Trung Quốc, xuất phát từ hai đặc trưng cơ bản của thực tiễn thể chế chính trị Trung Quốc, một là cơ chế đánh giá thành tích dựa trên tăng trưởng GDP; hai là chế độ bãi nhiệm quan chức cấp trên dựa trên cơ sở ý kiến nhân dân thông qua các cuộc điều tra dân ý. Phân quyền tài chính và phân quyền chính trị mang lại động lực kinh tế và chính trị cho tăng trưởng kinh tế

Trung Quốc, trong đó vai trò của phân quyền chính trị đối với phân quyền tài chính là không nhỏ, bởi nếu không trao quyền, địa phương sẽ không có được không gian chính trị cần thiết để đưa ra các biện pháp phát triển kinh tế, phân quyền tài chính sẽ không thể nào có hiệu quả.

Đồng thời, trong quá trình vận hành nền kinh tế, chính sách khoán đã góp phần khiến chủ nghĩa bảo hộ địa phương có cơ hội phát triển, hình thành nên các khu vực kinh tế khép kín, đóng cửa, điều này hoàn toàn không phù hợp với yêu cầu phải xây dựng một thị trường thống nhất của cải cách mở cửa. Về phía các doanh nghiệp mà nói, dưới chế độ khoán doanh nghiệp vẫn chịu sự kìm hãm nhất định, chủ yếu đến từ sự kiểm soát trực tiếp của cấp hành chính quản lý. Các cấp chính quyền địa phương kiểm soát các doanh nghiệp thuộc phân cấp quản lý căn cứ trên số lợi nhuận doanh nghiệp thu được phải giao nộp. Ví dụ, tại một khu vực có doanh nghiệp trung ương, tỉnh, thành phố, huyện, và các doanh nghiệp này phải giao nộp lợi nhuận lên các cấp trung ương, tỉnh, thành phố và huyện tương ứng, điều này rõ ràng không lợi cho sự lưu thông các yếu tố sản xuất cũng như phát triển lành mạnh của kinh tế thị trường. Như vậy, dù đã trao quyền, nhưng quan hệ phụ thuộc hành chính vẫn kiểm soát hoạt động của các doanh nghiệp, doanh nghiệp chưa thực sự được hồi sinh, chức danh lãnh đạo các doanh nghiệp vẫn được đảm nhiệm bởi những cán bộ nhà nước phân theo các cấp bậc hành chính khác nhau theo quyết định của tổ chức. Đây cũng chính là cơ sở thực tiễn về mặt chính trị để tiến tới cải cách mạnh mẽ hơn nữa phân quyền tài chính.

Tất cả những mặt tích cực và tiêu cực nêu trên diễn ra trên thực tiễn Trung Quốc trong giai đoạn những năm sau khi tiến hành cải cách mở cửa đã đặt ra nhu cầu cần phải xác định một phương hướng cải cách tài chính phù hợp với tiến trình chuyển đổi toàn bộ nền kinh tế xã hội Trung Quốc. Từ những cơ sở lý luận và thực tiễn phát triển đất nước, Trung Quốc từng bước hình thành nên tư duy cải cách phân quyền tài chính dựa trên cơ sở phân chia

thuế vào những năm cuối thập niên 80 và đầu 90 thế kỷ trước. Phân quyền tài chính, thể hiện qua chế độ phân chia thuế năm 1994 là một lựa chọn tất yếu, phản ánh sự chuyển đổi căn bản từ phân quyền hành chính sang phân quyền kinh tế nhằm đáp ứng nhu cầu của kinh tế thị trường. Cũng có thể nói rằng, để xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, bắt buộc phải gắn với việc phân cấp tài chính trên cơ sở phân chia thuế.

2.3. Tiêu chí đánh giá phân quyền tài chính và các nhân tố ảnh hưởng đến phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc

2.3.1. Tiêu chí đánh giá phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc

Khác với các quốc gia phương Tây theo chế độ liên bang thực hiện phân quyền chính trị và tài chính, phân quyền tài chính tại Trung Quốc nhấn mạnh đến mối quan hệ về tài chính giữa Trung ương và địa phương dựa trên sự thống nhất về chính trị. Khi nói về phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc, “phân quyền tài chính” cần được hiểu là “phân về tiềm lực tài chính”. Cái gọi là phân chia của chính quyền thực chất là phân chia về quyền chi phối đối với tiềm lực tài chính giữa trung ương và địa phương. Thứ hai, phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc dưới góc nhìn quyền đối với tài chính mà nói nó cho thấy tính nhị nguyên “Trung ương mạnh địa phương yếu” rõ rệt, thế nhưng việc trao quyền quản lý về kinh tế xuống cho địa phương sẽ giúp địa phương có được quyền tự trị và chi phối tài chính, sự vận hành tài chính của địa phương trở thành quá trình tối đa hóa tiềm lực tài chính của quan chức địa phương. Do đó mà tiêu chí đánh giá nên là tính tự chủ về tài chính chứ không phải là sự phân phối theo quy định pháp luật.

Một số tiêu chí phổ biến hiện nay tại Trung Quốc khi đánh giá về phân quyền tài chính. Một là, tỷ lệ thụ hưởng đối với thu tài chính, coi tỷ thu tài chính của địa phương trong tổng thu tài chính ngân sách quốc gia là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá phân quyền tài chính, chủ yếu nhấn mạnh đến tính hợp pháp của phân quyền tài chính. Hai là, tỷ lệ chi tài chính của địa phương trong tổng ngân sách tài chính, chú trọng đến năng lực thu hút tài chính của chính quyền địa phương cũng như năng lực cá nhân của quan chức

địa phương trong phát triển thêm các nguồn thu. Ba là, xem xét nguồn tài chính khả dụng dưới sự nỗ lực và sáng tạo của chính quyền địa phương trong phát triển nguồn thu, lấy tỷ lệ các nguồn thu ngoài ngân sách so với thu ngân sách địa phương để đánh giá về hiệu quả phân quyền tài chính trên thực tế. Bốn là, tỷ lệ giá trị gia tăng thu và chi của địa phương trong giá trị gia tăng thu chi ngân sách trung ương.

2.3.2. Các nhân tố ảnh hưởng phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc

Bàn về những nhân tố tác động đến phân quyền tài chính, các học giả phương Tây đã có nhiều nghiên cứu liên quan và đưa ra được một số nhận xét đáng chú ý. Phân quyền tài chính xét đến cùng là một hành vi chính trị, và về bản chất nó có mối quan hệ mật thiết với quản lý hành chính công. Do vậy, có thể coi nó là kết quả của một sự thỏa thuận trao quyền giữa các cấp chính quyền với nhau. Chính nhu cầu đối với việc quản lý hành chính công đã thúc đẩy quá trình phân quyền tài chính. Trong chế độ liên bang, quan hệ tài chính quyết định mức độ phân quyền tài chính mà ở đây, chế độ chuyển giao tài chính đóng vai trò chủ yếu. Tài chính được chuyển giao càng nhiều, địa phương càng thu được nhiều, tức mức độ phân quyền càng lớn. Ngoài ra, có quan điểm cho rằng quy mô dân số cũng là một trong những yếu tố quyết định đến mức độ phân quyền tài chính. Lý do là bởi khi dân số của địa phương gia tăng thì nhu cầu đối với việc cung ứng các sản phẩm công càng lớn, từ đó thúc đẩy tăng tỷ lệ chi ngân sách địa phương, đặt ra yêu cầu phải phân quyền tài chính. Một nền kinh tế có độ mở, hội nhập lớn cũng sẽ làm tăng mức độ phân quyền, khi mà tính tự chủ của địa phương trong thu hút kêu gọi đầu tư, phát triển thương mại được nâng cao. Một nghiên cứu khác của Bodman (2010) dựa trên số liệu thống kê của IMF để tiến hành khảo sát vấn đề phân quyền tài chính đối với các nước trong khối OECD giai đoạn 1980 – 2005 cũng đã cho thấy mức độ thị trường hóa, bất bình đẳng trong thu nhập, quy mô chính quyền

các cấp, tiến trình đô thị hóa ... đều tác động đến phân quyền tài chính của một quốc gia. Nói tóm lại, có thể tổng kết như sau: (1) Thu nhập bình quân của người dân và tích lũy của cải của xã hội gia tăng, nhu cầu đối với các hàng hóa dịch vụ công cũng gia tăng theo tỷ lệ thuận đã đặt ra yêu cầu chính quyền phải có sự đầu tư hơn nữa nhằm đáp ứng nhu cầu của người dân, từ đó thúc đẩy chi tài chính của địa phương, làm tăng mức độ phân quyền tài chính. (2) Người dân ngày càng nhận thức rõ hơn về những hàng hóa dịch vụ công mà mình được cung cấp, phát huy “bỏ phiếu bằng chân”, chính quyền vì vậy buộc phải có những biện pháp nâng cao sức cạnh tranh, thúc đẩy phân quyền tài chính.

Tại Trung Quốc, các nhân tố cơ bản tác động đến quá trình phân quyền tài chính xét về mặt nghiên cứu lý thuyết có sự tương đồng với những kết luận nêu trên, tức mức độ đô thị hóa, khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn, tăng trưởng kinh tế, độ mở của nền kinh tế. Có thể nói, mâu thuẫn giữa nhu cầu ngày càng cao của người dân đối với khả năng cung cấp các loại hình hàng hóa, dịch vụ công đòi hỏi chính quyền phải có những biện pháp phù hợp nhằm tăng chi đầu tư công, gia tăng nguồn thu, từ đó thúc đẩy quá trình phân quyền tài chính.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 2

Quan điểm của thể hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ nhất đã trả lời được câu hỏi vì sao Trung Quốc thực hiện phân quyền. Xuất phát từ yếu tố tự nhiên và cả lịch sử, với một diện tích lãnh thổ rộng lớn, sự khác biệt giữa các vùng miền từ ngôn ngữ đến phong tục tập quán khiến Trung Quốc từ xa xưa đã có truyền thống thực hiện phân quyền quản lý hành chính với mô hình các nước chư hầu cùng triều đình phong kiến trung ương. Rõ ràng chính quyền trung ương không thể vươn tay đến mọi ngõ ngách của đất nước, và phân quyền tài chính giúp chính quyền từng địa phương có thể chủ động, sáng tạo ban hành những chính sách phát triển kinh tế và cung cấp những sản phẩm công cộng phù hợp nhất với tình hình đặc điểm địa phương mình. Nhà nước khi đó thực hiện quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế từng vùng sao cho phù hợp với sự phát triển tổng thể nền kinh tế, cung cấp các loại sản phẩm hàng hóa công cộng lớn mang tính toàn quốc, cái này gọi là “Nhà nước tập trung lực lượng làm việc lớn”. Thể hệ lý thuyết phân quyền tài chính thứ hai, với quan điểm “chủ nghĩa liên bang kiểu thị trường thúc đẩy” (Market-Preserving Federalism) phần nào giải thích được sự phát triển thần kỳ của kinh tế Trung Quốc giai đoạn sau cải cách mở cửa. Các học giả như Qian, Weingast, Roland thông qua nghiên cứu cơ sở chính trị của thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đã đưa ra khung lý thuyết về “chủ nghĩa liên bang kiểu thị trường thúc đẩy” mà thực chất nó là nguyên tắc trao quyền và trách nhiệm cho các cấp chính quyền khác nhau, gồm (1) Hệ thống chính quyền các cấp có sự xác định rõ ràng về phạm vi quyền lực; (2) Chính quyền địa phương có quyền tự chủ kinh tế tại khu vực mình quản lý; (3) Chính quyền trung ương bảo vệ duy trì một thị trường thống nhất toàn quốc, bảo đảm các yếu tố sản xuất và hàng hóa được lưu thông tự do giữa các địa phương; (4) Mọi chính quyền địa phương đều bị kiểm soát về ngân sách; (5) Phân cấp, trao quyền và trách nhiệm được chế độ hóa, đảm bảo sự ổn định lâu dài. Chỉ khi nào hội tụ

đủ 5 điều kiện trên, thì bất kể quốc gia đó là theo chế độ đơn nhất hay liên bang mới được coi là “chủ nghĩa liên bang kiểu thị trường ủng hộ” về thực chất. Kể từ khi thực hiện cải cách mở cửa, Đảng Cộng sản Trung Quốc luôn cho thấy sự ủng hộ và quyết tâm thực hiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, tin tưởng rằng đây là con đường duy nhất giúp phát triển đất, đồng thời khẳng định nhà nước cần làm tốt vai trò điều tiết vĩ mô, hạn chế những khiếm khuyết, ảnh hưởng tiêu cực của kinh tế thị trường để đảm bảo một nền kinh tế phát triển nhanh gắn liền với công bằng xã hội. Chính quyền địa phương được trao nhiều quyền tự chủ quyết định hơn, chủ động kêu gọi thu hút và quản lý nguồn vốn đầu tư từ bên ngoài, có quyền tự chủ chi phối thu nhập tài chính của địa phương mình, đồng thời những cải cách trong lĩnh vực thuế và ngân hàng cũng giúp tăng cường kiểm soát ngân sách các địa phương. Một trong những nguyên nhân then chốt giúp mang lại thành tựu to lớn trong công cuộc cải cách của Trung Quốc là kết hợp giữa phát triển kinh tế địa phương với lợi ích của chính quyền địa phương (ở đây là thành tích chính trị), giúp phát huy đầy đủ tính tích cực và mọi nguồn lực hiện của của địa phương cho phát triển kinh tế.

Mặt khác sự cạnh tranh thiếu hợp tác giữa các địa phương, chính quyền trung ương buông lỏng quản lý và nhấn mạnh đến lấy thành tích kinh tế làm thước đo chủ yếu cho thành tích chính trị, điều kiện “sự tương thích động lực” giữa quan chức địa phương với người dân không được đảm bảo có thể coi là nguyên nhân căn bản khiến mặc dù kinh tế tăng trưởng cao và liên tục nhưng Trung Quốc vẫn tồn tại tình trạng thu nhập bất bình đẳng nghiêm trọng, môi trường thiên nhiên bị phá hoại nặng nề, công bằng xã hội không được bảo đảm và đặc biệt là sự tha hóa, biến chất dẫn đến tham ô, hủ bại của bộ phận không nhỏ quan chức chính quyền địa phương.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH TẠI TRUNG QUỐC TỪ NĂM 1992 ĐẾN NAY

Báo cáo Đại hội XIV của Đảng Cộng sản Trung Quốc tháng 10/1992 đã xác định 10 nhiệm vụ chủ yếu trong giai đoạn những năm 1990, trong đó, nhiệm vụ số 1 là đẩy nhanh cải cách kinh tế xoay quanh xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN, trong nhiệm vụ này có việc làm rõ quan hệ phân phối giữa trung ương và địa phương, từng bước thực hiện chế độ phân thuế.⁴ Xuất phát từ chủ trương này, Trung Quốc đã bắt đầu có những cải cách về phân quyền tài chính sau năm 1992.

3.1. Quá trình hình thành, phát triển phân quyền tài chính tại Trung Quốc trước năm 1994

Chế độ phân quyền tài chính tại Trung Quốc đã trải qua nhiều lần thay đổi, có thể chia làm ba giai đoạn là từ khi nước CHND Trung Hoa thành lập cho đến năm 1978 (trước cải cách mở cửa), từ 1978 đến 1994 ban hành chế độ phân thuế và giai đoạn từ năm 1994 cho đến nay. Nhìn chung, cải cách trong chế độ phân quyền tài chính luôn gắn liền với sự thay đổi mối quan hệ giữa tập quyền trung ương với phân quyền địa phương, trên thực tế là quá trình thay đổi lặp đi lặp lại từ tập quyền đến phân quyền.

Trên cơ sở những phân tích nêu trên, nghiên cứu sinh cho rằng, *Phân quyền tài chính tại Trung Quốc là hình thức chính quyền trung ương giao một phần nhiệm vụ ngân sách cho các chính quyền địa phương dựa trên cơ sở tập quyền cao độ về chính trị. Mọi nhiệm vụ thu chi của địa phương được coi là là nhiệm vụ trung ương giao cho địa phương, và kết quả hoàn thành các nhiệm vụ này quyết định thành tích chính trị của quan chức địa phương. Trong phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc, ý chỉ lãnh đạo của chính quyền*

⁴ Chi tiết xem Báo cáo của Giang Trạch Dân tại Đại hội XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 12/10/1992, http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm

trung ương đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển kinh tế xã hội nói chung cũng như mức độ hài lòng của người dân địa phương nói riêng. Và thông qua khái niệm trên, có thể thấy sự khác biệt cơ bản cũng như nét đặc sắc riêng của phân quyền tài chính tại Trung Quốc với phân quyền tài chính truyền thống chính là tập quyền cao độ về chính trị.

3.1.1. Sơ khởi của việc hình thành phân quyền tài chính trước năm 1978

Giai đoạn đầu sau khi nước Trung Quốc mới thành lập, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc sớm ban hành “Quyết định về công tác thống nhất kinh tế tài chính quốc gia”, yêu cầu thống nhất trong toàn quốc công tác quản lý thu chi, vật chất và tiền mặt. Trên cơ sở đó Quốc vụ viện đưa ra “Quyết định về quản lý thống nhất thu chi tài chính năm 1950” [128], quyền quản lý và quyết định về ngân sách quốc gia tập trung hoàn toàn về Trung ương, tiêu chuẩn và phạm vi thu chi do Trung ương quyết định; quyền lực tài chính tập trung hoàn toàn về Trung ương, thu chi của chính quyền địa phương đều do Trung ương tiến hành thẩm định và phân bổ theo từng cấp, thu ngân sách địa phương và chi ngân sách không liên quan đến nhau, ngân sách không giải ngân hết trong năm đều phải nộp về Trung ương. Về cơ bản chế độ tài chính giai đoạn này là Trung ương thống nhất thu chi cao độ, thu và chi tách rời, quyền hạn và tài sản quốc gia đều tập trung về Trung ương, đây là đặc trưng cơ bản của sự vận hành nền ngân sách tài chính thể chế kinh tế kế hoạch tập trung giai đoạn này. Giai đoạn từ 1951 - 1954 Trung Quốc bắt đầu triển khai phân cấp quản lý, ban đầu ngân sách tài chính quốc gia được chia thành ba cấp quản lý Trung ương, khu hành chính và tỉnh (thành phố), nhưng sự tham gia của chính quyền cấp dưới đều rất hạn chế, khoản thu được chia về chính quyền địa phương chỉ chủ yếu dùng vào bổ sung dự phòng cho ngân sách phân bổ ban đầu của Trung ương. Năm 1953 ngân sách tài chính đổi thành 3 cấp quản lý Trung ương, tỉnh (thành phố) và huyện, đồng thời quy định phạm vi thu chi tài chính của các cấp chính quyền. Năm 1954 phân loại

thu tài chính thành các nguồn thu cố định, nguồn thu dựa trên đóng góp theo tỷ lệ quy định giữa Trung ương và địa phương, nguồn thu từ phân bổ của Trung ương. Ngân sách địa phương hàng năm do Trung ương thẩm định, chi của địa phương lấy từ nguồn thu cố định và nguồn thu đóng góp giữa Trung ương và địa phương, trường hợp thiếu mới dùng đến nguồn Trung ương phân bổ để bù đắp. Đáng chú ý là tỷ lệ đóng góp được quy định hàng năm.

Năm 1958, Trung Quốc tiếp tục cải cách thêm một bước, mở rộng quyền tài chính của chính quyền địa phương, xây dựng thể chế quản lý tài chính theo nguyên tắc “Lấy thu để định chi, 5 năm không thay đổi”, cơ bản định hình thể chế tài chính theo hình thức phân quyền. Nguyên tắc này cho phép địa phương giữ lại các nguồn thu cố định, nguồn thu từ đóng góp của doanh nghiệp và phân bổ của Trung ương, có bao nhiêu chi bấy nhiêu. Mặc dù vậy, do chịu ảnh hưởng tiêu cực của kế hoạch Đại nhảy vọt và thiên tai mà thể chế tài chính năm 1958 không được chấp hành một cách nghiêm chỉnh [129]. Thập niên 1960 và giai đoạn 1976 - 1979 lại dần dần quay trở về với kiểu trung ương tập quyền, áp dụng phương pháp “Thu chi chuyển giao xuống địa phương, khoán kế hoạch, khu vực điều chỉnh, tổng ngân sách đóng góp, mỗi năm điều chỉnh một lần”. Nội dung cơ bản của nó là về mặt thu nhập, ngoài một số nguồn thu vốn không thích hợp phân về địa phương, thực chất là các lĩnh vực công mang tính liên khu vực hay toàn quốc, như đường sắt, bưu chính, ngoại thương, hải quan... sẽ do Trung ương trực tiếp quản lý, thì các nguồn thu khác bao gồm các loại thuế và thu nhập doanh nghiệp đều giao cho các tỉnh, thành phố, khu tự trị làm nguồn thu địa phương. Về mặt chi cũng vậy, ngoài các khoản chi cho quốc phòng, viện trợ quốc tế và bộ phận chi cho xây dựng phát triển kinh tế bao gồm xây dựng cơ bản, chi cho công tác hành chính và văn hóa giáo dục cấp Trung ương, các khoản chi còn lại từ xây dựng cơ bản của địa phương cho đến nguồn vốn lưu động cần bổ sung theo nhu cầu doanh nghiệp đều quy về tài chính địa phương chịu trách nhiệm.

Nếu thu nhiều hơn chi, giao nộp về Trung ương theo tỷ lệ quy định; thu ít hơn chi, phần còn thiếu Trung ương sẽ hỗ trợ bù. Về sau dựa trên cơ sở này thực hiện giao khoán cho địa phương, địa phương nếu thu nhiều hơn kế hoạch sau khi quyết toán năm sẽ phân chia với Trung ương theo tỷ lệ quy định, địa phương được phép giữ lại phần của mình. Kế hoạch, tỷ lệ phân chia, hỗ trợ từ Trung ương do Trung ương xem xét quyết định theo từng năm.

3.1.2. Bước cải cách theo hướng giao quyền về địa phương trong giai đoạn 1978-1993

Năm 1978, đặc biệt là Hội nghị Trung ương 3 khóa XI Đảng Cộng sản Trung Quốc được coi là dấu mốc quan trọng vĩ đại cho sự phát triển thần kỳ của kinh tế Trung Quốc sau đó. Trung Quốc bắt đầu thực hiện cải cách mở cửa, trọng tâm của mọi công tác và sự quan tâm của toàn Đảng toàn dân là phát triển kinh tế, xây dựng hiện đại hóa XHCN. Cùng với hàng loạt các biện pháp cải cách trong mọi lĩnh vực phục vụ cho chuyển đổi thể chế kinh tế, thể chế tài chính cũng từng bước được điều chỉnh theo hướng phân quyền. Báo cáo tại Hội nghị Trung ương 3 chỉ rõ: “Một trong những khiếm khuyết quan trọng của thể chế quản lý kinh tế nước ta (tức chỉ Trung Quốc) hiện nay là quá tập trung quyền lực, cần dừng cầm giao quyền theo chỉ đạo, để địa phương và doanh nghiệp công nông có thêm nhiều chủ quyền trong kinh doanh quản lý dưới sự lãnh đạo thống nhất theo kế hoạch của nhà nước.” Phân quyền tài chính được triển khai theo tinh thần này.

Tháng 2 năm 1980 Quốc vụ viện Trung Quốc thực hiện chế độ phân quyền tài chính “Quy hoạch thu chi, phân cấp khoán ngân sách”, tức phân loại nguồn thu thành các nguồn cố định, đóng góp theo tỷ lệ cố định và phân bổ từ Trung ương. Chi tài chính chủ yếu phân chia theo quan hệ lệ thuộc của doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp, tài chính địa phương thu nhiều được chi nhiều, thu ít chi ít, tự cân đối trong phạm vi thu chi được quy định. Đáng chú ý là tỷ lệ phân chia giữa địa phương và Trung ương, kinh phí hỗ trợ từ Trung ương

từ điều chỉnh theo từng năm chuyển sang giữ nguyên trong 5 năm, qua đó cho thấy Trung ương đã có sự tín nhiệm vào chính quyền địa phương, nâng cao trách nhiệm gắn với bảo đảm quyền lợi của địa phương, trao thêm quyền quyết định về ngân sách tài chính, mở rộng quyền hạn trong quản lý kinh tế cho địa phương.

Năm 1985 bắt đầu thực hiện “Quy định các loại thuế, xác định thu chi, phân cấp khoán ngân sách” [129]. Tuy thu tài chính vẫn chia thành thu cố định của Trung ương, thu cố định của địa phương và thu chung, song căn cứ để phân chia đã có sự thay đổi. Nếu như trước đây phân chia nguồn thu dựa trên quyền sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước, ví như doanh nghiệp thuộc Trung ương quản lý quy về tài chính Trung ương, doanh nghiệp địa phương quy về tài chính địa phương, thì nay cơ sở để phân chia là mối quan hệ về thuế, ví như các khoản thuế có phạm vi ảnh hưởng lớn đối với kinh tế toàn quốc quy là thuế chung (Thuế chia sẻ giữa Trung ương và địa phương, gồm (1) thuế hàng hóa, thuế doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng (50/50); (2) thuế tài nguyên (dầu mỏ ngoài biển thuộc về Trung ương, còn lại là địa phương); (3) thuế xây dựng; (4) thuế muối; (5) thuế thu nhập cá nhân; (6) thuế thưởng doanh nghiệp quốc doanh; (7) thuế thống nhất vốn nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh và công thương, thuế thu nhập), các khoản thuế có tác dụng điều tiết cân bằng kinh tế khu vực quy về thuế Trung ương, thuế nông nghiệp và các loại thuế nhỏ khác được coi là thuế địa phương.

Năm 1988, Trung ương tiếp tục thực hiện cải cách thể chế tài chính, triển khai chế độ khoán tài chính toàn diện, ngoài khu vực dân tộc, các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc và thành phố quy hoạch đều áp dụng khoán tài chính với nhiều hình thức khác nhau. Nội dung chủ yếu gồm khoán tăng trưởng thu tài chính (trên cơ sở quyết toán tài chính của năm nay, xác định tỷ lệ tăng trưởng mỗi năm sau, nếu đạt kế hoạch Trung ương và địa phương phân chia theo tỷ lệ đã được xác định, nếu vượt kế hoạch phần này địa

phương được phép giữ lại), Trung ương quyết định tỷ lệ chi trong tổng thu tài chính của địa phương, Trung ương xác định tỷ lệ phân chia phần tăng trưởng thu tài chính hàng năm, khoán tỷ lệ giao nộp ngân sách quốc gia của địa phương, xác định thu ngân sách nộp Trung ương, xác định ngân sách hỗ trợ địa phương. Giai đoạn 1983 - 1984 Trung Quốc đã có nhiều biện pháp cải cách về thuế, cơ bản xác lập hệ thống thuế trên cả nước, và việc xác định nguồn thu ngân sách của Trung ương với địa phương dựa trên các nguồn thuế là bước đi đầu tiên cho cải cách thể chế tài chính Trung ương theo hướng phân quyền.

Về bản chất, cần khẳng định lại rằng cải cách thể chế phân quyền tài chính tại Trung Quốc là quá trình điều chỉnh và tái phân phối quyền lực và lợi ích giữa Trung ương với địa phương. Đó là cuộc đánh đổi lợi ích giữa nhiều chủ thể, khi là lợi ích của Trung ương chấp nhận giảm bớt để gia tăng lợi ích cho địa phương, khi thì phải hy sinh lợi ích của địa phương để tăng lợi ích cho Trung ương, hoặc địa phương này phải hy sinh lợi ích vì địa phương khác, và để phục vụ cho lợi ích của mình, các chủ thể luôn tồn tại chủ nghĩa lợi ích trong một mức độ nhất định, áp dụng chiến lược và biện pháp hành động nhằm gây ảnh hưởng đến mỗi bên tham cạnh tranh mà ở đây Trung ương luôn nắm lợi thế quyền chủ động. Thể chế phân chia thu ngân sách do Trung ương quyết định, chính quyền địa phương thiếu sự độc lập về quyền lợi tài chính và không có quyền tự chủ. Từ năm 1978 đến 1994 xu hướng phân quyền giữ vai trò chủ đạo, cải cách thể chế tài chính trở thành một trong những nội dung quan trọng của xây dựng kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. 1980 - 1985 và 1988 Trung Quốc thực hiện 3 lần điều chỉnh về thể chế quản lý tài chính, trong lĩnh vực kinh tế giao quyền cho địa phương, mục đích nhằm nâng cao tính tích cực của địa phương trong thu ngân sách [109]. Đồng thời Trung ương vẫn bảo đảm được lợi ích của mình thông qua nắm quyền xác định tỷ lệ phân chia ngân sách tài chính địa phương phải giao nộp và được quyền giữ

lại. Cần chú ý đây chỉ là sự phân chia về mặt tài chính, còn quyền lực chính trị vẫn hoàn toàn tập trung ở Trung ương. Quan sát quá trình phát triển phân quyền tài chính của Trung Quốc từ sau khi thành lập cho đến trước năm 1994, có thể nhận thấy tính chất “mò đá qua sông” vừa làm vừa sửa rất rõ, quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương luôn biến động, thậm chí theo từng năm để phù hợp với tình hình kinh tế - chính trị, và quả thật nó chính là sản phẩm của sự thay đổi về chính trị, đi cùng những chủ trương chính sách kinh tế quan trọng của Trung Quốc. Sau cải cách mở cửa, lợi ích của địa phương đã được quan tâm đến nhiều hơn, đó cũng là yêu cầu tất yếu để có thể phát huy tính chủ động sáng tạo của các địa phương trong phát triển kinh tế.

3.1.3. Hoàn chỉnh phân quyền tài chính từ trong quá trình phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc

Bước vào giai đoạn xây dựng kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Một trong những vấn đề lớn nhất đặt ra khi mở rộng phát triển thị trường là xử lý mối quan hệ giữa vấn đề duy trì quyền uy của trung ương và tôn trọng lợi ích địa phương. Hiến pháp Trung Quốc sửa đổi năm 1993 là cơ sở hình thành nên mối quan hệ theo chiều dọc về quản lý hành chính và nguyên tắc cơ bản trong thực hiện phân quyền tài chính.

Duy trì quyền uy của trung ương là chỉ các cơ quan chính quyền địa phương trong cả nước tự giác tiếp nhận, phục tùng sự lãnh đạo và giám sát của Trung ương Đảng, Quốc vụ viện trên cơ sở tuân thủ một chế độ pháp luật thống nhất trong cả nước. Đặng Tiểu Bình cho rằng việc duy trì quyền uy của trung ương thể hiện ở hiệu quả trong quản lý vĩ mô, “trung ương nói là làm”. Từ góc độ lịch sử mà nói, nước Trung Quốc mới ra đời sau một thời gian dài hỗn loạn, phân tán vì nội chiến và xâm xé của các cường quốc phương Tây, bởi vậy mà duy trì sự thống nhất quốc gia dân tộc luôn luôn là nhiệm vụ hàng đầu của Đảng Cộng sản Trung Quốc, cũng chính là cần phải xây dựng và duy trì quyền uy của chính quyền trung ương tập quyền. Từ góc độ thực tiễn, mặc

dù theo chế độ quốc gia đơn nhất nhưng những địa phương hình thành nên quốc gia này lại có nguồn lực phát triển không đồng đều, vì thế chính quyền trung ương nắm giữ nguồn nhân lực, tài lực, vật lực nhất định sẽ giúp cân đối lại các quan hệ mất cân bằng này. Ví dụ như trong lĩnh vực tài chính tiền tệ, nếu không có sự điều phối của trung ương, nhiều địa phương tại Trung Quốc sẽ gặp khó khăn. Nếu các địa phương tùy ý xây dựng các hạng mục dự án công trình, tùy tiện cho vay, nâng giá, chèn lấn thị trường cả nước sẽ bị tác động nặng nề.

Có thể thấy, mặc dù trải qua không ít biến động về chính trị kể từ khi thành lập nước, song nguyên tắc chính quyền địa phương trong cả nước từ trên xuống dưới đều bảo vệ, duy trì quyền uy và sự tập trung của chính quyền trung ương luôn luôn được đảm bảo và không ngừng được cải tiến, phát triển về phương thức, trở thành nhiệm vụ tối quan trọng hiện nay và về sau của Đảng Cộng sản Trung Quốc, là yếu tố đóng vai trò quyết định cho những thành tựu đạt được trong phát triển đất nước về mọi mặt kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của Trung Quốc.

Tôn trọng lợi ích của địa phương được thực hiện bằng cách trung ương trao một phần quyền lực cho địa phương, thể hiện trong văn kiện Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII, đánh dấu bước chuyển biến về nhận thức của lãnh đạo Đảng Cộng sản Trung Quốc trong việc quản lý đất nước, hướng đến xây dựng mối quan hệ hài hòa, quy phạm về mặt lãnh đạo với giám sát, phân công với hợp tác giữa trung ương và địa phương. Ý nghĩa của “tôn trọng” tức chỉ địa phương đóng vai trò là chủ thể tương tác với trung ương trong hệ thống quyền lực quốc gia. Về khái niệm “lợi ích địa phương”, theo cách hiểu của Trung Quốc cũng mang hàm nghĩa mới. Trước đây để phát huy tính tích cực của địa phương, thường nhấn mạnh đến “tính đặc thù”, cho rằng những chính sách thông thường của trung ương ít nhiều không phù hợp với tình hình cụ thể của các địa phương. Khi đó tính đặc thù chỉ là một trong các nội dung của

khái niệm lợi ích, nói cách khác, lợi ích bao hàm tính đặc thù bên trong. Tính đặc thù ở đây mang hai hàm nghĩa, một là “tính đặc thù cục bộ”, như sự phát triển không đồng đều, lịch sử văn hóa khác nhau, điều kiện tự nhiên khác nhau; hai là “tính đặc thù chung”, ví như tính đặc thù của những khu vực thực hiện chính sách đặc khu, các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Hai kiểu đặc thù này đều mang lại lợi ích cho địa phương, song tính chất là không hoàn toàn giống nhau. Kiểu đặc thù thứ nhất được hình thành một cách tự nhiên, mang thuần “tính địa phương”, kiểu “đặc thù” thứ hai do chính quyền trung ương tạo ra với mục đích phục vụ cho nhu cầu lợi ích chung của cả đất nước.⁵ Kể từ sau thập niên 90 của thế kỷ XX, Trung Quốc đã triệt để thực hiện “duy trì quyền uy trung ương” và “tôn trọng lợi ích địa phương”, từng bước phân định trách nhiệm và quyền lực, phát huy tính tích cực của cả trung ương và địa phương, là sợi chỉ đỏ xuyên suốt quá trình thực hiện phân quyền tài chính từ sau năm 1994 cho đến nay.

Như đã trình bày, sự ra đời của chế độ khoán tài chính về địa phương là để phù hợp với nhu cầu chuyển đổi thể chế kinh tế của cải cách mở cửa, và Trung ương chấp nhận đánh đổi lợi ích của mình để kích thích tính chủ động sáng tạo, tích cực của địa phương trong phát triển kinh tế. Tuy nhiên mặt trái của nó là ngân sách Trung ương thiếu hụt nghiêm trọng, tỷ trọng tài chính Trung ương trong tài chính quốc gia không ngừng giảm xuống, thậm chí dẫn đến tình trạng Trung ương phải vay tiền của địa phương. Năm 1992 tài chính Trung ương chỉ chiếm 15% tổng thu nhập quốc gia, chiếm 12% GDP, con số

⁵ Tính “đặc thù chung” được thể hiện rõ nhất ở chính sách đặc khu kinh tế của Trung Quốc. Về bản chất, các đặc khu kinh tế tại Trung Quốc là các khu thí điểm thực hiện cải cách mở cửa dưới chế độ xã hội chủ nghĩa. Trung ương trao quyền tự chủ trong triển khai hoạt động kinh tế cho đặc khu kinh tế, các lĩnh vực như thuế, phí sử dụng đất, quản lý xuất nhập cảnh đều dành nhiều ưu đãi đặc biệt cho nhà đầu tư; sự phát triển của các đặc khu kinh tế chủ yếu dựa vào đầu tư nước ngoài, thị trường giữ vai trò điều tiết chủ đạo. Tại Trung Quốc hiện có 5 đặc khu kinh tế tổng hợp là Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Đầu, Hạ Môn, Hải Nam, 02 đặc khu mới Phố Đông Thượng Hải và Thiên Tân, trong đó chính sách đặc khu tại Thâm Quyển được coi là thành công nhất. Tháng 10 năm 2020, Văn phòng Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc, Văn phòng Quốc vụ viện ban hành “Phương án triển khai thí điểm cải cách tổng hợp xây dựng khu kiểu mẫu chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc tại Thâm Quyển giai đoạn 2020 - 2025”, đi kèm là bản danh sách cụ thể 40 hạng mục được trao quyền liên quan đến phân bổ các yếu tố cấu thành thị trường, cải thiện môi trường kinh doanh, thể chế sáng tạo khoa học kỹ thuật, mở cửa đối ngoại, dịch vụ công, quản lý không gian đô thị và môi trường sinh thái.
http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/18/content_5552152.htm

này năm 1980 là 40% và 29% [110]. Nguyên nhân là bởi chế độ khoán tài chính đã dẫn đến hình thành và phát triển chủ nghĩa bảo hộ địa phương hẹp hòi, chính quyền địa phương có động cơ rất lớn để che dấu các nguồn thu tài chính của mình, ví dụ như chuyển các khoản thu nhập trong dự toán ra ngoài dự toán, làm suy yếu năng lực điều tiết vĩ mô nền kinh tế của Trung ương. Ngân sách nhà nước giảm, song chính quyền trung ương vẫn phải chịu trách nhiệm chi các khoản chi công cộng và đầu tư xây dựng cơ bản; các địa phương nhằm tận lực thu hút đầu tư đã có những chính sách ưu đãi về thuế đối với doanh nghiệp, thậm chí còn cạnh tranh giảm thuế với nhau, điều này khiến vai trò điều chỉnh cơ cấu kinh tế của thuế bị suy yếu và giảm nguồn thu ngân sách nói chung. Thủ tướng Trung Quốc Chu Dung Cơ tại Hội nghị Tài chính toàn quốc năm 1993 từng đánh giá: Dưới chế độ khoán, thu nhập Trung ương không quá 40%, trong khi chi luôn chiếm 50%, năm nào cũng phải vay tiền, tài chính Trung ương không gánh nổi nữa ! Tình trạng này là đi ngược với sự phát triển của kinh tế thị trường, cần phải điều chỉnh lại. Cải cách về chế độ phân thuế năm 1994 chính là để trực tiếp giải quyết các vấn đề nêu trên.

Đặng Tiểu Bình năm 1992 trong chuyến tuần du phương nam đã đưa ra lời kêu gọi về một cuộc cải cách thể chế kinh tế mới, Đại hội XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc nêu ra yêu cầu cần bảo đảm lợi ích giữa nhà nước, tập thể và cá nhân, xử lý tốt quan hệ phân phối giữa Trung ương và địa phương, từng bước thực hiện chế độ phân thuế.

Ngày 14 tháng 11 năm 1993, Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc thông qua “Quyết định về một số vấn đề xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa”, yêu cầu chuyển đổi chế độ khoán tài chính hiện hành sang phân chia thuế [100]. Quyết định nêu rõ: “Trọng điểm cải cách thời gian gần đây, một là thay đổi chế độ khoán tài chính cho địa phương hiện nay thành phân chia thuế trên cơ sở phân chia một cách hợp lý quyền của Trung ương và địa phương, xây dựng hệ thống thuế thu của Trung

ương và địa phương. Hai là, dựa trên luật thuế, công bằng về thuế, đơn giản hóa chế độ thuế và nguyên tắc phân quyền hợp lý, cải cách và hoàn thiện chế độ thuế. Ba là, đổi mới và quy phạm chế độ ngân sách chung (multiple budget). Thâm hụt ngân sách Trung ương không vay tiền ngân hàng mà giải quyết bằng cách phát hành trái phiếu ngắn, dài hạn.” Ngày 15 tháng 12 năm 1993 Quốc vụ viện ban hành “Quyết định về thực hiện thể chế quản lý tài chính chế độ phân chia thuế”. Ngày 1 tháng 1 năm 1994, chế độ phân thuế chính thức được áp dụng, thể hiện sự thay đổi từ phân quyền mang tính hành chính sang phân quyền mang tính kinh tế phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Lần cải cách này tập trung vào giải quyết hàng loạt các vấn đề nghiêm trọng phát sinh từ việc giao quyền, trao lợi ích của các mối quan hệ lệ thuộc hành chính như ngân sách quốc gia thiếu hụt, thể chế tài chính rối loạn, năng lực điều tiết vĩ mô yếu kém. Xử lý tốt quan hệ giữa Trung ương và địa phương, chính quyền và doanh nghiệp; gia tăng một cách hợp lý thu ngân sách, điều tiết phân phối các nguồn lực tài chính giữa Trung ương và địa phương; kiên trì nguyên tắc kết hợp thống nhất về chính sách và phân cấp về quản lý. Đặt nền móng cho đi sâu cải cách toàn diện về chuyển đổi chức năng tài chính phù hợp với yêu cầu khách quan của kinh tế thị trường và giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường; kiên trì nguyên tắc kết hợp thiết kế chính thể với thúc đẩy từng bước. Cũng trong năm 1994 Luật Ngân sách, bản hiến pháp về kinh tế của Trung Quốc ra đời, từ đây công tác quản lý tài chính đã có được cơ sở pháp lý.

Nội dung chủ yếu của chế độ phân thuế gồm có:

(1) Phân định thuế thu tài chính trung ương với tài chính địa phương.

Trên cơ sở kết hợp giữa quyền chính trị và quyền tài sản, các loại thuế cần thiết nhằm duy trì lợi ích quốc gia và thực hiện điều tiết vĩ mô được quy về thuế trung ương; các loại thuế liên quan trực tiếp đến phát triển kinh tế quy về thuế chia sẻ chung giữa trung ương và địa phương; các loại thuế phù hợp

địa phương quản lý và trung thu quy về thuế địa phương, đồng thời bổ sung thêm các loại thuế địa phương, gia tăng thu nhập địa phương.

Thuế và thu nhập cố định tài chính trung ương: Thuế xuất nhập khẩu, thuế tiêu thụ và giá trị gia tăng cơ quan hải quan thu, thuế tiêu thụ, thuế thu nhập doanh nghiệp trung ương, thuế thu nhập ngân hàng địa phương và ngân hàng có vốn nước ngoài và doanh nghiệp tài chính phi ngân hàng, thu nhập từ các nguồn giao nộp tập trung của ngành đường sắt, trụ sở chính các ngân hàng, công ty bảo hiểm (bao gồm thuế kinh doanh, thuế thu nhập, thuế lợi nhuận, thuế xây dựng và bảo trì đô thị), lợi nhuận giao nộp bởi doanh nghiệp nhà nước và hoàn thuế xuất khẩu của doanh nghiệp ngoại thương.

Thuế và thu nhập cố định tài chính địa phương: Thuế kinh doanh (không bao gồm đường sắt, trụ sở chính ngân hàng, công ty bảo hiểm cùng giao nộp), thuế thu nhập doanh nghiệp địa phương (không bao gồm ngân hàng địa phương, ngân hàng vốn đầu tư nước ngoài và thuế thu nhập doanh nghiệp tài chính phi ngân hàng), lợi nhuận của doanh nghiệp địa phương, thuế thu nhập cá nhân, thuế sử dụng đất đô thị, thuế điều chỉnh hướng đầu tư tài sản cố định, thuế bảo trì và xây dựng đô thị (trừ đường sắt, ngân hàng và công ty bảo hiểm), thuế bất động sản, sử dụng phương tiện và tàu thuyền, thuế tem, thuế giết mổ, thuế nông nghiệp và chăn nuôi, thuế nông nghiệp đối với thu nhập từ đặc sản chăn nông nghiệp (gọi tắt là thuế đặc sản nông nghiệp), thuế đất canh tác, thuế chứng thư, thuế thừa kế và quà tặng, thuế giá trị gia tăng đất đai, thu nhập từ đất thuộc sở hữu nhà nước.

Thuế chung giữa trung ương và địa phương: Thuế giá trị gia tăng (trung ương 75%, địa phương 25%), thuế tài nguyên (tài nguyên khai thác ngoài biển thuộc về trung ương, các loại tài nguyên khác thuộc địa phương), thuế giao dịch chứng khoán (trung ương và địa phương cùng 50%).

(2) *Xác định các khoản chi của tài chính trung ương và tài chính địa phương (phân quyền chi).*

Chi trung ương: Quốc phòng, lực lượng vũ trang, ngoại giao và viện trợ quốc tế, quản lý hành chính cấp trung ương, đầu tư cơ sở hạ tầng thuộc quản lý thống nhất của trung ương, cải tạo kỹ thuật và thử nghiệm sản phẩm mới của doanh nghiệp trung ương quản lý, thăm dò địa chất, hỗ trợ nông nghiệp, trả gốc và lãi cho các khoản vay của trung ương, các khoản chi của cơ quan công an, tòa án, viện kiểm sát cấp trung ương, chi cho các lĩnh vực văn hóa giáo dục, y tế, khoa học kỹ thuật.

Chi địa phương: Quản lý hành chính địa phương, kinh phí hoạt động của lực lượng vũ trang, chi của cơ quan công an, tòa án, viện kiểm sát cấp địa phương, cải tạo kỹ thuật và thử nghiệm chế tạo sản phẩm mới của doanh nghiệp địa phương, hỗ trợ nông nghiệp, xây dựng và bảo trì đô thị, chi cho lĩnh vực văn hóa, giáo dục, y tế của địa phương, chi trợ giá và một số khoản chi khác.

(3) Trung ương phân bổ lại về địa phương.

Quá trình thực hiện phân thuế, để bảo đảm lợi ích của địa phương, một mặt nghiêm chỉnh chấp hành quyết định của Quốc vụ viện về chế độ phân thuế, một mặt giữ nguyên cơ cấu phân phối của chế độ khoán tài chính. Trung ương phân bổ lại toàn bộ thuế tiêu thụ và 75% thuế giá trị gia tăng địa phương giao nộp trong năm 1993 về địa phương, lấy đây là căn cứ để phân bổ lại về địa phương cho các năm sau. Thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ bình quân trong cả nước tăng trưởng 1% tương ứng tăng tỷ lệ phân bổ về địa phương 0,3%.

Như vậy, về cơ bản chế độ phân thuế gồm có phân quyền, phân thuế, phân cơ cấu. Thông qua phân thuế xác định quyền hạn trách nhiệm của trung ương và địa phương, phạm vi chi tài chính của trung ương và địa phương. Toàn bộ thuế thu trong cả nước được phân thành thuế trung ương, thuế địa phương và thuế chung của trung ương và địa phương, trên cơ sở đó hình thành các cơ cấu tổ chức trung thu thuế của trung ương và địa phương tương ứng. Chế độ phân thuế là một trong những sự kiện quan trọng của tiến trình

cải cách tại Trung Quốc, sự ra đời của nó đã cứu vãn tình trạng ngân sách hao hụt, nâng cao năng lực điều tiết vĩ mô về tài chính của Nhà nước, chấm dứt sự thiếu ổn định của thể chế tài chính. Tài chính và quyền lực một lần nữa tập trung về tay Trung ương, phạm vi quan hệ giữa Trung ương và địa phương cơ bản được định hình. Nguyên tắc cơ bản của nó là “quyền tài chính gắn với quyền hành chính”, có bao nhiêu tiền giải quyết bao nhiêu công việc. Điều này đặc biệt quan trọng, bởi tỷ trọng thu nhập tài chính quốc gia trong GDP phản ánh sức mạnh nguồn lực tài chính của quốc gia, là năng lực kiểm soát nền kinh tế của nhà nước. Với chế độ phân chia thuế, kể từ sau năm 1992 Trung Quốc đã tốc độ thực hiện cải cách mở cửa được đầy nhanh, tiến từng bước vững chắc theo hướng kinh tế thị trường.

3.2. Quan hệ tài chính trung ương - địa phương tại Trung Quốc sau khi thực hiện phân chia thuế

Quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương có thể coi là một phần của môi quan hệ liên chính phủ (hay chính quyền) (Intergovernmental Relations) - tức chỉ môi quan hệ đa chiều, phức tạp giữa các chính phủ với nhau. Nó cũng được định nghĩa là một mạng lưới tương tác của các tổ chức ở cấp độ quốc gia, tỉnh thành và địa phương, được hình thành và điều chỉnh để cho phép các cơ quan chính phủ khác nhau tuân thủ một cách phù hợp với các thỏa thuận thể chế. Đây là một hệ thống phát triển hợp tác thể chế nhằm tìm cách giải quyết các môi quan hệ bình đẳng và phụ thuộc lẫn nhau theo quy định Hiến pháp. Trên thực tế, quan hệ liên chính phủ là quan hệ phân phối quyền lực và lợi ích giữa các chính phủ với nhau. Tại Trung Quốc, nó được hiểu là môi quan hệ giữa các cơ quan hành chính các cấp, giữa chính quyền Trung ương và địa phương, cũng như giữa các chính quyền địa phương. Các cấp chính quyền để xử lý số lượng lớn các vấn đề công trong xã hội đã hình thành một môi quan hệ phức tạp và rộng khắp. Nó bao gồm quan hệ về quyền lực, chức năng, chính sách, giám sát, thuế, ngân sách, luật, tư pháp...thuộc về

ba nhóm quan hệ lớn là quyền lực, tài chính và hành chính công, tất cả chịu sự chi phối của quan hệ lợi ích.

3.2.1. Trách nhiệm chi tài chính của chính quyền trung ương và địa phương

Chế độ phân thuế - một biểu hiện quan hệ tài chính về mặt thu - là một trong những sự kiện quan trọng của tiến trình cải cách tại Trung Quốc, có thể coi là một cuộc cách mạng về phương diện tài chính với các biện pháp đồng bộ, quyết liệt trên phạm vi rộng khắp. Cải cách về chế độ thuế được thực hiện trước tiên nhằm giải quyết tình trạng tỷ lệ nghịch giữa ngân sách Trung ương và địa phương, khi chế độ khoán tài chính giúp ngân sách địa phương gia tăng trong khi đó ngân sách Trung ương và tỷ trọng tài chính Trung ương trong tài chính quốc gia không ngừng giảm xuống, tiếp đến là để phù hợp với những yêu cầu mới của sự phát triển nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Nói cách khác, phân chia thuế sẽ giúp cải thiện và xây dựng mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương theo hướng ngày một quy phạm và khoa học. Phân chia thuế thực hiện phân chia nguồn thu nhập của trung ương và địa phương căn cứ theo chủng loại thuế, về bản chất chính là hài hòa quan hệ về quyền tài chính và quyền hành chính thông qua ba phương diện phân quyền, phân thuế và phân trách nhiệm quản lý.

3.2.1.1. Quyền lập dự toán ngân sách

Bàn về trách nhiệm trong chi tài chính của trung ương và địa phương, trước tiên cần nói đến quyền lập dự toán ngân sách, trong khuôn khổ luận án xin phép được phân tích dưới góc độ quyền tự chủ lập ngân sách của chính quyền địa phương - tiêu chí cơ bản đánh giá tính độc lập về tài chính của địa phương với trung ương, bởi nếu địa phương không có được quyền này, hoạt động thu, chi, ngân sách hoàn toàn đều phải phụ thuộc vào trung ương.

Các văn bản luật của Trung Quốc từ hiến pháp năm 1982 cho đến “Điều lệ quản lý ngân sách quốc gia” thời kỳ khoán tài chính, “Luật Ngân

sách” ban hành sau chế độ phân chia thuế đều có quy định chính quyền địa phương có quyền lập dự toán ngân sách, bố trí hoạt động thu chi phù hợp với kế hoạch tài chính trong năm, cơ quan lập pháp của địa phương có quyền thẩm định phê chuẩn hay phủ quyết, sửa đổi dự toán, thông qua cơ chế giám sát để bảo đảm an ninh tài chính cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách [100]. Mặc dù vậy, suy cho cùng, các trình tự quy định pháp luật, tiêu chuẩn mang tính cưỡng chế cũng như những chỉ đạo mang tính chủ trương chính sách đều do trung ương ban hành. Luật Ngân sách và các điều lệ, thông báo... cũng được lập bởi trung ương, và chính quyền địa phương phải tuân thủ theo các yêu cầu này để thực hiện lập dự toán ngân sách. Trung ương thông qua các quy định, tiêu chuẩn có tính cưỡng chế, các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, kế hoạch công tác để chỉ đạo, hướng dẫn hoạt động lập ngân sách của địa phương. Điều này một lần nữa khẳng định tính chất thống nhất về mặt chính trị, phân quyền về kinh tế của Trung Quốc, một mặt trao quyền tự chủ lập ngân sách cho địa phương, một mặt khác nhấn mạnh đến tính thống nhất lãnh đạo của chính quyền trung ương - Yêu cầu tất yếu của phân quyền tài chính tại một quốc gia theo thể chế đơn nhất, biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ. Ở đây có thể đưa ra nhận định, chính quyền địa phương có tính độc lập tương đối trong lập dự toán ngân sách, quyền tự quyết phải chịu sự ràng buộc bởi hiến pháp và pháp luật.

3.2.1.2. Quan hệ giữa trách nhiệm trong quản lý các vấn đề công với nhiệm vụ chi tài chính của chính quyền trung ương và địa phương

Năm 1994, toàn Trung Quốc thống nhất thực hiện thể chế quản lý tài chính phân chia thuế, nguyên tắc và nội dung cơ bản của nó có thể khái quát là “Căn cứ vào việc phân định trách nhiệm đối với các sự việc công giữa Trung ương và địa phương, từ đó xác định phạm vi chi tài chính các cấp một cách hợp lý; Dựa trên nguyên tắc kết hợp giữa trách nhiệm đối với các sự việc công và

quyền tài chính, phân thuế thành thuế trung ương, thuế địa phương và thuế chung, xây dựng thể chế thuế thu của trung ương và địa phương, thiết lập hai hệ thống thuế vụ và trung thu, quản lý riêng biệt trung ương và địa phương.” Ở đây, trách nhiệm đối với các vấn đề công có thể hiểu đơn giản là “những việc chính quyền phải làm”. Trong điều kiện kinh tế thị trường chính phủ có ba chức năng lớn gồm phân phối nguồn lực, phân phối thu nhập và ổn định kinh tế. Chức năng phân phối nguồn lực thể hiện ở khả năng cung ứng hàng hóa và dịch vụ công, hàng hóa và dịch vụ công tùy theo phạm vi tạo ra lợi ích của nó mà lại có tính địa phương hay tính toàn quốc, từ đó quyết định chủ thể cung ứng là Trung ương hay địa phương. Ví dụ như nếu theo tính chất của các loại hàng hóa công, những hàng hóa và dịch vụ có tính toàn quốc sẽ do chính quyền trung ương chịu trách nhiệm chi; vừa mang tính toàn quốc và tính địa phương sẽ do cả hai cùng chịu trách nhiệm. Đối với tỷ lệ đóng góp tại từng hạng mục cụ thể, trung ương có thể chịu trách nhiệm chi gián tiếp hoặc trực tiếp, song với lợi thế về thông tin khu vực, hàng hóa và dịch vụ công nếu do địa phương chịu trách nhiệm giải quyết sẽ đem lại hiệu quả lớn hơn thì địa phương sẽ làm, khi đó trung ương sẽ chuyển giao kinh phí để địa phương thực hiện.

Cải cách về chế độ thuế năm 1994 chủ yếu tập trung vào phân định thuế giữa trung ương và địa phương, từ đó nâng cao thu nhập và quyền kiểm soát của tài chính Trung ương mà dường như *chưa chú trọng đến phân định về trách nhiệm đối với các vấn đề công*, dẫn đến tình trạng trung ương nắm quyền thu tài chính quá lớn, song phần lớn trách nhiệm giải quyết lại được chuyển giao xuống chính quyền địa phương. Ngoài các lĩnh vực về quốc phòng an ninh, ngoại giao dễ hiểu phải thuộc trách nhiệm của trung ương, thì giáo dục (các trường cao đẳng, đại học), than đá, khoáng sản, kim loại màu được chuyển cho địa phương, một số lĩnh vực phát sinh mới lựa chọn giải pháp trung ương địa phương cùng chịu trách nhiệm. Trường hợp địa phương

thiếu kinh phí thì trung ương sẽ phân bổ ngân sách về cho địa phương thực hiện. Theo số liệu tổng hợp từ niên giám thống kê, thu ngân sách trung ương luôn ở mức cao, song chi thấp, ở chiều ngược lại địa phương thu ở mức thấp, song chi luôn rất cao. Nếu hình dung trách nhiệm cung ứng các sản phẩm và dịch vụ công của chính quyền địa phương là một hình kim tự tháp, thì quyền về tài chính hay ngân sách thì lại là một hình tam giác ngược, tình trạng như vậy đi ngược lại nguyên tắc “trách nhiệm và quyền tài chính kết hợp thống nhất” ban đầu của cải cách phân chia thuế. Nếu trung ương không đủ năng lực tài chính mà nhiệm vụ chi lại nhiều, năng lực điều tiết vĩ mô sẽ bị suy giảm, không gánh vác được các lĩnh vực quan trọng như an ninh quốc phòng, ngoại giao và thực hiện thu hẹp khoảng cách vùng miền, nhưng ngược lại nếu có đủ tiềm lực tài chính mà lại thiếu nhiệm vụ chi cũng sẽ tạo ra gánh nặng cho địa phương, gây kìm hãm và không phát huy được tính tích cực của địa phương trong phát triển kinh tế. Bảng 3.1 cho thấy, sau 5 năm triển khai chế độ phân chia thuế, năm 2000 thu ngân sách tăng 17%, chi tăng 20,5%, trong đó Trung ương chiếm 52,2% tổng thu ngân sách cả nước, chi chiếm 34,7%. Năm 2005 tỷ lệ thu và chi của Trung ương lần lượt là 52,3% và 25,9%, năm 2010 là 51,1% và 17,8%. Đến năm 2010 xu hướng chung là thu ngân sách của trung ương luôn duy trì con số trên dưới 50%, trong khi đó chi có chiều hướng giảm dần, trách nhiệm này là được chuyển xuống cho địa phương. Tuy nhiên từ năm 2011 thu ngân sách của địa phương đã theo kịp và vượt qua trung ương, tuy nhiên tỷ lệ chi vẫn không có biến động lớn, như năm 2015 thu và chi của trung ương là 45,4% và 14,5%, năm 2018 là 46,6% và 14,8%.

Bảng 3.1: Số liệu thu và chi ngân sách Trung Quốc giai đoạn 1994-2018

Đơn vị: Tỷ NDT

Năm	Thu ngân sách			Chi ngân sách		
	Cả nước	Trung ương	Địa phương	Cả nước	Trung ương	Địa phương
1994	521,810	290,650	231,160	579,262	175,443	403,819
	100%	55.70%	44.30%	100%	30.29%	69.71%
1995	624,220	325,662	298,558	682,372	199,539	482,833
	100%	52.17%	47.83%	100%	29.24%	70.76%
1996	740,999	366,107	374,692	793,755	215,127	578,628
	100%	49.41%	50.59%	100%	27.10%	72.90%
1997	865,114	422,692	442,422	923,356	253,250	670,106
	100%	48.86%	51.14%	100%	27.43%	72.57%
1998	987,595	489,200	498,395	1,079,818	312,560	767,258
	100%	49.53%	50.47%	100%	28.95%	71.05%
1999	1,144,408	584,921	559,487	1,318,767	415,233	903,534
	100%	51.11%	48.89%	100%	31.49%	68.51%
2000	1,339,523	698,917	640,606	1,588,650	551,985	1,036,665
	100%	52.18%	47.82%	100%	34.75%	65.25%
2001	1,638,604	858,274	780,330	1,890,258	576,802	1,313,456
	100%	52.38%	47.62%	100%	30.51%	69.49%
2002	1,890,364	1,038,864	851,500	2,205,315	677,170	1,528,145
	100%	54.96%	45.04%	100%	30.71%	69.29%
2003	2,171,525	1,186,527	984,998	2,464,995	742,010	1,722,985
	100%	54.64%	45.36%	100%	30.10%	69.90%
2004	2,639,647	1,450,310	1,189,337	2,848,689	789,408	2,059,281
	100%	54.94%	45.06%	100%	27.71%	72.29%
2005	3,164,929	1,654,853	1,510,076	3,393,028	877,597	2,515,431
	100%	52.29%	47.71%	100%	25.86%	74.14%
2006	3,876,020	2,045,662	1,830,358	4,042,273	999,140	3,043,133
	100%	52.78%	47.22%	100%	24.72%	75.28%
2007	5,132,178	2,774,916	2,357,262	4,978,135	1,144,206	3,833,929

Năm	Thu ngân sách			Chi ngân sách		
	Cả nước	Trung ương	Địa phương	Cả nước	Trung ương	Địa phương
	100%	54.07%	45.93%	100%	22.98%	77.02%
2008	6,133,035	3,268,056	2,864,979	6,259,266	1,334,417	4,924,849
	100%	53.29%	46.71%	100%	21.32%	78.68%
2009	6,851,830	3,591,571	3,260,259	7,629,993	1,525,579	6,104,414
	100%	52.42%	47.58%	100%	19.99%	80.01%
2010	8,310,151	4,248,847	4,061,304	8,987,416	1,598,973	7,388,443
	100%	51.13%	48.87%	100%	17.79%	82.21%
2011	10,387,443	5,132,732	5,254,711	10,924,779	1,651,411	9,273,368
	100%	49.41%	50.59%	100%	15.12%	84.88%
2012	11,725,352	5,617,523	6,107,829	12,595,297	1,876,463	10,718,834
	100%	47.91%	52.09%	100%	14.90%	85.10%
2013	12,920,964	6,019,848	6,901,116	14,021,210	2,047,176	11,974,034
	100%	46.59%	53.41%	100%	14.60%	85.40%
2014	14,037,003	6,449,345	7,587,658	15,178,556	2,257,007	12,921,549
	100%	45.95%	54.05%	100%	14.87%	85.13%
2015	15,226,923	6,926,719	3,200,204	17,587,777	2,554,215	15,033,562
	100%	45.49%	54.51%	100%	14.52%	85.48%
2016	15,960,497	7,236,562	8,723,935	18,775,521	2,740,385	16,035,136
	100%	45.34%	54.66%	100%	14.60%	85.40%
2017	17,259,277	8,112,336	9,146,941	20,308,549	2,985,715	17,322,834
	100%	47.00%	53.00%	100%	14.70%	85.30%
2018	18,335,984	8,445,646	9,790,338	22,090,413	3,270,781	18,819,632
	100%	46.06%	53.94%	100%	14.81%	85.19%

Nguồn: Tổng Cục thống kê Trung Quốc năm 2019

Xuất phát từ góc độ lợi ích thì hiện nhiên sự không tương xứng về trách nhiệm với công việc và quyền về tài chính không thể khiến các chính quyền địa phương hài lòng, song do tính chất tập quyền chính trị cao độ của một nhà nước đơn nhất, khi Trung ương giao nhiệm vụ địa phương chỉ còn cách chấp

hành chờ đợi sự thay đổi từ chính Trung ương. Trên thực tế Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng đã nhận thức ra sự bất cập này, và từ năm 2006 đã đưa ra những chủ trương chính sách nhằm cải cách chế độ phân định quyền hạn trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương. Ngày 11 tháng 10 năm 2006 Hội nghị Trung ương 6 Khóa XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc thông qua “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề trọng đại xây dựng xã hội hài hòa xã hội chủ nghĩa”, đối với mục tiêu hoàn thiện chế độ tài chính công, từng bước thực hiện các dịch vụ công cơ bản bình đẳng, đã khẳng định cần “xác định rõ trách nhiệm (trong cung ứng hàng hóa và dịch vụ công) của trung ương và địa phương, kiện toàn thể chế thuế tài chính thống nhất hài hòa với trách nhiệm đối với các vấn đề công.” Năm 2007, báo cáo Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVII nhấn mạnh “Kiện toàn thể chế thống nhất hài hòa giữa trách nhiệm với nguồn lực tài chính của trung ương và địa phương, đẩy nhanh hình thành chế độ chuyển giao tài chính chuẩn mực và minh bạch, nâng cao tỷ lệ và quy mô chuyển giao nguồn tài chính có tính thường xuyên, mở rộng đầu tư vào các lĩnh vực hạng mục công.”

Quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương tại Trung Quốc hiện được điều chỉnh theo hướng phân định rõ trách nhiệm chi ngân sách. Phương án cải cách tài chính được nêu ra từ Đại hội XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc và Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII coi đây là một trong ba nhiệm vụ quan trọng của cải cách tài chính. Đến tháng 8 năm 2016 Quốc vụ viện chính thức khởi động cải cách bằng việc ban hành “Ý kiến chỉ đạo của Quốc vụ viện về việc thúc đẩy cải cách phân định rõ nhiệm vụ, trách nhiệm về sử dụng ngân sách tài chính để cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cơ bản và trách nhiệm chi của trung ương và địa phương”. Ý kiến nêu rõ ba yêu cầu cải cách chính là (1) Thúc đẩy việc phân định quyền tài chính giữa trung ương và địa phương theo hướng tăng cường hợp lý các nhiệm vụ, trách nhiệm về sử dụng ngân sách tài chính để cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công cơ bản của chính

quyền trung ương, đồng thời bảo đảm được các nhiệm vụ thuộc về chính quyền địa phương và giảm dần cũng như quy phạm các nhiệm vụ chung của trung ương và địa phương; (2) Hoàn thiện việc phân định trách nhiệm chi giữa trung ương và địa phương theo hướng việc gì của Trung ương chịu trách nhiệm thì trung ương chi, của địa phương chịu trách nhiệm địa phương chi, trường hợp thuộc về trách nhiệm chung thì cả hai cùng chi theo tỷ lệ đóng góp quy định; (3) Tăng cường phân định rõ nhiệm vụ, trách nhiệm về sử dụng ngân sách tài chính để cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cơ bản và trách nhiệm chi của các địa phương dưới cấp tỉnh.

Tháng 1 năm 2018 Văn phòng Quốc vụ viện ban hành thông báo về phương án cải cách phân định trách nhiệm chi và nhiệm vụ, chức năng cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cơ bản trong sử dụng vốn ngân sách”, nhấn mạnh đến ba vấn đề: Sử dụng tiền ngân sách phải tương ứng với nhiệm vụ công việc; cơ sở để phân định trách nhiệm là các vấn đề công (bao gồm hàng hóa và dịch vụ công) và cuối cùng là vấn đề trách nhiệm chi ngân sách đối với các nhiệm vụ chung (của trung ương và địa phương). Bên ngoài, lần điều chỉnh này là nhằm vào phân phối lại nguồn lực tài chính, nhưng thực tế là sắp xếp lại các hạng mục công việc, xác định rõ cái gì trung ương làm, cái gì địa phương làm. Việc lấy nhiệm vụ cung ứng hàng hóa và dịch vụ công làm cơ sở để phân định trách nhiệm chi tài chính của Trung Quốc cũng phù hợp với xu hướng trên thế giới và tính ưu việt của nhà nước xã hội chủ nghĩa bởi nhà nước thu thuế của dân cũng là để dùng vào phục vụ cho nhân dân. Phương án năm 2018 của Trung Quốc đặc biệt chú trọng đến các lĩnh vực giáo dục nghề nghiệp, giáo dục nghĩa vụ, bảo đảm xã hội...đều là những vấn đề quan trọng của xã hội.

Mặc dù các biện pháp cải cách dựa trên nguyên tắc “phân định rõ ràng nguồn ngân sách theo các nhiệm vụ chi riêng của Trung ương và Địa phương”, song thực tế thì Trung ương vẫn thông qua nhiều biện pháp mang

tính pháp lý để kiểm soát chính quyền địa phương ví như xác định căn cứ chi, tiêu chuẩn chi hay thậm chí là khoản có tính cưỡng chế. Các biện pháp này thông thường có thể kể đến như sử dụng quyền lập pháp tối cao của Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và cơ quan Thường vụ của nó, quyền hành pháp của Quốc vụ viện và công cụ mạnh mẽ nhất là quyền lãnh đạo toàn diện tuyệt đối của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc. Tất cả đều là có tính hợp pháp, phù hợp với thể chế chính trị cũng như hiến pháp Trung Quốc, thể hiện tính tập quyền chính trị của Trung ương đối với địa phương.

3.2.2. Mối quan hệ trung ương và địa phương trong quyền thu tài chính

Giai đoạn trước cải cách mở cửa, Trung Quốc áp dụng mô hình quản lý tài chính tập trung tương ứng với thể chế kinh tế kế hoạch hóa, toàn bộ quyền quản lý và lập thuế đều do trung ương quyết định, qua đó kiểm soát mọi mạch máu của nền kinh tế, bảo đảm sự ổn định thống nhất của thị trường và thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Trong bối cảnh đó thì không gian tự chủ của chính quyền địa phương là rất nhỏ. Sau khi tiến hành phân thuế năm 1994, quyền tự quyết về các vấn đề thuế của chính quyền địa phương càng bị thu hẹp hơn nữa. Trung ương về cơ bản đã nâng cao được nguồn thu ngân sách, duy trì tỷ lệ liên tục ở mức trên dưới 50% trong tổng thu ngân sách cả nước, và ở chiều ngược lại là sự sụt giảm của thu ngân sách địa phương, tình hình chỉ được cải thiện từ năm 2010 trở đi cùng với các biện pháp cải cách mạnh tay của Trung ương về kinh tế nói chung và lĩnh vực tài chính nói riêng. Nguyên nhân cơ bản của thực trạng này có liên quan mật thiết đến việc xác định các quyền về thuế, mà cụ thể là quyền lập pháp về thuế (quyền lập thuế), quyền thu thuế và quyền sử dụng tiền thuế.

3.2.2.1. Quyền lập pháp về thuế (quyền lập thuế)

Tại Trung Quốc, cơ quan nắm quyền lập pháp về thu thuế hiện chỉ có Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và các Ủy ban thường vụ của nó, nhưng thực tiễn là trao quyền cho các cơ quan hành pháp như Quốc vụ viện, Bộ Tài

chính, Cục Thuế vụ quốc gia Trung Quốc xây dựng ban hành đại đa số các văn bản quy định pháp luật về thuế. Xét trong mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và địa phương thì quyền quyết định nằm ở Trung ương. Ngay từ những văn bản pháp luật đầu tiên được ban hành từ năm 1993 đã khẳng định: “Quyền lập pháp đối với thuế thuộc về Trung ương, thuế địa phương, và thuế chung (Trung ương và địa phương) đều tập trung ở Trung ương”; “Quyền lập pháp đối với thuế Trung ương và thuế địa phương đang được triển khai trên cả nước đều tập trung ở Trung ương”. Như vậy, toàn bộ luật về thuế, các quy định, điều lệ, hướng dẫn thực hiện của địa phương đều do Trung ương thống nhất xây dựng ban hành. Thậm chí chính sách ưu đãi về thu thuế, miễn giảm thuế cũng đều do Trung ương quyết định. Mặc dù hiến pháp Trung Quốc có quy định Đại hội Đại biểu nhân dân và Ủy ban Thường vụ của các tỉnh, khu vực tự trị, thành phố trực thuộc trong trường hợp hiến pháp, pháp luật và các quy định hành chính không phù hợp với tình hình thực tế địa phương thì có thể xây dựng các quy định pháp luật mang tính địa phương, thế nhưng thực tế quy định này cơ bản không thể được thực hiện. Hiện nay Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc chỉ trao quyền cho tỉnh Hải Nam và các khu tự trị dân tộc cấp tỉnh, đặc khu kinh tế Thâm Quyển có được quyền xây dựng quy định pháp luật về thuế mang tính chất địa phương. “Luật Lập pháp” ghi rõ, lập pháp về thuế là quyền lực thuộc về riêng Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và Ủy ban Thường vụ Đại hội, địa phương không có quyền thu thuế riêng. Đối với một quốc gia rộng lớn và có tiềm lực phát triển mạnh mẽ như Trung Quốc thì đây có thể coi là một điều đáng tiếc, bởi các địa phương sẽ không phát huy được ưu thế sở hữu các nguồn thu hết sức dồi dào của mình. Mỗi địa phương lại có đặc điểm kinh tế xã hội riêng, các nguồn thu thuế cũng theo đó mà có đặc thù riêng, quyền lập thuế bị phủ định coi như đã bỏ phí đi nguồn thu đầy tiềm năng này. Mặt khác Trung ương thống nhất về các loại thuế sẽ thu trong cả nước, song tại một số địa phương có thể nguồn thu này không tồn

tại, hoặc nếu có thì lại ít, vậy là cái cần thu lại không được thu, cái không nhất thiết lại thu hoặc thu không đáng, rõ ràng không hề có lợi cho việc phát huy tính tích cực chủ động trong bảo đảm ngân sách địa phương. Cũng bởi các nguồn thu thuế mang tính địa phương tại Trung Quốc rất dồi dào, nên để khắc phục phần nào tình trạng không hiệu quả của việc lập thuế thống nhất trên toàn quốc mà Trung ương dành dành một phần không gian nhất định cho địa phương trong văn bản luật của mình. Luật Bảo vệ môi trường năm 2016 và sửa đổi năm 2018 tại điều 6 đã cho phép địa phương tham gia vào việc quy định tỷ lệ thuế phải nộp, tại điều 9 cho phép tham gia vào xác định căn cứ và cơ sở khách quan của việc thu thuế (Tax base).

3.2.2.2. Quyền thu thuế và phân chia lợi ích

Đối với quyền thu thuế tại Trung Quốc tức chỉ quyền lực của các cơ quan thuế vụ về trưng thu thuế, quản lý và giám sát hoạt động thu thuế căn cứ theo quy định của pháp luật, trong đó quyền đối với thu thuế giữ vai trò hạt nhân. Một trong những nội dung được quy định khi thực hiện phân chia thuế năm 1994 là thành lập hệ thống các tổ chức, đơn vị theo mô hình phân quyền do cơ quan thuế vụ giữ vai trò chủ đạo, phối hợp cùng cơ quan hành chính, hải quan phụ trách công tác thu và quản lý thuế. Cách làm này mục đích để giảm bớt gánh nặng quản lý giám sát của chính quyền Trung ương, phát huy lợi thế gần dân, hiểu rõ tình hình khu vực mình quản lý của chính quyền địa phương mà vẫn đảm bảo được quyền hưởng lợi ích từ thuế thu. Sở dĩ nói như vậy là vì về mặt phân phối lợi ích từ thuế thu, thể hiện ở sự phân loại đối với thuế thu là thuộc về Trung ương hay địa phương hay cả Trung ương và địa phương theo tỷ lệ phân chia được quy định (*xem Bảng 3.2*). Phân thuế lúc này trở thành “chia phần”, mà quyền quyết định hoàn toàn tập trung về tay Trung ương.

Bảng 3.2: Thống kê một số nguồn thu tài chính chủ yếu

Phân loại	Các nguồn thu
Nguồn thu cố định của Trung ương	Thuế quan (thuế xuất nhập khẩu); Thuế GTGT do hải quan thu; Thuế tiêu thụ; Thuế trước bạ giao dịch chứng khoán; Thuế thu nhập doanh nghiệp nhà nước; Thuế đường sắt; Thuế trước bạ giao dịch chứng khoán; Thuế thu nhập doanh nghiệp của ngân hàng địa phương và ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài, các tổ chức tài chính phi ngân hàng; Thuế doanh nghiệp, thuế thu nhập, lợi nhuận và thuế bảo vệ xây dựng đô thị của trụ sở chính ngân hàng, tổng công ty bảo hiểm.
Nguồn thu cố định của địa phương	Thuế doanh nghiệp (không bao gồm bộ phận thuế doanh nghiệp thuộc về Trung ương thu); Thuế bảo vệ xây dựng đô thị (không bao gồm bộ phận thuế thuộc về Trung ương thu); Thuế thu nhập doanh nghiệp địa phương (không bao gồm bộ phận thuế thuộc về Trung ương thu đề cập đến phía trên); Lợi nhuận kinh doanh của doanh nghiệp địa phương; Thuế thu nhập cá nhân; Thuế sử dụng đất đai thành phố; Thuế điều chỉnh phương hướng đầu tư tài sản cố định; Thuế tài sản; Thuế sử dụng xe - tàu thuyền; Thuế giá trị gia tăng đất đai; Thuế chiếm dụng đất canh tác; Thuế hợp đồng; Thuế bảo vệ môi trường; Thuế thuốc lá
Nguồn thu chung*	Thuế giá trị gia tăng, thuế doanh nghiệp.

Nguồn: Luật Ngân sách nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa sửa đổi

năm 2014

* Đối với một số nguồn thu từ thuế của các đối tượng đặc biệt không được coi là nguồn thu chung chính thức, ví dụ như thuế thu nhập doanh nghiệp của địa phương thì Trung ương chỉ thu thuế đối với ngân hàng.

Bảng 3.3: Tỷ lệ phân chia thuế giữa Trung ương và địa phương đối với một số loại thuế chung

Loại thuế	GTGT*	Thu nhập doanh nghiệp	Thu nhập cá nhân	Thuế** tài nguyên	Thuế kinh doanh
Trung ương	50	60	60	2,7%	50
Địa phương	50	40	40	97,3%	50

Nguồn: Luật Ngân sách nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa sửa đổi năm 2014

* Thuế GTGT do hải quan thu 100% thuộc về thuế Trung ương.

** Thuế tài nguyên Trung ương thu của các doanh nghiệp khai thác dầu mỏ ngoài đại dương, còn lại thuộc về địa phương. Tỷ lệ chia được tính theo số liệu cụ thể năm 2018.

Đối với các khoản thu tài chính thuộc về địa phương, ngoài phần chung của Trung ương và địa phương sẽ do Trung ương trực tiếp thu, thông thường sẽ do địa phương chịu trách nhiệm thu. Tuy nhiên sau năm 2018 khi Trung Quốc hợp nhất các tổ chức cơ quan thuế của Trung ương và địa phương lại với nhau, chấm dứt sự hoạt động của hai hệ thống các cơ quan thuế Trung ương địa phương từ năm 1994, hệ thống thuế vụ do Trung ương giữ vai trò chủ đạo, một số loại phí và thu nhập ngoài thuế do Trung ương đứng ra thu, điều này có nghĩa là quyền tự chủ tài chính của Trung ương bị thu hẹp lại. Ngoài ra đối với các nguồn thu mà địa phương tự chủ đưa ra, bao gồm cả khoản thu ngoài thuế, Trung ương tuy không trực tiếp quyết định bãi bỏ, nhưng dưới quyền quản lý thống nhất của Quốc vụ viện, Trung ương có thể yêu cầu địa phương giải quyết theo hình thức trên ra quyết định, phía dưới

chấp hành mệnh lệnh. Điều này càng cho thấy tính hạn chế trong quyền tự chủ tài chính của địa phương, thể hiện ở quyền trung thu thuế và thu lợi từ thuế, phí. Một ví dụ là khi Bộ Tài chính và Ủy ban Cải cách quốc gia ban hành “Thông báo về việc tinh gọn quy phạm một số chính sách liên quan đến hoạt động thu phí mang tính hành chính sự nghiệp” năm 2017; yêu cầu đơn vị tài chính các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc và các cơ quan liên quan thực hiện xem xét tinh gọn các chính sách thu phí mang tính hành chính sự nghiệp tại địa phương quản lý.

Tóm lại, chế độ phân chia thuế năm 1994 về cơ bản đã định hình mối quan hệ tài chính về mặt nguồn thu giữa Trung ương và địa phương theo hướng phù hợp với những thay đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm được sự quản lý thống nhất tập trung của chính quyền Trung ương, sự tập quyền về chính trị song hành với phân quyền về kinh tế. Tình trạng thiếu hụt ngân sách của chính quyền Trung ương do chính sách khoán tài chính giai đoạn những năm đầu cải cách mở cửa mang lại đã được giải quyết, mặc dù vậy thì chế độ phân thuế cũng mang lại không ít vấn đề tiêu cực tác động lên mối quan hệ tài chính giữa chính quyền Trung ương và địa phương thể hiện ở hai nhiệm vụ chính là thu và chi ngân sách. Những mâu thuẫn mới phát sinh này nếu không được kịp thời giải quyết sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế Trung Quốc, từ đó đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương.

3.3. Trọng tâm của phân quyền tài chính tại Trung Quốc hiện nay

Trên cơ sở những tổng hợp phân tích về mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc sau khi thực hiện chế độ phân thuế, có thể nhận thấy dường như bên cạnh những tác động tích cực là không ít vấn đề tiêu cực nảy sinh đồng thời xuất hiện, đòi hỏi Đảng Cộng sản Trung Quốc phải kịp thời điều chỉnh, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế đang có

bước chuyển mình từ một nền kinh tế phát triển nóng sang “trạng thái bình thường mới”.

Báo cáo Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc coi cải cách quan hệ tài chính trung ương và địa phương là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu trong cải cách lĩnh vực thuế tài chính, yêu cầu cần đẩy nhanh xây dựng chế độ tài chính hiện đại, thiết lập mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương trong đó quyền và trách nhiệm được phân định rõ ràng, năng lực tài chính hài hòa, các khu vực phát triển cân bằng. Hiện tại, đánh giá chung là công tác thực hiện cải cách chưa đáp ứng được yêu cầu của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc nêu ra. Nguyên nhân trước tiên là từ việc xác định phạm vi quyền hạn trách nhiệm của chính quyền là chưa rõ ràng, phạm vi phát huy vai trò của Nhà nước và thị trường, Nhà nước và xã hội còn mơ hồ. Ngoài ra, do cải cách sẽ tác động mạnh mẽ đến quan hệ lợi ích của chính quyền trung ương và địa phương, lợi ích giữa các cơ quan chính phủ với nhau, đến thị trường cũng như người dân, bởi vậy mà đặc biệt phức tạp và khó khăn. Trước mắt, cải cách chế độ phân quyền tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc bên cạnh việc tiếp tục tập trung vào phân định rõ phạm vi chức năng, quyền hạn của chính quyền Trung ương và địa phương, từ đó xác định trách nhiệm đối với chi cho việc giải quyết các vấn đề công, thì phương hướng thứ hai là quyền về tài chính, bao gồm chế độ hỗ trợ chuyển giao tài chính và quyền ban hành các chính sách về thuế cùng hoạt động trung thu thuế.

3.3.1. Hoàn thiện hệ thống lý luận phân quyền tài chính đặc sắc Trung Quốc

Lý thuyết phân quyền tài chính tại Trung Quốc không ngừng được điều chỉnh để phù hợp với những hoạt động cải cách thể chế kinh tế đất nước. Đáng chú ý là trong các văn bản mang tính chỉ đạo của Trung ương Đảng và hành chính của Quốc vụ viện, từ “sự quyền” được sử dụng rất nhiều. Ý nghĩa của nó, hiểu đơn giản là nhiệm vụ, trách nhiệm trong giải quyết các vấn đề

công và dịch vụ công. Những năm 1950 của thế kỷ trước, nó được hiểu là quyền quản lý hành chính của các cấp chính quyền đối với hoạt động của đơn vị sự nghiệp quốc doanh, chú trọng đến mối quan hệ lệ thuộc hành chính. Sau cải cách mở cửa, “sự quyền” dần được hiểu là trách nhiệm trong cung ứng hàng hóa và dịch vụ công của chính quyền. Năm 1994 tiến hành phân chia thuế, mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương đặc biệt nhấn mạnh đến quyền lực hành chính và trách nhiệm đối với các vấn đề công, bao gồm giải quyết các vấn đề công và cung ứng hàng hóa, dịch vụ công. Các yêu cầu và cách diễn đạt như “kết hợp giữa quyền lực về tài chính và trách nhiệm đối với các vấn đề công”, “tiềm lực tài chính phù hợp với trách nhiệm đối với các vấn đề công”, “phân định rõ trách nhiệm đối với các vấn đề công với trách nhiệm chi tài chính”...

Từ góc độ quyền lực, quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc luôn tồn tại hai trạng thái “thỏa thuận” và “can thiệp”. Mọi điều chỉnh liên quan đến mức độ của sự thỏa thuận hay can thiệp trực tiếp tác động đến nội dung của mối quan hệ tài chính này. “Thỏa thuận”, là chỉ Trung ương chấp nhận việc phân quyền cho địa phương và quyết định phạm vi, mức độ quyền lực còn lại của mình. Còn trạng thái thứ hai, “can thiệp” chỉ khả năng có thể can thiệp vào các quy định, chế độ của chính quyền địa phương, trong đó việc duy trì khả năng này, nói cách khác là quyền uy tuyệt đối của Trung ương là yêu cầu mang tính bản chất của chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc. Đây cũng có thể coi là một ưu thế về mặt chế độ, nó giúp Trung Quốc có thể tập trung được nguồn lực đủ lớn để giải quyết các vấn đề trọng đại quốc gia, là cơ sở quan trọng để Trung Quốc có thể cho phép một bộ phận giàu trước, tiến đến tất cả cùng giàu. Đồng thời, bản chất của mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương cũng được thể hiện ở đây, tức một mặt phát huy tính tích cực của địa phương trong lĩnh vực tài chính, song phải đảm bảo được quyền uy tuyệt đối của Trung ương. Cái mà Trung Quốc gọi là giải

quyết tốt mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương chính là cân bằng được hai trạng thái “thỏa thuận” và “can thiệp”, một mặt không quá chặt chẽ, tước đoạt hết quyền lực và cả quyền lợi của chính quyền địa phương làm giảm tính tích cực trong phát triển kinh tế, mặt khác nếu trao quá nhiều quyền về địa phương sẽ ảnh hưởng đến năng lực điều hành vĩ mô của Trung ương. Hiện nay, cải cách trong lĩnh vực tài chính của Trung Quốc chủ yếu nhấn mạnh đến việc phân định rõ trách nhiệm đối với các vấn đề công với trách nhiệm chi tài chính, về chế độ xác định rõ phạm vi can thiệp của chính quyền Trung ương đối với địa phương, coi đây là khâu đột phá nhằm xây dựng mối quan hệ hài hòa, hợp lý về tài chính giữa Trung ương và địa phương. Để có thể làm tốt được điều này, cần làm rõ mối quan hệ giữa chính phủ và thị trường, giữa các cấp chính quyền với nhau trên cơ sở phát huy tốt hơn nữa vai trò có tính quyết định trong phân bổ các nguồn lực của thị trường và nâng cao năng lực quản lý vĩ mô của Nhà nước, cùng hướng tới giải quyết hiệu quả các vấn đề công, mang lại lợi ích chung cho toàn thể nhân dân.

Trong việc làm rõ hơn nữa mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương về mặt trách nhiệm quyền hạn đối với các vấn đề công và chi tài chính: Năm 2019 Quốc vụ viện Trung Quốc đã ban hành một loạt các phương án phân chia trong lĩnh vực giáo dục, y tế, giao thông.... Lấy ví dụ tháng 6 năm 2019 ban hành “Thông báo của Văn phòng Quốc vụ viện về việc ban hành phương án cải cách phân định quyền hạn trách nhiệm đối với các vấn đề công và chi tài chính giữa Trung ương và địa phương trong lĩnh vực giáo dục”. Phương án yêu cầu cần lấy tư tưởng chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc thời đại mới Tập Cận Bình làm tư tưởng chỉ đạo, quán triệt tinh thần Hội nghị Trung ương 2, Trung ương 3 Khóa XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc, kiên trì và tăng cường sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, thiết lập mô hình phân định quyền hạn trách nhiệm đối với các vấn đề công và chi tài chính trong ngành giáo dục dưới sự lãnh đạo trung tâm, ủy quyền hợp lý, hệ

thống hoàn chỉnh, nguyên tắc khoa học, quyền hạn trách nhiệm rõ ràng, vận hành hiệu quả, góp phần xây dựng mối quan hệ tài chính Trung ương và địa phương rõ ràng minh bạch, cân đối hài hòa.

Phương án chia lĩnh vực giáo dục ra thành ba phương diện là giáo dục nghĩa vụ, hỗ trợ học sinh và các loại hình giáo dục khác. Trong đó giáo dục nghĩa vụ về tổng thể là trách nhiệm của Trung ương và địa phương, do đó đây là nội dung chi chung. Kinh phí để duy trì đảm bảo sự hoạt động thường xuyên của các cơ sở giáo dục đào tạo, an ninh trường lớp, sinh hoạt học tập của học sinh sinh viên sẽ căn cứ theo tiêu chuẩn đã được quy định để xác định tỷ lệ đóng góp tài chính giữa Trung ương và địa phương, bộ phận kinh phí do Trung ương chi sẽ được chuyển giao cho địa phương triển khai thực hiện; các nhiệm vụ đặc biệt hay có tính giai đoạn sẽ do địa phương bố trí kinh phí, Trung ương hỗ trợ bằng hình thức chuyển giao kinh phí cho địa phương.

“Thông báo của Văn phòng Quốc vụ viện về việc ban hành phương án cải cách phân định quyền hạn trách nhiệm đối với các vấn đề công và chi tài chính giữa Trung ương và địa phương trong lĩnh vực giao thông vận tải” ban hành tháng 6 năm 2019 cũng đã phân định rõ các hạng mục nhiệm vụ thuộc lĩnh vực giao thông vận tải cái gì thuộc về trách nhiệm Trung ương, cái gì thuộc về địa phương, cái gì là chung. Ví dụ đối với hạng mục đường bộ, Phương án quy định cụ thể như sau:

Trung ương: Công tác quản lý vĩ mô, quy hoạch các hạng mục công trình, ban hành chính sách, đánh giá giám sát, điều tiết và theo dõi vận hành mạng lưới giao thông; Công tác quản lý, xây dựng của một bộ phận đường cao tốc quốc gia; Công tác quản lý, xây dựng, bảo dưỡng một bộ phận đường quốc lộ.

Địa phương: Chịu trách nhiệm các nhiệm vụ liên quan đến xây dựng, bảo dưỡng, quản lý, vận hành, xử lý khẩn cấp và hạ tầng cụ thể, các khoản kinh phí bổ sung ngoài khoản chi của Trung ương cho xây dựng đường cao

tốc quốc gia hay xây dựng, bảo dưỡng, quản lý, vận hành đường quốc lộ; Công tác quy hoạch, ban hành chính sách, giám sát đánh giá đối với đường tỉnh lộ, đường liên thôn, hạ tầng triển khai và các hạng mục cụ thể để phục vụ cho triển khai các công việc trên.

Trung ương và địa phương: Đường tại các cửa khẩu, Trung ương chịu trách nhiệm đối với công tác quy hoạch, ban hành chính sách, đánh giá giám sát, địa phương chịu trách nhiệm xây dựng, bảo dưỡng, quản lý, vận hành.

3.3.2. Cải cách trong chế độ chuyển giao tài chính

Chuyển giao tài chính bao gồm chuyển giao chi doanh nghiệp và chi chính quyền, tuy nhiên tại Trung Quốc thì chủ yếu là nói đến chuyển giao vốn tài chính giữa các chính quyền với nhau, là một bộ phận của chi tài chính chính quyền Trung ương. Kinh phí được chính quyền cấp trên hỗ trợ phân bổ cho chính quyền cấp dưới được coi là một nguồn kinh phí quan trọng của ngân sách địa phương, về bản chất là chính sách tái phân phối đối với nguồn tài chính công phù hợp với chế độ tài chính mang đặc sắc Trung Quốc, có ý nghĩa quan trọng trong điều chỉnh mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương.

Mục đích của chế độ này là nhằm giảm thiểu những tác động của chính sách phân thuế trong giai đoạn đầu lên ngân sách địa phương, chủ yếu là bù đắp sự thiếu hụt ngân sách địa phương, cân đối lại tài chính Trung ương và địa phương; giảm thiểu sự mất cân bằng theo chiều ngang về phát triển giữa các khu vực; đảm bảo một số hàng hóa và dịch vụ công được cung cấp thống nhất trong cả nước; nâng cao năng lực quản lý tài chính của chính quyền địa phương.

Về hình thức, chế độ chuyển giao tài chính quy định khoản kinh phí được chuyển giao cho địa phương này gồm một phần tiền hoàn thuế, phần còn lại căn cứ vào tính chất các vấn đề công mà địa phương chịu trách nhiệm để chia thành khoản là chi thường xuyên (Trung ương căn cứ theo các tiêu chuẩn đã quy định, để phân bổ hỗ trợ kinh phí đối với các nhiệm vụ chi có tính chất

thường xuyên cho địa phương có ngân sách hạn chế) và chi không thường xuyên (chính quyền Trung ương để thực được mục tiêu hoặc nhiệm vụ đột xuất nào đó mà cấp kinh phí cho chính quyền cấp dưới, chính quyền cấp dưới phải sử dụng theo đúng yêu cầu nhiệm vụ chi mà cấp trên giao). Bên cạnh đó cũng có thể kể đến các khoản chi mà chính quyền Trung ương chuyển cho địa phương để giải quyết các vấn đề nghiêm trọng phát sinh ngoài ý muốn như thiên tai, dịch bệnh.

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường thì chế độ chuyển giao tài chính cũng đã trải qua nhiều lần đổi mới và ngày càng hoàn thiện, thể hiện ở việc ngày càng tối ưu hóa cơ cấu chuyển giao, hiệu quả sử dụng vốn được nâng cao rõ rệt. Mặc dù vậy thì chính những bất cập trong việc phân định trách nhiệm, quyền hạn đối với các vấn đề công tương ứng với quyền hạn, năng lực về tài chính giữa Trung ương và địa phương, kinh tế xã hội phát triển mất cân bằng, chênh lệch phát triển giữa khu vực thành thị và nông thôn... cũng đã hạn chế hoạt động cải cách trong chế độ chuyển giao tài chính để đáp ứng yêu cầu xây dựng một nền tài chính hiện đại.

Từ năm 2017, các biện pháp cải cách chế độ chuyển giao tài chính đã được đẩy mạnh tại Trung Quốc và vẫn tiếp tục triển khai cho đến bây giờ, cụ thể gồm sáu phương diện chính gồm có: (1) Thúc đẩy chuyển giao tài chính phù hợp với việc phân định rõ trách nhiệm chi và quyền tài chính. Theo đó việc gì thuộc Trung ương làm thì Trung ương chi, việc gì của địa phương về nguyên tắc sẽ do địa phương chịu trách nhiệm chi; (2) Tăng cường bổ sung kinh phí chuyển giao. Cụ thể đặc biệt chú trọng gia tăng chi thường xuyên hướng đến giảm thiểu sự phát triển mất cân bằng giữa các khu vực, tập trung hỗ trợ các vùng khó khăn, bảo đảm địa phương đủ ngân sách hoạt động; (3) Điều chỉnh hợp lý các khoản chi dành nhiệm vụ đặc thù theo hướng xóa bỏ các hạng mục quá thời gian, không đạt yêu cầu, kém hiệu quả, đồng thời ưu tiên cho các hạng mục quan trọng mang tính toàn cục, tính chiến lược, tính

nền tảng; (4) Từng bước xóa bỏ các hạng mục nhiệm vụ hoặc lĩnh vực mang tính cạnh tranh; (5) Xây dựng kiện toàn quy trình thành lập, đánh giá, rút khỏi vai trò là hạng mục nhiệm vụ đặc thù; (6) Tăng cường công tác quản lý hoạt động chuyển giao chi; (7) Hoàn thiện chế độ chuyển giao chi tại địa phương.

Ngoài ra, có nhiều ý kiến cho rằng sắp tới Trung Quốc cần xây dựng bộ luật về chuyển giao tài chính, quy định rõ mục đích và các nguyên tắc cơ bản, nguồn tài chính và tổ chức, phạm vi tiêu chuẩn, quy trình thực hiện, giám sát quản lý hoạt động chuyển giao tài chính. Lý do là bởi Luật Ngân sách sửa đổi năm 2014 tuy đã quy định rõ chế độ chuyển giao tài chính hiện hành, các vấn đề cơ bản như nguyên tắc, mục tiêu, phân loại cho đến chuẩn hóa công tác quản lý hoạt động chuyển giao tài chính song đối với yêu cầu hướng đến xây dựng một nhà nước pháp quyền, quản lý nhà nước bằng pháp luật, thì Luật Ngân sách không hoàn toàn không giúp hoàn thiện được hệ thống chế độ về chuyển giao tài chính, tính pháp lý vẫn còn thấp, nhiều văn kiện chính sách phân tán và các biện pháp quản lý được ban hành còn xung đột mâu thuẫn nhau. Trước mặt Bộ Tài chính Trung Quốc đang nghiên cứu xây dựng bộ Điều lệ về chuyển giao tài chính, hướng tới bộ Luật trong tương lai không xa.

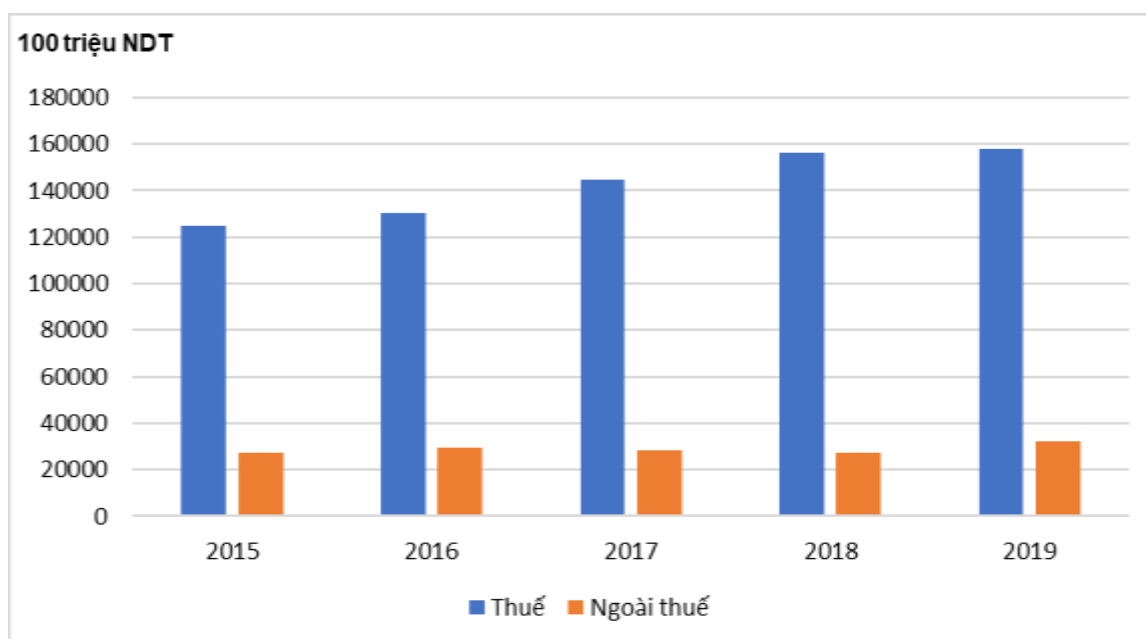
3.3.3. Cải cách trong trung thu thuế và điều chỉnh việc phân định thuế giữa Trung ương và địa phương

Cải cách trong hoạt động trung thu thuế được đề cập đến trong “Phương án đi sâu cải cách tổ chức Đảng và Nhà nước” do Trung ương Đảng đưa ra năm 2018, nhằm giải quyết những bất cập nảy sinh trong hệ thống cơ cấu trung thu thuế trung ương và địa phương riêng biệt được hình thành cùng với chế độ phân thuế sau gần 24 năm, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế hiện nay tại Trung Quốc. Nội dung cụ thể là hợp nhất cơ quan thuế Trung ương cấp tỉnh và dưới tỉnh với cơ quan thuế địa phương với nhau, thực hiện cơ chế quản lý song song giữa Tổng cục thuế vụ quốc gia và chính quyền tỉnh. Việc hợp nhất này sẽ mang lại nhiều thuận lợi cho đối tượng nộp thuế

cũng như cơ quan thu thuế. Nó giúp giảm chi phí hoạt động của các cơ quan đơn vị thu thuế. Cơ cấu tổ chức của hệ thống thuế vụ được tinh gọn theo hướng nâng cao hiệu lực hiệu quả, về phía đối tượng nộp thuế cũng không còn tình trạng phải chạy nhiều nơi, nộp hồ sơ nhiều chỗ. Thứ nữa, các tiêu chuẩn trong hoạt động trung thu và quản lý thuế được thống nhất, hiệu quả quản lý được nâng cao. Ngoài ra việc hợp nhất cũng sẽ giúp tối ưu hóa các nguồn lực, nhân lực, tài lực, kỹ thuật sẽ được huy động tập trung nâng cao chất lượng phục vụ, từ đó mà các đối tượng nộp thuế giảm thiểu được những phiền toái, rắc rối khi nộp thuế trước kia.

Đối với cải cách trong phân định thu nhập Trung ương và địa phương, đây vốn được coi là một vấn đề khó khăn, mặc dù các biện pháp cải cách liên tục được triển khai trong nhiều năm trở lại đây tại Trung Quốc. Tháng 4 năm 2016 Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành “Phương án quá độ điều chỉnh thu nhập thuế giá trị gia tăng giữa Trung ương và địa phương sau khi thí điểm triển khai toàn diện chuyển đổi thuế doanh nghiệp sang thuế giá trị gia tăng”, yêu cầu phải bảo đảm nguồn lực tài chính hiện có của địa phương, đồng thời duy trì tỷ lệ phân chia thuế giá trị gia tăng là 50/50 giữa Trung ương và địa phương. Thời gian quá độ xác định là trong 2 đến 3 năm. Thuế giá trị gia tăng là loại thuế mang lại nguồn thu ngân sách lớn nhất của Trung Quốc. Theo thống kê số liệu từ các nguồn khác nhau, thuế giá trị gia tăng luôn chiếm tỷ trọng lớn trong 18 loại thuế thu chủ yếu tại Trung Quốc, cụ thể năm 2017, 2018 lần lượt chiếm khoảng 39%, 46%, năm 2019 đạt 6234 tỷ NDT, chiếm khoảng 39,5%. Trong bối cảnh thu nhập ngân sách tại Trung Quốc chủ yếu đến từ thuế, thì phương án năm 2016 như một sự bảo đảm cho chính quyền địa phương về thu nhập ngân sách, và thực tế quãng thời gian 3 năm duy trì mức chia 50/50 đã giúp các địa phương tại Trung Quốc tích lũy được nguồn lực tài chính ổn định, mở thêm nhiều nguồn thu, tạo động lực cho phát triển

kinh tế khu vực. Bảng số 3 so sánh nguồn thu từ thuế và các nguồn thu khác ngoài thuế giai đoạn 2015 - 2019 của Trung Quốc.



Biểu đồ 3.1: Nguồn thu từ thuế và nguồn thu khác tại Trung Quốc giai đoạn 2015-2019 (Nguồn: Bộ Tài chính Trung Quốc)

Đến tháng 10 năm 2019, Quốc vụ viện Trung Quốc đưa ra “Phương án đẩy mạnh cải cách điều chỉnh việc phân định thu nhập Trung ương và địa phương sau khi thực hiện giảm thuế phí với quy mô lớn”, chỉ rõ ba biện pháp cải cách lớn nhằm hài hòa hơn nữa mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương. Phương án chỉ rõ 3 biện pháp cụ thể, gồm có: (1) Duy trì tỷ lệ phân chia 50:50 thuế giá trị gia tăng nhằm ổn định hơn nữa các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, dẫn dắt các địa phương phát triển ngành công nghiệp có lợi thế phù hợp với tình hình khu vực, khuyến khích địa phương khai thác và mở rộng các nguồn thuế trong phát triển kinh tế, tạo thêm nhiều nguồn thu tài chính và một môi trường chủ động, cạnh tranh, hiệu quả. (2) Điều chỉnh và cải thiện cơ chế chia sẻ giảm thuế giá trị gia tăng. Thiết lập cơ chế dài hạn duy trì và hoàn thuế giá trị gia tăng, giữ nguyên tỷ lệ phân chia Trung ương - địa phương là 50:50 [128]. Nhằm giảm áp lực hoàn thuế tại một số khu vực, phần

hoàn thuế (50%) của địa phương do doanh nghiệp địa phương chịu sẽ được điều chỉnh thành tạm ứng trước 15% và phần còn lại là 35%. (3) Để phù hợp với yêu cầu kiện toàn cải cách hệ thống thuế địa phương, chuyển bộ phận thuế tiêu thụ hiện nay được thu ở khâu sản xuất (nhập khẩu) về thu ở khâu bán buôn hoặc bán lẻ, từ đó tạo thêm nguồn thu nhập của địa phương, dẫn dắt địa phương cải thiện môi trường tiêu dùng. Rõ ràng việc chuyển thuế thu từ khâu sản xuất sang khâu bán lẻ hoặc bán buôn sẽ càng thể hiện được tính chất thuế tiêu thụ hơn, thu hút sự quan tâm hỗ trợ của chính quyền địa phương, tối ưu hóa môi trường doanh nghiệp, nâng cấp chất lượng các ngành nghề. Bên cạnh đó thì thu nhập địa phương cũng được bổ sung thêm một nguồn thu đáng kể, góp phần kiện toàn hệ thống thuế thu địa phương. Lần cải cách này của Trung Quốc tập trung chủ yếu vào thuế giá trị gia tăng, mặc dù vậy thì nó cũng tạo ra một tác động liên hoàn đến toàn bộ hành vi thu chi tài chính của địa phương, tác động trực tiếp vào một trong những vấn đề khó giải quyết nhất của mối quan hệ phân phối tài chính giữa Trung ương và địa phương, trong thời gian ngắn hạn có lợi cho các chính sách ưu đãi về thuế, nâng cao quyền tự chủ tài chính của địa phương, về lâu dài, nó được nhìn nhận như một mảnh ghép mới cho việc không ngừng đi sâu hoàn thiện thể chế tài chính Trung Quốc.

Như vậy, quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc sau khi tiến hành cải cách phân chia thuế năm 1994 có thể khái quát như sau: *Trung ương nắm toàn bộ quyền quyết định về thu và chi ngân sách. Phương thức được thực hiện là Trung ương ban hành các chính sách chỉ đạo từ trên xuống dưới, thể hiện sự tập quyền cao độ về chính trị và phân quyền trong thực thi nhiệm vụ kinh tế tài chính.* Vấn đề ở đây là, nếu như địa phương có quá ít lợi ích thì động lực nào để địa phương có thể chủ động phát huy các nguồn lực cơ sở để phát triển kinh tế, có tồn tại tâm lý trông chờ, ỷ lại vào Trung ương hay không? Về lý thuyết thì rõ ràng tồn tại bất cập này, nhưng thực tế tại Trung Quốc nó lại có thể được giải quyết một cách khá êm

đẹp dựa trên nền tảng tập quyền chính trị, ở chính tính chất “kiểu Trung Quốc” của phân quyền tài chính.

Thứ nhất, xét ở góc độ phát triển kinh tế đất nước, cho dù trách nhiệm cung ứng hàng hóa và dịch vụ công có tính chất địa phương thuộc về địa phương hay có tính toàn quốc thuộc về Trung ương thì nó đều hướng đến một mục tiêu chung là đem lại lợi ích cho người dân, sự phát triển kinh tế của từng vùng cũng để hướng đến thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước. Các chính sách ưu tiên cho một bộ phận phát triển trước cũng là để tạo động lực thúc đẩy các khu vực, bộ phận khác phát triển theo, tiến tới tất cả cùng phát triển. Tính chất tập quyền chính trị đã tạo ra những mục tiêu thống nhất trong cả nước mà mỗi địa phương, mỗi cá nhân đều nhận thức rõ ràng về vai trò nhiệm vụ của mình dưới ngọn cờ lãnh đạo tập trung của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Trung ương thống nhất ban hành các kế hoạch phát triển kinh tế, các chính sách ưu tiên đặc thù, cải cách mở cửa đã tạo cơ hội cho một loạt các tỉnh ven biển phía đông và phía nam Trung Quốc phát triển mạnh mẽ, ngược lại tình trạng có phần lạc hậu hơn phía Tây, khi đó Trung ương sẽ phát huy vai trò điều tiết vĩ mô của mình, cân đối lại ngân sách tài chính giữa các vùng miền, đặc biệt là trong điều kiện nguồn ngân sách Trung ương đã trở nên dồi dào. Mâu thuẫn lợi ích theo đó phần nào được giảm nhẹ. Các vấn đề bất cập như chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng miền, ô nhiễm môi trường, tình trạng chạy đua hối lộ chính sách, tham ô hủ bại... như một phần tất yếu của sự phát triển, và dường như Trung Quốc chấp nhận cho nó tồn tại ở một mức độ nào đó đến giới hạn nhất định.

Thứ hai, từ góc độ chính trị, Trung ương thông qua cơ chế nắm nhân sự để kiểm soát tình hình địa phương. Tính chất tập quyền chính trị tạo ra phương thức trên chỉ đạo, dưới thực hiện, và kết quả nhiệm vụ sẽ là thước đo đánh giá thành tích chính trị của cá nhân lãnh đạo cấp dưới trước lãnh đạo cấp trên. Nó khác hoàn toàn với các nước phương Tây khi người dân nắm trong

tay quyền quyết định vận mệnh chính trị của người đứng đầu khu vực, “bỏ phiếu bằng chân” không xuất hiện tại Trung Quốc. Các quan chức địa phương luôn ưu tiên hàng đầu phải thực hiện thật tốt các nhiệm vụ cấp trên giao trên, những mục tiêu về phát triển kinh tế như chỉ số tăng trưởng GDP, công nghiệp hóa, đô thị hóa, giảm nghèo, bảo vệ môi trường ... là yêu cầu phải đạt được. Vấn đề mâu thuẫn trong mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương có thể tồn tại, song nó không thay đổi được gì quyết tâm hoàn thành các mục tiêu chính trị nêu trên, ngược lại vẫn là những yêu cầu, chỉ đạo bắt buộc phải thực hiện. Vương mặc, khó khăn sẽ được các chính quyền cấp dưới phản ánh lên cấp trên, và Trung ương sẽ có trách nhiệm xem xét điều chỉnh nó, việc của chính quyền địa phương là chấp hành thực hiện. Chính quyền địa phương không phải chịu trách nhiệm về những khiếm khuyết bất cập do chính sách Trung ương ban hành.

3.4. Tác động của việc thực hiện phân quyền tài chính tại Trung Quốc

Cải cách chế độ phân thuế năm 1994 đã xác lập thể chế tài chính phân quyền Trung Quốc cho đến nay, các kết quả đánh giá và tổng kết kinh nghiệm từ thực tiễn đã chứng minh tính khả thi và hiệu quả của phân quyền tài chính tại Trung Quốc. Để đánh giá về thành tựu và những vấn đề còn tồn tại trong quá trình thực hiện chính sách phân quyền tài chính, có thể thực hiện bằng cách nghiên cứu và đánh giá về những lĩnh vực có sự tác động lớn nhất của phân quyền tài chính, cụ thể bao gồm phát triển kinh tế, mục tiêu chính phủ và cung cấp dịch vụ công, khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn, hiệu quả trong đầu tư phát triển khoa học kỹ thuật.

3.4.1. Đối với việc phát triển kinh tế

Về tổng thể, phân quyền tài chính có vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng tăng trưởng có tính bao trùm, thúc đẩy phát triển các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường. Trên thực tế, bao gồm cả các quốc gia phát triển và đang phát triển thì một trong những mục tiêu của việc thực hiện chính sách

phân quyền tài chính là để thúc đẩy phát triển kinh tế. Tuy nhiên, như quan điểm của Oates thì những nghiên cứu về mối quan hệ giữa tăng trưởng với phân quyền tài chính chưa hình thành một khung lý luận thống nhất, thậm chí mối quan hệ giữa chúng là quan hệ nhân quả trực tiếp hay gián tiếp cũng còn rất mơ hồ, đồng thời kết luận về tác dụng thúc đẩy phát triển kinh tế của phân quyền tài chính cũng không đạt được sự thống nhất tuyệt đối. Đối với Trung Quốc, các nghiên cứu Ân Đức Sinh năm 2004, Thẩm Vĩ năm 2008, Lưu Tiểu Dũng năm 2008, Vương Lỗi và Quách Nghĩa Dân năm 2009, Triệu Tổ Tân năm 2010, Châu Kiến và Trịnh Tiểu Bình năm 2013... đã sử dụng phương pháp phân tích hồi quy đa nguyên, mô hình hiệu ứng cố định dựa trên khảo sát các tỉnh, thành tại Trung Quốc giai đoạn sau năm 1994 để đưa ra kết luận về tác động của phân quyền tài chính đối với phát triển kinh tế, tuy nhiên như đã đề cập ở trên, các kết luận này lại không thống nhất. Ví dụ như nghiên cứu của Ân Đức Sinh, Thẩm Vỹ chỉ ra phân quyền tài chính không hề có tác dụng thúc đẩy hiệu quả tăng trưởng kinh tế khu vực, mặt khác còn làm gia tăng khoảng cách phát triển kinh tế giữa các vùng. Ngược lại, nghiên cứu của Vương Lỗi và Quách Nghĩa Dân, Triệu Tổ Tân, Châu Kiến và Trịnh Tiểu Bình lại cho thấy phân quyền tài chính, phân quyền thu tài chính có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, mang lại tăng trưởng kinh tế cho địa phương. Người viết sử dụng kết quả nghiên cứu về mối quan hệ giữa phân quyền tài chính với tăng trưởng bao trùm, có được từ quá trình phân tích thực chứng số liệu các tỉnh, thành tại Trung Quốc giai đoạn 2006 - 2012, khảo sát định lượng ảnh hưởng của phân quyền tài chính đối với tăng trưởng bao trùm để đưa ra kết luận sau: Mức độ phân quyền tài chính càng cao, chính quyền địa phương càng có được nguồn tài chính dồi dào để đầu tư vào phát triển kinh tế, xã hội và môi trường, từ đó thúc đẩy tăng trưởng bao trùm. Chỉ số phân quyền tài chính được khảo sát bao gồm sáu chỉ tiêu con cụ thể là tự quyết thu nhập tài chính, tự quyết chi tài chính, thu nhập tài chính, chi tài chính, quản lý hành

chính, quản lý thuế thu, thì ngoài hai chỉ tiêu con tự quyết thu và chi tài chính, bốn chỉ tiêu con còn lại đều cho thấy vai trò thúc đẩy rõ rệt đối với tăng trưởng bao trùm, trong đó vai trò của chi tài chính là rõ ràng nhất, chi tài chính tăng 1 đơn vị có tác dụng nâng cao 0.5697 đơn vị tăng trưởng bao trùm (xem Bảng 3.4).

Bảng 3.4: Một vài chỉ số phân quyền tài chính

Chỉ số PQTC	Tổng chỉ số PQTC	Tự quyết TNTC	Tự quyết chi TC	TNTC	Chi TC	PQ Quản lý HC	PQ Quản lý thuế
	0,3185	0,0341	0,0328	0,1220	0,5697	0,1620	0,1017
	5,02	0,61	0,95	3,04	10,66	2,73	4,17

Nguồn: Hoàng Quân Khiết: *Nghiên cứu về Phân quyền tài chính, tăng trưởng bao trùm và quản lý hành chính*, Nxb Khoa học xã hội Trung Quốc, 2019, tr. 146.

Quan hệ giữa thu và chi tài chính với tăng trưởng bao trùm cho thấy nguồn vốn tài chính, trách nhiệm chi và vốn tài chính thực tế sử dụng của chính quyền địa phương sẽ quyết định mức độ của tăng trưởng bao trùm. Quan hệ giữa mức độ phân quyền quản lý hành chính và quản lý thuế với tăng trưởng bao trùm cũng cho thấy Chính phủ nếu duy trì được một quy mô hợp lý sẽ giúp truyền tải được ý nguyện của quần chúng nhân dân, thông qua mở rộng quyền tự chủ trong quản lý trung thu thuế của chính quyền địa phương, căn cứ tình hình thực tế của địa phương để có được những chính sách quản lý phù hợp tác động đến mọi mặt đời sống kinh tế xã hội khu vực, thúc đẩy mức độ tăng trưởng bao trùm.

Như vậy, với những nghiên cứu về phân quyền tài chính cho đến nay, tác dụng của nó đối với phát triển kinh tế là chưa hoàn toàn rõ ràng, phân quyền tài chính suy cho cùng dừng lại ở một biện pháp quản lý tài chính vĩ mô chứ không thuộc về một chính sách thúc đẩy kinh tế vĩ mô. Và vì vậy,

phân quyền tài chính không phải là câu trả lời duy nhất cho giai đoạn phát triển thần kỳ của kinh tế Trung Quốc sau năm 1994, mà chỉ có thể coi là một nhân tố có sức ảnh hưởng mà thôi. Trong thời gian tới, tiếp tục nghiên cứu về tăng trưởng bao trùm cũng như vai trò của phân quyền tài chính trong thúc đẩy tăng trưởng bao trùm vẫn là đề tài thu hút được sự quan tâm của các cơ quan nghiên cứu, nhà nghiên cứu tại Trung Quốc với hy vọng tiến tới đạt được một kết luận thống nhất. Để làm được điều này, việc quan trọng là phải nâng cao được tính hoàn chỉnh của dữ liệu, xây dựng được kho dữ liệu liên quan dùng để đánh giá về phân quyền tài chính và tăng trưởng bao trùm, bảo đảm được tính chính xác của nó, tránh bị tác động bởi ý chí lãnh đạo mà trở nên không đúng thực tế, hoặc thiếu hụt số liệu cần thiết do các địa phương không coi đây là số liệu thống kê cần thiết của địa phương mình.

3.4.2. Đối với việc xây dựng hệ thống quản trị quốc gia

Như đã phân tích tại phần một, mặc dù những kết luận là chưa rõ ràng, song phân quyền tài chính luôn là một trong những biện pháp được thực hiện để hướng tới thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đặc biệt dưới chế độ phân quyền, chính quyền địa phương có thêm nhiều nguồn lực phát triển kinh tế và thúc đẩy thị trường hóa khu vực, cống hiến nhiều hơn cho sự phát triển chung của đất nước. Mặc dù tăng trưởng GDP luôn được coi là mục tiêu hàng đầu của các chính quyền địa phương, là chỉ tiêu đánh giá, sát hạch thành tích chính trị của người lãnh đạo địa phương, nhưng thực tế đây không phải là nhiệm vụ duy nhất. Đảng Cộng sản Trung Quốc hiện ngày càng coi trọng sự phát triển bền vững, phát triển vì con người, ở đó tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với nâng cao đời sống người dân về mọi mặt bao gồm giáo dục, y tế, môi trường, bảo đảm xã hội, do đó mà phân quyền tài chính không còn chỉ là biện pháp để hướng tới duy nhất mục tiêu tăng trưởng kinh tế, mà còn phải góp phần nhiều hơn vào phát triển các dịch vụ công cộng.

Từ góc độ của chính quyền Trung ương, phân quyền tài chính Trung Quốc ở mức độ nào đó là coi toàn bộ nền kinh tế như một tổ chức chính trị to lớn, chính quyền Trung ương thông qua phân quyền để xây dựng nên một cơ chế khuyến khích giống như một tổ chức kiểu doanh nghiệp, cung cấp sự hỗ trợ thích hợp cho chính quyền địa phương trên cơ sở không đi ngược thể chế chính trị hiện có để họ có thể trực tiếp thu được nhiều hơn lợi ích từ phát triển kinh tế địa phương mình, có lợi cho việc theo đuổi tăng trưởng kinh tế khu vực. Song cần chú ý rằng, khi mục tiêu của Chính phủ, bao gồm chính quyền địa phương, càng chú trọng đến tăng trưởng GDP thì năng lực cung cấp hàng hóa, dịch vụ công đặc biệt là các loại hàng hóa, dịch vụ công không mang tính sản xuất về cơ bản không đáp ứng được nhu cầu của người dân. Bên cạnh đó thì hàng loạt các vấn đề tiêu cực khác xuất hiện đã làm tổn hại quyền uy của Nhà nước và làm rối loạn trật tự xã hội như tình trạng bảo hộ địa phương và thị trường bị chia cắt, khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn cũng như giữa các địa phương với nhau bị kéo giãn, nạn tham ô hủ bại nghiêm trọng... [24]. Điều này tạo nên một mâu thuẫn là khi đời sống người dân được nâng cao, nhu cầu về hàng hóa, dịch vụ công cũng lớn hơn, trong khi đó mục tiêu tăng trưởng GDP của chính quyền địa phương lại có vẻ như xa rời với những nhu cầu, nguyện vọng thiết thực của người dân.

Tại Trung Quốc, các loại hàng hóa, dịch vụ công như giáo dục, y tế, văn hóa và đảm bảo xã hội được cung cấp hầu hết bởi chính quyền địa phương. Sau khi thực hiện cải cách phân thuế năm 1994, thu nhập tài chính của chính quyền địa phương sụt giảm, tiềm lực tài chính trở nên không tương xứng với các vấn đề công thuộc trách nhiệm giải quyết. Vấn đề này càng nghiêm trọng tại các chính quyền cơ sở, gánh nặng về cung cấp hàng hóa, dịch vụ công khiến chính quyền nơi đây thường xuyên ở trong trạng thái giật gấu bá vai, lo chỗ này hở chỗ kia do thiếu hụt tài chính. Tiền ngân sách chuyển giao từ cấp trên lại được dùng vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng nhằm

tạo ra lợi thế cạnh tranh trong thu hút đầu tư, cung cấp nhiều chính sách ưu đãi và miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp sản xuất, mục tiêu cuối cùng luôn là hướng đến tăng trưởng GDP.

Câu hỏi được đặt ra là, một khi ngân sách Trung ương đã trở nên dồi dào, vậy chính quyền Trung ương phải chăng nên đảm nhận lấy trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công thay cho chính quyền địa phương. Vấn đề không đơn giản chỉ là tiền chi ra từ túi của ai, mà cần tính đến hiệu quả sử dụng của nó. Diện tích rộng lớn và dân số 1,4 tỷ dân khiến chính quyền Trung ương khó có thể hiểu rõ về mọi vấn đề tình hình tại các khu vực khác nhau, không có được lợi thế thông tin về sở thích, nhu cầu của người dân so với chính quyền địa phương, bởi vậy mà trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công vẫn phải chủ yếu giao cho chính quyền địa phương. Then chốt là làm thế nào để hài hòa giữa trách nhiệm và quyền lợi, chính quyền Trung ương bên cạnh giao trách nhiệm thì cũng cần có các chính sách và thiết lập cơ chế khuyến khích, hỗ trợ về tài chính để chính quyền địa phương làm tốt nhiệm vụ của mình. Điều này không chỉ có lợi cho việc nâng cao phúc lợi cho nhân dân, mà cũng có lợi cho sự phát triển bền vững của khu vực.

Qua đây có thể thấy, nếu coi thúc đẩy tăng trưởng bao trùm, trong đó có tăng trưởng kinh tế làm một trong những công hiến của phân quyền tài chính, thì trái ngược với nó, nếu chỉ chuyên tâm chạy theo mục tiêu tăng trưởng, thì phân quyền tài chính lại dẫn đến tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng trong cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công, trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống người dân. Để giải quyết bài toán này, chủ trương, chính sách chỉ đạo của Trung ương đóng vai trò then chốt. Những năm trở lại đây Đảng Cộng sản Trung Quốc đã ý thức sâu sắc được cái giá của việc cạnh tranh thiếu lành mạnh giữa các chính quyền địa phương để chạy theo chỉ tiêu tăng trưởng GDP, đưa ra chủ trương “chuyển đổi phương thức phát triển kinh tế” và “quan điểm phát triển một cách khoa học” nhằm điều chỉnh hành vi của chính

quyền địa phương. Thế nhưng như đã trình bày, căn nguyên của vấn đề nằm ở cơ chế đề bạt chức vụ chính trị dưới thể chế phân quyền. Chính quyền Trung ương muốn thay đổi căn bản tình trạng bất cập này, hướng sự chú trọng của chính quyền địa phương đến lĩnh vực cung cấp hàng hóa, dịch vụ công thì cần phải thực hiện cải cách trong cơ chế đánh giá, đề bạt thành tích chính trị của cán bộ. Bên cạnh chỉ tiêu tăng trưởng GDP bổ sung thêm các chỉ tiêu đánh giá khác như phát triển xã hội, bảo vệ môi trường, đồng thời đẩy mạnh dân chủ cơ sở và nâng cao năng lực quản lý tại chính quyền địa phương, thực hiện giám sát dân chủ và công khai minh bạch dự toán ngân sách địa phương, giáo dục thay đổi tư duy phát triển ngắn hạn và các hành vi phục vụ cho mục tiêu tăng trưởng GDP mà bỏ qua các yêu cầu về xã hội và môi trường khác.

3.4.3. Đối với việc thúc đẩy thu hẹp khoảng cách phát triển thành thị

- nông thôn

Kể từ khi Trung Quốc thực hiện cải cách đến nay, cùng với những thành tựu đáng tự hào về phát triển kinh tế thì khoảng cách giàu nghèo luôn luôn được coi là một trong những vấn đề thuộc về mặt trái của sự phát triển kinh tế tại Trung Quốc. Khoảng cách thu nhập giữa thành thị với nông thôn và giữa các khu vực với nhau là hai nhân tố chủ yếu của khoảng cách phân phối thu nhập tại Trung Quốc, đồng thời một số kết quả nghiên cứu cho thấy bản thân khoảng cách thu nhập giữa các khu vực có liên quan đến khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn, hay có thể nói khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khoảng cách thu nhập tại Trung Quốc [70]. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, song xét ở góc độ quản lý vĩ mô, việc Chính phủ Trung Quốc chú trọng quá nhiều đến ban hành các chính sách kinh tế hướng đến đối tượng thành phố ví như chi tài chính công cho khu vực thành phố luôn cao hơn khu vực nông thôn. Đáng tiếc là phân quyền tài chính sự cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương về thành tích chính trị lại càng khuyến khích thực hiện các

chính sách kinh tế hướng đến khu vực thành thị. Và mặc dù Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng như chính quyền Trung ương đã ban hành nhiều chính sách, đưa ra nhiều biện pháp ủng hộ phát triển nông nghiệp, nông thôn, nông dân như bảo đảm thu mua lương thực, hỗ trợ tài chính đối với nông dân trồng lương thực, cải cách nhằm giảm gánh nặng thuế phí cho nông dân... song chúng vẫn chưa thực sự phát huy được hiệu quả tại địa phương, khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn vẫn không ngừng bị kéo giãn.

Phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc mang đến chính quyền địa phương cơ chế khuyến khích song trùng về kinh tế và chính trị. Một mặt chế độ phân quyền tài chính tạo cơ chế khuyến khích phát triển kinh tế theo hướng thị trường hóa cho chính quyền địa phương, trong điều kiện các yếu tố thị trường tự do lưu thông, cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương sẽ giúp duy trì và thúc đẩy tiến trình thị trường hóa, tức duy trì chủ nghĩa liên bang của thị trường hóa (market preserving federalism). Mặt khác thể chế chính trị từ trên xuống dưới của Trung Quốc cũng cung cấp một cơ chế khuyến khích về chính trị, tăng cường cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương. Đặc trưng của thể chế chính trị quản lý từ trên xuống dưới gồm cơ chế đánh giá sát hạch dựa vào chỉ số tăng trưởng GDP và quyền uy tuyệt đối của lãnh đạo cấp trên đối với vận mệnh chính trị của quan chức địa phương. Cơ chế sát hạch, đề bạt như vậy đã khiến quan chức địa phương có được động lực chính trị to lớn để phát triển kinh tế địa phương [1]. Và do nguồn thu nhập tài chính lại chủ yếu đến từ các ngành sản xuất thuộc khu vực công nghiệp, dịch vụ tại thành phố, động lực cho tăng trưởng kinh tế chủ yếu đến từ thành phố cho đó tất yếu khiến cho chính quyền địa phương luôn ưu tiên phát triển thành thị, tính toán nhiều hơn đến lợi ích và thực hiện các chính sách khuyến khích hỗ trợ dành cho đối tượng ở khu vực thành thị. Một số trường hợp quan chức địa phương trong thời gian nhiệm kỳ của mình còn tìm mọi cách để tô hồng bảng thành tích cá nhân bằng các hạng mục công trình nổi bật, và cơ bản

chúng đều được xây dựng ở thành phố, đối tượng hưởng thụ là cư dân thành phố. Mặc dù chính quyền Trung ương có thể đưa ra những biện pháp khen thưởng, trừng phạt riêng cho từng nội dung cụ thể, nhưng chính quyền địa phương với lợi thế về thông tin luôn tỏ ra áp đảo chính quyền Trung ương trong cuộc chơi này, họ có thể linh hoạt sử dụng khoản chi ngân sách cho “tam nông” theo hướng tập trung vào những hạng mục đầu tư nhanh chóng đem lại hiệu quả, dễ dàng cho thấy thành tích mà bỏ qua các hạng mục mang tính dài hạn, có ý nghĩa chiến lược. Những hàng hóa, dịch vụ công được quan tâm phát triển cũng thuộc về những loại hàng hóa, dịch vụ công cụ thể, vật chất hóa như công trình công cộng, trung tâm y tế... thay vì đầu tư cho khoa học kỹ thuật, hiện đại hóa nông nghiệp có tính trừu tượng, các chính sách chi tài chính đầu tư cho phát triển kinh tế cũng được quan tâm hơn thay vì hướng đến phúc lợi xã hội hay thực thi các chính sách tái phân phối thu nhập hiệu quả.

Nói tóm lại, xuất phát từ cả lý luận và thực tiễn, đều cho thấy thể chế phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc là một trong những nguyên nhân dẫn đến gia tăng khoảng cách thu nhập giữa khu vực thành thị và nông thôn cũng như xu hướng tập trung vào các chính sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của chính quyền địa phương. Phân quyền tài chính và cơ chế đề bạt về chính trị trở thành động lực khiến chính quyền địa phương chú trọng đến khu vực thành thị hơn nông thôn, tăng trưởng kinh tế hơn tái phân phối thu nhập. Để giải quyết tình trạng này, then chốt nằm ở đổi mới trong quan niệm về phát triển kinh tế của Đảng Cộng sản Trung Quốc, cải cách đối với hệ thống tiêu chuẩn đánh giá sát hạch thành tích của cán bộ lãnh đạo chính quyền địa phương, thực hiện xây dựng chính quyền phục vụ, chính quyền vì nhân dân, thực tăng trưởng bao trùm, đồng thời đảm bảo tăng trưởng kinh tế với phát triển y tế, giáo dục, bảo vệ môi trường...

3.4.4. Đối với nâng cao năng lực quản trị chính quyền địa phương

Báo cáo Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc đã khẳng định sáng tạo là động lực hàng đầu dẫn dắt sự phát triển, đưa ra chủ trương đẩy mạnh xây dựng quốc gia sáng tạo, đặt sáng tạo khoa học kỹ thuật vào vị trí hạt nhân trong tổng thể chiến lược phát triển quốc gia. Khoa học kỹ thuật, đặc biệt là khoa học kỹ thuật cơ bản là một loại hàng hóa công đặc thù, có thể được thương mại hóa, thông qua đầu tư sản xuất để tạo ra giá trị, tuy nhiên do hiệu quả xã hội mà nó mang lại luôn vượt lên trên hiệu quả lợi ích cá nhân, cũng như cần nguồn vốn đầu tư lớn cả về nhân lực và tài chính nên hoạt động cung cấp loại hàng hóa công này cần có sự tham gia của Nhà nước, từ đầu tư cho đến quản lý, định hướng phát triển.

Tại Trung Quốc, sau khi cải cách phân thuế năm 1994, như đã đề cập đến nhiều lần, việc xác định lại về quyền tài chính và trách nhiệm chi đối với việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công giữa Trung ương và địa phương đã khiến địa phương rơi vào tình trạng việc thì nhiều mà kinh tế thì hạn hẹp. Đối với một lĩnh vực đòi hỏi nguồn vốn lớn như vậy, về lý dường như chính quyền địa phương sẽ khó có thể so bì với Trung ương về ngân sách đầu tư, nhưng thực tế hoàn toàn ngược lại. Theo số liệu từ Cục Thống kê Trung Quốc, từ năm 1995 đến năm 2014 đầu tư cả nước cho nghiên cứu và phát triển (R&D) ngày một tăng, từ năm 2015 đến 2018, chi cho khoa học kỹ thuật của địa phương tăng từ 399,3 tỷ NDT lên 577,9 tỷ NDT, tỷ lệ từ 57% tăng lên 60,7% trong tổng chi tài chính cho khoa học kỹ thuật trong cả nước. Cùng với sự gia tăng trong đầu tư vào khoa học kỹ thuật của chính quyền địa phương là sụt giảm của chính quyền Trung ương, tuy nhiên đây không phải là điều đáng lo ngại. Chính quyền địa phương có nhiều lý do để tăng cường đầu tư vào khoa học kỹ thuật, nó xuất phát từ nhận thức sâu sắc được muốn phát triển kinh tế thì bắt buộc phải phát triển khoa học kỹ thuật của chính quyền địa phương, nó đặc biệt phù hợp với chiến lược “chuyển đổi phương thức phát triển kinh tế” mà Đảng Cộng sản

Trung Quốc đưa ra, phù hợp với bối cảnh các nguồn lực để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế như vốn, nhân lực, tài nguyên thiên nhiên đã tỏ ra không còn hiệu quả. Nguyên nhân tiếp theo đến từ sự cạnh tranh mạnh mẽ giữa các địa phương với nhau về chỉ tiêu tổng hợp trong phát triển kinh tế mà khoa học kỹ thuật đã trở thành một trong những điểm cộng quan trọng quyết định đến thành tích chính trị của quan chức địa phương.

Hiệu quả trong đầu tư vào khoa học kỹ thuật của Nhà nước, bao gồm chính quyền Trung ương và địa phương có thể được hiểu ở hai phương diện sau: Một là hiệu quả kinh tế, tức chỉ tỷ lệ giữa đầu tư và sản xuất trong thời gian nhất định; hai là hiệu quả quản lý, chỉ hàng hóa và dịch vụ được cung cấp có thỏa mãn nhu cầu của những người có liên quan hay không, mức độ hài lòng cả cao thì hiệu quả quản lý càng cao. Giữa hiệu quả kinh tế và hiệu quả quản lý, hiệu quả kinh tế đóng vai trò nền tảng, là biểu hiện trực quan của hiệu quả đầu tư Nhà nước vào khoa học kỹ thuật. Trong phạm vi chuyên đề, người viết chỉ giới hạn ở hiệu quả kinh tế trong đầu tư vào khoa học kỹ thuật của chính quyền địa phương, trong đó đầu vào gồm kinh phí và nhân lực, đầu ra là tổng hòa của các thành quả khoa học kỹ thuật, tức nghiên cứu chuyên sâu độc quyền, số lượng các công trình nghiên cứu cơ bản, sản phẩm khoa học kỹ thuật được giao dịch trên thị trường... Để đạt được mục tiêu phát triển khoa học kỹ thuật, chính quyền địa phương đã sử dụng nhiều biện pháp quản lý và khuyến khích để hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp thúc đẩy phát triển khoa học kỹ thuật, tối ưu hóa đầu tư từ giai đoạn nghiên cứu phát triển tại các cơ sở nghiên cứu chuyên nghiệp, các trường đại học, doanh nghiệp..., cho đến giai đoạn chuyển hóa thành quả nghiên cứu thành kỹ thuật mới, công nghệ mới, sản phẩm mới và cuối cùng là thực hiện sản xuất theo hướng sản nghiệp hóa. Do đó, đánh giá ảnh hưởng của phân quyền tài chính đến hiệu quả đầu tư vào khoa học kỹ thuật cần đánh giá toàn diện trên các giai đoạn đầu tư phát triển của nó.

Về mặt lý luận, hiệu quả đầu tư vào khoa học kỹ thuật của chính quyền địa phương sau khi thực hiện phân quyền tài chính chịu sự tác động của một số yếu tố sau:

Đầu tiên, không thể không nói đến sự bất hợp lý về trách nhiệm chi tài chính. Ngân sách dành cho địa phương sau khi phân thuế giảm xuống, nhiệm vụ theo chiều ngược lại tăng lên, rất nhiều địa phương không đảm bảo được ngân sách tài chính để đầu tư vào phát triển khoa học kỹ thuật, nên đành tập trung ưu tiên vào các mục tiêu ngắn hạn nhằm nhanh chóng đem lại tăng trưởng kinh tế cũng như tạo ra hiệu quả xã hội.

Thứ hai, tự quyết về chính sách. Phân quyền tài chính tại Trung Quốc hiện nay đã nói lỏng hơn quyền tự quyết của chính quyền địa phương trong việc phân phối các nguồn lực phát triển kinh tế. Với quyền tự chủ tài chính được đảm bảo, chính quyền địa phương có thể phát huy tối đa tính chủ động, sáng tạo, căn cứ vào tình hình cụ thể của mình để đưa ra những chiến lược phát triển khoa học kỹ thuật phù hợp nhất.

Thứ ba, hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của Trung ương. Thể chế phân quyền tài chính tác động trực tiếp đến các địa phương trong cạnh tranh về phát triển khoa học kỹ thuật. Sự cạnh tranh này vừa có mặt tích cực, vừa có mặt tiêu cực. Tích cực ở chỗ nó tạo ra một làn sóng kích thích các địa phương dành sự quan tâm cao độ cho phát triển khoa học kỹ thuật, đổi mới phương pháp quản lý, chuyển đổi dần phương thức phát triển kinh tế của địa phương và khu vực. Nhưng mặt khác sự cạnh tranh này nếu không có “điều tiết” của Nhà nước sẽ dễ dẫn đến bất bình đẳng, đào sâu thêm khoảng cách phát triển giữa các vùng, khi những địa phương, khu vực giàu có vừa đủ thời gian và tài chính để đầu tư vào khoa học kỹ thuật nhằm hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, ngược lại các địa phương khu vực yếu thế hơn chỉ có thể chạy theo sau, dưới áp lực tăng trưởng GDP mà lựa chọn chiến lược phát triển ngắn hạn hơn, nhanh chóng cho ra kết quả hơn, bởi vậy mà cũng thiếu bền vững hơn.

Lúc này vai trò hỗ trợ, điều tiết vĩ mô của Nhà nước cần được phát huy. Chính quyền Trung ương có thể sử dụng các biện pháp hỗ trợ tài chính hoặc kỹ thuật để bù đắp cho những thiếu hụt về nguồn lực của chính quyền địa phương như nói lỏng các tiêu chuẩn đánh giá cán bộ, đầu tư về nhân lực và cả tài chính xây dựng cơ sở nghiên cứu, sản xuất tại địa phương.

Tóm lại, phân quyền tài chính góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư vào khoa học kỹ thuật tại Trung Quốc. Tuy nhiên Trung Quốc là một quốc gia rộng lớn với sự phát triển không đồng đều giữa các khu vực với nhau, điều này đã tác động không nhỏ đến công tác xây dựng chiến lược và thực hiện phát triển khoa học kỹ thuật của từng vùng, những khu vực giàu có đã giàu có nay càng trở nên “phát triển bền vững” hơn, ngược lại những khu vực kém phát triển dễ bị lún sâu vào vòng quay “thiếu bền vững” do chạy theo các mục tiêu ngắn hạn do nhận thức được thất bại khó tránh khỏi khi cạnh tranh về chỉ tiêu phát triển khoa học kỹ thuật. Bởi vậy chính quyền Trung Quốc cần phát huy hơn nữa vai trò điều tiết vĩ mô của mình, tất cả hướng đến mục tiêu chung là biến sáng tạo kỹ thuật trở thành động lực chính cho phát triển kinh tế của cả nước.

Với đặc điểm diện tích rộng lớn, dân số đông, điều kiện phát triển kinh tế không đồng đều giữa các khu vực, Trung Quốc, phân quyền tài chính được coi là biện pháp quản lý chủ yếu nhằm tối ưu hóa các nguồn thu và chi ngân sách quốc gia. Thể chế phân quyền giúp phát huy ưu thế về thu thập và xử lý thông tin của chính quyền địa phương, cung cấp được hàng hóa, dịch vụ đúng với nhu cầu, đưa ra chính sách phù hợp tình hình địa phương. Mặt khác, ở góc độ động lực, thể chế phân quyền tài chính đã huy động một cách hiệu quả tính tích cực của địa phương trong phát triển kinh tế. Phân quyền thu dành cho địa phương “phần thu tài chính” nhất định, từ đó khuyến khích địa phương mở rộng, phát triển thêm các nguồn thu thuế khác, nỗ lực kêu gọi đầu tư từ bên ngoài. Phân quyền về chi cũng giúp các doanh nghiệp có được quyền “bỏ

phiếu bằng chân”, lựa chọn cho mình nơi có được những điều kiện thuận lợi nhất để kinh doanh sản xuất, điều đó tạo ra áp lực cạnh tranh giữa các địa phương với nhau, trong phạm vi quyền hạn nhất định có thể linh hoạt tự chủ đưa ra chính sách ưu đãi kêu gọi đầu tư, phát triển kinh tế. Không chỉ như vậy, phân quyền kiểu Trung Quốc, tức phân quyền về tài chính và tập trung về chính trị tạo ra động lực chính trị to lớn cho quan chức chính quyền địa phương. Chỉ tiêu tăng trưởng GDP vẫn được coi là một trong những tiêu chuẩn đánh giá, sát hạch thành tích chính trị cán bộ lãnh đạo, tập thể lãnh đạo tại địa phương có được sự thống nhất về mục tiêu phát triển kinh tế đến từ cơ chế khuyến khích phân quyền tài chính và thăng tiến chính trị. Phân quyền tài chính vì vậy có vai trò thúc đẩy quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế, thực hiện các mục tiêu của chính quyền địa phương và Trung ương, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công... thế nhưng đối với tăng trưởng bao trùm hay phát triển bền vững thì hiệu quả của phân quyền tài chính vẫn chưa được khẳng định rõ ràng cả về mặt lý luận và thực tiễn. Nguyên nhân của nó nằm ở chính mặt trái của phân quyền tài chính. Chính quyền địa phương chú trọng đến chỉ tiêu tăng trưởng GDP nên ngay cả lĩnh vực cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cũng được ưu tiên tập trung các hàng hóa, dịch vụ công có tính sản xuất mà coi nhẹ hàng hóa, dịch vụ công có tính phúc lợi xã hội như giáo dục, y tế, bảo đảm xã hội. Cùng với đó thì quyền tự chủ của địa phương gia tăng kéo theo tình trạng chủ nghĩa bảo hộ địa phương, chia cắt về thị trường dịch vụ công, các hạng mục công trình công được đầu tư xây dựng trùng lặp ở nhiều địa phương khác nhau, ô nhiễm môi trường. Tất cả khiến tính liên kết về cung ứng hàng hóa, dịch vụ công giữa các khu vực trở nên yếu kém, ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững, nâng cao chất lượng cuộc sống người dân cả về vật chất và tinh thần, phát triển con người toàn diện. Ngoài ra, phân quyền tài chính cùng với quan điểm chạy theo chỉ tiêu tăng trưởng GDP cũng được cho là nguyên nhân đào sâu thêm khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông

thôn, từ đó gia tăng thêm khoảng cách phát triển giữa các địa phương, khu vực với nhau.

3.4.5. Đối với việc xử lý mối quan hệ lợi ích trung ương - địa phương

Như đã đề cập ở phần trên, bản chất của mọi mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương là “lợi ích”, trong đó bao gồm cả lợi ích về tài chính. Đối với chính quyền Trung ương, là lợi ích của của quốc gia, còn với chính quyền địa phương, là lợi ích cục bộ của địa phương mà chính quyền đó đại diện. Xuyên suốt quá trình xây dựng và phát triển đất nước Trung Quốc cho đến nay, quan hệ tài chính giữa chính quyền Trung ương và địa phương đều xoay quanh lợi ích, mâu thuẫn phát sinh về vấn đề lợi ích dẫn đến các lần điều chỉnh chính sách quản lý tài chính từ tập quyền đến phân quyền rồi lại tập quyền, được thể hiện ở mục tiêu khác nhau hay trùng lặp mà các chủ thể này theo đuổi. Trung ương luôn muốn tập quyền, thống nhất, ổn định vĩ mô hướng đến các mục tiêu phát triển đất nước, trong khi đó chính quyền địa phương chủ yếu lo cho lợi ích của khu vực mình quản lý, việc quan tâm đến lợi ích mang tính cục bộ này xét khía cạnh nào đó cũng không phương hại đến lợi ích quốc gia nếu nó đảm bảo được sự hài hòa giữa các địa phương khác và cùng hướng đến mục tiêu chung là phát triển đất nước. Tuy nhiên do đất nước Trung Quốc rất rộng lớn, tài nguyên thiên nhiên vốn có, các nguồn lực phát triển giữa các vùng miền không đồng đều, nên một khi tư tưởng chủ nghĩa địa phương cục bộ xuất hiện trước sức quyền rũ của các nguồn lợi ích to lớn, đặc biệt trong giai đoạn khoán tài chính, thì điều này sẽ làm phương hại đến lợi ích chung của cả quốc gia.

3.4.5.1. Lợi ích của Trung ương

Tập quyền chính trị không phải là phương thức mới xuất hiện tại Trung Quốc sau năm 1949 hay như sau cải cách mở cửa. Trong lịch sử, kể từ khi Tần Thủy Hoàng thống nhất Trung Quốc lên ngôi hoàng đế, kết thúc giai đoạn chiến tranh liên miên của thời kỳ chiến quốc, quyền lực quốc gia đã

được thống nhất về một mối. Và cho dù các triều đại phong kiến có đổi thay, đất nước có lúc vì nội loạn mà phân chia thành các quốc gia khác nhau thì xu hướng chung vẫn là hướng đến sự thống nhất quyền lực đơn nhất. Đối với một quốc gia có diện tích rộng lớn và dân số đông như Trung Quốc, sự khác biệt lớn về điều kiện tự nhiên cũng như văn hóa phong tục tại các vùng miền thì để quản lý có hiệu quả, các biện pháp trao quyền đã được áp dụng một cách thích hợp, quan hệ giữa chính quyền Trung ương với địa phương không ngừng được điều chỉnh, song tư tưởng tập quyền chính trị về cơ bản vẫn không mất đi.

Thông thường, chính quyền Trung ương, hay Nhà nước đại diện cho lợi ích chung của toàn thể xã hội, mục tiêu của Nhà nước là ổn định và tối đa hóa lợi ích của mình. Xuất phát từ góc độ này, chính quyền trung ương với vai trò là một cơ cấu nhà nước quản lý toàn bộ các vấn đề công trong nước, chức năng của nó được định vị là cần thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế xã hội quốc gia, không chỉ là chức năng quản lý và điều tiết vĩ mô, mà còn một loạt các chức năng giám sát và phục vụ cho địa phương. Bởi thế mà các chính sách được ban hành đều xuất phát từ lợi ích chung của xã hội, coi đây là ưu tiên hàng đầu, sau đó mới tính đến lợi ích của địa phương. Thực tế thì nếu Nhà nước không phát huy vai trò điều tiết hay nói cách khác là xử lý các vấn đề công như vậy, địa phương sẽ không thể giải quyết được tình trạng chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế xã hội cũng như mâu thuẫn về quyền hạn và trách nhiệm trong cung ứng dịch vụ công cho người dân. Các chính sách của chính quyền Trung ương theo đó mang một số đặc trưng sau: Có sự ưu tiên, ưu đãi nhất định đối với một số địa phương khu vực theo trình tự trước sau nhằm hướng đến sự bình đẳng về tổng thể; Trung ương với lợi thế nắm quyền lập pháp có thể điều chỉnh các quy định về tỷ lệ phân phối lợi ích (chính trị và tài chính) trong từng trường hợp, giai đoạn cụ thể theo hướng có lợi cho phía mình để đảm bảo được việc thực hiện các nhiệm vụ quốc gia chung. Đương

nhiên trong thực tế còn có trường hợp cơ quan hành chính cùng một cấp Trung ương hoặc địa phương có sự xung đột về lợi ích lẫn nhau, dẫn đến tham mưu ban hành các chính sách nhiều khi kìm hãm, níu chân nhau. Đây cũng là một vấn đề đáng chú ý, tuy nhiên trong phạm vi chuyên đề, người viết xin phép chỉ tập trung đến mâu thuẫn lợi ích giữa các cơ cấu hành chính không cùng cấp.

3.4.5.2. Lợi ích của địa phương

Trước tiên cần phải khẳng định, phân quyền tài chính kiểu Trung Quốc không cho phép chính quyền địa phương có được quyền tự quyết về tài chính mà hoàn toàn phụ thuộc vào các chủ trương chính sách của Đảng và quy định của Nhà nước. Ví dụ như trong giai đoạn đầu sau khi nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa được thành lập, thể chế kinh tế được áp dụng là kế hoạch hóa tập trung dẫn đến mọi công tác thu chi, tài sản và tiền mặt đều được thống nhất về Trung ương. Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc ban hành “Quyết định về công tác thống nhất kinh tế tài chính quốc gia”, sau đó là “Quyết định về quản lý thống nhất thu chi tài chính năm 1950” của Quốc vụ viện đã quyết định tính chất thống nhất thu chi cao độ trong giai đoạn này. Thu và chi của chính quyền địa phương đều do Trung ương tiến hành thẩm định và phân bổ theo từng cấp, thu ngân sách địa phương và chi ngân sách không liên quan đến nhau, ngân sách không giải ngân hết trong năm phải nộp về Trung ương. Đến giai đoạn sau 1978, trên tinh thần cải cách mở cửa, phân cấp giao quyền của Trung ương Đảng, Quốc vụ viện Trung quốc thực hiện phân quyền tài chính “Quy hoạch thu chi, phân cấp khoán ngân sách”. Năm 1985 tiếp tục triển khai chế độ “Quy định các loại thuế, xác định thu chi, phân cấp khoán ngân sách”, tính phân cấp trao quyền về tài chính được nâng lên một mức độ mới. Qua đó có thể thấy rằng, mặc dù xét từ góc độ lợi ích, chính quyền địa phương một mặt luôn muốn bảo vệ các lợi ích xã hội chung không bị xâm hại, mặt khác nhấn mạnh đến sự phát triển lợi ích riêng của mình,

song tất cả đều phụ thuộc vào quyền quyết định của Trung ương. Và khi các chính sách về phân cấp trao quyền, chủ trương cho phép một bộ phận khu vực giàu trước... của cải cách mở cửa được thực hiện thì các địa phương đã có được cơ hội để tranh thủ tận dụng mọi nguồn lực sẵn có nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế. Quá trình này dần dần tạo nên một cuộc đua tranh bất bình đẳng giữa các địa phương, chính quyền địa phương nào cũng chỉ quan tâm đến lợi ích của mình, thậm chí nhằm mưu cầu có được sự “ưu ái” hơn của Trung ương, đã thực hiện các biện pháp tiêu cực như chạy đua, hối lộ, mặc cả về chính sách với Trung ương. Chủ nghĩa cục bộ địa phương bắt đầu phát triển mạnh mẽ.

Chính quyền Trung ương thực chất không mong muốn sự cạnh tranh bất bình đẳng này diễn ra, trong phân phối lợi ích công, chính quyền Trung ương phải xuất phát từ chủ trương mọi địa phương đều bình đẳng, đều phải có được lợi ích như nhau. Song nếu xét trên lợi ích toàn cục, căn cứ vào điều kiện phát triển của từng địa phương vốn đã không như nhau, Trung ương không thể bảo đảm được sự công bằng trong phân phối lợi ích, mà bắt buộc phải có những thí điểm, có sự cho phép đồng ý một vài khu vực được ưu tiên phát triển trước, ban hành các chính sách đặc thù như trên thực tế chúng ta thấy là các đặc khu kinh tế, các khu công nghiệp phát triển cao. Cách làm này không tránh khỏi tạo cơ hội cho chủ nghĩa cục bộ địa phương nảy sinh như đã phân tích ở trên. Mặt khác, các chính sách được Trung ương ban hành tuy nói là hướng đến lợi ích chung của toàn xã hội, của các nước, song thực tế khó mà đáp ứng được mọi nhu cầu của từng địa phương từng khu vực. Điều này vốn được các nhà nghiên cứu về lý thuyết phân quyền tài chính chỉ ra, khi cho rằng chính quyền địa phương cấp càng thấp càng hiểu rõ tình hình thực tế và xử lý tốt các thông tin về nhu cầu nguyện vọng của người dân địa phương mình quản lý, bởi vậy mà chủ trương chuyển giao quyền và trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ công sẽ hiệu quả hơn. Thực tế là một số địa phương tại Trung Quốc, không chỉ là xuất phát từ chủ nghĩa

cục bộ địa phương, mà thực tế từ sự không tương thích không phù hợp của các chính sách của Trung ương với tình hình bản địa, trong điều kiện được Trung ương cho phép, có thể lựa chọn không chấp hành theo các chính sách này, tự ban hành các quy định nội bộ riêng - Thể hiện rõ tại các khu vực được trao quyền tự trị. Quan hệ lợi ích giữa Trung ương và địa phương cũng theo đó mà bị ảnh hưởng.

Hạt nhân của mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương là lợi ích, chính quyền Trung ương và địa phương vì theo đuổi mục tiêu lợi ích của mình mà luôn ở trong một trạng thái mâu thuẫn cạnh tranh lẫn nhau và hiển nhiên, Trung ương nắm quyền chủ động. Do đó, để có thể xây dựng mối quan hệ tài chính phát triển lành mạnh, hài hòa giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc không chỉ phải phân rõ quyền hạn trách nhiệm đối với các vấn đề công, đặc biệt là cung cấp hàng hóa và dịch vụ công, cũng như quyền lực chi phối các nguồn lực tài chính, mà về mặt phân phối lợi ích còn cần tăng cường quan hệ hợp tác Trung ương - địa phương trên cơ sở hiệp thương dân chủ và khoa học trong hoạch định ban hành chủ trương chính sách.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Thành tựu phát triển kinh tế mà Trung Quốc đạt được trong những năm qua đều ghi nhận những đóng góp của hoạt động cải cách ngành tài chính Trung Quốc. Trước bối cảnh nền kinh tế Trung Quốc đang ở vào trạng thái bình thường mới, về mặt đối ngoại là những xung đột về thương mại giữa Trung Quốc và Hoa Kỳ diễn ra căng thẳng trong thời gian gần đây, cải cách trong quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương được xác định sẽ tiếp tục triển khai theo hướng giảm thuế và phí nhằm ổn định tăng trưởng kinh tế, tăng nguồn thu cho địa phương, duy trì nền tài chính phát triển bền vững, đồng thời có những biện pháp cải cách mạnh mẽ hơn nữa từ cấp độ thể chế.

Trước tiên, làm rõ hơn nữa mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương về mặt trách nhiệm quyền hạn đối với các vấn đề công và chi tài chính. Đây là vấn đề then chốt trong cải cách tài chính tại Trung Quốc và sẽ không ngừng được hoàn thiện hơn nữa. Các phương án được đưa ra trong năm 2019 chủ yếu quy định các nhiệm vụ mang tính vĩ mô như ban hành chính sách, quy hoạch, quản lý thuộc về Trung ương, công tác triển khai nhiệm vụ tùy tình hình cụ thể để đưa về trách nhiệm Trung ương hay địa phương hay Trung ương và địa phương và mang tính chất chỉ đạo từ trên xuống dưới. Trên cơ sở những kết quả đã có, có thể Trung Quốc sẽ có những cải cách theo hướng trên dưới kết hợp, tức hài hòa giữa quyền chỉ đạo từ Trung ương và ý kiến phản hồi từ dưới địa phương, đối với những vấn đề còn chưa rõ thuộc về ai sẽ được nghiên cứu trao đổi để đưa đến một phương án tối ưu cho cả hai. Tính đặc thù của các loại hàng hóa và dịch vụ công của địa phương cũng cần được xem xét để đưa về thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương.

Tiếp theo, điều chỉnh nguồn thu nhập tài chính Trung ương và địa phương theo hướng hài hòa trong năng lực tài chính. Theo đó nguyên tắc lấy chi định thu cần được bảo đảm, tiếp tục hoàn thiện chế độ chuyển giao tài chính và phân định nguồn thu Trung ương, địa phương. Sau khi đã làm tốt

bước một là xác định rõ mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương về mặt trách nhiệm quyền hạn đối với các vấn đề công và chi tài chính, coi đây là tiêu chuẩn tiến tới xác định nguồn thu tài chính của địa phương và Trung ương, lấy chuyển giao tài chính có tính thường xuyên để bù đắp cho thiếu hụt ngân sách địa phương, chuyển giao tài chính dành cho nhiệm vụ không thường xuyên để cung cấp nguồn lực tài chính cho địa phương nhằm thực hiện các nhiệm vụ đặc thù được Trung ương ủy thác và kết thúc khi nhiệm vụ được hoàn thành.

Cuối cùng, việc thiết lập một hệ thống thuế địa phương ổn định và bền vững cũng sẽ là ưu tiên hàng đầu trong thời gian tới của cải cách tài chính tại Trung Quốc. Một mặt, việc có được hệ thống thuế địa phương ổn định sẽ là tiêu chí cho thấy hiệu quả cũng như làm sâu sắc hơn nữa cải cách phân chia thuế từ năm 1994, mặt khác với việc trao thêm quyền cho địa phương trong lập thuế cũng sẽ tạo ra thêm các nguồn thu cho địa phương. Đây là nhu cầu vốn có của phân cấp tài chính xuất phát từ thực tiễn phát triển kinh tế từng vùng. Các nguồn thuế có tính lưu động thấp, dễ trung thu nên quy về địa phương, đối với thuế chung căn cứ vào trách nhiệm quản lý để chia tỷ lệ Trung ương - địa phương.

Chương 4

BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ THỰC TIỄN PHÂN QUYỀN TÀI CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

4.1. Bài học kinh nghiệm về phân quyền tài chính của Trung Quốc

4.1.1. Một số nét tương đồng và khác biệt giữa Trung Quốc và Việt Nam

Việt Nam và Trung Quốc là hai nước láng giềng, có nhiều nét tương đồng trong quá trình xây dựng đất nước và phát triển kinh tế- xã hội, Đảng Cộng sản đều là đảng cầm quyền, đều lựa chọn con đường xã hội chủ nghĩa, đều chuyển từ thể chế kế hoạch hóa tập trung sang thể chế kinh tế thị trường sau cải cách mở cửa và đổi mới. Trung Quốc tiên hành cải cách mở cửa năm 1978 còn Việt Nam thực hiện đổi mới mở cửa năm 1986.

Về thể chế chính trị và chiến lược phát triển kinh tế

Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền, đảng lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện tại hai nước Việt Nam và Trung Quốc. Trong thể chế chính trị của Trung Quốc, Đảng Cộng sản là hạt nhân lãnh đạo của đất nước, nhưng không phải là chính đảng duy nhất. Trung Quốc ngoài Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền còn 8 đảng dân chủ khác, và Đảng Cộng sản Trung Quốc thông qua địa vị lãnh đạo của mình để tiến hành hợp tác, hiệp thương chính trị với các đảng phái dân chủ đó. Đây chính là chế độ hợp tác đa đảng dưới sự lãnh đạo của ĐCS. Tại đất nước này cũng tồn tại song song hai chế độ chính trị (một quốc gia, hai chế độ) và cùng với đó là hai khu vực kinh tế khác nhau. Trung Hoa Đại lục áp dụng thể chế kinh tế xã hội chủ nghĩa, khu vực Hồng Kông, Ma Cao áp dụng thể chế kinh tế tư bản chủ nghĩa.

Về mặt lý luận và thực tiễn

Về mặt lý luận, trải qua quá trình Đảng Cộng sản Trung Quốc lãnh đạo công cuộc cải cách mở cửa hơn 40 năm ở Trung Quốc, lý luận về Chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc dần được hình thành, phát triển và hoàn thiện. Tư tưởng Tập Cận Bình được chính thức xác định và đánh giá tại Đại hội XIX

ngày 24 tháng 10 năm 2017: “Tu tưởng Tập Cận Bình về CNXH đặc sắc Trung Quốc thời đại mới là sự kế thừa và phát triển của Chủ nghĩa Mác – Lênin, Tư tưởng Mao Trạch Đông, Lý luận Đặng Tiểu Bình, Tư tưởng quan trọng Ba đại diện, Quan điểm phát triển khoa học; là thành quả mới nhất của Trung Quốc hóa Chủ nghĩa Mác; là kết tinh trí tuệ tập thể và kinh nghiệm thực tiễn của Đảng và nhân dân; là bộ phận hợp thành quan trọng của hệ thống lý luận CNXH đặc sắc Trung Quốc, **là chỉ nam hành động** toàn Đảng và nhân dân toàn quốc phấn đấu thực hiện phục hưng vĩ đại dân tộc Trung Hoa, cần phải kiên trì lâu dài và không ngừng phát triển” [96]. Còn tại Việt Nam, hệ tư tưởng về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì tư tưởng Hồ Chí Minh và chủ nghĩa Mác Lê - nin là kim chỉ nam dẫn đường, cùng với sự vận dụng sáng tạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Về mặt thực tiễn, Việt Nam và Trung Quốc có sự khác nhau cơ bản là diện tích, dân số và trình độ phát triển kinh tế của hai quốc gia. Những năm vừa qua, Trung Quốc đạt tốc độ phát triển rất nhanh với những thay đổi mạnh mẽ trong nền kinh tế và vươn lên thành cường quốc kinh tế lớn thứ 2 thế giới. Ngoài ra, Trung Quốc là nước có lãnh thổ lớn với dân số rất đông. Nhiều tỉnh, thành phố của Trung Quốc có diện tích và dân số tương đương với một quốc gia. Điều này tạo điều kiện rất thuận lợi cho việc thu hút vốn đầu tư, khoa học kỹ thuật hiện đại do có những yếu tố hấp dẫn về tài nguyên, nguồn nhân lực,... tuy nhiên đây cũng là thách thức trong công tác quản lý, điều hành đối với các cấp lãnh đạo. Bên cạnh đó, Trung Quốc là nước có vai trò về địa chính trị - địa kinh tế lớn trên thế giới, là một trong năm quốc gia thành viên thường trực Hội đồng bảo an Liên hợp quốc. Vì vậy, vai trò và vị thế chính trị giúp Trung Quốc có nhiều lợi thế trong việc đẩy mạnh phát triển kinh tế.

Về mặt quản lý và điều hành ngân sách nhà nước

Các văn bản luật của Trung Quốc từ hiến pháp năm 1982, “Điều lệ quản lý ngân sách quốc gia” thời kỳ khoán tài chính cho đến “Luật Ngân sách” ban hành năm 2014 đều có quy định các trình tự quy định pháp luật,

tiêu chuẩn cũng như những chỉ đạo mang tính chủ trương chính sách đều do Trung ương ban hành. Luật Ngân sách và các điều lệ, thông báo,... cũng được lập bởi Trung ương, và chính quyền địa phương phải tuân thủ theo các yêu cầu này để thực hiện lập dự toán ngân sách, quản lý thu, chi và điều hành ngân sách. Trung ương thông qua các quy định, tiêu chuẩn có tính cưỡng chế, các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, kế hoạch công tác để chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát hoạt động quản lý sử dụng ngân sách của địa phương. Điều này một lần nữa khẳng định tính chất thống nhất về mặt chính trị, phân quyền về kinh tế của Trung Quốc, một mặt trao quyền tự chủ cho địa phương, một mặt khác nhấn mạnh đến tính thống nhất lãnh đạo của chính quyền Trung ương - biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ.

Tương tự như vậy, mọi nguồn thu của NSNN gồm cả thuế, phí và lệ phí ở Việt Nam đều do Quốc hội mà cụ thể là Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định bằng luật và pháp lệnh. Đối với một số sắc thuế, như thuế xuất nhập khẩu, Quốc hội cho phép Chính phủ tự điều chỉnh khi cần thiết. Riêng các phí và lệ phí là nguồn thu của chính quyền địa phương, chính quyền địa phương có quyền quyết định mức. Luật NSNN 2002 và Luật NSNN 2015 đều khẳng định ngân sách trung ương (NSTW) giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia, hỗ trợ địa phương chưa cân đối được ngân sách và hỗ trợ các địa phương. Luật này cũng quy định rõ nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó đảm bảo, trong trường hợp cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì phải phân bổ ngân sách, giao dự toán cho cơ quan quản lý cấp dưới được uỷ quyền để thực hiện nhiệm vụ chi đó và cơ quan nhận kinh phí uỷ quyền phải quyết toán với cơ quan uỷ quyền khoản kinh phí này.

Nhìn chung, mặc dù có nhiều điểm tương đồng và cũng có điểm khác biệt nhất định, tuy nhiên Việt Nam có thể tham khảo những ưu điểm trong

chính sách tài chính nói chung và phân quyền tài chính nói riêng của Trung Quốc để vận dụng vào thực tiễn hiện nay.

4.1.2. Một số bài học kinh nghiệm từ phân quyền tài chính ở Trung Quốc

Gần 30 năm thực hiện chế độ phân quyền tài chính tại Trung Quốc là một quá trình không ngừng hoàn thiện, phát triển thể chế, và mặc dù vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế cần tiếp tục khắc phục trong thời gian tới, song về tổng thể đã cung cấp một số kinh nghiệm mang giá trị tham khảo có giá trị về mặt vĩ mô, có thể được tóm lược như sau:

Tập quyền về chính trị.

Sự lãnh đạo tối cao, tuyệt đối của Đảng Cộng sản Trung Quốc là nguyên tắc bất di bất dịch đối với mọi chủ trương, chính sách lớn của đất nước Trung Quốc, bao gồm lĩnh vực tài chính. Quyền lực của trung ương là tuyệt đối, và bất cứ sự tự chủ nào về mặt tài chính của địa phương đều không được phép vượt quá giới hạn mà trung ương quy định. Phương thức phân quyền từ trên xuống dưới có thể không hoàn toàn là tối ưu, những bất cập vẫn xuất hiện, song đối với một quốc gia rộng lớn như Trung Quốc, với một thể chế chính trị hiện hành thì lợi ích mà nó mang lại lớn hơn nhiều bất cập, nó giúp giữ được sự thống nhất từ ý chí đến hành động, bảo đảm sự đoàn kết, công bằng, phục vụ cho mục đích phát triển đất nước. Giống như thực hiện kinh tế thị trường dưới sự điều tiết của nhà nước, phân quyền tài chính gắn liền với vấn đề trao quyền, và quyền lực nếu không được kiểm soát sẽ tạo ra sự hỗn loạn. Vấn đề phát triển không đồng đều giữa các tỉnh miền đông và tây, các tỉnh nằm ở ven biển có nhiều nguồn lực phát triển kinh tế hơn những tỉnh nằm ở vùng xa xôi không thể được giải quyết trong thời gian ngắn, phân quyền tài chính nếu không được chỉ đạo và định hướng từ trên xuống dưới tất yếu sẽ tạo nên cạnh tranh thiếu lành mạnh, nảy sinh tình trạng cục bộ địa phương, các tỉnh giàu có sẽ càng giàu có, ngược lại những khu vực khó khăn kém phát triển sẽ không có cơ hội cải thiện tình hình.

Thực hiện thí điểm.

Sự khác biệt về nguồn lực phát triển giữa các khu vực, địa phương tạo điều kiện để Trung Quốc thực hiện thí điểm trao quyền cho một số khu vực, địa phương đặc thù. Cần phải khẳng định rằng tính đặc thù này không phải là “tất yếu” mà nó được cân nhắc, tính toán vì đại cục theo cách nói của Trung Quốc. Như đã đề cập đến tại các phần trước của luận án, một số tỉnh thành như Thượng Hải, Quảng Đông, Trùng Khánh... Các khu tự trị dân tộc do tính đặc thù của mình nên được trao một số quyền hạn đặc thù, trong đó có vấn đề tài chính so với các địa phương khác. “Thí điểm” nhìn chung là một cách thức thực hiện chính sách phổ biến tại Trung Quốc, thông qua thí điểm ở một khu vực lĩnh vực nào đó, sau khi tổng kết kinh nghiệm có thể nhân rộng sang nhiều khu vực lĩnh vực khác. Thí điểm trong vấn đề tài chính hay cụ thể hơn là phân quyền tài chính là một phần của thí điểm cải cách kinh tế, mà kể từ sau Đại hội XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc việc thí điểm xây dựng các khu tự do thương mại như tại Thượng Hải, Quảng Đông, Thiên Tân, Phúc Kiến được đẩy mạnh hơn bao giờ hết. Trước đó vào những năm 1980, Trung Quốc đã cho phép làm thí điểm các đặc khu kinh tế tại thành phố Thẩm Quyến, Chu Hải, Sán Đầu của tỉnh Quảng Đông và thành phố Hạ Môn thuộc tỉnh Phúc Kiến. Trung ương khi đó trao cho các thành phố này một số quyền hạn có tính đặc thù trong hoạt động kinh tế đối ngoại, với đặc điểm nổi bật gồm chế độ khoán định mức đối với tài chính và thu nhập ngoại hối; vận dụng hợp lý sự điều tiết của thị trường về vật tư, thương nghiệp; mở rộng quyền trong các lĩnh vực lập kế hoạch, định giá, lương của người lao động. Công tác quản lý đặc khu kinh tế được phép áp dụng thể chế và chính sách không giống với địa phương khác [26]. Thực tiễn quá trình phân quyền tài chính tại Trung Quốc cho thấy luôn có sự thí điểm và điều chỉnh về chính sách để phù hợp với từng giai đoạn phát triển cụ thể của đất nước, thể hiện rõ ràng hơn ở vòng tuần hoàn từ phân quyền đến tập quyền, rồi lại phân quyền. Nếu như các

chính sách về thuế trước năm 1994 khiến nguồn thu của địa phương gia tăng trong khi đó trung ương giảm xuống, thì tình trạng này đã đảo chiều sau đó.

Cơ bản xác định phạm vi thu chi của trung ương và địa phương. Cùng với sự chuyển đổi nền kinh tế theo hướng thị trường, thể chế tài chính của Trung Quốc cũng được điều chỉnh để phù hợp với những yêu cầu mới của nền kinh tế thị trường mà cụ thể ở đây là cải cách phân chia thuế, nó đã xác định được về cơ bản phạm vi thu chi của trung ương và địa phương, có vai trò vừa kích thích vừa ràng buộc đối với hai chủ thể trung ương và địa phương. Việc xác định phạm vi thu chi được xây dựng trên cơ sở phân định rõ về “sự quyền” của mỗi bên, gắn liền với nguyên tắc thống nhất giữa quyền về tài chính và quyền đối với các nhiệm vụ công, từ đó hình thành nên danh sách các loại thuế trung ương, thuế địa phương và thuế chung. Việc chế độ hóa phân chia thuế giúp minh bạch các khoản thu chi, khắc phục tình trạng chồng chéo, khôi phục và duy trì vị thế chủ đạo của trung ương. Trung ương có thể sử dụng các biện pháp tài chính để thực hiện điều tiết vĩ mô, đồng thời địa phương cũng có thể theo đuổi lợi ích và quyền tự chủ trong khuôn khổ cho phép, phát huy vai trò quan trọng trong việc duy trì ổn định nền kinh tế.

Mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương được quy định cụ thể bằng các văn bản pháp quy. Nói cách khác, là “luật hóa” mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương. Nguồn thu từ thuế cần được phân định rõ ràng, minh bạch dựa trên nguyên tắc hiệu quả, công bằng và phù hợp với thực tế, theo đó có sự điều chỉnh phù hợp đối với danh mục các loại thuế của trung ương, địa phương và thuế chung. Tiếp đến là vấn đề lập pháp về thuế, trên cơ sở các quy định chung nhất về pháp luật của Nhà nước, quyền ban hành một số văn bản pháp quy về thuế có thể được trao quyền về cho địa phương để phù hợp với tình hình thu thuế thực tế. Ví dụ tại Trung Quốc một số loại thuế không đóng góp nhiều cho kinh tế vĩ mô song lại tạo ra ảnh hưởng lớn đối với kinh tế địa phương như thuế sở hữu, thuế bất động sản, thuế sử

dụng đất thành phố... thì địa phương có thể được quyền xác định phương pháp thu thuế, tỷ lệ, các chính sách ưu đãi đặc thù.

Xác định rõ quyền về tài chính và quyền về các vấn đề công giữa Trung ương và địa phương.

Nếu như để chỉ ra một nguyên nhân khiến chính sách phân quyền tài chính tại Trung Quốc chưa thực sự hoàn thiện, đó chính là bởi vấn đề còn tồn tại từ trước đến nay – sự không rõ ràng trong quyền về tài chính và quyền về các vấn đề công giữa Trung ương và địa phương. Đây cũng là nhiệm vụ mà Trung Quốc cần tiếp tục phải thực hiện. Tuy nhiên, để thực hiện điều này là không hề dễ dàng. Với tính chất tập quyền chính trị như đã phân tích ở trên, ngân sách nhà nước vững mạnh là cơ sở bảo đảm cho vai trò của Nhà nước trong điều tiết, phân bổ nguồn lực nhằm đảm bảo sự phát triển của các vùng miền là vì một mục tiêu chung. Ngoài những loại hàng hóa dịch vụ công có tính chất đặc thù thuộc trách nhiệm của Nhà nước, không cấp chính quyền địa phương nào có thể thay thế, thì cũng có những loại hàng hóa công hoàn toàn có thể do một địa phương hoặc một vài địa phương cùng chịu trách nhiệm cung ứng, và nhà nước có thể phân cấp quản lý cho các địa phương trong trường hợp này. Ở đây cần quay trở lại với câu chuyện về phân cấp và phân quyền. Quyền đối với vấn đề tài chính trong việc cung ứng các hàng hóa dịch vụ công của địa phương, không đồng thời với việc được phân cấp trong quản lý, chịu trách nhiệm với hạng mục hàng hóa dịch vụ công đó. Ở đây, nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong đầu tư công dựa vào nguồn ngân sách dồi dào như một cách để đảm bảo các lợi ích phải thuộc về toàn dân. Về phía các địa phương, cơ bản đều muốn quyền về các vấn đề công cần được gắn liền với quyền về tài chính, coi đây là động lực cho sự phát triển của địa phương. Trên thực tế, Trung Quốc đã cụ thể, chi tiết hóa từng hạng mục hàng hóa dịch vụ công cái nào thuộc về Trung ương, cái nào thuộc về địa phương; tỷ lệ phần trăm tiền thuế địa phương được giữ lại và phải nộp lên Trung ương đối với từng loại hàng hóa dịch vụ, song nhu cầu từ phía địa phương là không ngừng gia tăng. Trong trường hợp

này, nhà nước phải tìm ra một tỷ lệ phù hợp, mức độ trao quyền về tài chính phù hợp, hoặc gia tăng các hạng mục hàng hóa dịch vụ công mà nhà nước cần chịu trách nhiệm cung ứng, nhằm hài hòa giữa lợi ích của địa phương với lợi ích tổng thể quốc gia.

Do đó, cần có sự phân quyền, phân cấp rõ ràng về trách nhiệm trong cung ứng hàng hóa dịch vụ công giữa Trung ương và địa phương. Cụ thể, trách nhiệm của trung ương là cung cấp các hàng hóa dịch vụ công mang tính toàn quốc, liên quan đến lợi ích quốc gia, chính vì vậy cần được trung ương phụ trách cung cấp, đảm nhận toàn bộ trách nhiệm cung ứng nguồn lực vốn, thực hiện quản lý trực tiếp, bao gồm thu chi tài chính. Trách nhiệm của chính quyền địa phương là cung cấp các dịch vụ công mang tính địa phương, đối tượng hưởng thụ chủ yếu là cư dân địa phương. Chính quyền địa phương được trao quyền về tài chính và quản lý. Đối với những loại hàng hóa dịch vụ công có tính liên khu vực, liên vùng sẽ do chính quyền trung ương và địa phương cùng chịu trách nhiệm quản lý và cung cấp tài chính với tỷ lệ nguồn vốn được quy định rõ ràng.

Đảm bảo bình đẳng trong cung ứng hàng hóa dịch vụ công

Vấn đề đảm bảo bình đẳng trong cung ứng hàng hóa dịch vụ công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển tổng thể của quốc gia, giúp mọi người dân dù ở bất cứ đâu, từ những vùng miền kém phát triển hay phát triển đều được thụ hưởng lợi ích cơ bản từ sự phát triển chung của đất nước. Việc giải quyết sự bất tương xứng, chưa phù hợp giữa quyền về tài chính và trách nhiệm đối với các hàng hóa, dịch vụ công không thể là cách làm được áp dụng chung cho mọi địa phương, mà căn cứ vào trình độ phát triển từng nơi để có sự cân nhắc, tính toán phù hợp. Trong đó, đặc biệt ưu tiên về phân bổ tài chính hơn cho các địa phương kém phát triển, thúc đẩy bình đẳng hóa dịch vụ công cơ bản. Đồng thời, tăng cường cụ thể hóa các quy định luân chuyển tài chính, cải cách hành chính theo hướng giảm thiểu các cấp trung gian, giảm tỷ lệ thu hoàn thuế, điều chỉnh kết cấu nguồn tài chính lưu động, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn tài chính lưu động, coi đây là công cụ để

để thu hẹp khoảng cách về tài chính giữa các khu vực trong cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

Đẩy mạnh cải cách gắn với hoàn thiện hệ thống lý luận phân quyền tài chính

Trên cơ sở những tổng hợp phân tích về mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc sau khi thực hiện chế độ phân thuế, có thể nhận thấy dường như bên cạnh những tác động tích cực là không ít vấn đề tiêu cực nảy sinh đồng thời xuất hiện, đòi hỏi Đảng Cộng sản Trung Quốc phải kịp thời điều chỉnh, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế đang có bước chuyển mình từ một nền kinh tế phát triển nóng sang “trạng thái bình thường mới”.

Báo cáo Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc coi cải cách quan hệ tài chính trung ương và địa phương là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu trong cải cách lĩnh vực thuế tài chính, yêu cầu cần đẩy nhanh xây dựng chế độ tài chính hiện đại, thiết lập mối quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương trong đó quyền và trách nhiệm được phân định rõ ràng, năng lực tài chính hài hòa, các khu vực phát triển cân bằng. Hiện tại, đánh giá chung là công tác thực hiện cải cách chưa đáp ứng được yêu cầu của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc nêu ra. Nguyên nhân trước tiên là từ việc xác định phạm vi quyền hạn trách nhiệm của chính quyền là chưa rõ ràng, phạm vi phát huy vai trò của Nhà nước và thị trường, Nhà nước và xã hội còn mơ hồ. Ngoài ra, do cải cách sẽ tác động mạnh mẽ đến quan hệ lợi ích của chính quyền trung ương và địa phương, lợi ích giữa các cơ quan chính phủ với nhau, đến thị trường cũng như người dân, bởi vậy mà đặc biệt phức tạp và khó khăn. Trước mắt, cải cách chế độ phân quyền tài chính giữa Trung ương và địa phương tại Trung Quốc bên cạnh việc tiếp tục tập trung vào phân định rõ phạm vi chức năng, quyền hạn của chính quyền Trung ương và địa phương, từ đó xác định trách nhiệm đối với chi cho việc giải quyết các vấn đề công, thì phương hướng thứ hai là quyền về tài chính, bao gồm chế độ hỗ trợ chuyển giao tài chính và quyền ban hành các chính sách về thuế cùng hoạt động trưng thu thuế.

4.2. Thực tiễn phân cấp tài chính tại Việt Nam hiện nay

4.2.1. Những nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam

Tổ chức bộ máy của Nhà nước Việt Nam là thống nhất từ trung ương đến địa phương. Nguồn lực tài chính quốc gia được tạo ra từ trong một cơ cấu kinh tế thống nhất, được phân bổ trên các vùng lãnh thổ của quốc gia, do đó ngân sách nhà nước là một thể thống nhất.

Ngân sách nhà nước được quản lý theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm. Quốc hội Việt Nam quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Tại Việt Nam, hệ thống ngân sách nhà nước gồm có bốn cấp: Ngân sách trung ương, ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh), ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện) và ngân sách xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Quan hệ giữa các cấp ngân sách được thực hiện theo nguyên tắc: Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, tập trung các nguồn thu lớn để đảm bảo các nhiệm vụ chi quan trọng của quốc gia, ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là cấp tỉnh) quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn. Trung ương cũng thực hiện cơ chế bổ sung ngân sách cấp trên cho cấp dưới để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Do vậy khi cấp trên ủy quyền cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó. Ngoài cơ chế bổ sung kinh phí ủy quyền như trên, không được dùng ngân sách cấp này

để chi thay nhiệm vụ của ngân sách cấp khác. Trên mỗi địa bàn đều có ngân sách của chính quyền địa phương và một phần trung ương chi trên địa bàn thể hiện dưới các hình thức như chi đầu tư xây dựng cơ bản, chi cho các chương trình mục tiêu,... Hiện nay, Việt Nam thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ ba đến năm năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới. Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hằng năm mà ngân sách địa phương được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Tuy nhiên sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách phải tăng khả năng tự chủ của địa phương và thực hiện giảm dần kinh phí bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên.

4.2.2. Quá trình phân quyền tài chính tại Việt Nam

Phân quyền tài chính hay phân cấp quản lý ngân sách là một nội dung quan trọng của quản lý ngân sách nhà nước (NSNN). Phân cấp quản lý NSNN không chỉ liên quan đến công tác quản lý ngân sách mà còn liên quan đến tổ chức bộ máy và các vấn đề kinh tế - xã hội. Nội dung của phân cấp quản lý NSNN gồm 5 vấn đề chính: Phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách; Giao nhiệm vụ chi cho các cấp; Các khoản bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới; Vay nợ của chính quyền địa phương; Vấn đề trao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng vốn NSNN. Ở Việt Nam, phân cấp quản lý NSNN được thực hiện từ khá sớm và trong mỗi thời kỳ khác nhau mức độ phân cấp ngân sách cũng khác nhau, cụ thể như sau:

- *Giai đoạn 1945 - 1972*: Ngay sau ngày giành được độc lập, Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã rất chú trọng đến việc xây dựng một hệ thống NSNN. Bởi vậy, một hệ thống NSNN gọn nhẹ với 2 cấp (ngân sách

trung ương và ngân sách tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương) đã được thiết lập; trong đó, nhiệm vụ quản lý NSNN được tập trung chủ yếu từ Chính phủ.

- *Giai đoạn 1973 - 1983*: Để hoàn thành được cả 2 mục tiêu cao cả (Giải phóng miền Nam thống nhất đất nước và xây dựng Chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc), ngày 08/4/1972 Hội đồng Chính phủ đã thông qua Nghị định số 64 - CP về việc Ban hành Điều lệ ngân sách xã. Kể từ đó ngân sách xã đã trở thành một cấp ngân sách và được quản lý thống nhất khung pháp lý của NSNN.

- *Giai đoạn 1984 - 1989*: Ngày 19/11/1983, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị quyết số 138/HĐBT về việc cải tiến chế độ phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương với mục đích đẩy mạnh thực hiện chủ trương phân cấp ngân sách. Việc triển khai Nghị quyết trên thực tế đã tạo được chuyển biến, tăng tính chủ động cho các địa phương trong việc cân đối ngân sách tại chỗ, các địa phương ít bị phụ thuộc vào ngân sách Trung ương. Kết quả đạt được là từ 18 tỉnh, thành phố tự cân đối được ngân sách địa phương năm 1986 tăng lên 22 tỉnh năm 1987 và 24 tỉnh năm 1988.

Mặt khác, một trong những mục tiêu cơ bản khác mà Nghị quyết 138/HĐBT hướng tới là "... cần cải tiến việc xây dựng và quản lý ngân sách huyện (và đơn vị hành chính tương đương) để chính quyền huyện thật sự trở thành một cấp quản lý ngân sách". Như vậy, Nghị quyết 138 đã thể chế hóa và đồng bộ hóa mô hình hệ thống NSNN với đầy đủ 4 cấp, góp phần tăng tiềm lực tài chính của Chính phủ và tăng tính chủ động cho các địa phương.

Tuy nhiên, sau một thời gian thi hành, bên cạnh những kết quả đạt được, Nghị quyết số 138 đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế sau: Nguồn thu ngân sách bị phân tán ra quá nhiều cấp, trung ương không tập trung và chi phối được nguồn vốn để điều hành có hiệu quả, phục vụ cho việc thực hiện những mục tiêu chủ yếu của kế hoạch kinh tế - xã hội của cả nước.

- *Giai đoạn 1990 - 2000*: Chính phủ đã có ý tưởng xem xét lại cơ cấu các cấp trong hệ thống NSNN theo hướng giảm bớt cấp ngân sách trung gian, cụ thể là ngân sách cấp huyện. Theo đó, đã có một số địa phương được giao làm thí điểm mô hình tổ chức hệ thống NSNN không có ngân sách huyện, tuy nhiên, ý tưởng này không hợp lý và không thuyết phục được đa số các đại

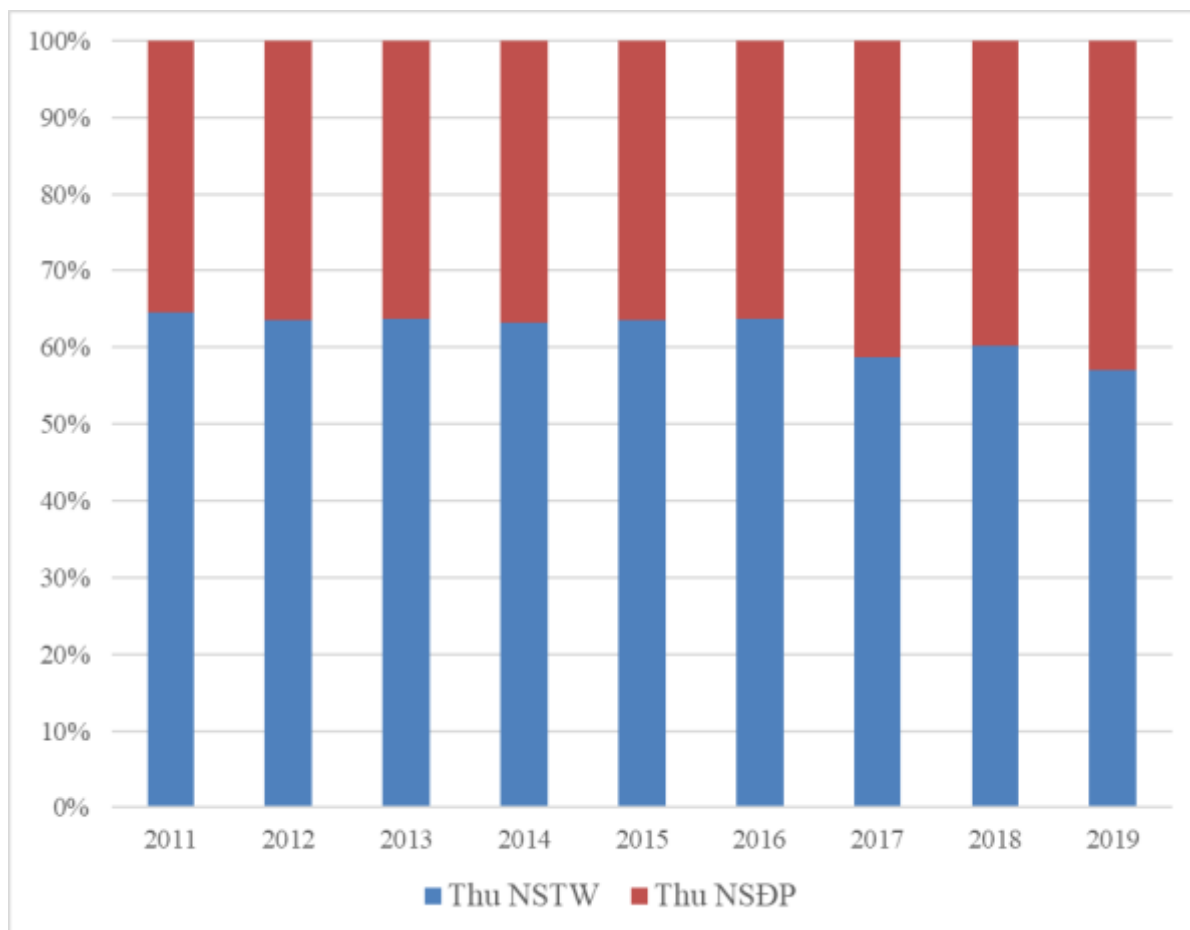
biểu Quốc hội khi thảo luận và biểu quyết thông qua Luật NSNN 1996. Vì vậy, mô hình hệ thống NSNN với cơ cấu 04 cấp (trung ương - tỉnh - huyện - xã) vẫn được duy trì và được thể chế hóa ở cấp độ cao trong Luật NSNN năm 1996, được Quốc hội ban hành ngày 20/03/1996 và sửa đổi ngày 20/05/1998. Qua đó, chế độ phân cấp ngân sách nhà nước giữa trung ương và địa phương đã có cơ sở pháp lý ổn định giữa nguồn thu, nhiệm vụ chi cho mỗi cấp ngân sách theo luật, cũng như ổn định được tỷ lệ điều tiết và số bổ sung được từ 3-5 năm. Một điểm đáng chú ý trong giai đoạn này là các quỹ có nguồn gốc ngân sách nhà nước được tạo lập. Tính đến ngày 12/03/2020, chỉ riêng ở cấp trung ương đã có hàng loạt các loại quỹ chủ yếu sau: Quỹ dự trữ từ các tổ chức tín dụng, Quỹ dự trữ lưu thông lương thực, Quỹ đầu tư phát triển đô thị, Quỹ phòng, chống lụt bão địa phương, Quỹ thưởng xuất khẩu, Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài, Quỹ hỗ trợ phát triển, Quỹ hỗ trợ xuất khẩu, Quỹ phòng, chống ma túy, Quỹ xóa đói giảm nghèo, Quỹ bình ổn giá,...

- *Giai đoạn 2001 đến nay*: Luật NSNN được thông qua ngày 20/03/1996 và thực hiện từ năm ngân sách 1997, được sửa đổi và bổ sung, thay thế năm 1998, năm 2002 và năm 2015, đánh dấu mốc lịch sử quan trọng trong công tác quản lý và điều hành ngân sách nhà nước ở Việt Nam. Qua đó tạo cơ sở pháp lý cao nhất cho hoạt động của ngân sách nhà nước. Luật NSNN năm 2015 đã kế thừa và khẳng định những nguyên tắc cơ bản của cân đối ngân sách, góp phần cơ cấu lại ngân sách nhà nước và từng bước lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia. Đến nay, sau hơn 5 năm thực hiện Luật NSNN 2015, cơ chế phân cấp quản lý NSNN đã có những tiến bộ nhất định, đảm bảo thực quyền của Quốc hội, tăng tính chủ động của Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách.

4.2.3. Những thành tựu, hạn chế trong chính sách phân cấp tài chính tại Việt Nam

Việc quy định và xác lập mối quan hệ giữa các cấp ngân sách tại Việt Nam đã có một số tác động tích cực như sau:

Một là, do NSTW giữ vai trò chủ đạo nên nguồn thu lớn được tập trung vào NSTW. Đồng thời, chi từ NSTW lớn hơn nhiều so với chi từ ngân sách các địa phương.



Biểu đồ 4.1: Tổng thu NSNN theo phân cấp giai đoạn 2011-2019

Nguồn: Quyết toán NSNN hàng năm của Bộ Tài chính

Xét theo phân cấp nguồn thu ngân sách giữa NSTW và NSDP (Bảng 1) cho thấy, thu NSDP có xu hướng tăng, trong khi thu NSTW có xu hướng giảm, thực tế này ảnh hưởng đến vai trò chủ đạo của NSTW. Thu NSDP trong các năm gần đây có xu hướng tăng cả về quy mô và tỷ trọng, trong đó quy mô thu NSDP giai đoạn 2011- 2015 tăng khoảng 2,5 lần so với 5 năm trước, cao hơn mức tăng thu NSNN nói chung (khoảng 2 lần); tỷ trọng thu NSDP trong tổng thu NSNN tăng từ 32,4% giai đoạn 2006-2010 lên 36,2% giai đoạn 2011-2015, tăng tính tự chủ cho NSDP.

BẢNG 1: CƠ CẤU THU NSNN THEO PHÂN CẤP GIAI ĐOẠN 2011-2018 (%/tổng thu ngân sách)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2017	2018	2019
Thu NSTW	64,6	63,6	63,7	63,3	63,6	63,7	58,8	60,2	57,1
Thu NSDP	35,4	36,4	36,3	36,7	36,4	36,3	41,2	39,8	42,9

Nguồn: Tính toán từ số liệu dự toán thu NSNN các năm

Vai trò chủ đạo của NSTW được bảo đảm trong giai đoạn 2011-2015, nhưng có xu hướng giảm trong những năm gần đây. Cụ thể, tỷ trọng thu NSTW từ 63,7% tổng thu NSNN giai đoạn 2011-2016 xuống còn khoảng 59% tổng thu NSNN năm 2016-2017.

Đặc biệt, năm 2020 tổng thu ngân sách nhà nước ước đạt 1.507,1 nghìn tỷ đồng, bằng 98% dự toán (giảm 31,9 nghìn tỷ đồng), tăng gần 184 nghìn tỷ đồng so báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ 10 (tháng 10,11/2020). Theo phân cấp quản lý, thu ngân sách Trung ương bằng khoảng 90%, giảm khoảng 89 nghìn tỷ đồng so dự toán; thu ngân sách địa phương đạt 108,6%, vượt 56,8 nghìn tỷ đồng so dự toán.

Hai là, tạo sự chuyển biến quan trọng trong hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước. Công khai ngân sách nhà nước được thực hiện nghiêm túc, từng bước đi vào nền nếp và phát huy được tác dụng. Tăng cường công tác kiểm tra nội bộ giữa các cấp, các ngành, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, thực hành tiết kiệm chống lãng phí, tham nhũng. Đồng thời tạo lập được kênh thông tin quan trọng trong việc phân tích, đánh giá, nghiên cứu về tài chính - ngân sách giữa trung ương với địa phương. Hệ thống pháp luật về tài chính, ngân sách tiếp tục được sửa đổi, bổ sung góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh. Qua đó cũng hình thành đồng bộ cơ sở pháp lý cho việc thực hiện kiểm soát thu, chi ngân sách nhà nước. Đặc biệt, Luật NSNN quy định Quốc hội thảo luận và quyết định phân bổ ngân sách chi tiết theo lĩnh vực đến từng bộ, cơ quan trung ương và mức bổ sung từ NSTW cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thể hiện quyền lực tối cao của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân trong quyết định NSNN.

Ba là, việc giảm tỷ lệ phân chia cho NSDP của một số tỉnh có nguồn thu lớn sẽ làm tăng NSTW, tạo điều kiện chuyển nguồn lực cho các địa phương có nguồn thu thấp. Như vậy, việc điều chỉnh giảm tỷ lệ phân chia cho NSDP đang thực hiện theo đúng Luật NSNN, NSTW sẽ có thêm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia như: an ninh quốc phòng, biến đổi khí hậu, thảm họa, thiên tai, dịch bệnh hay những nhiệm vụ đột xuất khác. Với nguồn lực tập trung, NSTW được chủ động hơn trong việc phân chia cho các địa phương, vùng miền khó khăn, đặc biệt là các tỉnh miền núi, để hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế đất nước. Đồng thời, cân đối ngân sách nhà nước tích cực, vững chắc; dư nợ Chính phủ, dư nợ quốc gia ở mức hợp lý; nghĩa vụ trả nợ được thực hiện đúng hạn theo cam kết; đảm bảo chủ động trong quản lý, điều hành ngân sách nhà nước.

Bốn là, việc kiểm soát nợ công cơ bản đạt và vượt mục tiêu đề ra, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, phòng chống dịch bệnh.

Bảng 3.1. Các chỉ tiêu giám sát nợ công giai đoạn 2010 - 2021 (%)

Chỉ tiêu	Nợ công so với GDP (%)	Nợ chính phủ so với GDP (%)	Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP (%)
2010	56,3	44,6	42,2
2011	54,9	43,2	41,5
2012	50,8	39,4	37,4
2013	54,5	42,6	37,4
2014	58,0	42,6	37,4
2015	61,0	49,2	42,0
2016	63,6	52,6	44,7
2017	62,5	51,8	45,2
2018	58,4	50,0	46,0
2019	56,1	49,2	45,8
2020	56,8	50,8	47,9
2021	43,7	39,5	39,0
Tầm nhìn 2030	60,0	50,0	45,0

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các Bản tin nợ công của Bộ Tài chính (từ năm 2010 - 2020 và số liệu ước tính năm 2021 từ nguồn Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia)

Trong giai đoạn 2010-2021, việc quản lý nợ công ở nước ta đã cơ bản đáp ứng được các mục tiêu đề ra và đạt được một số kết quả quan trọng, cụ thể như sau: các chỉ tiêu an toàn nợ công được kiểm soát chặt chẽ, nằm trong giới hạn trần nợ được Quốc hội phê chuẩn và giảm dần qua các năm trong giai đoạn 2016-2019, góp phần làm tăng dư địa chính sách tài khóa; thực hiện thanh toán trả nợ đầy đủ, đúng hạn, đảm bảo nghĩa vụ nợ đã cam kết với chủ nợ, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN duy trì trong giới hạn được Quốc hội cho phép, bình quân giai đoạn 2015-2020 là khoảng 18,6% (so với mức trần không quá 25%)...

Đến cuối năm 2020, các chỉ tiêu nợ công, nợ Chính phủ so với GDP có xu hướng tăng trở lại trước chính sách nới lỏng tài khóa để hỗ trợ nền kinh tế phục hồi sau đại dịch Covid-19, tuy nhiên vẫn đảm bảo duy trì trong giới hạn nợ được Quốc hội cho phép.

Tuy nhiên, có thể thấy được mối quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam có một số tồn tại, hạn chế:

Thứ nhất, trong giai đoạn 1991-1995, chế độ phân cấp NSNN được thực hiện theo Quyết định số 168-HĐBT ngày 16/5/1992 của Hội đồng Bộ trưởng và tiếp tục được sửa đổi, bổ sung thường xuyên hằng năm theo hướng dẫn của Bộ Tài chính theo hướng tăng quyền quản lý sử dụng NSNN cho các cấp, các ngành đã có tác dụng nâng cao trách nhiệm của các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trong việc chỉ đạo các đơn vị kinh tế trên địa bàn thực hiện đầy đủ chế độ báo cáo và quyết toán ngân sách, nhất là đơn đốc hoàn thành nghĩa vụ thu nộp ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nhược điểm cơ bản của chế độ phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trong thời kỳ này là việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp chính quyền địa phương chưa rõ ràng, chưa ổn định, phải thường xuyên điều chỉnh. Vì vậy, mặc dù ngân sách trung ương chi phối tới gần 70% tổng chi ngân sách nhà nước, nhưng vẫn chưa phát huy được sức mạnh tập trung, ngân sách địa phương

chưa phát huy được tính năng động, sáng tạo trong khai thác nguồn thu và chủ động bố trí chi tiêu có hiệu quả.

Thứ hai, giá trị nguồn thu của NSTW qua các năm thấp hơn nguồn thu của ngân sách các địa phương. Tuy nhiên, giá trị các khoản chi từ NSDP thấp hơn chi từ NSTW. Điều này làm cho NSDP luôn ở trạng thái chi thấp hơn thu, trong khi đó, NSTU lại bội chi.

Thứ ba, hệ thống ngân sách nhà nước mang tính lồng ghép, quy trình ngân sách phức tạp. Ngân sách nhà nước hiện nay gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách địa phương lại bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Với kết cấu như vậy thì ngân sách cấp dưới sẽ là bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên và như vậy cơ bản bảo đảm tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách. Tuy nhiên, do có tính lồng ghép nên quy trình ngân sách khá phức tạp và có sự chông chéo.

Thứ tư, tạo nên sự ỷ lại của một số địa phương vào ngân sách cấp trên. Ở nhiều địa phương, số bổ sung có mục tiêu chi đầu tư từ NSTW cho địa phương thậm chí còn lớn hơn nhiều số dự toán chi đầu tư được bố trí từ nguồn lực cân đối của địa phương. Những năm trước, Trung ương thường cam kết với địa phương hỗ trợ danh mục các dự án đầu tư mà ít chú ý đến quá trình triển khai thực hiện, dẫn tới nhiều công trình kéo dài, thay đổi tổng mức đầu tư, việc bố trí nguồn lực của NSDP theo dự kiến ban đầu trong nhiều dự án là hầu như không có. Do được NSTW cấp bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu nếu thu không đủ chi do đó các địa phương nghèo thiếu động cơ cân đối ngân sách, đồng thời có xu hướng tăng chi tiêu để không phải vào nhóm điều tiết về Trung ương. Do được chi tiêu, đầu tư bằng nguồn tiền cấp từ NSTW, thực chất là từ nguồn thu của các địa phương khác nên trách nhiệm trong quản lý, sử dụng vốn đầu tư rất thấp. Nói cách khác, khi địa phương đi xin được tiền và chi tiêu, đầu tư bằng tiền không phải do địa phương mình

làm ra, lại không có nghĩa vụ phải trả nợ nên việc không quan tâm đến hiệu quả chi tiêu, đầu tư, phổ biến tình trạng thất thoát, lãng phí trong đầu tư là tất yếu. Trách nhiệm giám sát của hội đồng, của dân cư địa phương không cao. Nếu chỉ được chi tiêu trong phạm vi nguồn thu của địa phương, chắc chắn các địa phương phải chú ý đến tính hiệu quả trong chi tiêu. Người dân, doanh nghiệp tại địa phương có động lực để giám sát mục đích và hiệu quả của việc sử dụng nguồn thu mà Nhà nước rút ra từ các hoạt động kinh tế, từ thu nhập của họ. Vai trò chủ đạo của NSTW trong những năm qua vẫn được giữ nguyên, thậm chí còn tăng cường vì nguồn thu qua các năm tăng lên khá nhanh nhưng tính chủ động của NSDP vẫn không được cải thiện. Số tỉnh, thành có khả năng tự cân đối ngân sách mà không cần sự hỗ trợ của NSTW không tăng lên bao nhiêu so với thời điểm trước khi thực hiện Luật NSNN năm 2002...

Thứ năm, làm giảm động lực của các địa phương hiện đang đóng góp lớn cho thu NSNN. Làm thế nào để khuyến khích tăng thu tại các địa phương đang có đóng góp lớn cho NSNN cũng như các địa phương có tiềm năng là việc làm quan trọng của mỗi quốc gia và của từng địa phương. Tuy nhiên, hiện tại việc tăng tỷ lệ điều tiết cho NSTW, giảm tỷ lệ điều tiết cho NSDP của một số tỉnh làm giảm động lực của các địa phương đang đóng góp lớn cho NSNN, giảm tính chủ động trong việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội mà địa phương đã xây dựng do nguồn lực bị hạn chế, bị điều chuyển về NSTW.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế, đó là:

Một là, do hệ thống pháp lý và cơ chế chưa hoàn chỉnh, đồng bộ. Phạm vi điều tiết vĩ mô của các chính sách thu NSNN, nhất là các sắc thuế còn hẹp, chưa bao quát được các hoạt động của nền kinh tế. Diện chưa thu thuế, ưu đãi thuế còn nhiều. Việc có danh mục ưu đãi thuế nhiều, phức tạp có thể dẫn đến cạnh tranh không bình đẳng và gây khó khăn trong kiểm soát và quản lý thu thuế do phải xác định diện thu thuế và diện miễn thu thuế. Việc thực hiện

miễn, giảm thuế, cắt giảm, bãi bỏ hàng trăm khoản phí, lệ phí, gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng (GTGT), TNDN, giảm thuế suất thuế TNDN cho các doanh nghiệp... đã phần nào ảnh hưởng đến nguồn thu NSNN trong ngắn hạn.

Thực tế cho thấy, các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách phân bổ ở nhiều ngành, lĩnh vực, nếu chỉ trung ương có quyền ban hành thì không thể ban hành hết và đầy đủ các chế độ, tiêu chuẩn, định mức cho mọi hoạt động của ngân sách. Từ yêu cầu thực tiễn, một số địa phương đã tự quy định một số chế độ riêng ngoài quy định của trung ương, nhiều đơn vị trực tiếp sử dụng NSNN đã tìm mọi cách để hợp thức hoá chứng từ chi phù hợp và được thanh quyết toán. Tình trạng này dễ tạo ra việc chi tiêu tùy tiện, “phá rào” các tiêu chuẩn, định mức do cấp trên ban hành, tạo sự không đồng nhất giữa các địa phương. Hệ thống tiêu chuẩn, định mức bị mất ý nghĩa là phương tiện quản lý tài chính, là thước đo trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát ngân sách ở các ngành, các cấp và các đơn vị cơ sở.

Hai là, quá trình chuyển đổi nhanh chóng của Việt Nam đang định hình lại những lựa chọn về chính sách tài khóa. Quá trình chuyển đổi của Việt Nam với đặc trưng là từng bước trở thành nước thu nhập trung bình, dân số già đi, mở cửa nhiều hơn, phân cấp nhanh hơn cũng đem lại những thách thức mới cho các vấn đề tài chính – ngân sách. Đồng thời, sự chuyển đổi này dẫn đến nhu cầu chi tiêu tăng cao, nguồn thu tăng chậm lại và dư địa ngân sách bị thu hẹp. Việt Nam mở cửa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới dẫn đến nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm, đồng thời cũng làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Chính sách tài khóa, bao gồm nhiều chính sách ưu đãi thuế nhằm đối phó tác động của các cú sốc, thúc đẩy đầu tư và tăng trưởng cũng tác động đến số thu trước mắt, dẫn đến tăng thu có xu hướng chậm lại trong những năm gần đây.

Ba là, quy trình NSNN phức tạp, qua nhiều khâu, nhiều lần cùng một cấp, làm tốn thời gian và công sức của đơn vị thụ hưởng ngân sách.

Quy trình NSNN ở Việt Nam tuy đã được cải tiến, nhưng vẫn còn phức tạp, qua nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc xét duyệt (cấp trên xét duyệt cho cấp dưới; cấp dưới lại xét duyệt cho cấp dưới). Nội dung dự toán bao gồm 2 phần (phần thu và phần chi), nhưng thực tế nhiều địa phương vẫn lập phần thu thấp, phần chi cao để mong được nhận trợ cấp nhiều hơn. Dự toán thu cũng chưa phản ánh đúng tiềm năng, thế mạnh của địa phương. Dự toán chi cũng chưa được lập chi tiết, chưa phù hợp với các chính sách chế độ ban hành. Dự toán NSNN sau khi được Quốc hội quyết định thì có giá trị pháp lý như một đạo luật (luật ngân sách thường niên), nhưng việc chấp hành chưa nghiêm.

Bốn là, phân cấp quản lý NSNN về hình thức mang tính tập trung, nhưng trên thực tế quản lý phân tán; mô hình phân cấp của các tỉnh không thống nhất, chưa phản ánh được đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính, nhất là các đô thị.

Hiện nay, hệ thống NSNN Việt Nam theo quy định gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, phù hợp với hệ thống hành chính và có tính lịch sử lâu đời. Theo thống kê, đến tháng 7/2021, cả nước có 63 đơn vị ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh); 705 đơn vị ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện); 10.559 đơn vị ngân sách xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Trong lĩnh vực NSNN, việc quyết định dự toán, phân bổ, chấp hành và quyết toán được phân cấp chưa rõ ràng giữa cấp trên và cấp dưới, đã gây ra tâm lý trông chờ, ỷ lại, dựa vào cấp trên còn khá phổ biến; quy mô NSNN vốn hạn hẹp lại quản lý phân tán, không phát huy được sức mạnh tập trung. Hơn nữa, do tính chất lồng ghép, quy trình ngân sách rườm rà, qua nhiều đầu mối, tầng nấc, kéo dài thời gian, làm cho hệ thống NSNN, đôi khi gián đoạn trong quản lý và điều hành NSNN.

Năm là, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam diễn ra ngày càng sâu rộng, trong đó việc thực hiện cắt giảm thuế suất theo các cam kết của các hiệp định thương mại tự do và các hiệp định đối tác kinh tế khu vực và thế giới, dẫn đến việc cắt giảm nhiều dòng thuế nhập khẩu, làm giảm mạnh nguồn thu NSNN.

4.3. Một số gợi mở về phân cấp tài chính đối với Việt Nam

Nhìn vào những kết quả và tồn tại hạn chế trong phân quyền tài chính ở Trung Quốc, trên cơ sở phù hợp với tình hình thực tế của Việt Nam, nghiên cứu sinh đề xuất một số giải pháp để đảm bảo nhu cầu chi tiêu và nâng cao tính bền vững của ngân sách nhà nước như sau:

Thứ nhất, tiếp tục khẳng định tính thống nhất của nền tài chính quốc gia, đi đôi với đẩy mạnh phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm, thực hiện công khai, minh bạch ngân sách và tăng cường trách nhiệm giải trình. Trong quá trình thực hiện phân cấp cần lấy thực tiễn làm thước đo, đi đôi với tăng cường giám sát của cơ quan có thẩm quyền, đẩy mạnh giám sát của cộng đồng đối với hoạt động thu - chi NSNN.

Tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và HĐND. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định dự toán NSNN, phân bổ ngân sách trung ương và phê chuẩn quyết toán NSNN. Sau khi Quốc hội quyết định dự toán NSNN (bao gồm cả ngân sách địa phương), Chính phủ giao dự toán thu-chi cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ hai, cần phân quyền, phân cấp rõ ràng trách nhiệm chung và trách nhiệm chuyên trách của chính quyền các cấp, xác định rõ ràng phạm vi chức trách của trung ương và địa phương. Trách nhiệm chuyên trách của chính quyền trung ương là cung cấp các dịch vụ công mang tính toàn quốc, chủ yếu bao gồm: an ninh quốc gia, hải quan, đường sắt, hàng không dân dụng, quốc lộ, vận chuyển hàng không, bưu chính, điện tín, mạng; phát thanh truyền hình và khí tượng toàn quốc, công trình công cộng cấp quốc gia (như công viên

quốc gia), nghiên cứu cấp quốc gia (như hàng không)... Phạm vi thu ích của các loại hình dịch vụ công nêu trên liên quan đến lợi ích toàn quốc và các vấn đề quốc gia, chính vì vậy cần được chính phủ trung ương phụ trách cung cấp, đảm nhận toàn bộ trách nhiệm cung ứng vốn, quản lý chi tiêu, thu nhập, thực hiện quản lý trực tiếp. Trách nhiệm chuyên trách của chính quyền địa phương là cung cấp các dịch vụ công mang tính địa phương, chủ yếu bao gồm: đường bộ của địa phương, giao thông, các công trình công cộng, công trình văn thể, bảo đảm nhà ở, trị an, các sự vụ công như cấp nước, cấp điện, cấp khí; xây dựng và quy hoạch đô thị, vệ sinh môi trường, xử lý rác thải... Phạm vi thu ích của những dịch vụ công này chủ yếu là cư dân địa phương, hiệu ứng lan tỏa không lớn. Chính quyền địa phương phụ trách cung cấp, đảm nhiệm toàn bộ trách nhiệm tài chính, thực hiện quản lý thống nhất. Trách nhiệm chung giữa chính quyền trung ương và địa phương là cung cấp những dịch vụ công có tính liên khu vực, chủ yếu bao gồm: giáo dục công, vệ sinh y tế, bảo đảm môi trường, xóa đói giảm nghèo, đường giao thông liên tỉnh, xây dựng cơ bản (như thủy lợi), bảo vệ tài nguyên môi trường, ứng cứu thiên tai, dịch họa... Những dịch vụ công này hiệu ứng lan tỏa rất lớn, cũng có thể nói là phạm vi thu ích rất khó có thể đo lường, nếu chỉ do chính quyền trung ương hoặc chính quyền địa phương cung cấp đều không hợp lý, chính vì vậy cần phải do cả chính quyền trung ương và địa phương cung cấp, nhưng cần phân rõ tầng thứ trách nhiệm và tỷ lệ nguồn vốn.

Thứ ba, chính quyền cấp cao chủ yếu tập trung xây dựng và điều phối chính sách, chính quyền cơ sở chú trọng cung cấp dịch vụ, đồng thời làm rõ trách nhiệm được phân công của các bên. Căn cứ vào vị trí, công năng và đặc điểm từng cấp của chính quyền, phân định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền, làm rõ chức năng chính của mỗi cấp, làm cho chính quyền cấp cao sẽ thiên về đảm nhận trách nhiệm điều phối chính sách, chính quyền cấp thấp thiên về đảm nhận cung ứng dịch vụ công, giảm thiểu phân

quyền, phân cấp không rõ ràng, thực hiện quyền và trách nhiệm không đúng vị trí... Chính quyền trung ương là chính quyền cấp cao nhất, trong phân quyền, phân cấp trong cung ứng dịch vụ công, đảm nhận trách nhiệm chế định các chính sách vĩ mô, chủ yếu phụ trách chế định các chính sách, pháp luật, quy hoạch phát triển, tiêu chuẩn cơ bản và quản lý giám sát, tăng cường điều hòa, thống nhất giữa công việc mang tính toàn quốc và tính khu vực, phân phối hợp lý nguồn tài chính, thúc đẩy bình đẳng hóa các dịch vụ công cơ bản giữa khu vực thành thị và nông thôn, giữa các khu vực phát triển và khu vực chưa phát triển, đồng thời còn có trách nhiệm tổ chức cung ứng các dịch vụ công do trung ương đảm nhận. Chính quyền cấp tỉnh trong chuỗi phân cấp, phân quyền cung ứng dịch vụ công nắm vai trò “trung quan” trong trách nhiệm chế định chính sách, chủ yếu là căn cứ vào phương châm, chính sách của trung ương, kết hợp với tình hình thực tế của địa phương, chế định các quy hoạch chính sách, các tiêu chuẩn cụ thể của dịch vụ công và tiến hành giám sát việc thực hiện; điều phối cân bằng công việc của khu vực, phân phối nguồn tài chính, thúc đẩy bình đẳng hóa các dịch vụ công cơ bản; đồng thời có trách nhiệm tổ chức cung ứng những dịch vụ công mà mình cung ứng. Chính quyền cấp quận, huyện, hương, trấn trong chuỗi phân công trách nhiệm cung ứng dịch vụ công, chính quyền cấp này đảm nhận trách nhiệm trực tiếp cung ứng, chủ yếu là căn cứ vào chính sách, pháp luật và tiêu chuẩn của chính quyền cấp trên, trực tiếp cung ứng dịch vụ công cho dân cư mà mình phụ trách, tích cực điều hòa, phân phối hợp lý nguồn tài chính, tổ chức thực thi các dịch vụ công trên địa bàn quản lý, chú trọng công tác thực tiễn, các hoạt động cung ứng cụ thể.

Thứ tư, khác với Trung Quốc, ở Việt Nam áp dụng tỷ lệ phân chia khác nhau giữa các địa phương và một tỷ lệ như nhau của các nguồn thu phân chia trong cùng một địa phương. Cần hoàn thiện quy định về phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cấp

chính quyền. Qua đó, tạo điều kiện và cơ chế để chính quyền địa phương có sự tự chủ nhất định trong các quyết định phân bổ nguồn lực, sử dụng nguồn lực theo các thứ tự ưu tiên của địa phương.

Ở các nước khác trên thế giới, người ta sẽ căn cứ vào nguyên tắc xác lập một tỷ lệ phân chia cố định cho từng loại thuế thuộc nhóm phân chia giữa Trung ương với địa phương và áp dụng cho tất cả các địa phương để phân chia ngân sách. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia này để chuyển sang áp dụng tỷ lệ cứng đối với các sắc thuế chia sẻ cho tất cả tỉnh, thành như đa số các nước trên thế giới áp dụng mà không ảnh hưởng đáng kể đến thu NSTW hiện nay. Điều này sẽ tạo ra sự đóng góp công bằng cho tất cả các địa phương trong cả nước.

Thứ năm, thận trọng trong nghiên cứu và xoá bỏ tính lồng ghép của hệ thống ngân sách: Thực tế cho thấy, tính lồng ghép của hệ thống ngân sách đã tiêu tốn tiền của rất nhiều trong quyết định dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách, làm phát sinh các thủ tục hành chính không cần thiết, làm suy giảm tính chủ động của chính quyền các địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, cần phải thận trọng trước khi xoá bỏ cơ chế này để đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất của chính quyền trung ương.

Thứ sáu, tăng tính chủ động cho NSDP.

Để khuyến khích tăng thu NSNN, Chính phủ nên tạo cho các địa phương giữ lại nhiều hơn các nguồn thu từ các ngành, lĩnh vực có ưu thế của địa phương đó để khuyến khích phát triển. Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc đã trao quyền cho tỉnh Hải Nam, đặc khu kinh tế Thâm Quyển và các khu tự trị dân tộc cấp tỉnh được quyền xây dựng quy định pháp luật về thuế mang tính chất địa phương. Trong thời gian tới, nếu Luật đặc khu được Quốc hội phê duyệt thì việc học hỏi những kinh nghiệm trong quản lý nguồn thu tại các đặc khu kinh tế - hành chính Bắc Vân Phong (Khánh Hoà), Vân Đồn (Quảng Ninh) và Phú Quốc (Kiên Giang) là rất hữu ích.

Đặc biệt, hoàn thiện thể chế về hệ thống điều hòa ngân sách, từ đó tạo ra động lực cho các địa phương và thúc đẩy quá trình tự chủ về thu và tiềm năng thu của các địa phương, cụ thể cần chú trọng: (i) Cân nhắc tạo thêm cơ hội nâng cao tự chủ về thu cho các địa phương. Chẳng hạn, áp dụng thuế bất động sản hiện đại (là sắc thuế rất phổ biến ở cấp địa phương trên toàn thế giới), tạo điều kiện cho phép các địa phương áp dụng một cách thận trọng phụ thu trên một số sắc thuế (thu nhập cá nhân, thu nhập doanh nghiệp, tiêu thụ đặc biệt), nâng cao tự chủ cho các địa phương trong việc xác định mức phí trên địa bàn. Các biện pháp đó có thể giúp đem lại nguồn lực bổ sung, đặc biệt ở các địa phương có tiềm năng tăng trưởng cao; (ii) Cơ chế phân chia nguồn thu đối với một số sắc thuế lớn cần được rà soát lại để công bằng và minh bạch hơn.

TIỂU KẾT CHƯƠNG 4

NSNN là nguồn lực quan trọng để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của mỗi quốc gia cũng như ở Việt Nam. Tùy theo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, các quốc gia sẽ xác lập mô hình quản lý NSNN các cấp theo các nguyên tắc riêng cho phù hợp. Trong bối cảnh Việt Nam và Trung Quốc hiện nay, điều quan trọng hơn là tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, học tập kinh nghiệm của nhau. Kinh nghiệm lịch sử cũng cho thấy, đối với những vấn đề bất đồng giữa các quốc gia, nếu được đặt trên cơ sở hiểu biết và chia sẻ, quan tâm đến lợi ích chính đáng của nhau, việc giải quyết bất đồng sẽ dễ dàng hơn rất nhiều. Nghiên cứu về phân quyền tài chính có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc thúc đẩy, tạo động lực cho các địa phương phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời tạo sự phát triển đồng đều giữa các địa phương. Để giúp nền kinh tế trong nước vượt qua được các thách thức và nắm bắt được các cơ hội do những lợi thế về địa kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế mang lại, Việt Nam cần tận dụng và học hỏi những kinh nghiệm trong quá trình thực hiện phân quyền tài chính từ Trung Quốc.

KẾT LUẬN

Sau 43 năm cải cách, mở cửa, từ xuất phát điểm đặc biệt khó khăn, nền tảng kinh tế - xã hội và vị thế quốc tế vô cùng thấp kém, bằng những bước đi và cách làm phù hợp, Trung Quốc đã vươn lên mạnh mẽ, đặc biệt là trên lĩnh vực kinh tế để trở thành quốc gia hàng đầu thế giới. Thành công của nền kinh tế Trung Quốc có nhiều nguyên nhân, có sự tham góp của nhiều lĩnh vực. Trong đó, chính sách phân quyền tài chính là một trong những chính sách quan trọng dẫn đến sự phát triển kinh tế đột phá ở Trung Quốc. Từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ Trung Quốc rất coi trọng đến cải cách hệ thống tài chính, đặc biệt là vấn đề phân cấp quản lý tài chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Trước năm 1980, cân đối ngân sách của Trung Quốc có đặc trưng nổi bật là tập trung cao độ nguồn tài chính vào ngân sách trung ương để thực hiện chính sách kế hoạch hóa tập trung và bao cấp toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Từ năm 1980 đến năm 1993, trong quá trình chuyển đổi mạnh của nền kinh tế, Chính phủ Trung Quốc bắt đầu thực hiện cơ chế khoán ngân sách, phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách, tăng cường quyền tự chủ cho địa phương trong việc cân đối ngân sách phân chia nguồn thu cho địa phương. Đến năm 1994, Chính phủ Trung Quốc tiến hành thực hiện cải cách chế độ thuế với quy mô lớn nhất trong lịch sử Trung Quốc. Công cuộc cải cách này tạo ra khuôn khổ bước đầu cho việc phân chia quyền lực một cách thực chất trong hệ thống quản lý tài chính. Chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng chia sẻ quyền lực trong việc chấp hành thu thuế. Từ năm 1994 đến nay, Trung Quốc tiếp tục hoàn chỉnh ở mức độ cao chính sách phân quyền tài chính và áp dụng như một nhân tố trung tâm trong điều hành nền tài chính, ngân sách quốc gia.

Sau gần 30 năm thúc đẩy mạnh vấn đề phân quyền tài chính trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Trung Quốc, chính sách này

trên bình diện lớn đã nhận được nhiều sự ủng hộ vì tạo động lực cho địa phương phát triển và đóng góp vào sự phát triển của nền kinh tế quốc dân Trung Quốc.

Tuy nhiên, phân quyền tài chính cũng có một số mặt tiêu cực, cụ thể như đây là điều kiện để tạo ra tham nhũng quy mô lớn ở nhiều địa phương, hiện tượng khu biệt tài chính (hệ thống hai sổ sách, một hệ thống để đối phó với Trung ương, một hệ thống để sử dụng nội bộ), báo cáo thu - chi không minh bạch, vay nợ nước ngoài nhiều để chi tiêu công và đầu tư công thiếu kiểm soát khiến nợ địa phương của Trung Quốc vượt xa ngưỡng an toàn của nền kinh tế, lợi ích nhóm. Những hạn chế hay vấn đề đó đã và đang đặt chính sách phân quyền tài chính của Trung Quốc trước những thách thức không nhỏ, đòi hỏi Trung ương Đảng và Chính phủ Trung Quốc phải nỗ lực nghiên cứu, khảo sát chi tiết để điều chỉnh phù hợp với tình hình mới. Chính quyền Trung ương và hệ thống chính trị địa phương Trung Quốc đang tham gia nghiêm túc vào quá trình đánh giá lại chính sách phân quyền tài chính. Chính phủ Trung Quốc đã và sẽ thực hiện những cải cách trên quy mô lớn để thiết kế lại chính sách tài chính quốc gia phù hợp với những biến động lớn của tình hình trong nước và quốc tế đang hết sức phức tạp.

Việt Nam và Trung Quốc là hai quốc gia “núi liền núi, sông liền sông, lịch sử tương thông, văn hóa tương đồng, vận mệnh tương minh”, có quá trình lịch sử nhiều gắn bó, có nét tương đồng trong quá trình xây dựng đất nước và phát triển đất nước. Tại hai nước, Đảng Cộng sản đều là đảng cầm quyền; đều lựa chọn con đường xã hội chủ nghĩa; đều áp dụng chế độ kế hoạch hóa, tập trung, quan liêu, bao cấp trong giai đoạn đầu xây dựng đất nước sau khi giành được chính quyền; đều có những khó khăn lớn do chiến tranh hoặc bất ổn nội bộ; và đều cùng kịp thời chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Những kinh nghiệm trong cải cách và phát triển kinh tế của Trung Quốc, quá trình trỗi dậy mạnh mẽ để trở thành quốc gia hùng mạnh, trong đó có những kinh nghiệm

về quản trị tài chính là nền tảng tri thức khoa học và kinh nghiệm thực tiễn quan trọng để Việt Nam có thể tham khảo để giải quyết những câu chuyện thực tế của Việt Nam. Trong bối cảnh đất nước ta đang hướng đến những mục tiêu lớn, thúc đẩy đất nước đến năm 2030 trở thành nước có mức thu nhập trung bình cao, 2045 trở thành nước phát triển hiện đại, xây dựng nền tài chính quốc gia hiện đại, phù hợp với cấu trúc kinh tế, chính trị, xã hội ở Việt Nam đang đặt ra nhiều vấn đề mới, lớn, có tính chất cấp bách. Việc lĩnh hội đầy đủ kinh nghiệm triển khai vấn đề phân cấp, phân quyền tài chính của Trung Quốc có ý nghĩa then chốt xét ở góc độ kinh nghiệm quốc tế đối với đất nước ta./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyen The Vinh (2021) *Financial Relationship between Chinese Central and Local Governments after Reform and Open-door Policy*, VietNam Social Sciences, no.6 (206) - 2021
2. Nguyễn Thế Vinh (2021) *Một số đặc điểm phân quyền tài chính ở Trung Quốc*, Tạp chí nghiên cứu Trung Quốc, số 1 (233) - 2021
3. Nguyễn An Hà, Nguyễn Thế Vinh (2017) *Chiến lược “ Một vành đai - Một con đường ” của Trung Quốc và những tác động tới Liên minh Châu Âu*, Tạp chí nghiên cứu Châu Âu, số 7 (202) - 2017
4. Nguyễn Thế Vinh (Tham gia biên soạn), *Về vấn đề biến động chính trị tại Hồng Kông (2021)*, Nxb, Chính trị Quốc gia Sự Thật

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Châu Lê An: *Khuyến khích và hợp tác của quan chức chính quyền địa phương trong vấn đề đề bạt chức vụ - Bàn về nguyên nhân chủ nghĩa bảo hộ địa phương và sự tồn tại trong thời gian dài của các công trình xây dựng trùng lặp*. Nghiên cứu kinh tế, 2004, số 6.

2. Vũ Thành Tụ Anh, 2011, *Phân cấp quản lý đầu tư tại Việt Nam*. Hội nghị “*Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước ở Việt Nam*”, Ủy ban tài chính, ngân sách của Quốc hội. Tháng 12 năm 2011.

3. Phạm Thế Anh, 2008, *Phân tích cơ cấu chi tiêu của Chính phủ và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*, Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách. Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.

4. Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 342/2016/TT-BTC Quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị định 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN.

5. Lê Xuân Bá, “*Phân cấp kinh tế tại Việt Nam: Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*”, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

6. Chính phủ (2016), “*Nghị định số 163/2016/NĐ - Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

7. Chính phủ (2016), Nghị quyết số 21/NQ-CP Về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

8. Chính phủ (2016), Nghị định số 163/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật NSNN.

9. Chính phủ Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 31/2017/NĐ-CP Ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế

hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm, kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hàng năm.

10. Văn tuyển Giang Trạch Dân (quyển 1), Nxb Nhân dân, 2006, tr. 226

11. Ban Tuyên giáo Trung ương (2016), “*Những điểm mới trong văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

12. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2011), “*Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*“, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

13. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2016), “*Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*“, Văn phòng Trung ương Đảng xuất bản.

14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), “*Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới và hội nhập: Đại hội VI, VII, VIII, IX*“, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, NXB Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội.

16. Dự án 50739-CFBA (2010), Báo cáo nghiên cứu “*Đổi mới tài chính công ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đến năm 2020*”, Hà Nội.

17. Dự án 50739-CFBA (2012), Báo cáo nghiên cứu “*Mối quan hệ giữa bội chi ngân sách và với các chỉ số kinh tế vĩ mô ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp*”, Hà Nội.

18. Nguyễn Bình Giang, 2003, Tổng quan lý thuyết về phân quyền tài chính. *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính*, số tháng 8 và tháng 9.

19. Nguyễn Thanh Giang (2018), Chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.

20. Trần Xuân Hải và Hoàng Thị Minh Hảo (2013), Giải pháp đổi mới cơ cấu chi tiêu công đảm bảo bền vững tài khóa ở Việt Nam, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).

21. Nguyễn Thị Hải Hà (2013), *Nhận diện một số bất cập trong phân cấp quản lý NSNN*, Tạp chí Tài chính, số 5.

22. Bùi Thị Mai Hoài (2009), Vận dụng mô hình Tiebout vào phân cấp tài khóa ở Việt Nam, Tạp Chí Phát triển Kinh tế, số 3.

23. Đoàn Minh Huân, Trần Minh Đức (2017), “*Một số kinh nghiệm về phân quyền, phân cấp trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương trong cung ứng dịch vụ công ở đô thị Trung ương của Trung Quốc*”, Tạp chí Lý luận chính trị, số 07/2017.

24. Võ Thành Hưng, Đinh Xuân Hà (2013), “*Định hướng áp dụng kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn ở Việt Nam*”, Tạp chí Tài chính, số 24.

25. Vương Vĩnh Khâm và các tác giả: *Con đường phát triển của nước lớn Trung Quốc - Bàn về được và mất trong cải cách phân quyền*, Nghiên cứu kinh tế, 2007, số 1; Ngô Nhất Bình: *Phân quyền tài chính - hủ bại và xử lý*, Kinh tế học, 2008, số 3.

26. Trịnh Kiêm, Lý Nhiễm, Trần Chấn Khải, Trương Quảng Chiêu biên soạn, Thanh Huyền, Thúy Lan dịch và hiệu đính: *Thí điểm, kinh nghiệm của Trung Quốc trong cải cách*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, 2019, tr. 273.

27. Nguyễn Phi Lâm (2009), *Phân cấp quản lý tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương tại Việt Nam*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

28. Mai Đình Lâm (2012), Tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.

29. Đinh Mai Long (2018), “*Cải cách hệ thống ngân hàng Trung Quốc và một số bài học kinh nghiệm cho tiến trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện KHXH Việt Nam.

30. Nguyễn Việt Lợi (2016), Chính sách tài khóa của Việt Nam sau khủng hoảng tài chính toàn cầu, Kỷ yếu hội thảo khoa học “*Chính sách tài khóa của Việt Nam sau khủng hoảng tài chính toàn cầu*” của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

31. Nguyễn Đình Liêm (2018), “*Đầu tư của Trung Quốc vào Việt Nam trong chiến lược ‘đi ra ngoài’ của Trung Quốc*”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).

32. Lê Chi Mai (2006), *Phân cấp quản lý NSNN cho chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

33. Lê Chi Mai (2011), *Quản lý chi tiêu công*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

34. Đinh Thị Nga, “*Quan hệ giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương: Thực trạng và giải pháp*” trên Tạp chí tài chính Số 11 năm 2017.

35. Ngân hàng Thế giới (2017), *Báo cáo đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả và công bằng*, XNB Thanh niên, Hà Nội.

36. Bùi Đường Nghiêu (2006), “*Điều hòa NS giữa Trung ương và địa phương*”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

37. Hoàng Thị Thúy Nguyệt, Đào Thị Bích Hạnh (2016), *Giáo trình Lý thuyết Quản lý Tài chính công*, Học viện Tài chính.

38. Đinh Công Tuấn (2018), “*Thực lực nền kinh tế Trung Quốc sau 40 năm cải cách mở cửa*”, Kỷ yếu Hội thảo “*40 năm cải cách mở cửa của Trung Quốc: Nhìn lại và Triển vọng*”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).

39. Phạm Thị Hoàng Phương (2013), *Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2020 ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.

40. Quốc hội (2002), “*Luật ngân sách nhà nước*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

41. Quốc hội (2015), “*Luật ngân sách nhà nước*” Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

42. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức Chính quyền địa phương*.

43. Phạm Thái Quốc (2018), “*Bốn thập kỷ cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc*”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).

44. Lê Kim Sa (2013), “*Cải cách thể chế phân quyền ở Trung Quốc: Một phân tích kinh tế chính trị*”, Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc, số 12/2013.

45. Võ Kim Sơn (2004), *Phân cấp quản lý nhà nước – Lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

46. Tổng cục Thống kê, 1990 - 2020. *Niên giám thống kê*, Hà Nội, Nhà xuất bản Thống kê.

47. Đinh Công Tuấn (2018), “Thực lực nền kinh tế Trung Quốc sau 40 năm cải cách mở cửa”, Kỷ yếu Hội thảo “*40 năm cải cách mở cửa của Trung Quốc: Nhìn lại và Triển vọng*”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).

48. Trương Bá Tuấn, “*Phân cấp ngân sách ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đổi mới*” đăng trên website Viện Nghiên cứu Lập pháp tháng 1 năm 2014

49. Vũ Như Thăng, các cộng sự (2012), Báo cáo chuyên đề nghiên cứu phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam: thực trạng và định hướng đổi mới, Dự án Tăng cường năng lực quyết định và giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam của UB tài chính và ngân sách của Quốc hội.

50. Vũ Như Thăng, Lê Thị Mai Liên (2013), Bàn về phân cấp ngân sách ở Việt Nam, Tạp chí Tài chính, số 5.

51. Lê Toàn Thắng (2013), Phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ quản lý công, Học viện Hành chính.

52. Nguyễn Thị Hải Thu, Nguyễn Thị Phương Thúy (2016), “*Chuyển đổi mô hình phát triển kinh tế của Trung Quốc: Bài học kinh nghiệm cho Việt*

Nam”, bài nghiên cứu thuộc Viện nghiên cứu chiến lược và chính sách tài chính, Bộ Tài chính, đăng ngày 05/7/2016.

53. Ủy ban Tài chính - NS Quốc Hội (2011), *Kỷ yếu hội thảo quốc tế về cải cách tài khóa ở các quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi và bài học cho Việt Nam*, Tài liệu dự án.

54. Hà Thị Hồng Vân (2018), “40 năm cải cách thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc”, Kỷ yếu Hội thảo “40 năm cải cách mở cửa của Trung Quốc: Nhìn lại và Triển vọng”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).

55. Lê Thị Thùy Vân và Trần Thu Thủy (2018), Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn cho việc vận dụng chính sách tài khóa phản chu kỳ nhằm đạt được sự tăng trưởng kinh tế ổn định ở Việt Nam, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Bộ Tài chính).

56. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2015), Chính sách tài khóa 2011- 2015: Điều chỉnh đòn bẩy tài chính, sách Tài chính Việt Nam 2014-2015: Ổn định vĩ mô, hội nhập toàn diện, NXB Tài chính.

57. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2017), Tài chính Việt Nam 2016: Tăng cường kỷ cương, kiến tạo động lực, NXB Tài chính, Hà Nội.

58. Viện Nghiên cứu phổ biến tri thức Bách Khoa (1998), Đại từ điển Kinh tế thị trường, NXB Trẻ, Hà Nội.

59. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (2005), *Thực hiện tốt sự phân cấp giữa CQTW với CQDP*, Hà Nội.

60. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2017), Tài chính Việt Nam 2016: Tăng cường kỷ cương, kiến tạo động lực, NXB Tài chính, Hà Nội.

61. Trần Hồng Việt (2018), “Thực trạng kinh tế Trung Quốc và định hướng phát triển từ sau Đại hội XIX”, Tạp chí *Kinh tế và dự báo*, số 17/2018.

Tài liệu tiếng Anh

62. A. Shleifer: *A Theory of Yardstick Competition*, The RAND Journal of

Economics, 1985, tập 16 số 3, Tr. 319 - 327.

63. A. Shleifer: *A Theory of Yardstick Competition*, The RAND Journal of Economics, 1985, tập 16 số 3, Tr. 319 - 327.

64. A. Shleifer: *A Theory of Yardstick Competition*, The RAND Journal of Economics, 1985, tập 16 số 3, Tr. 319 - 327.

65. Anwar Shah & Ana Shah (2006), *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments* in Anwar Shah (Ed) "Local Governance in Developing Countries", the International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank;

66. Andrey Yushkov, "Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience" (Phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế khu vực: Lý thuyết, kinh nghiệm và kinh nghiệm của Nga), Tạp chí Kinh tế Nga số phát hành tháng 12 năm 2015

67. Bary J. Nalebuff, Joseph E. Stiglitz: *Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition*, The Bell Journal of Economics, 1983, tập 14 số 1, Tr. 21 - 43.

68. Bird & Wallich (1993), "Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economics : toward a systematic framework of analysis," Policy Research Working Paper Series 1122, The World Bank.

69. Evan A. Feigenbaum and Damien Ma (2015), "*Lenin's Chinese Heirs - For Xi, Politics Comes First and Economy Second*", Council on Foreign Relations, New York.

70. Gustafsson B, Li Shi: "A More Unequal China ? Aspects of Inequality in the Distribution of Equivalent Income", Chapter 3 in C.Riskin, R. Zhao and L. Shi (eds): *China's Retreat from Equality: Income Distribution and Economic Transition*, Armonk, NY, M.E. Sharp, 2001;

71. Inman, Robert.P and Rubinfeld, Daniel L (1997), *Rethinking*

Federalism, *Journal Economic Perspectives*, Volume 11 (4), page 43- 64

72. Hamid Davoodi and Heng - Fu Zou: *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross - Country Study*, *Journal of Urban Economics*, tập 43 số 2, 1998, Tr. 244-257; Tao Zhang and Heng - Fu Zou: *Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*, *Journal of Public Economics*, tập 67 số 2, 1998, Tr. 221-240.

73. Katherine Baicke: *The Spillover Effects of State Spending*, *Journal of Public Economics*, 2005, tập 89 (2-3 tháng 2), Tr. 529 - 544. (<https://www.nber.org/papers/w8383>)

74. Malik S.et al. (2006), *Journal of Public Economics*

75. Michael Schuman (2010), “*China: A new economic model?*”, *Times* (<http://business.time.com/2010/03/01/china-a-new-economic-model/>)

76. Muhammad Zahir Faridi (2011), *Journal of Public Economics*

77. Martinez & McNab (2001), *The American Economic Review*

78. OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*;

79. Oates: *Toward A Second - Generation Theory of Fiscal Federalism*, *International Tax and Public Finance*, 2005, số 12, tr.349-373 và Weingast B R: *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*, *Journal of Urban Economics*, 2009, tập 65 số 3, tr.279- 293.

80. Philippe Wingender (2018), *Intergovernmental Fiscal Reform in China*, IMF Working Paper No. 18/88, Washington DC.

81. Philip Bodman, Katherine Ford, Tom Gole và Andrew Hodge “*What drives Fiscal decentralization*” (Điều gì thúc đẩy phân cấp tài chính), tháng 10 năm 2009 tại Đại học Queensland - Úc.

82. Prud’homme (1995) và Tanzi (1996) , *Journal of Public Economics*

83. Richard M. Bird và Francois Vaillancourt, “*Fiscal decentralization in developing countries*” (Phân quyền tài chính ở các nước đang phát triển),

Nhà xuất bản đại học Cambridge.

84. Ruben Enikolopov and Ekaterina Zhuravskaya: *Decentralization and Political Institutions*, Journal of Public Economics, tập 91 số 11-12, 2007, Tr. 2261 - 2290.

85. Serdar Yilmaz: *The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance*, Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, tập 92, 1999, tr. 251 - 260. (<https://www.jstor.org/stable/pdf/41954660.pdf?seq=1>)

86. Timothy Besley, Anne Case: *Incumbent Behavior. Vote - seeking, tax- setting, and yardstick competition*, The American Economic Review, 1995, tập 85 số 1, Tr. 25-45. (https://www.princeton.edu/~accase/downloads/Incumbent_Behavior.pdf)

87. U. Thieben: *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries*, Fiscal Studies, tập 24 số 3, 1999, Tr. 237-274.

88. Wallace E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972, Tr. 35.

89. Wallace E. Oates: *An essay on fiscal federalism*, Journal of economic literature, 1999, tập 37, số 3, Tr. 1120-1149.

90. World Bank (2015), *Fiscal Decentralization Review in Vietnam: Making the Whole Greater than the Sum the Parts: Summary Report*, Washington, D.C. World Bank Group.

91. Zodrow and Mieszkowski & Kanber and Keen (2009), *Journal of Public Economics*

Tài liệu tiếng Trung

92. Châu Lê An (2004), “*Khuyến khích và hợp tác của quan chức chính quyền địa phương trong vấn đề đề bạt chức vụ - Bàn về nguyên nhân chủ nghĩa bảo hộ địa phương và sự tồn tại trong thời gian dài của các công trình xây dựng trùng lặp*”, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, (tháng 06 năm 2008).

93. Ngô Nhất Bình (2008), “*Phân quyền tài chính - hủ bại và xử lý*” Tạp chí Kinh tế học (tháng 03 năm 2008).

94. Chu Quang Diệu, Tạ Đan Đan (2017), “Phương hướng chính sách kinh tế sau Đại hội XIX”, Kỷ yếu Hội thảo “*Quán triệt quan điểm phát triển mới, xây dựng hệ thống kinh tế hiện đại hóa - Học tập tinh thần Đại hội Đảng lần thứ XIX*” do Viện nghiên cứu kinh tế vĩ mô Trung Quốc tổ chức (tháng 11/2017).

95. Đảng Cộng sản Trung Quốc (2012), *Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII*, Nxb Nhân dân, Bắc Kinh.

96. Đảng Cộng sản Trung Quốc (2013), Toàn văn “*Quyết định của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề trọng đại cải cách sâu rộng toàn diện*” tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc.

97. Đảng Cộng sản Trung Quốc (2017), *Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XIX*, Nxb Nhân dân, Bắc Kinh.

98. Fu Dao Zhong: *Quá trình thay đổi chế độ phân quyền tài chính của Trung Quốc và xu hướng phát triển của nó*, Học viện Thương mại Quảng Đông, số 4 năm 2006.

99. Fu Dao Zhong: *Những thay đổi về chế độ phân quyền tài chính Trung Quốc và xu hướng phát triển của nó*, Học báo Học viện Thương mại Quảng Đông, số 4 năm 2006.

100. Ge Jia Shu: *Đại từ điển tài chính kế toán Trung Quốc*, Nxb Bách khoa toàn thư Trung Quốc năm 1993.

101. Gong Qi Fang, Xiu Pei Sheng: *Sáu lĩnh vực cải cách: Thẻ chế thuế tài chính*, Cải cách Trung Quốc, số 9 năm 1988.

102. Guo Dai Mo: *Hiện trạng và triển vọng quan hệ phân phối tài chính Trung ương và địa phương*, Nghiên cứu Tài chính, số 7 năm 1991.

103. Jiang Qi Wen: *Phân tích về lợi và hại của thể chế khoán tăng trưởng thu tài chính*, Tài chính, số 4 năm 1989.

104. Jing Jin và Heng-fu Zou, “*Phân cấp ngân sách, phân phối thu, chi, và tăng trưởng ở Trung Quốc*”, Tạp chí Kinh tế Trung Quốc, số 16, tháng 12 năm 2005

105. Justin Yifu Lin và Zhiqiang Liu, “*Phân cấp tài chính và tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc*”, Tạp chí phát triển kinh tế và thay đổi văn hóa, số 49, tháng 12 năm 1998

106. Jia Kang: Đề xuất đi sâu thực hiện cải cách thể chế tài chính, Cải cách thể chế kinh tế Trung Quốc, số 10 năm 1986.

107. Hu Wu: *Nhìn lại cải cách chế độ phân thuế năm 1994*, Báo cáo thời đại, tháng 2 năm 2015, Tr. 121.

108. Kang Feng Li, Li Na: *Suy nghĩ về chức năng phân phối thu nhập dưới chế độ liên bang tài chính*, Kinh tế đương đại, số 5 năm 2008

109. Luật Ngân sách nước CHND Trung Hoa bản sửa đổi năm 2018. <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E9%A2%84%E7%AE%97%E6%B3%95/1300417?fr=aladdin>

110. Liu Guang Jun: *Nghiên cứu về quá trình và sự đổi mới của chế độ phân quyền tài chính Trung Quốc 60 năm qua*, Tài chính tiền tệ, quyền 13 số 1, tháng 2 năm 2011.

111. Lin & Liu (2000): *Fiscal decentralization and economic growth in China*, Tạp chí phát triển kinh tế và thay đổi văn hóa.

112. Lin Chun Sun, Yingjie và Liu Rongbing, Tài chính và Kinh tế số.

113. Luật Ngân sách nước CHND Trung Hoa bản sửa đổi năm 2018. <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E9%A2%84%E7%AE%97%E6%B3%95/1300417?fr=aladdin>

114. Ma Hai Tao, Bai Yan Feng, Yue Tong: *Quá trình phát triển của lý thuyết tài chính Trung Quốc 70 năm qua*, Khoa học tài chính, số 4 năm 2019.

115. Qian Y, Roland G: *Federalism and the Soft Budget Constraint*, American Economic Review, 1998, tập 88 số 12, Tr. 1143 -1162.
116. Qian Y, Weingast B R: *China's Transition to Markets: Market - Preserving Federalism, Chinese Style*, Journal of Economic Policy Reform, 1996, tập 1, số 2, Tr. 149-185.
117. Qian Jia Ju: Đại cương Tài chính học mới, SDX Joint Publishing Company, 1949.
118. Qiao Junfeng Zhang Chunlei, “Cải cách chia sẻ thuế có cải thiện các nỗ lực tài chính địa phương không? - Dựa trên quan điểm ba chiều về chia sẻ thuế, thanh toán chuyển khoản và thu nhập ngoài ngân sách”, tạp chí Tài chính và Kinh tế, số 09 năm 2018.
119. Richard A. Musgrave: The Theory of Public Finance (bản tiếng Trung), Nxb Tài chính Trung Quốc, 2003, Tr. 472.
120. Tiebout, M. Charles: *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, Vol 64, 1956, pp 416-424.
121. Triệu Tích Quân (2018), “Phát triển thị trường vốn và quốc tế hóa dòng Nhân dân tệ”, Kỷ yếu Hội thảo “40 năm cải cách mở cửa của Trung Quốc: Nhìn lại và Triển vọng”, Viện Nghiên cứu Trung Quốc và Đại sứ quán Trung Quốc tại Việt Nam tổ chức (tháng 10/2018).
122. Vương Vĩnh Khâm (2007), “Con đường phát triển của nước lớn Trung Quốc - Bàn về được và mất trong cải cách phân quyền” Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, (tháng 01 năm 2007).
123. Wang Shao Fei: Mô hình mục tiêu trong quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương, Kinh tế tài chính thương mại, số 6 năm 1998.
124. Wang Mei Han: *Đại từ điển thuế*, Nxb Nhân dân Liêu Ninh, 1991
125. Wang Wen Hua: Phân tích hành vi trò chơi trong quan hệ tài chính giữa Trung ương và địa phương, Nghiên cứu khoa học xã hội, số 2 năm 1999.

126. Wang Shuguang và Wang Danli, “40 năm thay đổi hệ thống tài chính và xây dựng mô hình quản trị nhà nước hiện đại - Nhìn từ góc độ mối quan hệ trung ương và địa phương”, Tạp chí Trường Bạch số 05 năm 2018.

127. Wang Wenjian và Ruan Chenglin, “Chiến lược cho sự thịnh vượng nhanh chóng”, năm 2008, Nhà xuất bản Đại học Tế Nam

128. Wuan Wu, “Hai chiều phong trào cải cách tài chính: phân cấp tài chính của Trung Quốc trong 20 năm”, trên báo Khía cạnh văn hoá Số 05 năm 2018.

129. Xu Qin, Wu Yan: Bàn về xung đột lợi ích giữa Trung ương và địa phương, Học báo Học viện kinh tế Hồ Bắc, số 2 năm 2010.

130. Zhao Na, “Nghiên cứu ảnh hưởng của phân cấp tài chính đến tăng trưởng kinh tế Trung Quốc”, Đại học Nghiên cứu Quốc tế Tây An, 2015.

131. Zhang Jun, Chủ nhiệm Trung tâm Nghiên cứu kinh tế Trung Quốc thuộc Đại học Phúc Đán, bài viết *Chu Dung Cơ với chế độ phân thuế* đăng trên báo mạng Sina ngày 19 tháng 10 năm 2011.

132. Zheng Yong Nian, Wu Guo Guang: Bàn về quan hệ giữa Trung ương và địa phương: Một vấn đề trọng tâm trong chuyển đổi thể chế của Trung Quốc, Nxb Đại học Oxford Hong Kong, 1995.

133. Zhu Guang Lei: *Quyết sách và thực thi - Sự vận hành của chính phủ Trung Quốc*, Nxb Ngoại văn, 2013.

134. Zhu Changcun và Hu Jiayong, “Đo lường phân cấp tài chính của Trung Quốc qua hệ thống phân phối thuế và tác động của nó đến tăng trưởng kinh tế”, Sở Kinh tế - Viện Khoa học xã hội Trung Quốc.

135. Zhiguo Wang và Liang Ma, “Phát triển mới về phân cấp tài chính ở Trung Quốc” đăng trên Thời báo Kinh tế Trung Quốc Số tháng 2 năm 2012.

Website và Báo điện tử

136. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (www.dangcongsan.vn)

137. Đài Truyền hình Trung ương Trung Quốc CCTV
(http://news.cctv.com/china/20071018/108830.shtml?fbclid=IwAR1EPaB-KWshuNmcsDQIWSxvQGIukJxBYEob4pzT28rprM_Klf5nIJxzW4s)
138. http://www.gov.cn/guoqing/2005-09/13/content_5043917.htm
139. http://news.cctv.com/china/20071018/108830.shtml?fbclid=IwAR1EPaB-KWshuNmcsDQIWSxvQGIukJxBYEob4pzT28rprM_Klf5nIJxzW4s)
140. http://www.gov.cn/guoqing/2005-09/13/content_5043917.htm
141. <https://tapchitaichinh.vn/>
142.
<http://www.oushinet.com/wap/china/chinanews/20171028/276386.html>)