

TRUNG TÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN QUỐC GIA
VIỆN KINH TẾ HỌC

Chủ biên : VŨ TUẤN ANH

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

**ARCHIV
122477**

HÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

**This report is presented as received by IDRC from project recipient(s).
It has not been subjected to peer review or other review processes.**

This work is used with the permission of Institute of Economics [VN].

© 1994, Institute of Economics [VN].

TRUNG TÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN QUỐC GIA
VIỆN KINH TẾ HỌC

Chủ biên : VŨ TUẤN ANH

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

Hà Nội - 1994

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU	9
----------------------	---

VÀI NHẬN XÉT MỞ ĐẦU:

- *VŨ TUẤN ANH* - Những cách tiếp cận và kinh nghiệm khác nhau đối với vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường 11

PHẦN I: VAI TRÒ THAY ĐỔI CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH KINH TẾ Ở VIỆT NAM VÀ TRUNG QUỐC	23
---	----

- *VŨ TUẤN ANH* - Vai trò của Nhà nước trong quá trình cơ cấu lại và phát triển nền kinh tế ở Việt Nam 24
- *NGUYỄN MAI* - Vai trò của Nhà nước trong các hoạt động đầu tư 41
- *ĐỖ HOÀI NAM* - Doanh nghiệp Nhà nước trong quá trình cấu trúc lại nền kinh tế..... 50

- **ĐOÀN TRỌNG TRUYỀN** - Cải cách bộ máy quản lý Nhà nước phù hợp với đổi mới kinh tế 61
- **SONG GUANG MAO (Trung Quốc)** - Chính phủ hiệu nghiệm của sự phát triển kinh tế Trung Quốc (*Sơ sánh trước và sau cải cách kinh tế*)..... 74

PHẦN II: VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG KINH TẾ NHẬT BẢN VÀ CÁC NỀN KINH TẾ CÔNG NGHIỆP MỚI 101

- **MANABU SHIMIZU (Nhật Bản)** - Những điều kiện tiên quyết cho chính sách công nghiệp ở Nhật Bản..... 102
- **MUKUL G. ASHER (Xingapo)** - Vai trò của Nhà nước trong công cuộc cấu trúc lại và phát triển nền kinh tế: *Trường hợp Xingapo ...* 136
- **JOSEPH S. LEE (Đài Loan)** - Vai trò của Nhà nước trong phát triển và cấu trúc lại nền kinh tế ở Đài Loan..... 169
- **SANGDAL SHIM (Cộng hòa Triều Tiên)** - Nhà nước chia sẻ rủi ro và sự tích lũy nguồn vốn con người: *Trường hợp Triều Tiên.....* 195

PHẦN III: VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở ẤN ĐỘ VÀ CÁC NƯỚC CHÂU Á 223

- *C. T. KURIEN (Ấn Độ)* - Nhà nước và thị trường trong công cuộc cấu trúc lại nền kinh tế ở Ấn Độ 224
- *MOHAMED ARIFF (Malaysia)* - Sự thay đổi cấu trúc, phát triển kinh tế và vai trò của Nhà nước: *Kinh nghiệm của Malaysia* 239
- *KHIEN THEERAVIT (Thái Lan)* - Vai trò của Nhà nước trong công cuộc phát triển kinh tế ở Thái Lan..... 264
- *DJISMAN SIMANDJUNTAK (Indônêsia)* - Vai trò của Nhà nước trong quá trình thị trường hóa từng bước: *Kinh nghiệm gần đây của Indônêsia* 278

THAY CHO LỜI KẾT:

- *KEIZO NAGATANI (Canada)* - Văn hóa kinh tế châu Á và vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế..... 298

Lời giới thiệu

Cuốn sách này là tập hợp những bài viết của các nhà khoa học thuộc 11 quốc tịch: Việt Nam, Ấn Độ, Canada, Đài Loan, Indônêxia, Malaixia, Nam Triều Tiên, Nhật Bản, Xingapo, Thái Lan, Trung Quốc. Đây là những báo cáo khoa học đã được trình bày tại cuộc tọa đàm khoa học với chủ đề "Vai trò của Nhà nước trong quá trình cơ cấu lại và phát triển kinh tế ở các nước châu Á" do Viện Kinh tế học chủ trì vào thời gian 14 - 16 tháng 12 năm 1993, trong khuôn khổ dự án nghiên cứu "Cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam" do Viện tiến hành với sự tài trợ của Trung tâm nghiên cứu phát triển quốc tế Canada (International Development Research Center - IDRC).

Trong các bài viết và trong các ý kiến trao đổi thảo luận, các nhà khoa học châu Á và Canada đã đề cập tới những khía cạnh lý thuyết và kinh nghiệm khác nhau về vai trò Nhà nước trong sự phát triển của các nền kinh tế châu Á. Mọi nền kinh tế trong xã hội đương đại đều cần có sự quản lý và can thiệp của Nhà nước. Song tính đa dạng của thực tiễn ở các nước và tính độc đáo trong chính sách của mỗi nước ở mỗi một thời kỳ phát triển khẳng định thêm ý kiến thống nhất mà tất cả các tác giả đều đã nêu lên rằng không có một mẫu hình chung

cho mọi nước về mức độ và cách thức tác động của Nhà nước đối với kinh tế. Nền kinh tế là một cơ thể sống luôn luôn phát triển và luôn luôn đòi hỏi một sự quản lý và điều hành sáng tạo. Nghiên cứu kinh nghiệm thành công và thất bại của các nước khác là một việc cần thiết đối với việc xây dựng sáng tạo những chính sách thích hợp với điều kiện và trình độ phát triển, với mục tiêu kinh tế - xã hội, với nền văn hoá vật chất và tinh thần của đất nước.

Trong cuốn sách này, sự phân chia các bài viết thành các phần theo nhóm nước mang tính chất rất ước lệ, chỉ là nhằm gợi cho người đọc một trong số rất nhiều phương án phân tích so sánh khi nghiên cứu kinh nghiệm và những vấn đề của các nước châu Á.

Ấn hành cuốn sách này, Viện Kinh tế học hy vọng cung cấp được cho đông đảo bạn đọc những thông tin bổ ích đối với công việc tiếp tục thúc đẩy quá trình đổi mới kinh tế ở Việt Nam. Đó cũng là mong muốn của tất cả các nhà khoa học Việt Nam và quốc tế - những người đã nhiệt tình đáp ứng lời mời của Viện Kinh tế học tham dự tọa đàm, đã cung cấp những kết quả nghiên cứu mới nhất của mình thông qua việc viết bài và tham gia thảo luận.

Nhân dịp này, Viện Kinh tế học xin cảm ơn Trung tâm nghiên cứu phát triển quốc tế, đặc biệt Văn phòng khu vực Đông Nam Á của Trung tâm đứng đầu là Tiến sĩ Randy Spence đã hỗ trợ, tham gia trực tiếp và đã góp phần quan trọng để cuộc tọa đàm có kết quả.

VŨ TUẤN ANH

Viện trưởng Viện Kinh tế học

VÀI NHẬN XÉT MỞ ĐẦU:

NHỮNG CÁCH TIẾP CẬN VÀ KINH NGHIỆM KHÁC NHAU ĐỐI VỚI VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

VŨ TUẤN ANH

Viện Kinh tế học

Vấn đề vai trò điều tiết và can thiệp của Nhà nước trong nền kinh tế là một chủ đề thú vị cho tranh luận khoa học, nhưng cũng đồng thời là một lĩnh vực kinh tế chính trị mà trong đó tồn tại nhiều trường phái khác nhau và đấu tranh với nhau gay gắt. Một nhà ngân hàng lão thành của Nhật Bản Louis Mulkern đã nhận xét rằng: "Không có nhược điểm nào có tác dụng phá hoại các quốc gia chủ yếu trong những năm 1980 hơn là sự bất lực trong việc xác định vai trò của chính phủ trong kinh tế" ⁽¹⁾. Đối với các quốc gia đang phát triển thì đây càng là một vấn đề có tầm quan trọng hàng đầu, đến mức chính Ngân hàng Thế giới trong báo cáo hàng

(1) Chalmers Johnson - MITI và sự thần kỳ Nhật Bản. Sự tăng trưởng của chính sách công nghiệp trong thời gian 1925-1975. Stanford University Press. 1982.

năm 1991 đã phải khẳng định rằng: Nhà nước can thiệp như thế nào vào nền kinh tế và nhằm mục đích gì - đó là một thách thức đối với sự phát triển ở các quốc gia đang phát triển hiện nay. ⁽²⁾

Kể từ khi Nhà nước xuất hiện trong xã hội loài người cho đến khoảng thế kỷ 19, ở tất cả mọi nơi nó thực hiện những chức năng tương tự như nhau. Đó là quốc phòng, xây dựng đường sá và đê điều, bảo vệ nguồn nước, đúc tiền, đề ra và thi hành pháp luật. Cuộc cách mạng công nghiệp hoàn thành ở một số nước vào cuối thế kỷ 19 đã làm thay đổi lối sống cổ truyền, buộc nhà nước thực hiện **chức năng điều chỉnh** trong kinh tế nhằm đảm bảo tính hiệu quả của sự cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi của các cá nhân. Nhà nước thực hiện chức năng điều chỉnh như là người trọng tài duy trì các luật chơi của thị trường. Những quốc gia thực hiện công nghiệp hoá muộn hơn tiến thêm một bước trong việc làm cho Nhà nước đóng vai trò nặng nề hơn trong nền kinh tế. Nhà nước ở những quốc gia đó không chỉ quan tâm đến luật chơi, mà can thiệp vào chính nội dung của hoạt động kinh tế. Nó vạch ra kế hoạch phát triển dài hạn hoặc ngắn hạn, đưa ra những ưu tiên đối với các ngành công nghiệp và hoạt động thương mại, thi hành các chính sách khuyến khích hoặc kiềm chế các lĩnh vực hoạt động kinh tế khác nhau, thậm chí trực tiếp tiến hành kinh doanh trong một số lĩnh vực. Gọi một cách ngắn gọn thì đó là **chức năng phát triển**.

Trên thế giới ngày nay không có ở quốc gia nào - dù là chưa công nghiệp hoá hay đã ở thời kỳ hậu công nghiệp -

(2) Ngân hàng Thế giới - Thách thức của sự phát triển. Báo cáo về sự phát triển của thế giới năm 1991. World Bank & Oxford University Press, 1991.

mà không có sự can thiệp của Nhà nước vào kinh tế theo rất nhiều lý do khác nhau. Song mức độ can thiệp của Nhà nước rất khác nhau và dường như không có mối tương quan trực tiếp giữa mức độ đó với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Giữa hai thái cực - một bên là sự can thiệp trực tiếp và toàn diện được thực hiện ở các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, và một bên khác là việc chỉ điều chỉnh ở mức thấp nhất được thực hiện ở các nền kinh tế "laissez-faire" - có vô số những "mô hình" phát triển kinh tế thành công và không thành công với mức độ và cách thức can thiệp của Nhà nước rất khác nhau.

Ở những nước có nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung thống trị quan niệm cho rằng thị trường không thể đảm bảo phân phối hợp lý các nguồn lực và của cải của xã hội, và không thể điều tiết một cách hợp lý quá trình phát triển kinh tế; vì vậy mà Nhà nước sẽ phải gánh lấy sứ mệnh tính toán và tổ chức thực hiện các phương án tối ưu của việc phân phối đó, bắt đầu bằng phân phối các nguồn lực sản xuất, quy định cơ cấu sản xuất và kết thúc bằng phân phối hàng hoá tiêu dùng và dịch vụ cho đến tận từng cá nhân. Bởi vì Nhà nước trực tiếp thực hiện đầu tư phát triển và quy định hầu hết mọi hoạt động kinh tế nên thị trường và khu vực tư nhân chỉ có vai trò thứ yếu trong nền kinh tế và chức năng điều chỉnh cũng không cần phải trở thành chức năng hàng đầu của Nhà nước.

Sự can thiệp đến tận chi tiết đó của Nhà nước trong một giai đoạn nhất định đã có thể thúc đẩy công nghiệp hoá diễn ra nhanh chóng nhờ tập trung đầu tư tư bản vào một số lĩnh vực quan trọng, đóng vai trò làm nền tảng cho các ngành

công nghiệp khác tăng trưởng. Đó là điều đã xảy ra ở Liên Xô cũ những năm 20-50; ở các nước Đông Âu và với một mức độ nào đó cả ở Ấn Độ những năm 50-60; và ở một số nước khác. Song việc tuyệt đối hoá vai trò điều khiển toàn bộ nền kinh tế từ một trung tâm và phủ nhận hoàn toàn vai trò của thị trường, cộng với những sai lầm trong tính toán phương hướng đầu tư của bộ máy quản lý tập trung đã dẫn những nền kinh tế này đến tình trạng suy thoái. Sự quan liêu hoá bộ máy điều khiển nền kinh tế và thiếu động lực cá nhân trong các hoạt động kinh tế là những hậu quả của sự can thiệp thái quá của Nhà nước. Việc chuyển sang kinh tế thị trường là sự kiện cho thấy sự thất bại của mô hình mang tính thái cực này.

Mô hình kinh tế "laissez-faire" dựa trên tư tưởng của Adam Smith - người mà giới kinh tế gọi là "cha đẻ của chủ nghĩa tư bản" - về sức mạnh của thị trường như bàn tay vô hình dẫn dắt hành động của các cá nhân. Nhà nước chỉ thực hiện chức năng điều chỉnh để duy trì luật chơi của thị trường trong những trường hợp cần thiết mà thôi⁽³⁾. Người ta công nhận rằng về bản chất thị trường có những khiếm khuyết (hay khuyết tật, thất bại), nhưng sự can thiệp của Nhà nước bị coi là làm biến dạng hoạt động của thị trường, vì vậy mà không được hoan nghênh. Tư tưởng như vậy được đề ra cách đây 200 năm, đã thống trị ở các nước đầu tiên thực hiện cách mạng công nghiệp trong thế kỷ 19. Ngày nay, ở châu Á, Hồng Kông có thể được coi là đại diện cho mô hình này.

(3) Adam Smith - Nghiên cứu bản chất và nguyên nhân của của cải của các dân tộc.

Trong bối cảnh của thế giới đương đại, vai trò của Nhà nước trở nên tích cực hơn. Mô hình cổ điển về nền kinh tế thị trường tự do được cải biến với sự bổ sung một số chính sách can thiệp của "bàn tay hữu hình" của chính phủ theo các lý thuyết Keynes và tân cổ điển và được thực hiện ở một số nước, trong đó có nước Mỹ. Ở nước này, chính quyền liên bang có những vai trò sau: 1. Ổn định kinh tế vĩ mô; 2. Hỗ trợ công nghiệp quân sự và công nghiệp kỹ nghệ cao phát triển; 3. Bảo trợ cho người thất nghiệp; 4. Khuyến khích đầu tư; 5. Khuyến khích nghiên cứu và triển khai (R & D); 6. Bảo vệ các công ty Mỹ trước những biện pháp buôn bán "không công bằng" của nước ngoài; 7. Đảm bảo hiệu lực của luật chống tư-rút; 8. Đôi khi điều chỉnh một số ngành (nông nghiệp, vận tải, tài chính, dầu khí).

Các tổ chức tài chính quốc tế có thế lực như Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế cổ động cho việc ứng dụng mô hình kinh tế thị trường kiểu này ở các nước đang phát triển với công thức tóm tắt của Keynes: "Điều quan trọng đối với chính phủ không phải là làm những việc gì mà các cá nhân đã làm và làm những việc đó tốt hơn hay tồi hơn ít nhiều; mà phải làm những việc mà hiện hoàn toàn chưa được làm"⁽⁴⁾.

Vai trò Nhà nước ở một số nước khác tích cực hơn, đặc biệt trong giai đoạn tiến hành công nghiệp hoá. Thứ nhất, quy mô của khu vực công rộng hơn đáng kể không phải chỉ do các chương trình phúc lợi xã hội, mà còn do hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước nhằm sản xuất,

(4) Ngân hàng Thế giới - Thách thức của sự phát triển.

cung ứng các hàng hoá công cộng và nhằm gây tác động lan truyền đối với khu vực tư nhân trong một số lĩnh vực mà Nhà nước muốn thúc đẩy. Thứ hai, Nhà nước thực thi chính sách bảo vệ và thúc đẩy một số ngành hoặc vùng, khuyến khích xuất khẩu thông qua nhiều công cụ khác nhau, từ kiểm soát sản lượng và giá cả, trực tiếp trợ cấp, sử dụng thuế và các công cụ tài chính khác cho đến các biện pháp hướng dẫn. Với những mức độ can thiệp rất khác nhau của Nhà nước mà có thể thấy những kiểu Nhà nước có đặc điểm không chỉ về mặt kinh tế mà cả về mặt xã hội khác nhau.

Đối với một nước hiện nay bắt đầu công nghiệp hoá nhưng có kỳ vọng phát triển nhanh chóng như Việt Nam, thì một Nhà nước không chỉ hoàn thành chức năng điều chỉnh thị trường, mà còn có khả năng thực hiện thành công chức năng phát triển dường như đang có sức hấp dẫn mạnh. Một số nước châu Á như Nhật Bản, Nam Triều Tiên, Đài Loan, Xingapo đang là mẫu hình được ngưỡng mộ về tốc độ tăng trưởng thần kỳ. Trong số rất nhiều yếu tố dẫn đến tốc độ tăng trưởng cao ở các nước đó có những yếu tố mà các nước khác trong những bối cảnh khác không thể lặp lại được, nhưng sự tham gia tích cực của Nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế thì được nhiều nhà nghiên cứu và những người hoạch định chính sách Việt Nam cho rằng là một yếu tố có thể lặp lại, tức là, là một kinh nghiệm mà các quốc gia đi sau có thể vận dụng được.

Ở Nhật Bản chẳng hạn, bên cạnh những kinh nghiệm đáng chú ý khác về chính sách của Nhà nước như chú trọng đầu tư vào nguồn lực con người, vào công nghệ mới v. v.,

thì sự can thiệp của Nhà nước được đại diện bởi Bộ thương mại quốc tế và công nghiệp (viết tắt là MITI), với việc đề ra và thực hiện chính sách công nghiệp (một khái niệm đặc biệt của Nhật Bản với tên gọi là sangyo seisaku) thông qua hệ thống kế hoạch hoá hướng dẫn đã được nhiều nhà phân tích coi là một yếu tố quan trọng quyết định "sự thần kỳ kinh tế". Ngay từ những năm 1930, các công ty Nhật Bản đã được hướng dẫn về phương hướng đầu tư và sản xuất, được trợ cấp, bảo hộ thương mại và giảm thuế nếu chúng tuân theo những hướng dẫn đó. Có thể nếu đo lường sự can thiệp của Nhà nước bằng các chỉ tiêu định lượng nào đó - bằng số lượng chi phí của chính phủ hay số lượng thuế, bằng số mặt hàng bị kiểm soát giá cả, bằng tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong công nghiệp, hay bằng số lượng các quy chế cấm đoán hoặc giới hạn hoạt động của khu vực tư nhân - người ta sẽ còn phải tiếp tục tranh luận về quy mô của sự can thiệp là lớn hay nhỏ, nhưng điều thấy rõ ràng là sự can thiệp của Nhà nước đã có tác dụng hướng các tập đoàn tài chính công nghiệp (zaibatsu) vào một quỹ đạo phát triển có hiệu quả.

Kinh nghiệm về sự can thiệp thành công của Nhà nước ở các nền kinh tế công nghiệp mới NIEs châu Á như Nam Triều Tiên, Đài Loan, Singapo và một số nước ASEAN như Indônêxia, Malaixia, Thái Lan cũng có nhiều điểm tương tự như ở Nhật Bản. Song song với thực hiện những chính sách điều chỉnh nhằm tạo lập và ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, sản xuất những hàng hoá thuần túy công cộng, Nhà nước còn thực hiện một loạt biện pháp thúc đẩy phát triển

như tạo ra kết cấu hạ tầng thích hợp cho phát triển kinh tế và trực tiếp kinh doanh ⁽⁵⁾.

So với Nam Triều Tiên thì Thái Lan và Indônêxia thực hiện chức năng điều chỉnh kinh tế vì mô ít hiệu quả hơn, nhất là trong thời kỳ mà những nước này theo đuổi chiến lược thay thế nhập khẩu. Nguyên nhân nằm ở khả năng điều hành của bộ máy quản lý của Nhà nước. Nhà nước can thiệp vào các loại thị trường: sản phẩm, đất đai, lao động, tư bản với những mức độ khác nhau. Chẳng hạn, trong khi Singapo và Nam Triều Tiên có thời kỳ kiểm soát mức tăng tiền công trên thị trường lao động, thì Indônêxia, Malaixia, Thái Lan không thấy cần phải thực hiện chính sách như vậy vì có tình trạng dư thừa lao động.

Nam Triều Tiên và đặc biệt là Singapo tập trung chú ý cho việc thiết lập kết cấu hạ tầng kỹ thuật và con người cho công nghiệp hoá ngay từ sớm. Các nước khác chú ý đến điều này muộn hơn nhưng hiện cũng gia tăng thực hiện việc này. Các xí nghiệp quốc doanh cũng được thành lập ở tất cả các nước. Lý do nêu ra có thể khác nhau: có nước cho rằng để Nhà nước chiếm được các "đỉnh cao chỉ huy" của nền kinh tế, nước khác thì nhằm tạo ra lực lượng kinh tế bản địa đối trọng với những lực lượng khác, hoặc vì khu vực tư nhân yếu kém và chưa dám chấp nhận rủi ro. Tuy không phải tất cả các doanh nghiệp quốc doanh đều có hiệu quả thấp, nhưng vấn đề về hiệu quả của khu vực nhà nước vẫn được đặt ra và đang có xu hướng tư nhân hoá các doanh nghiệp quốc

(5) Nhà nước và sự phát triển kinh tế ở châu Á - Thái bình dương. Chủ biên Ng Chee Yuen và Pang Eng Fong. Viện nghiên cứu Đông Nam Á của Singapo. Singapo, 1993.

doanh ở tất cả các nước. Quá trình này diễn ra từ những năm 1980 nhưng rất chậm chạp và chưa dẫn đến sự suy giảm căn bản vai trò của kinh tế quốc doanh ở các nước nói trên. Ở một vài nơi, Nhà nước giảm bớt sự tham gia của mình trong một số lĩnh vực để tăng cường vị trí ở lĩnh vực khác (ví dụ các ngành kỹ nghệ cao).

Các nước nói trên ít hay nhiều đều thực hiện chính sách định hướng phát triển công nghiệp. Nhà nước Nam Triều Tiên đã dẫn dắt một cách thành công quá trình chuyển từ công nghiệp tiêu tốn lao động những năm 1960 sang công nghiệp nặng những năm 1970 và sang công nghiệp công nghệ cao những năm 1980. Chính phủ Indônêxia chi phí một nguồn vốn lớn để phát triển công nghiệp chế tạo máy bay, còn Malaixia thì đầu tư cho công nghiệp nặng và chế tạo ô tô. Chính phủ Xingapo dường như cũng không tin vào "sự tiến hoá tự nhiên" của việc phát huy các lợi thế so sánh, nên đã tự mình đầu tư vào các ngành công nghiệp mới rồi mới thiết kế các chính sách khuyến khích các công ty tư nhân tham gia vào đó. Điều này tạo ra một môi trường đầu tư ít rủi ro hơn cho các nhà đầu tư tư nhân. Riêng ở Thái Lan, chính phủ đã không can thiệp vào việc hình thành cơ cấu công nghiệp mà phó mặc việc đó cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Một điều đáng chú ý là cả ở Nhật Bản và các nước Đông Á, vai trò của Nhà nước không phải là bất di bất dịch trong các giai đoạn phát triển. Sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước giảm đi khi công nghiệp hoá được hoàn thành. Như đã nêu trên, Nhà nước rút bỏ các hạn chế về thể chế khi thị trường

hình thành và hoạt động tốt, nhường chỗ cho khu vực tư nhân ở một số lĩnh vực công nghiệp để chuyển vốn sang "khai phá" những lĩnh vực mới. Vừa do sự phát triển nội tại như vậy, vừa do những trào lưu toàn cầu mà một loạt quá trình "-hoá" như tư nhân hoá, tự do hoá, phi điều tiết hoá đang diễn ra ở các nước nói trên. Tuy có thay đổi nhưng dường như vai trò của Nhà nước trong các nền kinh tế này chưa giảm đi một cách rõ rệt.

Như đã nói ở trên, có rất nhiều cách tiếp cận về vai trò Nhà nước mà trong khuôn khổ một công trình nghiên cứu, một cuốn sách hoặc một cuộc hội thảo không thể bao quát hết được. Việc nhắc đến một số ví dụ như trên chỉ là để chứng minh rằng không thể có một khuôn mẫu chung cho tất cả các nước. Hơn thế nữa, sự can thiệp nhiều hay ít của Nhà nước vào nền kinh tế không phải là mục tiêu phát triển của một xã hội. Vì thế chỉ có thể đánh giá chính sự can thiệp đó căn cứ vào hiệu quả mà nó mang lại. Cho đến nay đã có nhiều công trình nghiên cứu trình bày về vai trò của Nhà nước ở các nước khác nhau. Tuy nhiên, thường thường đó là những kinh nghiệm thành công. Những kinh nghiệm về sai lầm trong sự can thiệp của Nhà nước còn ít được nhắc đến. Câu hỏi "tại sao những nước như Ấn Độ, một số nước Trung Nam Mỹ có mức độ can thiệp của nhà nước rất cao nhưng nền kinh tế lại không tăng trưởng nhanh chóng như kỳ vọng" cũng chưa được trả lời. Cũng như thế đối với câu hỏi "tại sao mẫu hình đối lập về sự can thiệp yếu ớt của nhà nước như ở các nền kinh tế Hồng Kông, Thái Lan đạt được tốc độ tăng trưởng cao; trong khi đó hàng trăm quốc gia khác theo đuổi

chính sách tương tự vẫn chìm đắm trong tình trạng chậm phát triển?".

Điều kiện tiên quyết để Nhà nước can thiệp có hiệu quả vào phát triển kinh tế thường được nêu ra là bản thân Nhà nước phải đủ mạnh. Nhưng Nhà nước mạnh hay yếu là một định mệnh của một dân tộc, hay là nó có thể được tạo ra theo một kịch bản nào đó của quá trình cải cách kinh tế và chính trị. Vấn đề này chắc chắn còn là bỏ ngỏ và đòi hỏi nỗ lực nghiên cứu chung trong thời gian tới.

PHẦN I

VAI TRÒ THAY ĐỔI CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH KINH TẾ Ở VIỆT NAM VÀ TRUNG QUỐC

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH CƠ CẤU LẠI VÀ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ Ở VIỆT NAM

VŨ TUẤN ANH

Viện Kinh tế học

Trong thời gian vừa qua ở Việt Nam, cải cách các chính sách kinh tế đã có ảnh hưởng tích cực tới tăng trưởng và cấu trúc lại nền kinh tế. Sự kết hợp chặt chẽ giữa các biện pháp ổn định hoá kinh tế (như kiểm soát lạm phát, giảm dần thiếu hụt ngân sách của chính phủ, thực hành chính sách tiền tệ thắt chặt, tiến tới một cán cân thanh toán quốc tế được cải thiện hơn, tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định và hợp lý hơn về thể chế, luật pháp...) với các biện pháp tự do hoá, giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của chính phủ trung ương đối với các hoạt động kinh tế, điều chỉnh cơ cấu theo hướng tăng tính hiệu quả của các hoạt động kinh tế dựa trên thước đo của thị trường, thực hiện chính sách mở cửa trong quan hệ kinh tế quốc tế đã tạo nên những chuyển biến rõ nét về tốc độ tăng trưởng kinh tế và ổn định môi

trường kinh tế vĩ mô. Cùng với các chính sách cải cách đó, hoạt động của Nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam đã có những thay đổi đáng kể.

Tuy nhiên, triển vọng phát triển kinh tế - xã hội trong những năm tới của Việt Nam có lẽ sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc giải quyết các vấn đề cơ bản mà nội dung của chúng có liên quan đến chính sự tiếp tục quá trình cơ cấu lại nền kinh tế. Vấn đề nổi bật nhất trong số đó là xác định vai trò hợp lý của nhà nước trong nền kinh tế. Trong quá trình chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang một nền kinh tế thị trường, Việt Nam đang mong muốn tìm kiếm cho mình một mô hình nền kinh tế mà trong đó sử dụng được những tác dụng tích cực và hạn chế được những khiếm khuyết của cả hai yếu tố thị trường và sự can thiệp của Nhà nước đối với hai mặt tăng trưởng kinh tế và đảm bảo công bằng xã hội.

Bài viết này sẽ nêu lên một số khía cạnh lý thuyết và thực tiễn có liên quan đến sự thay đổi vai trò Nhà nước trong quá trình cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam mà chúng tôi thấy sự trao đổi và thảo luận rộng rãi của các nhà nghiên cứu sẽ có thể giúp gợi ra những giải pháp.

I. NỀN KINH TẾ TRONG QUÁ TRÌNH CƠ CẤU LẠI

Tuy có nhiều điểm khác nhau, nhưng các nền kinh tế tư bản chủ nghĩa đều chứa đựng hai đặc điểm thuộc về bản chất: 1/ Cơ chế thị trường quyết định sự phân phối các nguồn lực; 2/ Khu vực tư nhân là lực lượng chính trong nền kinh tế. Nhà nước dù có vai trò như thế nào đi chăng nữa cũng hoạt động trong khuôn khổ không phá vỡ hai đặc điểm này.

Nền kinh tế Việt Nam trong thời gian trước những năm 1980 chứa đựng những đặc điểm khác biệt so với hai đặc điểm nói trên. Thứ nhất, đó là nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, trong đó thị trường không có vai trò phân phối các nguồn lực sản xuất, còn trong việc phân phối các sản phẩm tiêu dùng thì hoạt động của thị trường cũng được giới hạn ở một phạm vi hẹp, chỉ với tư cách là một công cụ bổ sung cho kế hoạch. Thứ hai, mặc dù còn chiếm một tỷ trọng lớn trong nền kinh tế, nhưng khu vực tư nhân không được thừa nhận như lực lượng có triển vọng bành trướng và quyết định phương hướng phát triển của nền kinh tế; nó là đối tượng của quá trình nhà nước hoá và tập thể hoá. Bao trùm lên toàn bộ hoạt động kinh tế là vai trò quyết định của Nhà nước thông qua hệ thống kế hoạch hoá pháp lệnh, quy định giá cả và thị trường cho hầu hết sản phẩm sản xuất ra, các chính sách trợ cấp tài chính qua đầu tư, tín dụng, giá thấp của vật tư nguyên liệu đầu vào để phát triển các doanh nghiệp quốc doanh.

Kể từ năm 1979, các chính sách kinh tế bắt đầu thay đổi theo hướng từng bước tự do hoá và thị trường hoá. Quá trình cơ cấu lại nền kinh tế diễn ra theo dạng từng bước một, có kết hợp với liệu pháp sốc trong một thời gian ngắn vào nửa đầu năm 1989 với những biện pháp chống lạm phát có tác động mạnh. Nó đã làm cho những đặc điểm của nền kinh tế thay đổi dần.

Thứ nhất, nền kinh tế chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường, bắt đầu từ sự giảm bớt các chỉ tiêu kế hoạch pháp lệnh mà nhà nước giao cho các đơn vị kinh tế và các địa phương, cho tới chuyển hẳn sang các

quan hệ thị trường và hệ thống kế hoạch hoá mang tính hướng dẫn. Nhà nước từ bỏ việc can thiệp không có giới hạn và trực tiếp vào hoạt động kinh doanh của các cơ sở kinh tế để chuyển sang thực hiện chức năng điều chỉnh thông qua các công cụ kinh tế vĩ mô. Các doanh nghiệp thuộc mọi loại hình ra các quyết định kinh doanh một cách tự chủ và cạnh tranh với nhau trên thị trường.

Thông qua nhiều đợt điều chỉnh giá cả (1981, 1985, 1987, 1989), hệ thống giá cả do nhà nước qui định đã tiến gần tới giá thị trường tự do, để trên cơ sở đó kể từ năm 1989, giá cả của hầu hết các loại hàng hoá được hình thành trên các nguyên tắc thị trường và từ 1991 chỉ còn giá điện năng là do nhà nước qui định. Đồng thời, giá trong nước đã xích gần giá thị trường quốc tế.

Chính sách tài chính quốc gia đổi mới theo hướng tích cực huy động các nguồn lực trong nước để tăng nguồn thu, cải tổ hệ thống thuế, cắt giảm chi tiêu nhà nước để tiến tới cân bằng ngân sách. Một loạt văn bản pháp luật về thuế đã được xây dựng và đang tiếp tục hoàn thiện và bổ sung. Thiếu hụt ngân sách đã bắt đầu giảm đi.

Hệ thống ngân hàng cải tổ theo hướng tách biệt hai hệ thống: ngân hàng trung ương và các ngân hàng thương mại. Các ngân hàng thương mại phát triển nhanh chóng dịch vụ của mình. Hiện nay ngoài 4 ngân hàng thương mại của nhà nước, đã hình thành các ngân hàng cổ phần, các tổ chức tín dụng tập thể, các ngân hàng liên doanh với nước ngoài và chi nhánh một số ngân hàng nước ngoài.

Chính sách kiểm soát chặt chẽ tài chính và tiền tệ đã được thực hiện. Kết quả là nạn lạm phát phi mã đã bị đẩy

lui kể từ quý hai năm 1989. Mặc dù nguy cơ tái lạm phát chưa phải đã hết, song nói chung tỷ lệ lạm phát cho đến nay không quá cao. Đó là điều khích lệ đối với cải cách.

Thứ hai, vai trò và cơ chế hoạt động của các thành phần nhà nước và tư nhân trong nền kinh tế thay đổi đáng kể.

Trong **lĩnh vực nông nghiệp**, từ cuối năm 1981 chế độ khoán sản phẩm cho hộ gia đình đã được áp dụng phổ biến thay cho việc hợp tác xã điều hành trực tiếp và tập trung mọi hoạt động kinh tế nông thôn. Đi kèm với nó là sự cho phép mua bán nông sản và vật tư sản xuất một cách tự do trên thị trường. Trong cơ chế khoán này, hợp tác xã vẫn còn giữ vai trò quan trọng trong sản xuất và phân phối vì nó quyết định phương hướng kinh doanh và cách thức phân phối sản phẩm. Nhưng một khi có quyền tự tổ chức sản xuất và buôn bán trên thị trường, người nông dân mong muốn có đầy đủ quyền quyết định kinh doanh. Chính sách đổi mới hệ thống quản lý nông nghiệp ban hành năm 1988 mà trong đó hộ gia đình được coi là đơn vị kinh tế tự chủ, được giao ruộng đất sử dụng lâu dài (20-50 năm tùy theo loại cây trồng), có mọi quyền quyết định kinh doanh trên thực tế đã là một bước tiếp theo của sự chuyển đổi theo hướng tư nhân hoá nông nghiệp. Hợp tác xã trong trường hợp tốt nhất chỉ còn làm các chức năng cung cấp dịch vụ kỹ thuật và cung ứng vật tư. Nhà nước chỉ còn tác động đến kinh tế nông dân qua tín dụng ngân hàng, đầu tư cải thiện thủy lợi và các công trình kết cấu hạ tầng nông thôn khác.

Trong **lĩnh vực công nghiệp**, từ đầu những năm 80 các doanh nghiệp quốc doanh bắt đầu được phép kinh doanh ngoài kế hoạch pháp lệnh mà nhà nước giao. Nhà nước giảm

bớt sự can thiệp của mình mới đầu thông qua việc giảm bớt số lượng chỉ tiêu pháp lệnh, giảm bớt các mặt hàng mà nhà nước quy định giá, và sau đó là việc tách hoàn toàn tài chính của các doanh nghiệp quốc doanh ra khỏi tài chính quốc gia bằng việc trao quyền tự chủ tài chính cho các xí nghiệp và xoá bỏ các khoản bao cấp qua trợ cấp tiền lương, trợ giá đối với vật tư đầu vào, khấu hao tài sản quá thấp, lãi suất tín dụng thấp.

Việc chuyển đổi cơ chế hoạt động của kinh tế quốc doanh trong công nghiệp nổi riêng và trong toàn bộ nền kinh tế nói chung từ chỗ dựa vào sự điều hành tập trung của nhà nước sang tự hạch toán và cạnh tranh trên thị trường đã buộc các doanh nghiệp thuộc khu vực này phải sắp xếp lại bộ máy sản xuất và kinh doanh, thay đổi mặt hàng và công nghệ, cải tổ hệ thống quản lý. Một số không nhỏ doanh nghiệp đã không đáp ứng được yêu cầu của sự chuyển đổi đó. Chúng đang là đối tượng của quá trình chuyển sở hữu cho các tập thể và tư nhân, cổ phần hoá hoặc đóng cửa. Số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm từ 12.084 vào cuối 1989 xuống còn 8.750 vào cuối 1992 và còn 6.544 giữa năm 1993.

Mặc dù khu vực nhà nước sản xuất ra khoảng 40 % tổng sản phẩm trong nước (GDP) và riêng trong công nghiệp sản xuất ra 70 % giá trị sản lượng, đóng góp 73% ngân sách nhà nước, song các doanh nghiệp thuộc khu vực này chủ yếu vẫn là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, công nghệ nằm ở trình độ thấp, sản phẩm có sức cạnh tranh yếu so với hàng hoá nước ngoài. Có đến gần một nửa trong số 8.750 doanh nghiệp (31/12/1992) có số vốn dưới 100.000 USD, chưa đầy 20% số doanh nghiệp có số vốn trên 2 triệu USD và chỉ 1% có số

vốn trên 10 triệu USD. Trên 2/3 số doanh nghiệp có số lao động dưới 200 người và chỉ có 4% có số lao động trên 1.000 người. Số lượng lao động thu hút vào các doanh nghiệp nhà nước không lớn, chiếm khoảng 5 - 6% tổng số lao động xã hội, riêng lao động trong công nghiệp nhà nước chỉ chiếm có 2% tổng số lao động xã hội.

Các chính sách nhằm khuyến khích khu vực tư nhân phát triển lâu dài cũng đã được ban hành. Hiện có khoảng 5.000 doanh nghiệp tư nhân với tổng số vốn khoảng 200 triệu USD đã thành lập và hoạt động, làm cho bộ mặt của nền kinh tế, nhất là ở các đô thị, có sự thay đổi rõ rệt. Có 1.796 doanh nghiệp công nghiệp tư nhân với tổng số vốn gần 120 triệu USD, bình quân một doanh nghiệp có 66,5 nghìn USD (Số liệu 1993 của Tổng cục Thống kê). Thương mại và dịch vụ là lĩnh vực có sức cuốn hút mạnh nhất đối với kinh doanh tư nhân và đó cũng là lĩnh vực thu hút phần lớn số lao động dư thừa tăng lên với tốc độ nhanh chóng. Trong khi các doanh nghiệp tư nhân qui mô lớn được thành lập với số lượng còn ít ỏi và hoạt động chưa ổn định, thì kinh doanh ở quy mô gia đình là hình thức phổ biến nhất vì nó tỏ ra phù hợp với tâm lý của số đông người trong điều kiện môi trường kinh doanh còn chưa ổn định. Các hình thức liên doanh giữa kinh tế quốc doanh, tập thể và tư nhân cũng được khuyến khích phát triển rộng rãi.

Tư bản nước ngoài được khuyến khích đầu tư vào Việt Nam trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế. Sau 5 năm kể từ khi Luật đầu tư nước ngoài được ban hành, đã có trên 700 dự án đầu tư được cấp giấy phép và gần 1,5 tỷ USD đã được đưa vào Việt Nam.

Có thể nói rằng một nền kinh tế hỗn hợp nhiều thành phần đang trong quá trình hình thành và phát triển, trong đó kinh tế nhà nước đang giảm bớt tỷ trọng nhưng đang được Nhà nước tổ chức lại và củng cố để nắm giữ những công trình then chốt của sự phát triển, trong khi kinh tế tư nhân kể cả của tư bản nước ngoài đang và chắc chắn sẽ bành trướng nhanh chóng trong nhiều lĩnh vực sản xuất và dịch vụ. Những thay đổi có tác động tích cực tới tốc độ tăng trưởng kinh tế và sự ổn định môi trường vĩ mô. Ảnh hưởng tiêu cực của quá trình cơ cấu lại kinh tế cũng thể hiện ở nhiều mặt. Về mặt kinh tế, sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp diễn ra trong bối cảnh thiếu thông tin về dự báo giá cả và thị trường, cũng như thiếu sự điều tiết cần thiết. Những cuộc cạnh tranh gay gắt về xuất khẩu (như tôm, gạo, cà phê) hay nhập khẩu (như sắt thép xây dựng, vải) trong thời gian gần đây đã làm điêu đứng nhiều doanh nghiệp, thậm chí làm một số ngành sản xuất nội địa gần như phải đóng cửa. Về mặt xã hội, việc giảm bớt lao động từ khu vực nhà nước, số lượng chi phí của chính phủ cho trợ cấp và phúc lợi xã hội không đáp ứng nhu cầu, sự phân hoá thu nhập, cũng như những thay đổi trong hệ thống giá trị xã hội đang gây nên những lo ngại trong tâm lý dân cư.

II. VAI TRÒ THAY ĐỔI CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Theo nhận xét của chúng tôi, trong quá trình cải cách các chính sách vừa qua, việc hình thành các thể chế và cải tổ bộ máy để làm chức năng điều chỉnh đã được chú trọng. Trong thời gian chuyển đổi đó, nền kinh tế Việt Nam đã hoạt động theo cung cách của mô hình "laissez-faire", với rất

ít sự tác động của Nhà nước. Những ảnh hưởng có tính hai mặt của kinh tế thị trường kiểu này đòi hỏi phải tăng cường sự điều chỉnh và can thiệp của Nhà nước. Song can thiệp để nhằm mục đích nào và theo kiểu gì lại phụ thuộc ở chính việc xác định một hệ quan điểm về kiểu mẫu nền kinh tế cần phải được xây dựng. Hoàn toàn có căn cứ thực tiễn để đồng tình với kết luận của nhiều học giả cho rằng cả hai thái cực mà ở trên đã nêu - một nền kinh tế thị trường cạnh tranh không có sự điều chỉnh lẫn một nền kinh tế chỉ huy - đều tỏ ra không thích hợp với sự phát triển của các cộng đồng dân cư trong bối cảnh của ngày nay ⁽¹⁾.

Chủ trương của Nhà nước Việt Nam được khẳng định trong các văn bản gần đây của các cơ quan lãnh đạo cao nhất là: trên cơ sở tiếp tục cải cách kinh tế sẽ phải xây dựng một nền kinh tế hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tư tưởng cơ bản của chủ trương này là kết hợp tất cả các ưu thế mà những yếu tố khác nhau có thể mang lại, cụ thể là tính năng động của cơ chế thị trường, sự thống nhất thể chế và phương hướng hành động từ một trung tâm thông qua quản lý Nhà nước, và ý tưởng XHCN về nâng cao phúc lợi xã hội và phân phối công bằng hơn thu nhập giữa các nhóm xã hội.

Theo hình dung của chúng tôi, có thể có những khía cạnh sau đây có liên quan tới việc xác định các chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường sẽ phải được xây dựng ở Việt Nam.

(1) Giữa thị trường và Nhà nước. Phương hướng mới trong phát triển cộng đồng. Chủ biên Severyn T. Bruyn và James Meehan. Temple University Press. Philadelphia, 1987.

1. Mục tiêu của sự tác động của Nhà nước

Trước hết, cần nhận xét rằng có nhiều khái niệm có liên quan tới vai trò của Nhà nước trong kinh tế: can thiệp, điều chỉnh, kiểm soát, quản lý, lãnh đạo v.v. Mỗi một khái niệm biểu thị một loại chức năng và mức độ tác động khác nhau của Nhà nước tới nền kinh tế. Để biểu thị chung vai trò của Nhà nước trong kinh tế, sau đây chúng tôi dùng khái niệm "sự tác động của Nhà nước đối với nền kinh tế".

Thông qua tác động đối với nền kinh tế, Nhà nước một mặt kiểm soát và hỗ trợ sự phát triển của bản thân nền kinh tế và mặt khác điều chỉnh cơ cấu và thúc đẩy tiến bộ xã hội. Tạo được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định là một thách thức đối với nền kinh tế Việt Nam hiện nay. Nhưng kết hợp được tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội còn là một thách thức lớn hơn.

Có những cách tiếp cận khác nhau đối với vấn đề này. Một loại ý kiến cho rằng cần tăng trưởng kinh tế trước đã, sau một thời gian mới tính đến mục tiêu đảm bảo công bằng xã hội. Nói theo hình tượng mà giới kinh tế thường hay sử dụng, thì trước tiên cần phải làm sao cho cái bánh to ra, sau đó mới tính đến chuyện chia nó sao cho công bằng hơn. Với cách tiếp cận này, kinh tế sẽ phải là lĩnh vực mà Nhà nước tập trung chú ý trước hết. Cũng cần nhận xét rằng chủ nghĩa tư bản đã phát triển chính theo con đường như thế. Một loại ý kiến khác cho rằng cần dự báo được cái giá phải trả về mặt xã hội cho sự tăng trưởng nhanh và Nhà nước phải có các chính sách tác động đồng thời tới cả hai mặt kinh tế và xã hội để đảm bảo một sự phát triển cân đối nhất định và

bền vững của toàn xã hội và của các cộng đồng dân cư khác nhau trong đó. Nói cách khác, cần phải vừa đồng thời làm cho cái bánh to hơn, vừa chia nó công bằng hơn. Quan điểm về việc xây dựng nền kinh tế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa chính là thuộc loại ý kiến này. Tất nhiên, phát hiện ra và đi theo một con đường mới là việc khó khăn và chứa đựng nhiều rủi ro hơn là đi theo con đường đã có nhiều vết xe đi qua, nhưng nó đáp ứng yêu cầu của nhân dân Việt Nam. Theo quan điểm này, việc đánh giá tác động của Nhà nước đối với nền kinh tế sẽ không chỉ dựa vào các chỉ tiêu tăng trưởng và hiệu quả kinh tế, mà còn dựa vào các kết quả về mặt xã hội.

2. Cơ chế tác động của Nhà nước vào nền kinh tế

Nhà nước có thể hoạt động trong lĩnh vực kinh tế với ba tư cách chủ yếu: người lập kế hoạch, người điều chỉnh, và người đầu tư kinh doanh.

Với tư cách người lập kế hoạch, Nhà nước tác động một cách trực tiếp vào phương hướng đầu tư và phát triển kinh tế. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, tác động này thể hiện rất rõ ràng. Kế hoạch đã hoàn toàn thay thế thị trường trong việc phân phối các nguồn lực và của cải. Kế hoạch là yếu tố quyết định, còn thị trường chỉ là yếu tố bổ sung trong khâu phân phối các nguồn lực. Trong nền kinh tế thị trường hoàn toàn tự do thì kế hoạch lại không có ý nghĩa ở cấp vĩ mô, bởi bàn tay vô hình của thị trường quyết định cơ cấu phân phối các nguồn lực và của cải.

Sự phân chia vai trò chính và phụ, hay nói chính xác hơn là việc đối lập của kế hoạch hoá với thị trường như vậy ở các mô hình kinh tế mang tính thái cực đã gây mối hoài

nghi về khả năng thực hiện kế hoạch hoá trong nền kinh tế thị trường có sự tác động của Nhà nước. Song kinh nghiệm ở Nhật Bản và Nam Triều Tiên đã cho thấy kế hoạch hoá hướng dẫn có thể có hiệu quả cao trong định hướng phát triển nền kinh tế, đặc biệt với việc xây dựng và thực thi chính sách công nghiệp. Vấn đề cốt lõi là kế hoạch hoá của Nhà nước không nhằm đi ngược các luật chơi của thị trường, mà tạo ra các điều kiện thuận lợi để các doanh nghiệp dự đoán được các xu hướng biến đổi của thị trường và hành động một cách có lợi nhất trong khuôn khổ của thể chế thị trường. Trong trường hợp như vậy, kế hoạch hoá cần cho doanh nghiệp và phần lớn doanh nghiệp tự nguyện tuân theo kế hoạch của Nhà nước.

Kế hoạch hoá của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường có những tác dụng sau đây:

1. Đề ra mục tiêu và những trật tự ưu tiên rõ ràng cho các chính sách;
2. Phát hiện ra những vấn đề tồn tại cần khắc phục, những mối tương quan cần giải quyết một cách đồng bộ;
3. Định hướng hoạt động cho mọi thành viên trong xã hội, trước hết cho các doanh nghiệp;
4. Tạo những ràng buộc đối với các cơ quan chính phủ trong việc thực hiện các phương hướng đã được kế hoạch hoá.

Trong thời gian vừa qua ở Việt Nam, mặc dù một chiến lược dài hạn về phát triển kinh tế-xã hội cho thời kỳ đến năm 2000 và các kế hoạch mang tính chất hướng dẫn hàng năm đã được xây dựng, nhưng căn cứ khoa học của kế hoạch còn chưa đầy đủ, hệ thống chính sách định hướng và biện

pháp hỗ trợ sự phát triển theo các kế hoạch đó chưa đủ hiệu lực. Chưa kể đến các doanh nghiệp tư nhân, mà ngay cả các doanh nghiệp quốc doanh cũng chưa thấy sự cần thiết và ích lợi trực tiếp khi tuân theo sự hướng dẫn của kế hoạch. Rõ ràng là hệ thống kế hoạch còn cần phải hoàn thiện hơn rất nhiều để có thể hoàn thành được chức năng định hướng sự phát triển của nó.

Với tư cách người điều chỉ h, ngày nay ở mọi nước bất kể có thể chế chính trị và xã hội như thế nào, Nhà nước đều tác động vào cả hai lĩnh vực kinh tế và xã hội, tất nhiên với mức độ và phạm vi rất khác nhau.

Trong lĩnh vực kinh tế, về mặt lý thuyết thì tốt nhất Nhà nước không trực tiếp điều khiển hoạt động của các doanh nghiệp, mà tạo ra những điều kiện và môi trường chứa đựng những mục tiêu mà Nhà nước muốn đạt tới, nhưng để các doanh nghiệp tự chủ hoạt động, tính toán được kết quả và những tác động kinh tế - xã hội mà hoạt động của chúng mang lại và tự quyết định cách ứng xử thích hợp trong khuôn khổ môi trường đó. Thị trường sẽ trở thành một hệ thống trao đổi mà trong đó các doanh nghiệp cạnh tranh đồng thời hợp tác với nhau nhằm thực hiện được lợi ích của chúng trong bối cảnh lợi ích chung của xã hội.

Tuy nhiên, trong thực tế mô hình như vậy chắc chắn còn xa mới trở thành hiện thực. Đặc biệt trong điều kiện nền kinh tế chậm phát triển, các quan hệ thị trường chưa nằm ở trình độ phát triển đồng đều trong phạm vi cả nước, các kết cấu hạ tầng kỹ thuật và điều kiện pháp lý chưa đảm bảo có được môi trường lý tưởng như trên, thì những khuyết tật của thị trường tác động rõ rệt tới đời sống xã hội. Vì vậy, trong những thời kỳ nhất định một số Nhà nước không né

tránh việc can thiệp vào cơ chế thị trường để hạn chế các khuyết tật vốn có của nó bằng cách quy định giá cả, hạn ngạch sản xuất và buôn bán đối với một số mặt hàng ⁽²⁾. Những biện pháp này thông thường mang tính chất giải pháp tình thế và phải được theo dõi thường xuyên để sớm thu hẹp và chấm dứt khi không còn tác động tiêu cực của thị trường đối với đời sống của dân cư.

Mặt khác, Nhà nước thông qua các chính sách ưu đãi cũng thực hiện một số hình thức hỗ trợ cho các lĩnh vực mà Nhà nước muốn ưu tiên phát triển. Chính sách tác động này đã được sử dụng có hiệu quả (với tên gọi là "chính sách công nghiệp") ở Nhật Bản và các nền kinh tế công nghiệp mới châu Á trong thời kỳ công nghiệp hoá và đã được nhiều nhà phân tích coi như một yếu tố quyết định tạo nên sự phát triển thần kỳ.

Trong lĩnh vực xã hội, vai trò điều chỉnh của Nhà nước có tầm quan trọng đặc biệt. Sự nhạy cảm của các nhóm xã hội đối với việc "phân chia cái bánh của xã hội" có tác động mạnh tới tính lâu bền của tăng trưởng và phát triển dài hạn.

(2) Chẳng hạn, ở Nam Triều Tiên thời kỳ từ 1961-1964, để hạn chế lạm phát, Nhà nước ra một đạo luật dành quyền tạm thời quy định giá trần của những hàng hoá quan trọng như gạo, lúa mạch, thịt, trứng, vải bông, than, phân bón, thép và kính xây dựng...; đồng thời thông qua các doanh nghiệp nhà nước kiểm soát giá các hàng hoá công cộng như dịch vụ đường sắt, bưu điện, điện năng. Năm 1963, có đến 53 % giá trị trao đổi hàng hoá tính theo giá bán buôn nằm trực tiếp dưới sự kiểm soát của chính phủ. Năm 1966 con số này vẫn còn tới 40 %. Nhà nước Nam Triều Tiên cũng đề ra Luật chống độc quyền và Luật buôn bán trung thực (1980) để tạo môi trường thị trường thuận lợi và bảo vệ người tiêu dùng. (Xem: Whang In Joung - Vai trò của chính phủ trong sự phát triển kinh tế: Kinh nghiệm Triều Tiên. Asian Development Review 1990).

Vì thế mà việc xác định vai trò đến đâu của Nhà nước trong phân phối lần đầu và phân phối lại của cải xã hội sẽ chính là nội dung quyết định cái được gọi là "định hướng xã hội chủ nghĩa" (như Nhà nước Việt Nam mong muốn thực hiện), hay là tính chất "xã hội" của nền kinh tế thị trường (như kiểu mẫu "nền kinh tế thị trường xã hội" được cổ võ áp dụng cho các nước đang phát triển).

Chưa nói đến định hướng đó thì vai trò điều chỉnh tối thiểu của hầu hết các Nhà nước đương đại cũng đã bao trùm một quy mô rộng: từ việc tác động tới quan hệ lao động và thị trường lao động, giới hạn nạn thất nghiệp, phân phối lại thu nhập qua thuế và các quỹ phúc lợi, sử dụng các khoản chi của chính phủ để phát triển y tế, giáo dục, hỗ trợ những nhóm người dễ bị tổn thương (như phụ nữ và trẻ em, các dân tộc thiểu số, người nghèo), cho đến bảo vệ môi trường. Trong các lĩnh vực này, cơ chế thị trường không nhất thiết đóng vai trò điều tiết bởi vì một mặt, đối với việc phát triển nguồn lực con người cần phải đầu tư dài hạn và không thể tính toán hiệu quả một cách giản đơn như đầu tư sản xuất và thương mại. Mặt khác, những mục tiêu xã hội mà Nhà nước có chức năng thực hiện không thể dựa trên cơ sở của cơ chế thị trường. Điều đó đòi hỏi Nhà nước phải có một hệ quan điểm rõ ràng trong chính sách tài chính công cộng và thực hiện nó một cách nhất quán.

Với tư cách người đầu tư kinh doanh, Nhà nước trực tiếp tham gia vào việc kinh doanh trong một số lĩnh vực. Ở Việt Nam hiện còn có những ý kiến khác nhau về việc Nhà nước tham gia kinh doanh. Một ý kiến cho rằng vì hiệu quả kinh doanh của khu vực Nhà nước thấp, nên Nhà nước chỉ

đầu tư và kinh doanh những gì mà khu vực tư nhân không làm. Một ý kiến khác mở rộng hơn khu vực hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước: sản xuất các hàng hoá và dịch vụ công cộng, đảm bảo phát triển kết cấu hạ tầng. Ý kiến thứ ba cho rằng khu vực nhà nước phải nắm "các đỉnh cao chỉ huy", phải khai phá các ngành mới và tạo hiệu quả lan truyền cho kinh tế tư nhân, hơn thế trong một thời gian dài nữa còn phải tích cực đầu tư vào các ngành tạo thu nhập cao cho ngân sách. Với chức năng như vậy, mặc dù khu vực nhà nước có thể chiếm tỷ trọng không lớn trong nền kinh tế nhưng nó có tác động dẫn dắt sự phát triển. Nếu chỉ xét đến lập luận về mặt kinh tế thuần túy, thì chủ trương của các cơ quan lãnh đạo cao nhất của Việt Nam là thuộc loại ý kiến này. Những lập luận về mặt kinh tế-chính trị và xã hội củng cố thêm cho vai trò "chủ đạo" của khu vực nhà nước trong nền kinh tế nhiều thành phần sẽ phải xây dựng.

3. Những công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động vào nền kinh tế

Những công cụ chính mà Nhà nước có thể sử dụng là: ngân sách Nhà nước, các chính sách kích thích (tài chính, tiền tệ, trao đổi quốc tế), các biện pháp điều chỉnh, các doanh nghiệp quốc doanh⁽³⁾. Các công cụ đó đều có thể có hai dạng tác động trực tiếp và gián tiếp đối với tăng trưởng và thay đổi cơ cấu kinh tế.

Thực tế là nếu tách riêng từng loại công cụ ra mà phân tích hiệu quả và khả năng áp dụng thì sẽ không khó đề xuất

(3) Về sự thay đổi của các lĩnh vực này xin xem: Viện Kinh tế học - Cái cách kinh tế ở Việt Nam: Kết quả và những vấn đề. Chủ biên Vũ Tuấn Anh. NXB Khoa học xã hội. Hà Nội 1994).

các kiến nghị về chính sách cho các cơ quan hoạch định chính sách của Nhà nước. Song nếu phối hợp các công cụ đó với nhau để nhằm vào một mục tiêu nào đó thì việc tính toán hiệu quả tổng hợp chung còn là nan giải. Đặc biệt, sự phối hợp các tổ chức chuyên môn của bộ máy Nhà nước đòi hỏi phải hình thành một cơ cấu tổ chức phù hợp.

Trên đây chỉ nêu lên một số vấn đề chính đang được nghiên cứu, thảo luận về các chức năng đang thay đổi và sẽ phải thực hiện của Nhà nước trong quá trình cơ cấu lại và phát triển tiếp tục nền kinh tế Việt Nam. Một số vấn đề trong số này sẽ được trình bày sâu hơn trong các bài viết tiếp theo đây của các đồng nghiệp Việt Nam.

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CÁC HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ

NGUYỄN MAI

Ủy ban nhà nước về hợp tác và đầu tư

1. Vào thời điểm tình hình kinh tế nước ta đang đi dần vào xu thế ổn định, thì vấn đề tốc độ tăng trưởng được đặt ra như là một vấn đề thời sự. Đã có được tốc độ gia tăng khoảng 7% GNP, 15% giá trị sản lượng công nghiệp và 20% kim ngạch hàng xuất khẩu trong năm 1992. Năm 1993 vẫn giữ được các tốc độ đó. Cũng có những lo ngại về việc " tái lạm phát " nếu đẩy nhanh hơn tốc độ tăng trưởng. Cũng có những ý kiến cho rằng, nên làm sụt giá đồng tiền Việt Nam khoảng 10-15% để kích thích hơn nữa xuất khẩu. Có lẽ không bao giờ người ta hết lo âu, kể cả khi tình hình kinh tế đang phát triển theo xu thế tích cực. Tôi không có ý định phân tích những lo âu đó, mà chỉ muốn nhắc đến chúng như là những vấn đề đã được biết; để nhấn mạnh rằng, *vấn đề tăng nhanh vốn đầu tư và tăng liên tục tốc độ tăng trưởng kinh tế trong một thời gian ít nhất vài thập kỷ, là vấn đề sống còn của dân tộc.*

Nước ta cần phải bù lại những năm tháng đã qua và phải lưu ý đến cả các nước xung quanh, những nước đã vượt nước ta một khoảng dài về trình độ phát triển kinh tế; mà nếu chúng ta không gia tăng tốc độ tăng trưởng thì chẳng những không thu hẹp được khoảng cách, lại có nguy cơ khoảng cách sẽ tăng lên khi bắt đầu thế kỷ 21.

Nước ta cần bao nhiêu vốn đầu tư trong hai thập kỷ sắp đến? Khó mà đưa ra được con số chính xác, nhưng mọi người đều biết rằng, để xây dựng cơ sở hạ tầng cho một nước có diện tích 326.000 km², với hơn 70 triệu dân, thì cần hàng trăm tỷ USD vốn đầu tư.

Những nước gần ta đã có được tốc độ tăng trưởng cao do họ đã gia tăng vốn đầu tư trong nhiều chục năm. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong "Báo cáo năm 1993" (World Development Report 1993) thì tỷ trọng vốn đầu tư so với tổng sản phẩm quốc nội (GDP) như sau: (%)

	1970	1991
Indônêsi	16	35
Philippin	21	20
Thái Lan	26	39
Trung Quốc	28	36
Xingapo	39	37
CH Triều Tiên	25	39

Trong khi ở nước ta, tỷ lệ vốn đầu tư trong nước so với GDP từ 1991 đến 1993 lần lượt là 4,8% và 12,7%.

2. Khuyến khích đầu tư trong nước, đồng thời thu hút vốn đầu tư nước ngoài là hai dòng chảy đổ vào cùng một

Theo kết quả của một vài cuộc điều tra, thì nguồn vốn trong dân còn lớn (có con số ước tính là 20 nghìn tỷ đồng trong năm 1993), nhưng chưa được huy động để đầu tư phát triển sản xuất. Phần quan trọng vốn tích lũy của các tầng lớp dân cư để xây nhà, mua sắm tài sản đắt tiền và quý hiếm.

Nước ta cũng bắt đầu nối lại quan hệ tín dụng với các tổ chức tài chính quốc tế như IMF, WB, ADB, một số nước đã viện trợ và cho nước ta vay ưu đãi. Nguồn vốn đầu tư này sẽ được tập trung vào xây dựng hạ tầng cơ sở.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài đã gia tăng nhanh chóng; năm 1988 mới có 320 triệu USD, 1993 có thể được 2,8 tỷ USD. Đã có trên 800 dự án với gần 7 tỷ USD vốn đầu tư. Trong đó, vốn thực sự đã đưa vào Việt Nam là 2,3 tỷ USD.

Vấn đề đặt ra hiện nay là, làm thế nào để thu hút được vốn đầu tư nước ngoài mà vẫn bảo đảm được những định hướng lâu dài, tạo ra nguồn lực của đất nước, để chuyển dần từ vốn bên ngoài là chủ yếu, sang sử dụng vốn trong nước là chủ yếu .

Cần lưu ý rằng, không một nhà đầu tư nào muốn bỏ vốn vào các công trình chỉ cho phép họ hoạt động trong một thời gian ngắn. Hoạt động đầu tư bao giờ cũng gắn yếu tố hiệu quả với thời gian. Quốc hội Việt Nam đã xác định thời gian cho dự án đầu tư dài nhất là 50 năm, đặc biệt có thể dài đến 70 năm.

Chúng ta có thể thực hiện được xu hướng tăng dần tỷ trọng vốn đầu tư trong nước bằng cách mua lại cổ phần và tăng tỷ trọng của vốn bên Việt Nam trong các dự án đầu tư quan trọng, và như vậy phải có chính sách để các doanh

con kênh, tạo ra nguồn lực cho đất nước hiện nay và trong những năm sắp đến.

Ở đây cũng khó, và theo tôi, cũng không nên nói đến dòng chảy nào là chính. Bởi vì, xét về lâu dài thì nguồn lực bên trong sẽ tăng dần và trở thành chủ đạo. Nhưng trước mắt, khi nguồn lực bên trong còn hạn chế, hơn nữa lại chưa tạo ra được môi trường đầu tư để huy động tối đa nguồn lực đó, thì nguồn lực từ bên ngoài chiếm tỷ trọng lớn hơn và đáp ứng cho những dự án đầu tư quan trọng nhất.

Tôi muốn nêu ra một ví dụ. Dầu khí chắc chắn sẽ là một ngành kinh tế quan trọng hàng đầu của đất nước. Từ việc khai thác dầu và khí, lọc dầu, hoá dầu cho đến việc sử dụng các vật liệu từ dầu mỏ, nước ta sẽ xây dựng một ngành công nghiệp mũi nhọn. Thế nhưng hiện nay dầu khí chủ yếu phải sử dụng vốn nước ngoài. Liên doanh dầu khí Việt - Xô sử dụng vốn vay của Liên Xô cũ; 26 dự án thăm dò dầu khí đã được cấp giấy phép với vốn đầu tư cho giai đoạn thăm dò là 1,4 tỷ USD, là vốn của các công ty nước ngoài. Một liên doanh mới sắp ra đời để xây dựng một nhà máy lọc dầu 5,5 triệu tấn, cũng chủ yếu là vốn nước ngoài.

Theo thống kê thì tổng vốn đầu tư của nhà nước năm 1993 khoảng 3 tỷ USD, trong đó:

Vốn ngân sách khoảng 1 tỷ USD.

Vốn của doanh nghiệp và dân cư 1 tỷ USD.

Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài hơn 1 tỷ USD.

Có một sự trùng hợp lý thú, gần như 3 nguồn vốn khác nhau đều có chung một số lượng vốn đầu tư như nhau.

ng nghiệp Việt Nam tích lũy trong quá trình hợp tác với bên ngoài. Đồng thời, trong từng ngành có thể bước đầu mạnh dạn cho các nhà đầu tư bên ngoài bỏ vốn 100% vào nhiều dự án. Sau một thời gian, khi các doanh nghiệp Việt Nam đã tích lũy được vốn thì sẽ chuyển trọng tâm sang đầu tư trong nước vào những dự án mới của ngành đó.

Có hai khuynh hướng cần tránh: *Một là*, không mạnh dạn tạo ra môi trường thuận lợi cho đầu tư nước ngoài, nhất là khi ta chưa có nhiều vốn, làm mất cơ hội để tăng nhanh tốc độ tăng trưởng; *hai là*, thiếu các chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp trong nước để họ tích lũy vốn, trở thành các doanh nghiệp mạnh, có đủ sức đầu tư vào các công trình then chốt.

Các hoạt động đầu tư nước ngoài, cả vay, viện trợ của các tổ chức tài chính quốc tế và các chính phủ, cũng như đầu tư trực tiếp của các doanh nghiệp tư nhân cần phải hướng vào cả hai mục tiêu: tạo nguồn thu ngân sách ngày càng nhiều, để có vốn đầu tư từ ngân sách ngày càng lớn; đồng thời tạo ra vốn tích lũy cho các doanh nghiệp Việt Nam, để họ tái đầu tư mở rộng cho sự phát triển của đất nước. Không có một sự định hướng rõ ràng cho cả hai mục tiêu đó thì sẽ phát sinh lệch lạc, do vậy, cũng không thể tăng nhanh được vốn đầu tư trong nước.

Sự gia tăng vốn đầu tư trong 3 năm gần đây vừa cho phép xác định được xu hướng phát triển của những năm còn lại của thế kỷ thứ 20; vừa đặt ra hàng loạt những vấn đề về chính sách huy động vốn, các định hướng đầu tư, hiệu quả đầu tư, cũng như việc sử dụng các công cụ kinh tế, mà quan trọng nhất là hệ thống tài chính và tín dụng trong hoạt động đầu tư.

3. Từ khi chuyển sang cơ chế thị trường, vấn đề "vai trò của nhà nước" đã trở thành một vấn đề thực tiễn sinh động, vì trước đây, trong cơ chế cũ nhà nước hầu như làm hết mọi việc, lập kế hoạch, lo có vốn và phân phối vốn, lo cả sản xuất ra sản phẩm và phân phối sản phẩm, định cả giá mua và giá bán hàng hoá, v.v... Quán tính đó trong hoạt động của bộ máy nhà nước đã và đang là trở lực lớn đối với việc nâng cao hiệu quả các hoạt động kinh tế; bộ máy nhà nước can thiệp quá sâu vào chức năng kinh doanh vốn là của các doanh nghiệp; nhưng lại bỏ trống một phạm vi rộng lớn do thiếu pháp luật điều chỉnh và do không có sự phân công, hợp tác hữu hiệu giữa các bộ phận của bộ máy đó.

Cơ chế mới đòi hỏi phải cấu trúc lại bộ máy nhà nước và đổi mới hoạt động của bộ máy đó trên cơ sở các chức năng thích ứng với đòi hỏi của đời sống kinh tế.

Cấu trúc lại và đổi mới hoạt động của bộ máy nhà nước phải dựa vào các căn cứ sau đây:

- Tách rời chức năng quản lý nhà nước với chức năng kinh doanh. Đó là hai chức năng của các bộ máy được cấu trúc hoàn toàn khác nhau. Hai chức năng đó vừa cần thiết đối với xã hội, bổ sung cho nhau, nhưng lại đối lập với nhau xét về phương diện quản lý.

- Bộ máy nhà nước là một tổng thể các cấu trúc theo chiều dọc và chiều ngang, để thực hiện quản lý kinh tế - xã hội trên cơ sở luật pháp, các cấu trúc của bộ máy cùng có chung một mục đích là nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của các lĩnh vực hoạt động. Do vậy nó vừa chỉ dẫn, vừa điều phối để đảm bảo phân phối hài hoà lợi ích của nhà nước - thông qua thuế và các công cụ khác, và lợi ích các doanh nghiệp.

- Trong khi đó, các doanh nghiệp được lập ra trước hết là vì nhu cầu của thị trường và vì lợi nhuận mà doanh nghiệp đó có thể thu được. Các doanh nghiệp phải phục vụ cho lợi ích chung của xã hội, nhưng cũng luôn tìm cách giảm thiểu các khoản đóng góp cho xã hội. Cơ chế vận hành các doanh nghiệp phải thích nghi thường xuyên với sự biến động của thị trường và nguồn cung ứng cho xí nghiệp.

Trong nhiều năm qua, cải cách bộ máy nhà nước và cải tổ hệ thống kinh doanh đã được triển khai, nhưng xem ra kết quả chưa được như mong muốn.

Sở dĩ có tình trạng đó là do chúng ta mới dừng đến cái vỏ của các cấu trúc, trong khi cuộc sống đòi hỏi phải sắp đặt lại chính các cấu trúc.

Ít nhất, cần chú ý đến các nội dung sau đây khi cấu trúc lại bộ máy nhà nước và nâng cao năng lực của bộ máy đó.

Thứ nhất, cần có một hệ thống quan điểm rõ ràng và nhất quán trong việc xây dựng các loại doanh nghiệp ở nước ta, không chỉ nói về quốc doanh hay tư nhân, mà còn bao quát cả xu hướng hình thành một số tập đoàn mạnh, đồng thời có hàng vạn xí nghiệp trung, tiểu. Các loại hình xí nghiệp được hình thành theo tiêu chuẩn hiệu quả kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở đó, xem lại các luật pháp đã có, bao gồm luật công ty, doanh nghiệp tư nhân, các luật thuế, ngân hàng, tín dụng, đầu tư nước ngoài... để sửa đổi, bổ sung, hoàn chỉnh thành một hệ thống pháp luật kinh tế cùng chung một định hướng.

Thứ hai, cần thực hiện nhanh chủ trương bỏ cấp chủ quản doanh nghiệp, để tách rời lợi ích của doanh nghiệp với lợi ích trực tiếp của cấp chủ quản; đồng thời cải tổ một cách cơ bản việc hình thành và phân phối ngân sách nhà nước làm cho các cấp chính quyền không vì "tăng thu ngân sách" mà đối lập lợi ích cục bộ với lợi ích chung. Đây là các công việc cần được làm đồng thời, từ đó xây dựng một hệ thống cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương có lợi ích thống nhất.

Việc cấu trúc lại bộ máy nhà nước không nên làm theo kiểu sắp xếp lại trên cơ sở bộ máy cũ. Thực tế chứng minh rằng, quán tính không dễ gì khắc phục nếu như không đổi mới chính cấu trúc bộ máy, do vậy, cần có sự chuẩn bị kỹ, tính toán chi tiết, để cải tổ cơ bản bộ máy hành chính, theo hướng hình thành một bộ máy mới, được cấu trúc theo các chức năng do đòi hỏi khách quan của cuộc sống. Ở đây cũng liên quan cả con người trong bộ máy đó, vừa phải kế thừa con người của bộ máy cũ, nhưng cũng cần nhanh chóng đào tạo lại và đổi mới hàng loạt những người đã tỏ ra không thích ứng được với yêu cầu quản lý nhà nước trong cơ chế mới.

Thứ ba, cần lưu ý đến những vấn đề cấp bách do sự gia tăng vốn đầu tư cả trong nước và ngoài nước đặt ra. Đó là, nghiên cứu để xây dựng các chính sách huy động vốn, hình thành thị trường vốn, thị trường chứng khoán, hướng người dân làm quen dần với việc kinh doanh cổ phiếu, có các định chế đảm bảo lợi ích của họ... có như vậy mới biến các khoản tiền nhàn rỗi của dân cư thành vốn đầu tư. Cần nghiên cứu để có những ưu đãi cho các đầu tư trong nước cũng như để ưu đãi cho đầu tư nước ngoài; có một chương trình để từ

nay đến cuối thập kỷ này xây dựng một luật đầu tư thống nhất cả cho trong nước và ngoài nước.

Thứ tư, cải cách cơ bản các quy chế và thủ tục hiện đang rất phức tạp, là chỗ dựa cho tệ quan liêu và nạn sách nhiễu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước.

Từng ngành, từng địa phương phải có quy hoạch phát triển và dần dần xây dựng các dự án đầu tư, trong đó có dự án đầu tư bằng vốn huy động của các doanh nghiệp, của địa phương; có dự án thực hiện bằng vốn vay quốc tế; có dự án đầu tư trực tiếp của các công ty tư nhân nước ngoài. Đó là một công việc quan trọng để nước ta có thể chủ động trong việc sử dụng các nguồn vốn đầu tư cho sự phát triển kinh tế của đất nước.

Mỗi bộ cần thẩm tra các quy chế và thủ tục đã ban hành trên cơ sở bảo đảm thực hiện luật pháp, phải đơn giản thủ tục cho những đối tượng thực hiện biết rõ việc bắt đầu và kết thúc như thế nào, cần làm gì, với ai, cần bao nhiêu chi phí. Sự mập mờ trong thủ tục hành chính là tình trạng đáng lo ngại hiện nay.

Cuối cùng, trong hoạt động đầu tư, các công cụ tài chính và tín dụng nếu sử dụng tốt sẽ là hai công cụ mạnh mẽ kích thích; ngược lại, sẽ là kìm hãm hoạt động đầu tư, ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng. Nên chăng cần ưu tiên cho việc cải cách và hiện đại hoá các công cụ tài chính và tín dụng. Đặt đúng vị trí của chúng, hiểu rõ vai trò của chúng để xem xét cả luật pháp, bộ máy, phương tiện và con người trong cả hai bộ máy đó; có như vậy mới có được hai đầu máy với công suất lớn và hiệu suất cao để kéo cả đoàn tàu kinh tế của đất nước tăng nhanh vận tốc trong thời gian tới.

DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH CẤU TRÚC LẠI NỀN KINH TẾ Ở VIỆT NAM

ĐỖ HOÀI NAM

Viện Kinh tế học

Doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận cấu thành quan trọng của khu vực kinh tế nhà nước. Trong quá trình kinh tế thị trường ở Việt Nam, các doanh nghiệp nhà nước đã từng bước chuyển dịch cơ cấu và đổi mới về cơ chế quản lý. Bài viết này tập trung làm rõ những quan điểm về cải cách doanh nghiệp nhà nước, khẳng định những thành công bước đầu và phác hoạ một số phương hướng chủ yếu.

1. Doanh nghiệp Nhà nước trước cải cách

1.1- Trước cải cách, lực lượng doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đã hình thành và phát triển với một cơ cấu tương đối hoàn chỉnh, có mặt ở tất cả các lĩnh vực, các ngành và địa phương và bao gồm các doanh nghiệp nhà nước thuộc bộ, tỉnh (thành phố) và huyện (quận, thị xã) quản lý. Lực lượng này giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và nắm 100 % các ngành then chốt như điện, khai khoáng, luyện kim,

chế tạo máy công cụ, hoá chất, nhiên liệu, xi măng, bưu điện viễn thông, giao thông đường sắt và đường thủy, ngoại thương, ngân hàng, quốc phòng và an ninh. Trong công nghiệp sản xuất hàng tiêu dùng nội địa và xuất khẩu, lực lượng doanh nghiệp nhà nước cũng chiếm tỷ trọng tuyệt đối lớn hoặc phần lớn ở nhiều sản phẩm chủ yếu như : 100 % hàng dệt kim và thuốc chữa bệnh, 100 % bia, 90 % quạt điện, 85 % giấy viết, 75 % vải mặc, 70 % xe đạp hoàn chỉnh...

1.2 - Các doanh nghiệp nhà nước chiếm khoảng 85 % vốn cố định của nền kinh tế, 90 % lao động có kỹ thuật, cán bộ khoa học và quản lý đào tạo có hệ thống của cả nước. Nhà nước cũng đã ưu tiên dành nhiều nguồn lực để phát triển các doanh nghiệp nhà nước. Chỉ tính riêng trong khoảng 10 năm từ năm 1976 đến năm 1985, Nhà nước đã phân bổ khoảng 60 - 70 % vốn đầu tư của toàn bộ nền kinh tế và trên 90 % vốn tín dụng với lãi suất ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước.

1.3 - Hàng năm các doanh nghiệp nhà nước đóng góp khoảng 35 - 40 % tổng sản phẩm xã hội và 28 - 30% thu nhập quốc dân. Phần thu của ngân sách nhà nước từ doanh nghiệp nhà nước và thông qua doanh nghiệp nhà nước là phần thu lớn nhất và dao động hàng năm trong khoảng 60 - 70 %.

1.4 - Cũng như nhiều nước khác, việc phát triển các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam là một tất yếu khách quan. Trong những năm chiến tranh mặc dù còn có những mặt yếu kém nhưng về cơ bản các doanh nghiệp nhà nước và cơ chế kế hoạch hoá tập trung đã có những đóng góp quyết định trong việc huy động các nguồn lực cho thắng lợi của cuộc

chiến tranh, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước và bảo vệ sự toàn vẹn lãnh thổ.

1.5 - Việc cả nước chuyển từ thời chiến sang thời bình đã tạo môi trường mới và đặt ra những nhiệm vụ mới cho các doanh nghiệp nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu hàn gắn các vết thương chiến tranh, khôi phục và phát triển kinh tế. Nhưng việc tiếp tục duy trì cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu và bao cấp trong toàn bộ nền kinh tế và đặc biệt trong khu vực doanh nghiệp nhà nước đã làm bộc lộ những yếu kém nghiêm trọng của các doanh nghiệp nhà nước. Những yếu kém đó là .

a) Năng suất chất lượng và hiệu quả rất thấp. Toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước không vượt qua ngưỡng cửa tái sản xuất giản đơn. Tính chung trong vòng 10 năm từ 1976 đến 1985 tỷ lệ chi cho các doanh nghiệp nhà nước và thu từ các doanh nghiệp nhà nước là 3 : 1.

b) Nhà nước bao cấp và quyết định giá đầu vào và quyết định giá đầu ra, doanh nghiệp nhà nước không cần và không phải tính toán hiệu quả kinh doanh. Doanh nghiệp bị thua lỗ thì đã có Nhà nước gánh chịu.

c) Tính chất bình quân hoá trong phân phối thu nhập đã làm suy yếu động lực kích thích người lao động làm việc có năng suất, chất lượng và hiệu quả.

d) Bộ máy quản lý doanh nghiệp cồng kềnh, nhiều cấp trung gian với chức năng chồng chéo và hiệu năng rất thấp. các cơ quan quản lý thường can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh thường ngày của doanh nghiệp. Vai trò của Nhà nước và vai trò của doanh nghiệp, hành vi của chính

phủ và hành vi của các doanh nghiệp, tài chính quốc gia và tài chính doanh nghiệp đã không được tách biệt rõ ràng.

2. Cải cách doanh nghiệp nhà nước trong quá trình chuyển từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường.

2.1 - Những nội dung cơ bản về cải cách doanh nghiệp nhà nước.

2.1.1 - Trên cơ sở kết quả và kinh nghiệm của những bước tìm tòi, thử nghiệm ở những năm cuối của thập niên 70 và nửa đầu của thập niên 80, Đại hội toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986 đã có những quyết định có tính chất bước ngoặt về công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam. Những luận điểm cơ bản của cuộc cải cách kinh tế là :

a) Chuyển từ nền kinh tế thuần khiết với hai hình thức sở hữu, hai khu vực kinh tế là kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể sang nền kinh tế hỗn hợp nhiều hình thức sở hữu, nhiều khu vực kinh tế đan xen nhau và bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau. Khu vực kinh tế tư nhân được Nhà nước khuyến khích và tạo môi trường phát triển lâu dài.

b) Chuyển từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường có quản lý của Nhà nước bằng luật pháp, chính sách và theo kế hoạch định hướng.

c) Chuyển từ nền kinh tế khép kín sang nền kinh tế mở cửa, hoà nhập và tham gia vào phân công lao động quốc tế và khu vực.

d) Chuyển từ nền kinh tế chủ yếu hướng vào thay thế nhập khẩu sang nền kinh tế hướng mạnh vào xuất khẩu trên

cơ sở phát huy lợi thế so sánh của đất nước và lợi thế của nước đi sau.

Là một bộ phận trọng yếu của cải cách kinh tế, cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đã được tiến hành liên tục từng bước với những nội dung chủ yếu sau :

- Xác định doanh nghiệp nhà nước là một chủ thể kinh doanh độc lập trong nền kinh tế thị trường. Nhà nước đã trả lại cho doanh nghiệp nhà nước quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh. Sản xuất cái gì, sản xuất như thế nào và sản xuất cho ai do các doanh nghiệp tự quyết định theo những tín hiệu thị trường.

- Từng bước xoá bỏ độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước, tạo môi trường hình thành sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp thuộc các khu vực kinh tế.

- Thị trường hoá các doanh nghiệp nhà nước, áp dụng các nguyên tắc kỷ luật và thị trường nhằm từng bước cấu trúc lại khu vực doanh nghiệp nhà nước. Thực hiện sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước hiện có. Những doanh nghiệp không có đủ điều kiện thành lập lại thì cho phá sản.

- Thi hành chính sách lãi suất thực tế dương và tỷ giá hối đoái hiện thực. Giảm mạnh và đi đến xoá bỏ bao cấp qua ngân sách và ngân hàng đối với các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh những hàng hoá và dịch vụ tiêu dùng cá nhân vì mục tiêu lợi nhuận.

- Từng bước tách biệt hành vi của chính phủ và hành vi của doanh nghiệp, tài chính quốc gia và tài chính doanh nghiệp.

- Tiến hành thí điểm đồng thời chế độ khoán, cho thuê, đấu thầu và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước.

Các doanh nghiệp nhà nước với tư cách là chủ thể kinh doanh được xác định là trung tâm của cải cách. Trên cơ sở này, nhiều vấn đề thuộc về thị trường và nhà nước, tư nhân và chính phủ đã được giải quyết từng bước nhằm làm sống động và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước. Đặt các doanh nghiệp nhà nước trong môi trường kinh doanh của nền kinh tế thị trường, Nhà nước đã từng bước tích lũy được kinh nghiệm trong việc tác động bằng kinh tế là chủ yếu đến các hoạt động của các doanh nghiệp thông qua hệ thống luật pháp và chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là chính sách tài chính và tiền tệ.

2.2 - Những thành công bước đầu.

2.2.1 - Do cương quyết sắp xếp lại nên các doanh nghiệp nhà nước đã giảm nhiều về số lượng. Nếu như tháng 1 năm 1990 có 12.297 doanh nghiệp thì đến tháng 1-1992 còn 9300 và tháng 6 năm 1993 còn 6544 doanh nghiệp thực tế hoạt động, trong đó 1971 doanh nghiệp do trung ương quản lý và 4.573 doanh nghiệp do địa phương quản lý. Trong tổng số 2240 doanh nghiệp giảm so với đầu năm 1992 thì có 900 doanh nghiệp được giải thể hoặc chuyển đổi hình thức sở hữu và 1.340 doanh nghiệp được sáp nhập với các doanh nghiệp khác.

Việc xử lý các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh không hiệu quả đã là một giải pháp đúng hướng nhằm vừa có điều kiện tập trung các nguồn lực có hạn cho các doanh nghiệp kinh doanh có hiệu quả hơn, vừa giảm bớt gánh nặng cho nền kinh tế và ngân sách nhà nước.

Do được cấu trúc lại nên năm 1992 khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ còn chiếm 70 % tổng số vốn cố định của toàn bộ nền kinh tế. Mặc dù giảm tỷ trọng và số lượng nhưng mức đóng góp của khu vực này trong tổng sản phẩm quốc nội và thu nhập quốc dân hàng năm vẫn tăng. Theo báo cáo của Tổng cục Thống kê thì tỷ lệ đóng góp của kinh tế nhà nước trong ngân sách Nhà nước năm 1990: 65%, 1991: 69% và 1992: 73%.

2.2.2 - Thực sự nhờ những thử thách nghiệt ngã của thị trường mà nhiều doanh nghiệp nhà nước đã năng động hơn, chủ động gắn sản xuất với thị trường, đổi mới mặt hàng, đa dạng hoá sản phẩm, áp dụng công nghệ tiến bộ, nâng cao chất lượng sản phẩm, giảm chi phí nên đã khởi sắc, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước do trung ương quản lý. Những thành công bước đầu của thí điểm áp dụng chế độ khoán, cho thuê, đấu thầu kinh doanh ở một số doanh nghiệp nhà nước rất đáng khích lệ. Mặc dù nhà nước vẫn còn phải bao cấp cho khu vực doanh nghiệp nhà nước nhưng mức độ giảm đi rất nhiều.

2.2.3 - Đã từng bước phân định rõ nét hơn chức năng quản lý của nhà nước về mặt kinh tế và chức năng quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp.

Nhà nước đã tập trung vào nhiệm vụ tạo môi trường và hành lang cho các doanh nghiệp, ổn định kinh tế vĩ mô, xác lập những điều kiện thuận lợi để cho doanh nghiệp được tự chủ trong công tác kế hoạch hoá, tự chủ giá đầu vào và giá đầu ra (và giá cả của tuyệt đại bộ phận hàng hoá và dịch vụ được hình thành trên thị trường và theo quan hệ cung cầu), tự chủ về tài chính, thương mại hóa vật tư, quyền xuất nhập

khẩu trực tiếp và quyền hợp tác đầu tư, liên doanh trực tiếp với các đối tác nước ngoài. Nhà nước cũng đã thực hiện giao quyền sử dụng vốn cho các doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp này phải có trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn. Nhằm thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước, ở cấp chính phủ, bộ và cấp tỉnh (thành phố) đều thành lập ban chỉ đạo đổi mới doanh nghiệp nhà nước.

2.3. Những mặt tồn tại cơ bản :

2.3.1. Chưa đạt được tiến bộ căn bản trong việc chuyển dịch cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ. Doanh nghiệp nhà nước nhiều về số lượng nhưng phần lớn là quy mô nhỏ và rất phân tán.

Tất cả 53 tỉnh (thành phố) và 37 bộ và các cơ quan ngang bộ đều có doanh nghiệp nhà nước. Trong tổng số 6544 doanh nghiệp nhà nước được cấp giấy phép thành lập lại chỉ có 1% có số vốn trên 100 tỷ đồng (tương đương 10 triệu USD), 4,6% có số vốn trên 20 tỷ đồng, 30% có số vốn từ 1 tỷ đến 5 tỷ đồng và 58% có số vốn dưới 1 tỷ đồng. Trên 2/3 tổng số doanh nghiệp có số lao động dưới 300 lao động. Chỉ có khoảng 4% doanh nghiệp có trên 1000 lao động. Các tập đoàn kinh doanh mạnh có uy tín trên thương trường trong nước và thế giới chậm được hình thành. Còn thiếu nhiều doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng.

2.3.2 - Chỉ có 18% doanh nghiệp nhà nước có đầu tư công nghệ mới sau năm 1986, số doanh nghiệp còn lại có trình độ công nghệ từ năm 1960 trở về trước. Vì lẽ đó, sức cạnh tranh với những sản phẩm cùng loại trên thị trường thế giới và hàng ngoại trên thị trường trong nước rất yếu do chất lượng thấp, chi phí cao.

2.3.3. - Hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước rất thấp. Năm 1991, tỷ suất lợi nhuận bình quân tính trên vốn sử dụng là 4,9% và tỷ suất lợi nhuận bình quân trên doanh thu là 3,55%. Những chỉ tiêu này của năm 1992 là 4,8% và 3%. Trong khi đó chỉ số lạm phát năm 1991 là 40% và năm 1992 là 17,4%.

2.3.4 - Một số lĩnh vực như điện, xăng, xi măng, tình trạng độc quyền của doanh nghiệp nhà nước là rất lớn. Ưu thế độc quyền này không ít doanh nghiệp lợi dụng và khai thác tối đa trong việc quy định giá, hạn chế và bóp nghẹt cạnh tranh.

2.3.5 - Chưa có cơ chế hữu hiệu để kiểm tra, kiểm soát tài chính và kế toán của các doanh nghiệp nhà nước. Kỷ luật tài chính bị buông lỏng. Số doanh nghiệp thực hiện nghiêm chỉnh pháp lệnh nhà nước và kế toán thống kê không nhiều.

2.3.6 - Thu nhập của người lao động chưa thực sự gắn với năng suất, chất lượng và hiệu quả. Sự chênh lệch bất hợp lý về thu nhập của người lao động, đặc biệt của giám đốc giữa các doanh nghiệp, giữa các ngành và các vùng ngày càng lớn.

2.3.7 - Hệ thống luật pháp và hệ thống các chính sách chậm được hình thành một cách đồng bộ nhằm tạo điều kiện hỗ trợ và thúc đẩy quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước.

3. Một số phương hướng tiếp tục đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp nhà nước.

3.1 - Cấu trúc lại doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam là một quá trình. Cho đến nay, về cơ bản giai đoạn một của quá trình này đã được hoàn tất với nội dung chủ yếu là thị

trường hoá và công ty hóa các doanh nghiệp nhà nước. Ở giai đoạn tiếp theo, việc chuyển dịch cơ cấu ngành và cơ cấu sở hữu sẽ là một trong những nội dung trọng tâm. Phạm vi và giới hạn giữa khu vực kinh tế nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân sẽ được xác định rõ ràng.

3.2 - Được tiếp tục duy trì, củng cố và phát triển là các doanh nghiệp nhà nước thuộc nhóm ngành kết cấu hạ tầng vật chất và hạ tầng xã hội, công nghiệp cơ bản, mũi nhọn và non trẻ, an ninh và quốc phòng. Đó là những ngành, lĩnh vực mà tư nhân không muốn hoặc không có khả năng và uy tín để đầu tư nhưng lại là cơ sở kinh tế cần thiết cho sự tăng trưởng nhanh và bền vững của toàn bộ nền kinh tế và đảm bảo cho nhà nước thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội - văn hoá - môi trường của mình. Trong giai đoạn đầu của sự tăng trưởng của nền kinh tế ở Việt Nam, khu vực kinh tế nhà nước cần và phải đóng vai trò then chốt, là giá đỡ tạo tiền đề và môi trường cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Khu vực kinh tế nhà nước không thể hoạt động có hiệu quả nếu đặt nó biệt lập và đối kháng với khu vực kinh tế tư nhân. Cả hai khu vực này đều cần nhau, cái này làm tiền đề cho sự phát triển của cái kia và ngược lại.

3.3 - Những doanh nghiệp nhà nước còn lại sẽ được đa dạng hoá sở hữu, tư nhân hoá từng phần hoặc toàn bộ với bước đi thích hợp với từng ngành và từng vùng. Các hình thức khoán, cho thuê, đấu thầu kinh doanh và cổ phần hoá sẽ được áp dụng đồng thời và đồng bộ trong các doanh nghiệp nhà nước.

3.4 - Đẩy nhanh việc hình thành một số tập đoàn, công ty mạnh có sức cạnh tranh trên thị trường trong nước và

thế giới ở một số ngành bưu chính viễn thông, xi măng, điện, dầu mỏ, hàng không, vận tải biển, rượu, bia, dệt - may...

3.5 - Tạo tiền đề để thành lập thị trường chứng khoán ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội để hỗ trợ và thúc đẩy quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước.

3.6 - Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước và quản lý doanh nghiệp trong khuôn khổ đẩy mạnh cải cách kinh tế đồng thời và đồng bộ với cải cách hành chính. Từng bước xóa bỏ sự phân biệt giữa kinh tế trung ương và kinh tế địa phương và vai trò chủ quản các bộ và ủy ban nhân dân tỉnh (thành phố) tập trung vào chức năng quản lý nhà nước về mặt kinh tế đối với tất cả các khu vực kinh tế.

3.7 - Hoạch định các chính sách vĩ mô và hệ thống luật pháp cần thiết để hỗ trợ cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước.

3.8 - Đẩy mạnh việc đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước có tri thức kinh doanh, năng lực quản lý và am hiểu pháp luật, dám chấp nhận mạo hiểm, rủi ro trong kinh doanh và trung thành với lợi ích của nhà nước, trung thành với lợi ích của công ty và người lao động.

3.9 - Hiện nay một chương trình tổng thể, hệ thống và đồng bộ về cải cách doanh nghiệp nhà nước đang được soạn thảo. Chương trình này thể hiện rõ những quan điểm phương hướng giải quyết và giải pháp cơ bản, tính toán lộ trình và bước đi, cân nhắc kỹ những ảnh hưởng về mặt xã hội, thống nhất và có quyết tâm cao từ trung ương đến địa phương, doanh nghiệp và dân chúng.

CẢI CÁCH BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC PHÙ HỢP VỚI ĐỔI MỚI KINH TẾ

ĐOÀN TRỌNG TRUYỀN

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Vai trò và chức năng quản lý của nhà nước trong nền kinh tế thị trường

1.1. Xuất phát từ mối quan hệ giữa nhà nước (kiến trúc thượng tầng) và kinh tế (kết cấu hạ tầng), từ đặc điểm nhà nước sở hữu công cộng và chức năng nhà nước quản lý toàn xã hội, từ đặc điểm cơ cấu nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần và cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH..., chúng ta có thể xác định rõ vai trò và chức năng của nhà nước quản lý nền kinh tế thị trường nói chung và nền kinh tế quốc doanh nói riêng. Cần phân biệt quản lý nhà nước (hay gọi là hành chính - kinh tế) với quản lý kinh doanh, tìm ra những đặc trưng phân biệt và mối quan hệ biện chứng giữa hai mặt quản lý; tìm ra những công cụ và biện pháp của nhà nước để quản lý nền kinh tế vĩ mô theo cơ chế thị trường và tác động vào kinh tế vĩ mô, các đơn vị kinh tế thuộc các thành phần khác nhau theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đặc biệt phải định rõ phương thức kết hợp vận dụng các quan hệ thị trường và phương pháp kế hoạch hóa, là một vấn đề có nội dung rất phong phú và phức tạp cả về lý luận cũng như thực tiễn quản lý. Ở đây không đi sâu vào bản thân cơ chế thị trường và quản lý kinh doanh, mà chủ yếu là bàn về phương thức và bộ máy nhà nước quản lý nền kinh tế, để phát huy mọi năng lực sản xuất và bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa.

1.2. Nền kinh tế hàng hóa và cơ chế thị trường không làm giảm nhẹ sự quản lý của nhà nước, vô luận là nhà nước tư bản chủ nghĩa hay nhà nước xã hội chủ nghĩa. Hơn nữa chúng ta xây dựng cơ cấu kinh tế hàng hóa nhiều thành phần và áp dụng cơ chế thị trường theo định hướng XHCN và mở rộng quan hệ quốc tế đi vào thị trường thế giới không phân biệt chế độ chính trị - kinh tế thì càng đòi hỏi sự quản lý của Nhà nước trong giai đoạn quá độ lên CNXH.

Vấn đề là phương thức quản lý của Nhà nước như thế nào để vận dụng đầy đủ các quy luật và yêu cầu khách quan của bản thân nền kinh tế thị trường, nhưng lại phải bảo đảm định hướng XHCN, không để cho nền kinh tế vận động một cách tự phát đi theo con đường tư bản chủ nghĩa. Tất cả những vấn đề nghiên cứu ở trên tạo cái khung của nhà nước về chính trị, pháp luật, hành chính... để cho nền kinh tế vận động theo cơ chế thị trường thực sự dân chủ nhưng cũng rất có trật tự trong hệ thống chính trị và chế độ kinh tế được Hiến pháp và pháp luật quy định.

Kinh tế thị trường là tự do làm giàu trong khuôn khổ luật pháp, bình đẳng trong cạnh tranh (không đặc quyền, không đẳng cấp, không ngăn cách), năng động trên thị

trường để tiêu thụ nhanh (số lượng, mặt hàng, chất lượng, giá cả...) để tìm lợi thế tối đa. Nhưng thị trường tự nó cũng mang nhiều nhân tố đẻ ra bệnh tật (đầu cơ, buôn lậu, tham nhũng, trốn thuế...). Nhưng không có nền kinh tế thị trường và không có chế độ kinh tế nào có tự do tuyệt đối, mà đều có sự quản lý vĩ mô của Nhà nước. Một bộ máy Nhà nước và một cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động tốt của Nhà nước, tức là một nền hành chính quốc gia tốt là phải thích ứng với những đòi hỏi của kinh tế thị trường, kích thích, ủng hộ, hướng dẫn mặt tích cực của nó và ngăn chặn, bài trừ, trừng trị mặt tiêu cực của nó.

1.3. Trên cơ sở nhận thức về vai trò của nhà nước quản lý kinh tế vĩ mô trong nền kinh tế thị trường, và nhà nước chủ sở hữu những tư liệu sản xuất cơ bản, những ngành, những cơ sở then chốt của nền kinh tế quốc dân, nhà nước có những chức năng:

- Định hướng phát triển;
- Định khung pháp lý;
- Khuyến khích, hỗ trợ phát triển đúng hướng;
- Điều tiết, phối hợp;
- Trọng tài: bảo vệ công bằng xã hội và quyền lợi quốc gia.

Nhà nước thực hiện các chức năng ấy bằng các nhiệm vụ: đề ra chiến lược, chính sách, kế hoạch, định hướng phát triển kinh tế - xã hội tiến lên CNXH, ra các quy định pháp luật để tạo môi trường pháp lý; tạo kết cấu hạ tầng (thường là tốn kém và không có lãi) cho sự phát triển; đào tạo công nhân, cán bộ; cung cấp thông tin, hướng dẫn các doanh

ngiệp hoạt động... những ngành, những cơ sở then chốt mang tính chiến lược mà tư nhân không thể hay không muốn làm; sử dụng những công cụ điều tiết vĩ mô và vi mô (tiền tệ, tín dụng, thuế, quỹ tiết kiệm, bảo hiểm, giá lương...).

2. Cơ cấu kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế mới đòi hỏi phải cơ cấu lại bộ máy quản lý ngành và bộ máy quản lý lãnh thổ theo nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ

2.1. Trước tiên cần phải phân tích cơ cấu kinh tế - xã hội chung của nền kinh tế quốc dân, cơ cấu kinh tế ngành, cơ cấu kinh tế - xã hội lãnh thổ; xóa bỏ sự phân biệt máy móc, chia cắt giữa kinh tế trung ương và kinh tế địa phương, tuy có bộ phận kinh tế do trung ương quản lý và bộ phận kinh tế do chính quyền địa phương quản lý, nhưng về kinh tế là nằm trong cơ cấu kinh tế chung, thống nhất trong một ngành hay một lãnh thổ thống nhất, không có cơ cấu kinh tế trung ương riêng, cơ cấu kinh tế địa phương riêng; xác định rõ và phân biệt rõ nội dung của quản lý thống nhất, tập trung của nhà nước (trung ương), quản lý thống nhất theo ngành, quản lý thống nhất theo lãnh thổ; không lẫn lộn giữa ngành (phạm trù kinh tế), liên hiệp ngành (phạm trù tổ chức kinh doanh theo ngành), với bộ (phạm trù tổ chức bộ máy nhà nước) là cơ quan của chính phủ quản lý nhà nước các ngành, lĩnh vực được phân công; phân biệt cơ cấu kinh tế - xã hội lãnh thổ với chính quyền địa phương quản lý nhà nước trên lãnh thổ; khắc phục quan điểm và thực tiễn lệch lạc là nhà nước, chính phủ và các bộ trung ương quản lý công việc của trung ương, chính quyền địa phương và các sở, ty quản lý công việc của địa phương.

2.2. Yêu cầu quản lý thống nhất theo ngành và lĩnh vực cao hay thấp là tùy điều kiện phát triển và đặc điểm của từng ngành hay lĩnh vực; như nó nhằm yêu cầu phát triển thống nhất về mặt chiến lược, quy hoạch và phân bổ đầu tư tạo ngành; chính sách về tiến bộ khoa học - kỹ thuật; cơ chế, chính sách được thể chế hóa thành pháp luật; đào tạo đội ngũ cán bộ khoa học - kỹ thuật và quản lý, công nhân lành nghề.

2.3. Yêu cầu quản lý thống nhất theo lãnh thổ là bảo đảm sự phát triển tổng thể các ngành, các lĩnh vực, các mặt hoạt động chính trị - khoa học - văn hóa, xã hội trên một đơn vị hành chính - lãnh thổ nhằm thực hiện sự quản lý nhà nước toàn diện và khai thác tối đa và có hiệu quả cao nhất mọi tiềm năng trên lãnh thổ, không phân biệt ngành, thành phần, kinh tế - xã hội, cấp nhà nước quản lý trực tiếp.

2.4. Sự quản lý theo ngành hay lĩnh vực và sự quản lý theo lãnh thổ tất yếu phải được kết hợp và thống nhất với nhau theo luật pháp nhà nước và dưới sự điều hành thống nhất của hệ thống hành chính nhà nước. Từ đó cần cơ cấu lại bộ máy quản lý các ngành (bộ) trong phạm vi cả nước, xuyên qua các đơn vị lãnh thổ; không tổ chức ra quá nhiều bộ tương ứng với sự phân công xã hội ra ngày càng nhiều ngành kinh tế - kỹ thuật, mà là tinh giảm bớt các bộ kinh tế mang tính chất quản lý tổng hợp hơn về mặt quản lý nhà nước. Trái lại, tăng cường các cơ quan quản lý lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực nghiên cứu chiến lược, qui hoạch, kế hoạch dài hạn, và các lĩnh vực tài chính, tiền tệ, kế toán, kiểm toán...

3. Phân biệt tổ chức và kết hợp sự quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh và sự nghiệp

3.1. Cần đề ra những tiêu chuẩn (hay đặc trưng) phân biệt tổ chức và nội dung quản lý nhà nước với nội dung và tổ chức quản lý kinh doanh và quản lý sự nghiệp. Sự phân biệt đó dựa trên cơ sở: phân tích vấn đề sở hữu, các chế độ và hình thức sở hữu, nội dung kinh tế - xã hội và pháp lý của sở hữu; nghiên cứu vấn đề quản lý các thành phần kinh tế khác nhau của các cấp chính quyền trên các đơn vị hành chính - lãnh thổ khác nhau; xác định sự quản lý nhà nước bằng quyền lực, theo pháp luật và sự quản lý kinh doanh, sự nghiệp theo chế độ tự quản...

Nhà nước nơi chung và bộ máy hành chính không can thiệp vào hoạt động sản xuất - kinh doanh - sự nghiệp trên những vấn đề mà luật qui định thuộc quyền tự quản của đơn vị kinh doanh hay đơn vị sự nghiệp. Nhưng trình độ phát triển kinh tế - xã hội ngày càng cao, các mối quan hệ xã hội ngày càng phong phú và phức tạp, sự phát triển nhanh chóng của cách mạng khoa học - kỹ thuật và công nghệ, trình độ dân trí được nâng cao ngày càng chi phối nhiều mặt của xã hội. Do xu hướng quốc tế hóa và theo chính sách kinh tế mở cửa, Nhà nước ngày càng phải can thiệp, nói đúng hơn là ngày càng chăm lo giữ vững quyền lợi quốc gia và tác động đến những yêu cầu của đời sống xã hội và của công dân. Xu hướng chung là phạm vi hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ngày càng mở rộng, đồng thời sự tham gia của nhân dân bằng những hình thức tổ chức và những hoạt động có tính chất bán công bán tư cũng ngày càng phong phú, đa dạng.

3.2. Song nguyên tắc chung vẫn là bộ máy hành chính nhà nước không bị biến thành một tổ chức kinh doanh hay sự nghiệp; không sa đà, ồm đồm, nhập cục và chạy theo kinh doanh; phải sắp xếp lại và tách guồng máy kinh doanh ra khỏi bộ máy nhà nước.

Nhà nước giữ đúng chức năng quản lý và phạm vi tác động của nền hành chính quốc gia của mình bằng hệ thống các văn bản pháp quy dưới luật và sự điều hành hàng ngày, trên cơ sở tôn trọng các quyền tự do dân chủ và phát huy sức sáng tạo của công dân, các quyền tự quản của các đơn vị kinh doanh và các đơn vị sự nghiệp.

3.3. Với một nền kinh tế thị trường phát triển, trong khuôn khổ một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và một nền pháp chế nghiêm ngặt thì không cần có cơ quan chủ quản như hiện nay. Nhưng trong một giai đoạn nhất định, việc giao cho bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thay mặt nhà nước làm một số nhiệm vụ và có quyền hạn quản lý nhà nước đối với những doanh nghiệp nhà nước lớn là cần thiết. Tuy vậy cũng cần khẳng định lại là bộ máy hành chính không can thiệp vào kinh doanh. Bộ và UBND không quản lý doanh nghiệp, nhưng quản lý chặt hoạt động kinh tế chủ yếu bằng pháp luật, trong đó cần hoàn chỉnh sớm các luật thương mại, kinh doanh, để cho bộ máy nhà nước và hệ thống hành pháp có đủ năng lực, phương tiện, cơ sở để quản lý ở tầm vĩ mô. Cần quan tâm đặc biệt một số lĩnh vực công tác như nghiên cứu chiến lược và kế hoạch dài hạn, tài chính, ngân hàng, thương mại, lao động, xã hội. Riêng ngân sách nhà nước là vấn đề có tầm quan trọng lớn trong nền hành chính quốc gia.

4. Mối quan hệ giữa bộ máy nhà nước trung ương và bộ máy chính quyền địa phương trong quản lý kinh tế

Nền kinh tế thị trường là một cơ cấu thống nhất, không có phân chia kinh tế trung ương và kinh tế địa phương như hai cơ cấu riêng biệt từ những vấn đề được xác định trên, mối quan hệ giữa trung ương và địa phương về quản lý kinh tế bao gồm những nội dung sau:

4.1. Xác định những vấn đề thuộc quyền của nhà nước (TW) không có phân cấp - phân quyền, như: những tài sản, tài nguyên thuộc quyền quốc gia; thuế, hải quan; quân đội; các quy định về quyền con người, quyền tự do, dân chủ và nghĩa vụ của công dân; pháp luật về dân sự, hình sự, hành chính, thương mại...; chế độ quản lý thuế khóa, tín dụng, tiền tệ; ngoại hối; quy chế về công vụ và công chức; tiền lương...

Đối với những lĩnh vực nói trên, được quy định trong hiến pháp, các đạo luật, pháp lệnh, và những văn bản pháp quy thuộc quyền lập quy, các cấp chính quyền địa phương phải tuân thủ và chấp hành nghiêm ngặt, chỉ được ra những quyết định để thi hành theo điều kiện cụ thể của địa phương.

4.2. Xác định những quyền sở hữu tài sản và những nhiệm vụ, quyền hạn về xây dựng và quản lý kinh tế của các cấp chính quyền địa phương - có phân biệt các cấp khác nhau. Có hai cách tiếp cận vấn đề:

- Hoặc mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ và mỗi cấp chính quyền địa phương đều là những pháp nhân công pháp, do đó có những quyền tương ứng về kinh tế và tài chính.

- Hoặc không nhất thiết mỗi đơn vị và mỗi cấp là pháp nhân công pháp, hay chỉ là pháp nhân không đầy đủ - tùy cơ cấu ngành - lãnh thổ, tùy thiết chế cơ cấu bộ máy nhà nước mà phân định cụ thể.

Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, có lẽ nên quy định cấp tỉnh - thành phố trực thuộc trung ương, ngoài việc quản lý hành chính nhà nước đối với các đơn vị kinh tế không phân biệt thành phần, còn có quyền sở hữu, có xây dựng và quản lý một số đơn vị kinh tế quốc doanh (sản xuất - xây dựng - thương mại - dịch vụ, công trình đô thị v.v...); còn các huyện, quận chỉ làm nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước đối với kinh tế cũng như đối với các lĩnh vực khác. Riêng cấp xã, do đặc điểm là đơn vị cơ sở, mang tính cộng đồng truyền thống, nên có cách xử lý riêng.

4.3. Một vấn đề luôn luôn phát sinh mâu thuẫn là nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương đối với các đơn vị kinh tế quốc doanh do các bộ trực tiếp quản lý nhà nước, cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ đối với các đơn vị kinh tế quốc doanh do chính quyền địa phương (tỉnh - thành phố) trực tiếp quản lý nhà nước. Đây là vấn đề cần làm rõ trên quan niệm vận dụng nguyên tắc kết hợp giữa quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ. Đó là quyền hành chính nhà nước của chính quyền địa phương trên lãnh thổ về các mặt (như tham gia quy hoạch lãnh thổ, bảo vệ pháp luật tài nguyên, môi trường, trật tự trị an, an toàn xã hội v.v...) đối với các cơ quan và doanh nghiệp của trung ương nằm và hoạt động trên địa bàn lãnh thổ.

4.4. Cũng cần nói thêm là trong khi xử lý vấn đề quản lý kinh tế và mối quan hệ giữa trung ương và địa phương

về quản lý kinh tế, không được xem nhẹ một tí nào quản lý các mặt an ninh, trật tự, văn hóa, xã hội. Một khuynh hướng không đúng đã từng diễn ra là nhiều cấp chính quyền địa phương, với quan niệm cũ về kinh tế địa phương - đi theo nó là ngân sách địa phương - đã quá thiên về xây dựng quốc doanh (sản xuất - thương mại - dịch vụ...) để có ngân sách địa phương, mà nhẹ hẫng chức năng quản lý hành chính nhà nước, và nhiệm vụ quản lý các mặt nội dung - văn hóa xã hội nói trên. Có thể nói sự phân cấp về những lĩnh vực này cho chính quyền địa phương có một ý nghĩa cực kỳ quan trọng, có quan hệ lớn đến vấn đề đấu tranh ngăn ngừa và chống mọi hiện tượng tiêu cực hiện nay trong xã hội.

5. Quản lý nhà nước về tài chính - kế toán

5.1. Quản lý nhà nước về tài chính, kế toán luôn luôn là một chức năng cực kỳ trọng yếu, nhất là đối với kinh tế hàng hóa theo cơ chế thị trường. Nhà nước nào với tư cách là công quyền cũng đều gắn liền với thuế, và nó luôn luôn nắm vững công cụ thuế và ngân sách. Ở đây vấn đề cần đặt ra là nhà nước ta quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường không còn dùng phương thức kế hoạch hóa tập trung theo chỉ tiêu pháp lệnh mà dùng cơ chế thị trường có định hướng, phải sử dụng các phương pháp và công cụ tài chính - kế toán như thế nào để xây dựng đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Từ thực trạng hiện nay, dựa trên những căn cứ có tính khoa học, đề xuất những chủ trương lớn để tăng cường vai trò, chức năng của nhà nước đối với lĩnh vực tài chính - kế toán.

5.2. Một khi đã xác định và phát triển quyền tự chủ kinh doanh của xí nghiệp, nhà nước quản lý vĩ mô thông qua hệ

thống tài chính - kế toán càng chặt chẽ và có hiệu lực hơn đối với tài chính - kế toán của xí nghiệp thuộc các hình thức sở hữu khác nhau. Bộ Tài chính và hệ thống ngân hàng (Ngân hàng Nhà nước và các ngân hàng chuyên doanh) trở thành một hệ thống rất năng động, linh hoạt, nhạy cảm trong nền kinh tế quốc dân và trong bộ máy quản lý của nhà nước. Nhà nước thông qua Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước, nắm vững những công cụ thống nhất từ trung ương đến cơ sở, như hệ thống thu thuế, kho bạc, hệ thống kế toán, kiểm toán..., không có phân cấp, phân quyền.

5.3. Trong quản lý nhà nước về tài chính - kế toán vấn đề quản lý ngân sách có một ý nghĩa rất quan trọng. Nó đảm bảo thực hiện đúng đắn quản lý nhà nước về kinh tế, văn hóa - xã hội theo đúng pháp luật của Nhà nước. Có hai phương thức xử lý vấn đề ngân sách địa phương:

- *Hoặc là*, ngân sách nhà nước là một thể chế thống nhất, không có cái gọi là ngân sách địa phương; hay nói cách khác, ngân sách địa phương chỉ là một dự toán nằm trong ngân sách nhà nước, do trung ương phân bổ theo nhu cầu và yêu cầu của địa phương và theo khả năng của trung ương.

- *Hoặc là* ngân sách nhà nước là một thể thống nhất, nhưng có phân biệt ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương là một ngân sách do chính quyền địa phương (cấp nào là pháp nhân công pháp) tự chủ quản lý (lập ngân sách, quyết định ngân sách, thực hiện ngân sách...), tuân thủ nghiêm túc pháp luật nhà nước (về tài chính - ngân sách - thuế khóa - kế toán quốc gia...). Như đã nêu ở trên, hội đồng nhân dân cấp nào mang tính pháp nhân công pháp thì được quyền quyết định một cách tự chủ ngân

sách địa phương theo nguyên tắc cân bằng thu chi, và luôn dưới sự kiểm soát, quản lý thống nhất của Nhà nước bằng luật pháp. Luật ngân sách và các luật khác (do Quốc hội quyết định) quy định rõ ràng, chính xác, cụ thể các nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương. Trung ương có thể trợ cấp hay không trợ cấp, nhưng trong khuôn khổ luật, chính quyền địa phương quản lý ngân sách của mình. Chính phủ, Bộ Tài chính kiểm tra việc lập, chấp hành và quyết toán ngân sách địa phương, bảo đảm đúng luật, tức chỉ kiểm tra về mặt hợp pháp (contrôle de légalité), không chi phối về mặt hợp lý (contrôle d'opportunité).

Nhà nước TW chi phối ngân sách địa phương bằng những cơ chế (được thể chế hóa thành luật) làm sao cho địa phương chủ động được trong khuôn khổ pháp luật. Ví dụ:

- + Bỏ chế độ thu điều tiết bằng tỷ lệ cho ngân sách địa phương, hàng năm thay đổi theo từng địa phương giàu nghèo khác nhau...; thay thế bằng chế độ nguồn thu về tỷ lệ điều tiết phân bổ cho ngân sách địa phương được cố định thống nhất cho các địa phương trong một thời gian dài.

- + Định cơ chế trợ cấp (trộn gói hay có mục tiêu cụ thể) cho các địa phương theo một chiến lược dài hạn, quy hoạch và phân bổ kinh tế trên các vùng lãnh thổ, các miền giàu - nghèo, các khu vực có ý nghĩa quan trọng về chiến lược kinh tế, về dân tộc, về quốc phòng...

- + Quy định có tính pháp luật các nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, chủ yếu cho văn hóa - xã hội - giáo dục phổ thông, đường sá địa phương, đô thị, rất hạn chế đầu tư kinh tế. Việc đầu tư kinh tế chủ yếu là huy động vốn tư

nhân, hợp tác xã, hay nguồn tích lũy của các xí nghiệp quốc doanh thuộc địa phương, có thể vay ngân hàng v.v...

Không dùng cơ chế nguồn thu của ngân sách địa phương là chủ yếu từ "kinh tế địa phương" và quốc doanh địa phương. Sau khi đã thống nhất chế độ thuế khóa bằng luật, thì không còn phân biệt nguồn thu từ kinh tế địa phương hay kinh tế trung ương. Nhưng cần quy định rõ loại thuế hay lệ phí nào thuộc nguồn thu của ngân sách địa phương, địa phương chỉ được thu theo đúng chế độ Nhà nước và do đó khắc phục tình trạng cục bộ, địa phương chủ nghĩa, tranh chấp về nguồn nông - lâm - hải sản, thị trường... giữa trung ương và địa phương. Các cấp chính quyền địa phương tuyệt đối không được tự ý đặt ra loại thuế hay lệ phí nào ngoài khuôn khổ luật pháp Nhà nước.

+ Phải định nguyên tắc ngân sách địa phương nhất thiết phải được xây dựng cân đối, tuyệt đối không được bội chi. Nếu cần và khả năng cho phép thì có trợ cấp ngân sách trung ương.

CHÍNH PHỦ HIỆU NGHIỆM CỦA SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TRUNG QUỐC

(So sánh trước và sau cải cách kinh tế)

SONG GUANG MAO

Viện Nghiên cứu Kinh tế

Viện Khoa học xã hội Trung Quốc

"Tối thiểu hoá" của Nozick (Nozick. R. 1974) và kế hoạch kinh tế tập quyền trung ương (nhà nước tương đối "tối thiểu hoá" cũng có thể gọi là nhà nước "tối đa hoá") là hai cực của chức năng nhà nước. Tuyệt đại đa số chức năng nhà nước trên thế giới đều nằm vào giữa hai cực này. Trung Quốc trải qua nhiều năm cải cách thể chế kinh tế, chức năng nhà nước hiện nay và từ giả cực "tối đa hoá", và hướng theo một cực khác để chuyển đổi nền kinh tế (đương nhiên mục tiêu thực hiện không phải là nhà nước "tối thiểu hoá"). Bài viết này không thể đề cập được toàn diện sự thay đổi chức năng của chính phủ trong quá trình cải cách kinh tế Trung Quốc, mà chỉ đề cập đến chức năng chính phủ đã thực hiện về phương diện phát triển kinh tế để phân tích mà thôi.

I. NHÀ NƯỚC HIỆU NGHIỆM CỦA PHÁT TRIỂN KINH TẾ TRƯỚC CẢI CÁCH.

Trước cải cách Trung Quốc mới (tân TQ) đã có lịch trình 30 năm phát triển (1949-1979). Nếu so sánh với trước kia thì thành quả phát triển kinh tế của 30 năm là tương đối nổi bật. Khởi điểm của sự phát triển kinh tế Trung Quốc có thể bằng một câu nôm na mà người dân Trung Quốc thường nói là "một bãi rác". Do bị phá hoại lâu dài của chiến tranh, nền kinh tế quốc dân Trung Quốc gặp nhiều khó khăn lớn. Trải qua xây dựng lại nền kinh tế trong những năm 50 và phát triển kinh tế trong những năm 70 và đến năm 79 bộ mặt kinh tế Trung Quốc mới phát sinh biến đổi mới.

Năm 1979, Trung Quốc có gần 400 ngàn xí nghiệp công nghiệp sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể, so với trước giải phóng 12 vạn xí nghiệp công nghiệp quy mô nhỏ, trang thiết bị lạc hậu đã tăng hơn 28 vạn xí nghiệp. Năm 1949 tổng giá trị tài sản cố định của xí nghiệp công nghiệp Trung Quốc có 12 tỷ đồng, đến 1979 đạt đến 498,2 tỷ đồng. Về nội dung vật chất lại càng không thể so sánh được. Trong 12 tỷ đồng nói trên bao gồm rất nhiều xưởng sửa chữa, lắp ráp và thao tác thủ công, máy móc thô sơ lạc hậu ; nhưng trong 498,2 tỷ lại bao gồm rất nhiều thiết bị mới kỹ thuật cao. Giá trị tổng sản lượng công nghiệp năm 1979 đã lên đến 468,1 tỷ, so với 14,2 tỷ đồng của năm 1949 tăng hơn 32 lần. Tính theo giá cả có thể so sánh thì GNP tăng hơn 6 lần, thu nhập quốc dân tăng 4,5 lần, phản ánh mức thu nhập cá nhân từ cư dân nông thôn cũng như thành thị và tiền tiết kiệm trong họ đã tăng lên 31 lần.

Đồng thời với sự phát triển đó, nguồn năng lượng, cơ sở sản phẩm công nghiệp và sản lượng nguyên liệu quan trọng cũng được nâng lên mức rất cao, sản lượng gang bình quân năm 1949 là 15,8 vạn tấn, đến 1979 tăng lên 3.448 vạn tấn, tăng gần 220 lần. Than đá sản lượng từ 32 triệu tấn/năm đã tăng lên 635 triệu tấn, tăng gần 19 lần, lượng điện phát ra từ 4,3 tỷ KW/giờ đã tăng lên 282 tỷ KW/giờ, tăng 65 lần, sản lượng dầu thô từ 12 vạn tấn tăng lên 10.615 vạn tấn, xi măng, gỗ, kính xây dựng (kính tấm)... trong thời gian 30 năm sản phẩm công nghiệp chủ yếu đều tăng từ vài chục đến 100 lần trở lên - (Niên giám Thống kê Trung Quốc năm 1988. Nhà xuất bản Thống kê Trung Quốc, Bắc Kinh. Trong văn bản này từ đây trở đi các tư liệu đều lấy ở các niên giám thống kê đó, xin không nhắc lại xuất xứ của tư liệu nữa).

Tài sản sáng tạo ra trong mỗi ngày công trực tiếp phản ánh mức phát triển kinh tế quốc dân Trung Quốc trong 30 năm trước cải cách kinh tế.

Biểu 1: Tài sản sáng tạo hàng năm của Trung Quốc.

(100 triệu nhân dân tệ)

Năm	Tổng giá trị XH sáng tạo ra trong mỗi ngày	Thu nhập quốc dân sáng tạo ra trong mỗi ngày	Tổng giá trị CN sáng tạo ra trong mỗi ngày	Tổng giá trị NN sáng tạo ra trong mỗi ngày	Vốn cố định tích lũy trong mỗi ngày
1949	1,5	11,911	11,38	11,89	0,16
1979	110	9,18	12,82	4,65	1,11

a) Chỉ gồm vốn cố định của các xí nghiệp Trung Quốc "tích lũy" được.

Trong 30 năm trước cải cách đến xây dựng nước Trung Quốc mới, tốc độ kinh tế tăng nhanh chủ yếu do mấy nguyên nhân sau đây :

1. Nhà nước tập trung quản lý và trực tiếp tham dự vào nền kinh tế.

2. Chế độ kinh tế lạc hậu, một loại chế độ mới kích thích sự nhiệt tình công tác của người lao động.

3. Điểm xuất phát (khởi điểm) của nền kinh tế Trung Quốc thấp, cơ cấu nhỏ, từ đó mà thể hiện tốc độ nhanh trong phát triển.

Ở đây chỉ phân tích nguyên nhân thứ nhất. Trong nguyên nhân này, nhà nước tập trung quản lý kinh tế cụ thể biểu hiện ở chỗ chế định và thực thi một loạt chính sách kinh tế có tính chất cưỡng chế có lợi cho tập quyền (tập trung quyền lực nhà nước) ; còn nhà nước trực tiếp tham dự vào kinh tế chủ yếu là thể hiện sự đầu tư trực tiếp, quy mô lớn về tài chính, về nhân lực của xã hội. Về hai mặt này, một mặt có thể xem là "phần mềm" của tác dụng nhà nước và một mặt nữa là "phần cứng" của tác dụng nhà nước đã phát huy. Trước hết nói về "mềm" tức là nói đến nhân tố chính sách kinh tế. Để đạt được mục đích tập trung quản lý kinh tế của nhà nước, trong hoạt động kinh tế vĩ mô phải chỉ định và thực thi chính sách chống thất thu và chống thất chi về tài chính, chính sách thống nhất quản lý tín dụng, chính sách tích lũy cao, chính sách ưu tiên phát triển công nghiệp... Đối với lĩnh vực kinh tế vĩ mô, thực hiện chính sách thống nhất

phân phối tư liệu sản xuất và xí nghiệp tự điều hoà vốn, nhà nước không bù lỗ. Nhà nước thống nhất chính sách sắp xếp lao động có việc làm, thống nhất đặt giá và chính sách giá nói chung. Không cần thiết nói rõ tình hình thực thi tất cả mọi loại chính sách, mà chỉ cần xem các chính sách có tính đại diện như chính sách tài chính và chính sách tích lũy cao sẽ thấy được cái chung.

Kết quả thực hiện chính sách chống thất thu tài chính là nhà nước tập trung được sức người, sức của ; thể hiện thu nhập tài chính chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong thu nhập quốc dân.

Biểu số 2 đưa ra con số tỉ trọng trong đó một số năm thống nhất thu tài chính là tiền đề của thống nhất chi. Chính sách thống nhất chi tài chính của nhà nước làm cho xí nghiệp không có bất cứ quyền lực tài chính nào, dù là từng khoản chi nhỏ cũng phải báo cáo lên cấp chủ quản xin phê duyệt.

**Biểu 2: Tỷ trọng thu nhập tài chính
chiếm trong thu nhập quốc dân**

(%)

Năm	1952	1953	1957	1958	1962	1963	1965
Tỷ trọng	31,2	31,4	34,2	34,7	33,9	34,2	34,1
Năm	1966	1970	1971	1975	1976	1979	
Tỷ trọng	35,2	34,4	35,9	32,6	32,0	32,9	

Chính sách tích lũy cao được xem xét là đòn bẩy quan trọng trong phát triển kinh tế tốc độ cao. Trước cải cách Trung Quốc là một quốc gia nghèo nằm trong các nước đang phát triển. Thu nhập quốc dân rất nhỏ nhưng nhân khẩu lại rất lớn. Trong tình hình như vậy thu nhập quốc dân lẽ ra phải dùng cho lĩnh vực tiêu dùng lớn hơn để trên cơ sở thoả mãn tiêu dùng mới tiến hành tích lũy. Nhưng ngược lại, chính sách tích lũy của Trung Quốc yêu cầu mọi người hi sinh tiêu dùng trước mắt, "thắt lưng buộc bụng" để phát triển kinh tế. Trong thời gian đó tỷ lệ tích lũy một số năm đạt trên 30%. Năm 1959 đạt mức cao nhất là 43,8%. Con số đó đã là tỷ lệ cao nhất trong thu nhập quốc dân mà ngày nay xem ra không có gì ngạc nhiên, song lúc bấy giờ là con số làm cho mọi người không thể tưởng tượng nổi. Sau này nhiều nhà kinh tế học chủ trương tích lũy của Trung Quốc không thể vượt quá 25 %. Nếu chủ trương đó là khoa học và hợp lý thì tỷ lệ tích lũy thực tế với chủ trương đó có cự ly tương đối lớn.

Ta lại xem phương diện cứng : "Cứng" tức là nhà nước trực tiếp đầu tư. Ở đây chỉ lấy ví dụ về đầu tư xây dựng cơ bản. Nếu đầu tư xây dựng cơ bản của tất cả các đơn vị nhà nước (sở hữu chế) thực hiện đều xem là đầu tư của nhà nước, đầu tư trong dự toán nhà nước cũng được xem là nhà nước (chính phủ) trực tiếp đầu tư thì trong biểu số 3 tới đây sẽ cho chúng ta thấy nhà nước trực tiếp đầu tư trước cải cách vẫn chiếm tỷ lệ rất cao.

Vì thiếu tư liệu từ 1949 đến 1952, nên chỉ trích từ 1953 đến 1979 mức đầu tư cho công ty xây dựng cơ bản tất cả là 556 tỷ 959 triệu đồng nhân dân tệ, chiếm 82,6 % tổng mức

đầu tư của các đơn vị xây dựng cơ bản quốc doanh. Trong thời kỳ này có thể chia làm 6 giai đoạn : Từ 1953 đến 1957 là thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất ; từ 1958 đến 1962 là kế hoạch 5 năm lần thứ hai ; từ 1963 đến 1965 là thời kỳ tự điều chỉnh ; từ 1966 đến 1970 là thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ tư và 1976 đến 1979 thuộc vào thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ 5. Trong đó, thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất được Nhà nước Trung Quốc và các nhà kinh tế học công nhận là thời kỳ phát triển kinh tế đạt thành tựu cao nhất trong 30 năm.

(Theo thể chế quản lý đầu tư của Trung Quốc tổng mức đầu tư vốn cố định nhà nước chia ra đầu tư xây dựng cơ bản, cách tân cải tạo đầu tư, đầu tư xây dựng các cửa hàng và đầu tư vốn cố định cho 4 bộ phận khác. Tỷ lệ đầu tư xây dựng cơ bản chiếm trên 80%).

Biểu 3: Xây dựng cơ bản:

Các đơn vị quốc doanh và nhà nước trực tiếp đầu tư.

(đơn vị 100 triệu đồng)

Năm	Các đơn vị quốc doanh đầu tư (đầu tư của nhà nước (1)	Nhà nước trực tiếp đầu tư (đầu tư trong dự toán nhà nước) (2)	Tỷ lệ đầu tư trực tiếp của nhà nước (3) = (2) : (1) %
1953	90,44	75,49	83,5%
1954	99,07	83,43	84,2-
1955	100,36	93,66	93,3-
1956	155,28	147,12	94,7-
1957	103,32	131,48	91,7-
1958	269,00	216,44	80,5-

Năm	Các đơn vị quốc doanh đầu tư (đầu tư của nhà nước (1)	Nhà nước trực tiếp đầu tư (đầu tư trong dự toán nhà nước) (2)	Tỷ lệ đầu tư trực tiếp của nhà nước (3) = (2) : (1) %
1959	349,72	272,07	77,8-
1960	388,69	301,75	77,6-
1961	127,42	93,87	73,7-
1962	71,26	60,25	84,5-
1963	98,16	84,69	86,3-
1964	144,12	123,96	86,0-
1965	179,61	163,09	90,8-
1966	209,42	188,30	89,9-
1967	140,17	124,86	89,1-
1968	113,06	103,79	91,8-
1969	200,83	181,60	90,4-
1970	312,55	272,73	87,3-
1971	340,84	282,77	83,0-
1972	327,98	264,41	80,6-
1973	338,10	282,20	83,5-
1974	347,71	289,76	83,3-
1975	409,32	335,58	82,0-
1976	376,44	310,93	82,6-
1977	382,37	299,23	78,3-
1978	500,99	389,21	77,7-
1979	523,48	396,92	75,8-
TH	6.739,71	5.569,59	82,6%

(Theo Niên giám Thống kê 1992, trang 149)

Trong kế hoạch 5 năm lần thứ nhất nhà nước trực tiếp đầu tư chiếm tỷ trọng trong đầu tư xây dựng cơ bản của các đơn vị quốc doanh đạt 89,5 %, so với bình quân của 6 giai đoạn (82,6 %) cao hơn gần 7 %. Điều đó có thể xem là một trong những nguyên nhân thành tựu phát triển kinh tế tương đối ở giai đoạn này. (Biểu 4 sẽ đưa ra số liệu về phương diện này)

Biểu 4

Năm	Tổng chi tài chính (100 triệu nhân dân tệ) (1)	Chi cho XDGB (100 triệu nhân dân tệ) (2)	(3) = (2) : (1) %
1950	68,1	12,5	18,4
1953	220,1	70,3	31,9
1957	304,2	123,7	40,7
1958	409,4	229,4	56,0
1962	305,3	55,7	18,2
1963	339,6	80,2	23,6
1965	466,3	158,5	34,0
1966	541,3	191,0	35,3
1970	649,4	298,4	46,0
1971	732,2	309,6	42,3
1975	820,9	327,0	39,8
1976	806,2	311,3	38,6
1979	1273,9	514,7	40,4

(Nguồn tư liệu: Niên giám Thống kê Trung Quốc năm 1992, tr.215 và 221)

Tùy ý chọn 13 năm (trong 30 năm) các số lượng trên chứng minh số chi tài chính cho xây dựng cơ bản đại đa số năm chiếm tỷ trọng tổng chi tài chính từ 30 % trở lên, cá biệt có năm lên tới 50 % trở lên. Hơn nữa tài chính nhà nước dành cho kinh tế xây dựng không chỉ có hạng mục xây dựng cơ bản mà còn chuyển khoản vốn lưu động, đổi mới đầu tư cải tạo, chi viện cho sản xuất nông thôn...

Do đó có thể thấy trong quá trình phát triển kinh tế nhà nước thông qua đầu tư trực tiếp để can thiệp và tham dự có mức độ vào nền kinh tế.

Trong giai đoạn đầu của phát triển kinh tế, lấy đầu tư nhà nước làm chủ thể, tiến hành trực tiếp đầu tư tập trung. Do vậy hiệu quả đầu tư tốt hơn. Nguyên nhân ít nhất có 4 điểm sau đây :

1. Giai đoạn này sức tập trung của nhà nước còn mỏng và yếu kém, đầu tư phân tán không thể mang lại hiệu quả kinh tế. Nhà nước đầu tư trực tiếp và tập trung có thể khắc phục được sự yếu kém đó và làm cho các hạng mục đầu tư đạt được trình độ quy mô kinh tế.

2. Chính nhờ nhà nước tập trung tài chính trực tiếp đầu tư nên tập trung được giao thông vận tải, tập trung năng lượng... mà các cơ sở sản nghiệp mới được ưu tiên phát triển. Các hãng nghiệp đó luôn luôn cần mức đầu tư lớn, thu hồi vốn chậm, thời gian thu hồi dài, nhưng cơ sở sản nghiệp đó lại là khâu vô cùng quan trọng để phát triển kinh tế tốc độ nhanh.

3. Trong giai đoạn đầu của phát triển kinh tế, vốn xây dựng thiếu nghiêm trọng, nhưng sự nghiệp phát triển kinh

tế vô cùng bức bách, nhà nước tập trung tài chính trực tiếp đầu tư sẽ bảo đảm tiền vốn được rót đúng vào các hạng mục xây dựng trọng điểm đang cần. Trong thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất, mới xây dựng được 156 công trình trọng điểm nổi tiếng. Các hạng mục công trình đó đã tác dụng quân chủ lực đối với phát triển nền kinh tế, tức là những công trình đó đến bây giờ vẫn là nguồn thu lợi quan trọng của nền kinh tế Trung Quốc.

4. Nhà nước tập trung tài chính trực tiếp đầu tư có thể cải thiện tương đối nhanh tình trạng bất hợp lý cơ cấu các sản nghiệp, hỗ trợ cho các sản nghiệp lạc hậu phát triển. Trong thời kỳ đầu thành lập nước Trung Quốc mới, kết cấu kinh tế rất không bình thường (cân bằng), công nghiệp nặng vô cùng yếu ớt nhỏ bé, đã kéo giạt lùi sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế. Chính thông qua nhà nước tập trung đầu tư và hướng mạnh vào công nghiệp nặng xây dựng mới công nghiệp chế tạo ô tô, xây dựng một quần thể công nghiệp sản nghiệp trước đây chưa thể có, tăng mạnh vào công nghiệp luyện kim và truyền thống công nghiệp chế tạo máy...

Tuy nhà nước tập trung quản lý và trực tiếp tham dự vào nền kinh tế và thúc đẩy kinh tế phát triển với tốc độ nhanh nhưng cũng mang lại không ít vấn đề. Ngay nay, nhìn lại chủ yếu có 3 phương diện sau đây :

1. Đầu tư có hiệu quả dẫn đến hiệu quả thấp của toàn bộ nền kinh tế. Nguyên nhân hiệu quả thấp đó là, trong quá trình đầu tư không có đại diện nhà nước phụ trách cụ thể hoạt động đầu tư đó ; sau khi công trình hoàn thành vốn cố định đã hình thành vẫn còn hiện tượng thiếu ghế người sở hữu một cách nghiêm trọng, chẳng ai quan tâm đến bảo vệ

giá trị, đó là làm tăng giá trị đó. Do vậy đã tạo nên sự lãng phí và tổn thất nghiêm trọng, dẫn đến hệ số đầu tư trong 30 năm qua (tức là nhu cầu đầu tư cho mỗi đồng thu nhập quốc dân tăng lên) theo xu thế tăng cao lên. Trong kế hoạch 5 năm lần thứ nhất thì hệ số đó là 1,9. Các kế hoạch 5 năm tiếp theo bình quân đều không thấp hơn hệ số đó.

2. Kết cấu kinh tế chuech choạc, mất cân đối. Lẽ ra nhà nước trực tiếp đầu tư nhằm ưu tiên dồn dất các sản nghiệp chậm phát triển tốt hơn. Nhưng ngược lại nhà nước xem các sản nghiệp đó vĩnh viễn vẫn là sản nghiệp đình đốn lạc hậu. Do vậy từ đầu đến cuối vẫn áp dụng chính sách hỗ trợ, làm như vậy vô hình chung làm cho sản nghiệp vốn không đình đốn trở thành sản nghiệp đình đốn, lạc hậu, lấy một kết cấu kinh tế mới thay thế cho một cơ cấu kinh tế mất cân đối mà thôi. Ví dụ, trước ngày thành lập nước Trung Quốc mới, công nghiệp nhẹ rất phát triển mà công nghiệp nặng thì đình đốn, lạc hậu. Nhưng đến năm 1970 thì tình hình đó lại xoay ngược lại. Công nghiệp nặng thì lại quá "nặng" mà công nghiệp nhẹ thì lại quá "nhẹ".

3. Tính tích cực của người lao động dẫn đến bị tổn thương, nhiệt tình công tác giảm xuống. Nếu như trong một thời kỳ ngắn "thắt lưng buộc bụng" tập trung sức người, sức của để xây dựng kinh tế thì mọi người có thể tiếp thu được. Nhưng trong một thời kỳ dài, tiêu dùng thiếu thốn, thu nhập cá nhân thấp thì mọi người sẽ không những không ủng hộ mà còn phản đối loại chính sách đó, nó sẽ làm giảm đầu tư lao động, người lao động dùng chính sách "có công mà không có sức". Ba mặt cực đoan trình bày trên đây đã thể hiện ngày một rõ nét, và vấn đề ngày một nổi cộm lên.

Kết luận nhỏ :

Tình hình tác dụng nhà nước phát huy trong sự nghiệp phát triển kinh tế trong 30 năm qua của Trung Quốc cũng là mô hình nhà nước "tối đa hoá". Đối với sự nghiệp phát triển của một quốc gia có cơ sở kinh tế tương đối yếu kém điểm xuất phát tương đối thấp mà nói, thì loại hình đó có thể phát huy tác dụng tích cực trong thời kỳ khôi phục kinh tế và thời kỳ phát triển kinh tế. Nhưng tác dụng chính phủ của nó sẽ giảm dần theo thời gian và tăng dần phần tác dụng theo thời gian, dần dần gây trở ngại cho phát triển kinh tế. Do vậy, cần kịp thời không chế phương diện này của chức năng nhà nước, và hướng vào "tối thiểu hoá" mà thay đổi chức năng nhà nước.

II. CÁI CÁCH VÀ HIỆU QUẢ MÔ HÌNH "TỐI ĐA HOÁ" CỦA TRUNG QUỐC.

Cơ sở chức năng "Tối đa hoá" mà nhà nước điều hành chính là nhà nước tập trung tài chính (tài lực bằng sức của), cho nên về phương diện cái cách này trước hết là "tước đoạt" một bộ phận quyền lực tài chính của nhà nước, chuyển giao nó cho chủ thể kinh tế vĩ mô. Về phương diện cái cách này của Trung Quốc chính là bắt tay từ chỗ đó, sau đó kéo ra một loạt cái cách theo trình tự.

1. Chứng minh điều có lợi: *Làm cho suy yếu cơ sở quyền lực tài chính của chức năng nhà nước "Tối đa hoá".*

Tư liệu biểu 5 chứng minh sự giảm dần phần thu nhập của nhà nước trong thu nhập quốc dân. Tỷ lệ thu được của nhà nước năm 1991 so với năm 1979 giảm xuống gần 100%. Trong khi đó thu nhập của tập thể có phần tăng lên và thu

nhập quốc dân chiếm tỷ trọng tương đối lớn. Tất nhiên, giới hạn ở đây là nhân tố chủ động nhường lợi của nhà nước cho các thành phần tập thể và cá nhân.

Biểu 5: Tỷ lệ thu nhập của nhà nước và các thành phần khác nhau trong thu nhập quốc dân.

Năm	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nhà nước	27,2	23,7	21,7	20,5	20,6	20,9	20,9
Tập thể	19,2	19,6	17,9	19,9	19,2	18,2	17,7
Cá nhân	53,6	56,7	60,4	59,6	60,2	60,9	61,4

Năm	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
Nhà nước	19,3	16,9	14,5	14,4	14,5	14,0	
Tập thể	17,9	19,4	20,9	21,5	21,5	20,6	
Cá nhân	62,8	63,7	64,6	64,1	64,8	66,4	

(Tư liệu này lấy trong báo cáo nghiên cứu của Ủy ban Kế hoạch Nhà nước TQ).

Ngoài ra còn có nhiều nhân tố quyền lực tài chính bị suy yếu. Nhưng bất luận là những nhân tố nào, kết quả khách quan của nó đều là cơ sở quyền lực tài chính của nhà nước " Tối đa hoá " bị suy yếu.

2. Phóng quyền: *Phân giải chức năng tập trung quản lý kinh tế của Nhà nước.*

Từ sau cải cách, hầu như toàn bộ quyền lợi xí nghiệp với mức độ khác nhau Nhà nước đã phóng cho xí nghiệp quản

lý ví như : quyền lập kế hoạch sản xuất, xí nghiệp có thể căn cứ vào tình hình thị trường mà quyết định sản xuất cái gì, sản xuất bao nhiêu ? cho quyền tiêu thụ sản phẩm làm ra, quyền được mua vào những nguyên liệu cần sản xuất, nhà nước không thống nhất tái phân phối nữa. Các thành phẩm và sản phẩm của xí nghiệp tự mình bán lấy ; cho quyền định giá, xí nghiệp căn cứ vào tình hình thị trường mà đặt giá. Hiện nay nhà nước vẫn còn khống chế một số giá thu mua nông phẩm và sản phẩm phụ nông nghiệp và giá đại lý sản phẩm năng lượng... không quá 20 loại. Nhà nước cho quyền sử dụng vốn, bộ phận thu nhập xí nghiệp được chia trong thu nhập quốc dân, nếu với điều kiện không vi phạm chính sách hữu quan giá định thì tự xí nghiệp chi phối và sử dụng, cho quyền nhân sự và lao động, vì trước cải cách nhà nước thống nhất và sắp xếp lao động vào làm việc, nay đổi xí nghiệp tự tuyển mộ công khai lao động mình cần, thậm chí nhân viên kinh doanh cũng tuyển công khai trong xã hội... Giao quyền hạn tập trung quản lý của nhà nước cũng có nghĩa là Chức năng nhà nước " Tối đa hoá " đã phân giải và rút hẹp.

3. Giảm kế hoạch: *Phương thức cải biến chức năng quản lý kinh tế nhà nước điều hành.*

Trước cải cách chức năng tập trung quản lý nhà nước điều hành là kế hoạch mang tính chỉ lệnh. Sau khi giao quyền quản lý thì kế hoạch mang tính chỉ lệnh cũng theo đó mà rút lui. Ngày nay xét về phương diện sản xuất thì sản xuất nông nghiệp đã không còn chỉ tiêu kế hoạch mang tính chỉ lệnh nữa. Về phương diện sản xuất công nghiệp thì kế hoạch chỉ lệnh của Ủy ban Kế hoạch Nhà nước đưa xuống năm 1984

có 120 loại sản phẩm, năm 1988 còn 65 loại sản phẩm và ngày nay còn lại 36 loại. Cơ quan quản lý chuyên môn của quốc hội ra kế hoạch chỉ lệnh cho các ngành năm 1984 có 1900 loại sản phẩm, đến năm 1988 giảm xuống chỉ còn 380 loại và đến nay thì cơ bản đã bị thủ tiêu. Chính quyền địa phương ra chỉ tiêu pháp lệnh thu kế hoạch cho các loại sản phẩm thì lại càng giảm mạnh. Xét về tỷ lệ giá trị sản phẩm thì giá trị sản phẩm sản xuất theo kế hoạch về pháp lệnh công nghiệp cấp trung ương và cấp tỉnh chiếm tỷ lệ bình quân trong tổng giá trị công nghiệp năm 1984 là 80 % đến năm 1988 giảm xuống còn 16,2 % đến năm 1993 tỷ lệ giá trị sản phẩm công nghiệp trung ương theo chỉ lệnh kế hoạch chỉ còn lại 6 % trong tổng giá trị sản phẩm công nghiệp. Sự "rút lui" của kế hoạch mang tính chỉ lệnh cho chức năng nhà nước "Tối đa hoá" mất thủ đoạn và chỗ dựa tiến hành.

4. Ép đầu tư: *Giảm bớt sự tham gia trực tiếp của nhà nước vào kinh tế.*

Cùng với trước cải cách nhà nước tập trung sức của theo đó là đại quy mô trực tiếp đầu tư ; sau cải cách nhà nước đã nhượng lợi và theo đó là rút hẹp trực tiếp đầu tư, đối với hoạt động kinh tế nhà nước cũng giảm bớt trực tiếp tham dự. Trong lĩnh vực nông nghiệp, đối với đầu tư xây dựng cơ bản nhà nước duy trì tỷ lệ trên dưới 10 % so với tổng mức đầu tư xây dựng cơ bản suốt 30 năm trước cải cách, sau năm 1980 trở lại đây, tỷ lệ đầu tư đó giảm dần. Năm 1980 là 9,3% thì năm 1984 còn 5 % và 1985 lại hạ xuống còn 3,3 %. Năm 1986 và 1988 đều chỉ có 3 %. Trong lĩnh vực công nghiệp thì tổng mức đầu tư xây dựng cơ bản của các đơn vị quốc doanh nếu lấy hình thức chuyển khoản dự toán nhà

nước để trực tiếp đầu tư thì đến 1978 còn chiếm 90,2 %, nhưng đến năm 1990 giảm xuống còn 39,7 %, giảm 50,5 % tương đương với ngân sách tài chính chỉ cho đầu tư xây dựng cơ bản 86 tỷ đồng. Đối với việc đổi mới và cải tạo các xí nghiệp trước cải cách về cơ bản toàn bộ do nhà nước chi, nhưng nay thì hoàn toàn do xí nghiệp tự giải quyết lấy. Trong tổng mức đầu tư toàn xã hội thì dự toán tài chính nhà nước đầu tư này năm 1991 chỉ chiếm 6,8 %. Phương thức đầu tư tập trung cao độ chuyển sang phương thức phân tán xã hội. Chủ thể đầu tư do nhà nước " nhất nguyên hoá " chuyển sang nhà nước, xí nghiệp và cá nhân... đa nguyên hoá. Như vậy có nghĩa là nhà nước không còn là người sở hữu duy nhất về tiền vốn trong đầu tư và cho toàn xã hội nữa. Mà người sở hữu là xu thế đa nguyên hoá và phân tán hoá xuất hiện.

5. Chặt cơ cấu: *Giảm bớt những người thao túng chức năng điều hành nhà nước.*

Chức năng nhà nước "Tối đa hoá" là thao túng và thực thi một số lớn người trong cơ cấu chính phủ. Hiện nay các bộ môn công tác của Trung Quốc có hơn 80 bộ môn khác nhau. Cấp ngành chính, Đảng, cấp tỉnh có trên 70 ngành khác nhau, cấp thị trấn có trên 50, cấp thành có 65 và cấp huyện có 45 ngành khác nhau. Tổng số đội ngũ cán bộ toàn quốc có gần 3.400 vạn người (34 triệu người). Trong đó cấp quan chức so với dân, thời kỳ đầu giải phóng là 1 : 600 nay là 1 : 34, tăng gần 17 lần. Biên chế cơ quan vượt chỉ tiêu nghiêm trọng. Chỉ nói các cơ quan trung ương thôi, năm 1989 vượt chỉ tiêu trên biên chế cho phép là 40 vạn người, năm 1990 lại vượt 50 vạn người. Vì cơ cấu phình to ra, năm

1992, 40 % thu nhập tài chính nhà nước đã dùng chi cho kinh phí hành chính (báo Tin tức Hoa Đông ngày 1 tháng 5 năm 1993). Nhằm vào tình hình đó, năm 1993 tiến hành cải cách cơ cấu có tính chất toàn quốc. Căn cứ vào tình hình cụ thể, chia ngành quản lý chuyên môn ra 3 loại có thể phân biệt đối xử :

- Một loại đổi thành thực thể kinh tế, không đảm nhận chức năng quản lý hành chính. Ví như giải thể Bộ Công nghiệp hàng không và vũ trụ , tổ chức thành hai Tổng công ty công nghiệp hàng không và Tổng công ty công nghiệp vũ trụ.

- Một loại nữa đổi thành tổng hội hàng nghiệp là đơn vị sự nghiệp trực thuộc quốc vụ viện, không còn là cơ quan nhà nước nữa, như Bộ Công nghiệp nhẹ, Bộ Công nghiệp dệt sau khi giải thể tổ chức thành Tổng hội công nghiệp nhẹ Trung Quốc. Hội dệt Trung Quốc có chức năng chủ yếu là lập quy hoạch hàng nghiệp, thực thi chính sách hàng nghiệp, phục vụ cho xí nghiệp.

- Một loại nữa là cùng hợp lại để giảm số lượng cơ cấu : Ví như nhập Bộ Vật tư với Bộ Thương nghiệp : Bộ Cơ giới với Bộ Điện tử...

Đối với những bộ môn (ngành) không có thay đổi về cơ cấu cũng có quy định phải tinh giảm biên chế. Những cải cách đó cho đến nay hiệu quả chưa được rõ ràng lắm. Nhưng thiết nghĩ chức năng nhà nước mà cơ cấu đó đảm nhận trước đây nay đã không còn nữa, đồng thời cũng giảm nhẹ chi phí hành chính cho nhà nước, giảm sự cuu mang tài chính. Các phương diện cải cách nêu trên, tác dụng trực tiếp của nhà nước đối với sự phát triển kinh tế rõ ràng đã suy yếu đi

hiều, Trung Quốc không còn được liệt vào hàng ngũ nhà nước " Tối đa hoá " nữa. Ngày nay nhìn lại hiệu quả phát triển kinh tế qua cải cách đó càng thấy rằng thực hiện những cải cách ấy là hoàn toàn chính xác. Kinh tế Trung Quốc những năm 70 là thời kỳ phát triển tốc độ cao, làm cho kinh tế Trung Quốc vọt hẳn lên một bậc thềm mới. Tổng giá trị sản phẩm xã hội (GNP) giữa năm 1979 - 1991 bình quân hàng năm tăng 8,6 %. Thu nhập quốc dân tăng bình quân hàng năm 8,4 %. Hai chỉ tiêu này trong thời ấy đều tăng mạnh. So với trước cải cách trong vòng 30 năm bình quân hàng năm đều cao hơn 2 %.

Bây giờ xét đến ngành được nhà nước nói lỏng ta thấy ngành nông nghiệp được nhà nước nói lỏng sớm nhất. Trong thời kỳ này nông nghiệp phát triển rất mạnh, lương thực trước cải cách từ 200 triệu tấn đã nâng lên 300 triệu tấn, với thời gian đúng 20 năm. Thế mà sau cải cách (1980 trở đi) từ 300 triệu tấn đã nâng lên 400 triệu tấn với thời gian chỉ đúng có 6 năm. Các loại cây kinh tế khác sản lượng cũng tăng lên trên dưới 1 lần so với trước cải cách.

Đối với ngành công nghiệp nhà nước về cơ bản cũng nói lỏng từ 1978 đến 1991 tổng giá trị sản phẩm (GNP) công nghiệp tăng với tốc độ bình quân hàng năm là 8,6 %, kết cấu công nghiệp cũng dần dần được nâng cấp và chuyển biến theo mô hình tập trung chiều sâu lao động, tiền vốn, kỹ thuật và tri thức.

Trước cải cách do nhà nước tập trung quản lý và trực tiếp tham dự vào nền kinh tế, nên những vấn đề thuộc ba phương diện cần làm rõ :

1. Đầu tư có hiệu quả do đó hiệu quả tổng thể của kinh tế quốc dân có được nâng lên. Từ 1953 đến 1978 tổng đầu tư của nhà nước (tức là giá tài sản cố định vốn có) mỗi năm tăng lên 1 lần, thu nhập quốc dân chỉ tăng 0,2 lần. Thế mà chỉ có 8 năm sau cải cách (tính đến 1987) giá trị tài sản cố định của xí nghiệp quốc doanh mỗi năm tăng lên 1 lần, thu nhập quốc dân tăng 0,94 lần (1987).

2. Tình trạng mất cân đối trong cơ cấu được điều chỉnh. Tỷ lệ quan hệ giữa nông nghiệp với công nghiệp nhẹ và công nghiệp nặng năm 1987 là : 24,8 : 32,4 : 42,8. Năm 1991 thay đổi 22,4 : 37,9 : 39,7. Vậy là công nghiệp nhẹ không bị quá nhẹ và công nghiệp nặng cũng không còn quá nặng nữa. Ba loại tỷ lệ của sản nghiệp cũng được thay đổi. Năm 1978 các tỷ lệ đó là : 28,4 : 48,6 : 23,0, đến năm 1991 thay đổi như sau : 26,6 : 46,1 : 27, 3. Sản nghiệp ba loại tỷ lệ được nâng lên.

3. Mức sống của nhân dân được nâng lên : thu nhập ròng của mỗi người trong gia đình nông dân bình quân năm 1978 là 33,6 đồng nhân dân tệ, đến năm 1991 đã nâng lên 1.544 đồng nhân dân tệ. Mức sống nhân dân nâng cao một mặt khác được thể hiện rõ nhất là hàng công nghiệp tiêu dùng có tính phổ biến trong gia đình trước và sau cải cách, như xe đạp, máy khâu, radio, thì nay đã được nâng lên thêm : tủ lạnh, tivi màu, máy giặt. Ngày nay xe hơi và máy vi tính đang là các mặt hàng tiến vào các gia đình.

Tóm lại, biểu hiện thực chất của phát triển kinh tế Trung Quốc là sự nói lỏng quản lý tập trung và giảm bớt trực tiếp tham dự vào kinh tế của nhà nước. Từ đó làm cho nền kinh tế tràn đầy sức sống.

III. THAY ĐỔI ĐỊA VỊ NHÀ NƯỚC TRƯỚC VÀ SAU CẢI CÁCH, KIẾN NGHỊ CẢI CÁCH THÊM MỘT LẦN NỮA

Trải qua 10 năm cải cách, tác dụng chức năng của nhà nước đã thay đổi và theo đó địa vị nhà nước cũng thay đổi :

1. Trước cải cách nhà nước là người sở hữu duy nhất đã thay đổi thành người sở hữu một bộ phận. Trước cải cách đầu tư của các đơn vị quốc doanh chiếm từ 90% trở lên đều do dự toán ngân sách nhà nước thực hiện, bản thân xí nghiệp và cá nhân cán bộ, công nhân viên chức không có năng lực tích lũy và quyền lực gì. Do vậy mà gọi nhà nước là người sở hữu duy nhất. Trước đây chúng ta nói sở hữu toàn dân có ý nói về hình thức biểu hiện chế độ sở hữu của nhà nước, vì rằng nhà nước và cũng chỉ nhà nước mới có thể đại diện cho lợi ích toàn dân. Nói như vậy quả thực là chưa hết nhẽ.

Nhà nước là người đầu tư chủ yếu, là người sở hữu thực tế nó không những đại diện lợi ích cho toàn dân, mà vốn dĩ nó đã thuộc về sở hữu nhà nước. Nay xem lại cách nói truyền thống đó nên xoay ngược mới đúng. Thực chất chế độ sở hữu toàn dân là chế độ sở hữu nhà nước là cách nói trên quan điểm thuật ngữ chính trị, nhằm mục đích chính trị, làm cho mọi người tin rằng "tự mình là chủ nhân". Thực tế thì toàn dân, bất cứ ai đều không có được quyền chân chính trong việc điều hành sở hữu tài sản. Nhưng sau cải cách, tình hình rất khác rồi, chủ thể đầu tư "đa nguyên hoá" đã làm cho mức đầu tư của nhà nước chiếm trong tổng mức đầu tư toàn xã hội không đầy 1/4. Như vậy nhà nước chỉ có thể là người sở hữu một bộ phận mà thôi.

2. Nhà nước là người quản lý kế hoạch chuyển sang là người gián tiếp điều hành khống chế vĩ mô : trước cải cách nhà nước bằng vào kế hoạch pháp lệnh để thực hiện chính sách có lợi nhiều cho tập quyền quản lý, kế hoạch thâm nhập đến tâm các hoạt động kinh tế vĩ mô. Thể chế quản lý kế hoạch đó đã bị sau cải cách chuyển từ tầng bậc vĩ mô sang tầng bậc vĩ mô, chú trọng lợi dụng đòn bẩy kinh tế tiến hành gián tiếp điều hành khống chế vĩ mô.

Ví dụ từ cải cách lại đây kinh tế Trung Quốc đã phát sinh 4 lần dao động tương đối rõ nét: lần thứ nhất là năm 1980 bắt đầu xuất hiện sự sôi động kinh tế, lần thứ hai (86 - 87) là sự buông lỏng "2 lỏng" đối với tài chính và tín dụng, làm tăng thêm mâu thuẫn cung và cầu, lần thứ ba là năm 1988 là phong trào tranh mua và vật giá lên cao, lần thứ tư là bành trướng đầu tư dẫn đến tốc độ tăng nhanh và đầu tư không hợp lý dẫn đến trật tự kinh tế hỗn loạn. Bốn lần dao động đó nhà nước đã phải mất một thời gian tương đối ngắn để khắc phục, xác định hiệu quả sự điều hành và khống chế phải thông qua các loại thủ đoạn : thu gom "công cụ tiền", ổn định tốc độ tăng trưởng kinh tế, hoà hoãn mâu thuẫn cung và cầu và ổn định vật giá, trên mức độ nhất định để điều chỉnh kinh tế.

3. Nhà nước trực tiếp tham dự vào kinh tế chuyển thành người "trọng tài kinh tế" : trước cải cách nhà nước thông qua trực tiếp đầu tư, thông qua kế hoạch để khống chế kế hoạch hoạt động sản xuất, cung ứng và tiêu thụ sản phẩm nên đã trở thành người trực tiếp tham dự. Sau cải cách chức năng này của nhà nước đã suy yếu và bắt đầu từ "vận động viên"

chuyển thành "trọng tài viên", bắt tay vào các việc chế định kế ước để thực hiện giám đốc xí nghiệp và chỉ đạo điều hoà kết cấu đầu tư... Ví như chế định "luật xí nghiệp công nghiệp quốc doanh phá sản" và hướng dẫn thực hiện thử...

Về phương diện chỉ đạo đầu tư, năm 1993 chế định văn bản đầu tư chứng khoán, đầu tư bất động sản... hướng dẫn người đầu tư thực hiện và hướng vào cơ sở sản nghiệp, và sản nghiệp loại nhỏ (loại 3). Sự chỉ đạo đó của nhà nước đã có tác dụng tốt đối với cơ cấu đầu tư.

KIỆN NGHỊ CẢI CÁCH THÊM BƯỚC NỮA

Trên cơ sở tổng kết quá trình cải cách chức năng nhà nước của 14 năm qua, cải cách thêm một bước nữa tôi kiến nghị :

1. Cần xác định giới hạn bố trí đầu tư của nhà nước. Trong quá trình cải cách chúng ta cần rút hẹp chức năng kinh tế của nhà nước, nhưng như vậy không có nghĩa là nhà nước không thể bố trí nguồn vốn. Mấu chốt của vấn đề là ở chỗ trong kinh tế thị trường cần vạch rõ ranh giới nguồn vốn do nhà nước bố trí. Vấn đề này rất nhiều nhà kinh tế học chủ trương : ranh giới đó được vạch ra từ các sản phẩm công cộng, vì sản phẩm công cộng, tư nhân không đủ sức sản xuất, cũng không muốn sản xuất, hoặc tư nhân có sản xuất thì giá thành so sánh lại càng cao, cho nên tốt nhất là do nhà nước tổ chức sản xuất. Nếu không xem xét lại "chế độ" loại sản phẩm công cộng đặc thù này (sản phẩm công cộng chủ yếu gồm : bưu chính, thông tin phục vụ, giao thông vận tải, phát thanh truyền hình, nguồn nhân lực, cơ sở

ngiên cứu...) và nếu vượt quá ra ranh giới sản phẩm công nghiệp sẽ đẩy giá thành sắp xếp đầu tư toàn xã hội lên cao và sẽ trở ngại cho phát triển kinh tế.

2. Trong quá trình cải cách thêm một bước chức năng nhà nước cần tách riêng "chính" và "tư" ra . (Chính : chỉ quản lý hành chính. Tư : chỉ kinh doanh - ND). Nhà nước với tư cách là người sở hữu lớn nhất về tài sản toàn xã hội, do cơ cấu chính phủ cụ thể điều hành quyền sở hữu. Cơ cấu chính phủ như vậy vừa điều hành chức năng quản lý hành chính, vừa điều hành chức năng quyền sở hữu, tập trung cho mình cả "chính" cả "tư ". Chính vì chính phủ điều hành chức năng quyền sở hữu, can dự vào kinh doanh xí nghiệp là điều dễ hiểu. Cho nên, "chính" "tư" không phân biệt tất yếu dẫn đến "chính" "xí" không phân biệt . Để thực hiện chính sách riêng quản lý hành chính và kinh doanh xí nghiệp ra cần có một thực thể, kinh tế quốc doanh. Đó là tổ chức kinh doanh. Nó không là một ngành của chính phủ, mà là do chính phủ uỷ thác, phụ trách việc bảo đảm và làm tăng giá trị tài sản quốc gia.

3. Cần kiên quyết và kịp thời triệt tiêu cơ cấu thừa. Trong quá trình cải cách của Trung Quốc một số hiện tượng thể hiện rõ thậm chí thủ tiêu chức năng của nhà nước trong một số mặt nào đó. Nhưng nếu cứ tiến hành với cơ cấu tương ứng, không chịu triệt tiêu kịp thời cơ cấu thì họ sẽ tìm ra mọi cách gây rối kinh tế thậm chí trực tiếp trở ngại cho hoạt động kinh doanh của xí nghiệp. Đạo lý rất giản đơn : Cơ cấu hành chính do các nhân viên hợp thành, thiên tính con người yêu cầu có việc làm, mà những người này hiểu biết rất rõ, chỉ có ai cũng có việc làm thì cơ cấu tổ chức đó mới cần

thiết phải có. Cơ cấu đó tồn tại thì quan chức của mình địa vị mình mới giữ vững được. Còn như cơ cấu đó vốn đã bị suy yếu hoặc bị thủ tiêu về chức năng rồi thì tất là phải thay đổi tên gọi hoặc treo một cái biển khác, hay cứ giữ nó lại? Một khi giữ lại cái cơ cấu vốn có ấy thì việc cũ sẽ trùng diễn, chức năng cũ hoặc tỏ hoặc mờ, hoặc ít hoặc nhiều sẽ được khôi phục, hiệu quả bước đầu của cải cách không thực hiện được. Trong quá trình cải cách cơ cấu xuất hiện "Công ty lật biển" (thay tên gọi) là một minh chứng tốt nhất.

4. Chú trọng tính đồng bộ của cải cách.

Tính đồng bộ ở đây không hoàn toàn hàm nghĩa với " cải cách đồng bộ " mà các nhà kinh tế học Trung Quốc thường nói. Vì rút hẹp chức năng nhà nước để tiến hành cải cách cơ cấu hành chính nhà nước, từ các mặt đó sự đồng bộ đã yêu cầu. Một là, cải cách cơ cấu chính phủ và cải cách các hạng mục thể chế cần tiến hành đồng bộ ; ví dụ cải cách cơ cấu luôn luôn yêu cầu tinh giảm biên chế. Như vậy yêu cầu chế độ có việc làm (tự nghiệp) và chế độ bảo hiểm xã hội cần phối hợp tiến hành. Cải cách cơ cấu yêu cầu cải cách xí nghiệp và cơ chế kinh doanh xí nghiệp cùng phối hợp chuyển đổi đồng bộ. Sau cải cách cơ cấu mà cơ chế "đi bộ tiến lên" vẫn giữ nguyên tính ỷ lại vốn có của xí nghiệp thì không thể giúp gì cho chuyển đổi cả. Đó cũng là hàm nghĩa thông thường hay nói "cải cách đồng bộ" và cũng không phải là cơ cấu chính phủ cấp trên hay cấp dưới đồng thời phối hợp cải cách. Sự sắp xếp cơ cấu chính phủ của Trung Quốc là một hệ tuyến trên dưới, trung ương có những bộ gì thì địa phương có những cục ấy. Cơ cấu chính phủ trung ương và cơ cấu chính phủ địa phương nếu không đồng bộ phối hợp sẽ

làm cho một số tin tức truyền đi bị gián đoạn, chức năng không thể giao tiếp với nhau. Trong cơ cấu chính phủ trung ương nếu bị thủ tiêu hoặc thay đổi về chức năng thì cơ cấu chính phủ địa phương vẫn còn như cũ. Hoặc cơ cấu chính phủ trung ương vẫn giữ một số chức năng nào đó, nhưng lại không quán triệt được đến địa phương. Tỉnh Hải Nam thời gian đầu xây dựng tỉnh đã tổ chức thành một " chính phủ nhỏ ". Khi giao tiếp với chính phủ trung ương vì cơ cấu không ăn khớp, nên đã gặp vô vàn phiền toái, thậm chí nhiều chính sách không thể thực hiện được. Đó là sự phối hợp cải cách đồng bộ của cơ cấu tương quan trong chính phủ cùng cấp. Cải cách một chức năng nào đó của nhà nước luôn luôn phải đề cập đến bộ máy, cơ cấu chính phủ. Nếu các cơ cấu hữu quan không phối hợp cải cách đồng bộ thì cải cách chức năng nhà nước sẽ bị sai lệch, thậm chí bằng số không !

Tài liệu tham khảo :

- "Quản lý kinh tế TQ thời đại ngày nay". NXB KHXH 1985 BK.

- "Cải cách thể chế kinh tế TQ trong 9 năm lại đây" . Tác giả : Cao Thượng Toàn, NXB Nhân Dân. BK 1987.

- "Chính phủ trong thị trường" của Lưu Châu A. NXB Nhân Dân. BK.1992.

- "Hồi tưởng phát triển kinh tế". Mã Kiếm Đường chủ biên. NXB Học Phạm. BK.1990.

- "Kinh tế học công cộng". Antheny B. Atkinson Joseph Estiglitj. Bản Trung văn, NXB Tam Liên thư điểm Thượng Hải 1992.

- "Đảo động và điều chỉnh kinh tế TQ". Đặng Gia Ninh và một số tác giả. NXB Thống kê TQ. Bắc Kinh 1990.

- "Nghiên cứu mấy vấn đề điều chỉnh và vận hành kinh tế vĩ mô". Trương Tác, tạp chí Nghiên cứu Kinh tế số 11 - 1990.

- Nozick, K. 1974. Anarchy. State and Utopia. Blackwell Oxford.

PHẦN II

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG KINH TẾ NHẬT BẢN VÀ CÁC NỀN KINH TẾ CÔNG NGHIỆP MỚI

NHỮNG ĐIỀU KIỆN TIỀN QUYẾT CHO CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP Ở NHẬT BẢN

MANABU SHIMIZU

Viện các nền kinh tế đang phát triển

Tôkiô, Nhật Bản

I. LỜI MỞ ĐẦU

Trên vũ đài quốc tế thế giới ngày nay chúng ta quan sát thấy có nhiều thực nghiệm mới mẻ, mạnh mẽ và đủ loại về sự quá độ từ những chế độ kế hoạch hoá tập trung và chỉ huy ở các nước SNG (trước kia là Liên Xô), Đông Âu cũng như các nước XHCH Á châu như Việt Nam và Trung Quốc. Chúng ta có thể đưa cả những nước như Ấn Độ hoặc Ai Cập vào cùng loại này. Theo quan điểm của các nước trường phái tân cổ điển, người ta tin rằng việc đưa nền kinh tế thị trường vào sẽ giải quyết được những khâu bế tắc trong kinh tế đang ngăn cản việc nâng cao và xoá bỏ chênh lệch trong chất lượng sản xuất. Tuy nhiên, việc chuyển sang nền kinh tế thị trường cũng đồng thời mang lại những vấn đề rất phức tạp,

gay go. Trong bối cảnh này, cũng chẳng cần thiết phải nhắc đến những diễn biến gần đây ở Mátxcơva để chỉ ra những khó khăn trên đường đi.

Mặc dù về nguyên tắc, chúng tôi chấp nhận việc chuyển sang nền kinh tế thị trường là cần thiết và không tránh khỏi, chúng tôi vẫn phải chọn lựa trong số nhiều phương án và tìm ra được một chuỗi biện pháp kinh tế thích hợp để thực hiện mục đích đó. Ví dụ, kinh nghiệm "liệu pháp sốc" như ở Nga phải được so sánh với "thuyết dần từng bước" áp dụng ở các nước khác.

Về vấn đề này, một trong những câu hỏi quan trọng nhất được đặt ra là liệu sự quá độ sang cơ chế thị trường có giải quyết được mọi vấn đề về phát triển hay không. Một vấn đề nữa cần được thảo luận là vai trò của chính phủ trong công cuộc phát triển ở giai đoạn quá độ, có tính đến vai trò được trông đợi của thị trường. Do đó tôi tin rằng cuộc thảo luận này sẽ bàn đến một trong những đề tài cấp bách nhất ngày nay. Nhưng tất nhiên cần phải nhấn mạnh rằng việc thực hiện nền kinh tế thị trường tự nó không phải là mục đích. Thực hiện phát triển kinh tế đảm bảo hạnh phúc cho nhân dân mới là điều quan trọng.

Trong bản báo cáo này, tôi muốn tham gia vào cuộc thảo luận này bằng cách đề cập đến kinh nghiệm của Nhật Bản ở một trong những thời kỳ quá độ kể từ khi Thế chiến thứ II chấm dứt, có tính đến vai trò của chính phủ trong các chính sách và biện pháp kinh tế. Tuy nhiên, trước khi tôi đi vào chính đề tài này, tôi xin giới thiệu một lập luận mới đây về vai trò của chính phủ để có một số lời bình luận về những lập luận đó.

II. NHỮNG LÝ LỀ ĐỐI LẬP NHAU VỀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Mọi người đều biết rằng Ngân hàng Thế giới(WB)và Quỹ tiền tệ quốc tế(IMF) là những người khởi xướng và cổ động nhiệt thành cho ý kiến áp dụng cơ chế thị trường vào công cuộc phát triển. Hai tổ chức tài chính này chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của các trường phái tân cổ điển nên tin tưởng vào vai trò của thị trường trong việc phân phối tài nguyên một cách hiệu lực nhất. Họ nhấn mạnh rằng thông thường sự can thiệp của chính phủ hay dẫn đến tình trạng vô hiệu quả và làm méo mó hoạt động của nền kinh tế.

Chính phủ Nhật hình như đã có một nhận thức khác về vấn đề này qua kinh nghiệm của họ trong thời kỳ tái thiết sau Thế chiến. Cách đây một năm một trong những tổ chức cấp viện trợ chính của Nhật OECF (Quỹ Hợp tác Kinh tế Hải ngoại) đã đưa ra một bản báo cáo về tu chỉnh lại những tiên đề lý thuyết cơ bản cho công việc phát triển của WB (Ngân hàng Thế giới). Bản báo cáo mang tính bút chiến này nhan đề : " Những vấn đề liên quan tới giải pháp của NHTG (WB) đối với sự điều chỉnh cơ cấu - Đề nghị của một thành viên chủ yếu về những khác biệt của mình so với NHTG trong đường lối tiếp cận công cuộc phát triển ở các nước đang mở mang ".(OECF, OECF Quartely 1992/2 N^o 13). Bản báo cáo không có ý định bác bỏ và thách thức lý thuyết căn bản của NHTG. Nó chỉ muốn tu chỉnh lại. Bản đề nghị có đề cập tới một số đề tài quan trọng, liên quan đặc biệt tới vai trò của nhà nước hoặc chính phủ trong công cuộc phát

triển. Do đó, tôi muốn giới thiệu những lập luận mà OECF đã nêu lên trong bản kiến nghị của họ.

Đề nghị của OECF có đề cập tới một thực tế là NHTG bao giờ cũng chỉ đưa ra cùng một thực đơn cho công cuộc phát triển ở các nước đang phát triển mà không hề tính đến các trình độ phát triển ở các nước này. Bản tường trình đề nghị đặt dấu hỏi trở lại đối với các triết lý hậu thuẫn cho NHTG để xem xét nó chi tiết hơn qua những gì đã làm và những kết quả thu được trong thời gian qua. Bản tường trình đề cập cụ thể đến những kinh nghiệm của Nhật trong công cuộc tái thiết kinh tế cũng như kinh nghiệm của OECF ở các nước đang phát triển. Bản tường trình đề nghị tu chỉnh hoặc hoàn thiện các biện pháp liên quan đến việc điều chỉnh cơ cấu trong các nước đang phát triển. Chấp nhận rằng chính sách điều chỉnh cơ cấu là một chính sách kinh tế vĩ mô trung hạn bổ sung cho chính sách ổn định hoá vốn là chính sách vĩ mô ngắn hạn, bản tường trình nhấn mạnh tầm quan trọng của tính hiệu quả không chỉ theo quan điểm ngắn hạn mà còn theo quan điểm dài hạn. Bản tường trình nói như sau:

"Phân phối tài nguyên một cách hiệu quả thông qua cơ chế thị trường là một đề tài quan trọng của chính sách kinh tế, đó là điều kiện đã được hoàn toàn công nhận. Song khi chúng ta lập các chương trình kinh tế thì ngoài tính hiệu quả ra thì còn phải tính đến nhiều yếu tố khác nữa. Nếu nhấn mạnh quá mức vào tính hiệu quả của việc phân phối tài nguyên mà không cân nhắc đúng mức các yếu tố khác thì chương trình này sẽ không còn cân đối ở mức độ thích đáng nữa. Điều này có thể làm giảm bớt ý nghĩa của chính việc đưa ra áp dụng cơ chế thị trường".

Do đó cần thiết phải có một chương trình thật cân đối với mục tiêu theo đuổi không chỉ là tính hiệu quả đơn thuần. Bản tường trình đưa ra bốn điểm sau đây về vấn đề này mà NHTG hình như đã bỏ qua.

a) Sự cần thiết phải đưa ra những biện pháp bổ sung để khuyến khích đầu tư nhằm thực hiện được sự phát triển bền vững sau khi hoàn thành các điều chỉnh về cơ cấu.

Bản tường trình tiếp tục nói rằng đường lối của NHTG hình như dựa trên nhận định cho rằng việc đưa ra cơ chế thị trường và cắt bỏ các hạn chế đối với khu vực tư nhân sẽ mặc nhiên cải thiện và kích thích không khí đầu tư. Song, các biện pháp bổ sung để "trực tiếp" thúc đẩy đầu tư là điều cần thiết. Về phương diện này, các chính sách tài chính và tiền tệ của Nhật sau Thế chiến như chính sách ưu đãi thuế và những món cho vay của những cơ quan tài chính phát triển có thể cho một số bài học để xem xét, tất nhiên với một số sửa đổi khả dĩ áp dụng được cho từng nước.

b) Về bước đi hay tốc độ của chính sách tự do hoá.

Bản tường trình đặt ra câu hỏi sau đây và ủng hộ thời kỳ quá độ. "Nếu như tự do hoá nhanh nhập khẩu, thì liệu có thể phát triển được những ngành công nghiệp sẽ có vai trò chủ đạo trong giai đoạn tiếp theo của công cuộc phát triển hay không? Nếu không thì phải chăng là không cần thiết phải bảo vệ nền công nghiệp nội địa đến mức nào đó, trong một thời gian nào đó để cho phép một nền công nghiệp xuất khẩu có thể tồn tại và phát triển?" Khi chúng tôi bàn rằng chính sách tự do hoá mại dịch dẫn đến việc

phân phối tài nguyên một cách tối ưu thì thuận lợi tương đối của một nước vẫn là một thuận lợi tĩnh tại (static). Theo lập trường của các nước đang phát triển, thuận lợi tương đối về tính năng động là cần thiết để thúc đẩy sự cải thiện dài hạn mức sống của dân chúng. Phát triển công nghiệp cần phải có một khoảng thời gian nhất định và một số chi phí nhất định cho việc tổ chức xã hội. Do đó, việc bảo vệ trong một thời gian nhất định là cần thiết đối với các ngành công nghiệp non trẻ. Tuy nhiên, chúng tôi vẫn phải đề phòng các tác động tiêu cực cụ thể của các biện pháp này. Để tránh các tác động tiêu cực, cần phải tính đến những điểm sau đây :

1. Phát hiện ra những ngành công nghiệp nhiều hứa hẹn sẽ giữ vai trò hàng đầu trong tương lai.
2. Mức độ bảo vệ cần thiết tối thiểu.
3. Những hành động cụ thể phù hợp với GATT, và thời kỳ có yêu cầu tối thiểu.

c) Nhấn mạnh quá đáng vào cơ chế thị trường.

Bản tường trình cũng đề cập đến sự cần thiết của sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế như sau : "Mọi người đều chấp nhận rằng cơ chế thị trường, nếu nó hoạt động có hiệu quả thì sẽ góp phần vào hiệu quả phân phối tài nguyên, hiệu quả sản xuất và sự đổi mới công nghệ. Nhưng muốn hoạt động trơn tru thì phải có một số điều kiện tiên quyết. Phải chăng không cần thiết phải có các tổ chức tài trợ cho phát triển để cho vay với lãi suất trợ giá trong một số trường hợp, để nâng cao phúc lợi xã hội tối đa ? Về mặt này cần xem xét những điểm sau đây :

1. Vì các khu vực tài chính còn thấp kém ở các nước đang phát triển nên cơ chế thị trường không thể hoạt động hoàn toàn.

2. Vì bản thân cơ chế thị trường còn những giới hạn cố hữu của nó, nên cơ chế thị trường không thể xử lý nhiều vấn đề khác nhau một cách thích đáng. Do đó, sự can thiệp của chính phủ trong các lĩnh vực này là cần thiết".

d) Về tư nhân hoá.

Bản tường trình chỉ ra một số yếu tố vượt ra ngoài sự cân nhắc đơn thuần về kinh tế như sau : "Việc tư nhân hoá chỉ được tiến hành khi có đầy đủ các điều kiện. Liệu chương trình tư nhân hoá có tính đến các khía cạnh quan trọng khác hơn là tính đến hiệu quả kinh tế ?". Thừa nhận thực tế là việc tư nhân hoá có ý nghĩa quan trọng do nhiều nước đang phát triển còn có những xí nghiệp to lớn mà không hiệu quả, bản tường trình nêu câu hỏi liệu chính sách tư nhân hoá có phải bao giờ cũng là giải pháp để nâng cao hiệu quả của khu vực nhà nước. Đồng thời bản tường trình cũng thắc mắc với ý kiến cho rằng tất cả khu vực tư nhân phải được đối xử bình đẳng, dù là bản xứ hay ngoại quốc. Bản tường trình chỉ ra như sau : "Đa số các nước đang phát triển đã từng trải qua cay đắng dưới chế độ thực dân. Xét theo lịch sử của họ thì ý kiến chuyển giao các ngành công nghiệp cơ bản cho tư bản nước ngoài là một vấn đề chính trị, xã hội nghiêm trọng. Hơn nữa dù có đứng trên quan điểm kinh tế, chúng tôi vẫn phải xét đến việc độc quyền của tư bản nước ngoài sẽ dẫn đến việc gửi về nước các khoản lợi nhuận".

Như đã nói rõ ở trên, bốn điểm phát biểu ra với NHTG mâu thuẫn lớn với các chính sách và biện pháp mà NHTG

vấn theo đuổi. Do đó, trong cách tiếp cận các vấn đề liên quan đến công cuộc phát triển ở các nước đang phát triển nếu có những dị biệt về lý thuyết và thực hành thì cũng chỉ là chuyện tự nhiên. Những khác biệt này xoay quanh việc đánh giá sự can thiệp của chính phủ trong các hoạt động kinh tế. Hay nói cách khác là xoay quanh việc đánh giá các hệ quả của các chính sách công nghiệp theo nghĩa rộng hơn của từ này.

III. NHỮNG LỐI TIẾP CẬN MỚI BÊN TRONG NHTG

Các lý lẽ chính chống lại sự can thiệp của chính phủ trong nền kinh tế thị trường hoặc các chính sách công nghiệp gồm những ý kiến bác bỏ những biện pháp như tác dụng ưu tiên cho các ngành công nghiệp được chọn lựa, kìm hãm tốc độ tiết kiệm và từ đó hạ thấp lãi suất tín dụng cho vay để khuyến khích đầu tư, các chính sách thay thế nhập khẩu nhằm bảo vệ các ngành công nghiệp nội địa, trợ cấp cho các ngành công nghiệp đang suy sụp và mất khả năng cạnh tranh trên thị trường, thiết lập những ngân hàng nhà nước phục vụ cho những mục đích cụ thể, đầu tư của chính phủ trong ngành nghiên cứu ứng dụng và phát triển, thiết lập các tổ chức khuyến khích xuất khẩu và việc trao đổi thông tin chính thức giữa các khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Các lý lẽ chống lại các chính sách công nghiệp dựa vào giả thiết cho rằng sự can thiệp của chính phủ làm méo mó cơ chế thị trường, cản trở việc phân phối tài nguyên một cách hiệu quả và về lâu dài sẽ dẫn đến ảnh hưởng tiêu cực đối với công cuộc phát triển. NHTG và Quỹ tiền tệ quốc tế về nguyên tắc ủng hộ các lý lẽ này. Bản tường trình của OECF nói trên, ngược lại với NHTG lập luận rằng sự can thiệp thích đáng

của chính phủ tạo ra những điều kiện thuận lợi cho công cuộc phát triển.

Tuy nhiên, mới đây NHTG hình như đã mềm dẻo hơn đối với các đường lối tiếp cận khác biệt với Ngân hàng. Ví dụ, một trong những bản phúc trình mới đây nhất của NHTG nhan đề "Những điều thần kỳ ở Đông Á - Sự tăng trưởng kinh tế và chính sách nhà nước" (do NHTG - Oxford University Press xuất bản 1990). Việc các nước NIC Châu Á thu hút được sự chú ý của toàn thế giới do thành tích của họ trong công cuộc tăng trưởng kinh tế trong ba thập kỷ qua cũng chỉ là điều tự nhiên thôi. Bản phúc trình bàn về tám nước Châu Á : năm con hổ (Nhật, Nam Triều Tiên, Đài Loan, Xingapo và Hồng Kông) và ba NIC (Malaixia, Thái Lan và Indônêxia). Tám nước hoặc khu vực này được NHTG gọi là các nền kinh tế Đông Á có thành tích cao - (High Performance East Asia Economies). Bản phúc trình là một trong những thử nghiệm để lọc ra những yếu tố đã góp phần vào những thành tựu kinh tế hay là những điều thần kỳ ở Đông Á.

Dự án nhằm tìm ra những nguyên nhân của sự phát triển kinh tế ở Đông Á đòi hỏi sự kết hợp nhiều công trình rất phức tạp. Sự phát triển kinh tế có thể giải thích được bằng nhiều yếu tố phù hợp và liên quan lẫn nhau có tính đến các hoàn cảnh văn hoá xã hội, chính trị, lịch sử, quốc tế và các chính sách kinh tế. Một số công trình nghiên cứu trước đây đã quy tính năng động kinh tế trong khu vực này cho các nguyên tắc đạo đức của nhân dân ở đó vốn là những người chăm chỉ và cần cù, còn một số công trình lại giải thích trong

bối cảnh rộng lớn hơn của truyền thống đạo Khổng. Tôi không phủ nhận rằng những yếu tố văn hoá xã hội đó đôi khi rất quan trọng để tìm hiểu các nguyên nhân của sự phát triển kinh tế. Tuy nhiên thực rất khó khăn mà xác định được các mối quan hệ nhân quả. Về mặt này, để các vị tham khảo, tôi chỉ xin nêu ra là cách đây khoảng 30 năm, truyền thống đạo Khổng rất hay được nhắc đến để giải thích các nguyên nhân gây ra tình trạng trì trệ trong sự tăng trưởng kinh tế ở ngay chính khu vực này mà hiện nay chúng ta gọi là các NIC Á châu.

Có thể liệt ra những yếu tố kinh tế chung như nhịp độ tiết kiệm cao, nhịp độ đầu tư cao cũng như sự tăng trưởng liên tục về năng suất. Trình độ học vấn tương đối cao cũng như công việc cai trị có hiệu lực là những điều kiện tiên quyết ban đầu để cho nền kinh tế của họ cất cánh. Cơ cấu hạ tầng vật chất và vốn nhân lực kết hợp với nhau để dọn đường cho sự tăng trưởng kinh tế. Bản tường trình của NHTG nêu lên các chính sách phát triển ôn hoà, các chế độ kiểm soát kinh tế vĩ mô có hiệu lực dẫn đến sự ổn định, các hệ thống ngân hàng thu hút được tiền tiết kiệm của dân chúng vốn chưa có thói quen tiết kiệm cho đến tận hồi đó, hạn chế những biến động giá cả bên trong những giới hạn phải chăng, phát triển nông nghiệp và một nước xã hội cởi mở chịu tiếp thu cách suy nghĩ và công nghệ mới mẻ từ nước ngoài vào. Những yếu tố này được huy động để giải thích cho những sự " thần kỳ " ở Đông Á.

Tuy nhiên, đối với sự can thiệp của chính phủ vào kinh tế, bản tường trình của NHTG về nguyên tắc thông tin và lập luận cho rằng chính các chính sách kinh tế đã thúc đẩy

sự phát triển kinh tế nhanh chóng ở Đông Á. Bản tường trình chỉ ra rằng biện pháp này có thể đã ngăn trở các sáng kiến của khu vực tư nhân. Song, cách trình bày của bản tường trình còn quá mù mờ, nước đôi vì chúng tôi thấy có một số lời bình luận thừa nhận tới mức nào đó tác động thúc đẩy của các chính sách công nghiệp trong việc nâng cao nhịp độ tăng trưởng trong một số trường hợp ở khu vực. Đặc biệt bản tường trình nêu bật các chính sách thúc đẩy xuất khẩu, thuế suất cao đối với nhập khẩu và trợ giá cho xuất khẩu kết hợp với nhau, để dẫn chứng cho thành công của chính sách can thiệp của chính phủ. Mặt khác, nó lại giới hạn khả năng áp dụng công cuộc phát triển do chính phủ lãnh đạo bằng cách nói rằng Đông Á có sẵn những điều kiện tiên quyết cần thiết để cất cánh và các loại can thiệp của chính phủ như thế không bảo đảm sẽ mang lại triển vọng giống như vậy cho các nước đang phát triển trong tương lai vì họ ở các hoàn cảnh khác biệt.

Tiến sỹ John Page ở NIITG, người cầm đầu nhóm nghiên cứu về "những sự thần kỳ ở Đông Á" thừa nhận rằng sự phát triển nổi bật ở Đông Á là nhờ ở hoạt động trôi chảy của sự can thiệp của chính phủ để thúc đẩy xuất khẩu (Nihon Kiezei Shimbun - 15/10). Ông nói thêm rằng ở Đông Á, không chỉ những xí nghiệp lớn mà ngay cả những xí nghiệp quy mô nhỏ cũng được hưởng tín dụng cần thiết của các tổ chức tài chính của chính phủ nếu tín dụng đó được cấp để thúc đẩy xuất khẩu, và các khu vực chính phủ và tư nhân cùng hoạt động nhịp nhàng để thúc đẩy xuất khẩu.

Theo ông giải thích thì các điều kiện tiên quyết cho sự thành công của chính sách can thiệp của chính phủ gồm có 4 điều kiện sau đây :

1. Các mục tiêu của chính sách can thiệp phải được giới hạn trong những khu vực mà ở đó có cơ chế thị trường không hoạt động hiệu quả.

2. Tầm quan trọng của việc đặt ra mục tiêu thích hợp và phát triển những biện pháp để chính phủ can thiệp.

3. Đánh giá thích đáng khu vực tư nhân và có những yếu tố kích thích hoạt động của họ.

4. Mỗi khi mục tiêu đã đạt được thì sự can thiệp của chính phủ phải được rút ngay và con đường đi đến cơ chế thị trường phải được mở ra.

Thật là đáng lưu ý khi chúng ta nhận thấy là các quan điểm của ông có cái gì đó giống như đề nghị của OECF đã đưa ra ở phần trên. Tuy nhiên, điều đó không nhất thiết có nghĩa là các quan điểm của ông có thể đã phản ánh cách suy nghĩ trung tâm của NHTG. Sự nhấn mạnh vào cơ chế thị trường nổi bật lên trước những "thiếu sót chính quy" tức là "thiếu sót của chính phủ". Những thiếu sót này có liên quan đến những di sản kế thừa từ những chế độ kinh tế do trung ương kiểm soát như tình trạng các nhà quản lý thiếu sáng kiến cải tiến công việc quản lý, thiếu ý thức cân nhắc chi phí, bệnh quan liêu giấy tờ, nạn tham nhũng, phụ thuộc quá đáng vào ngân sách chính phủ để bù đắp những khoản thất thoát do thua lỗ trong công việc quản lý. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, chúng ta cũng phải đương đầu với những loại vấn đề khác mà người ta thường gọi là những

"thiếu sót của thị trường". "Thiếu sót của thị trường" có nghĩa là những khu vực mà ở đó cơ chế thị trường không hoạt động một cách hiệu quả.

Thậm chí ngay cả trong giai đoạn cao nhất của nền kinh tế thị trường, người ta vẫn nhận thấy sự chưa hoàn hảo của cơ chế thị trường như trường hợp các dịch vụ công cộng, những tác động từ bên ngoài, những yếu tố không ổn định, lời lãi gia tăng và phân phối thông tin không đồng đều.

Khi chúng ta tập trung chú ý vào các nước đang phát triển do có sự phát triển thấp kém của bản thân nền kinh tế thị trường, chúng ta thấy rằng các "thiếu sót của thị trường" còn có những hệ lụy rộng lớn hơn. Có những khu vực mà ở đó các doanh vụ phi thị trường giữ một vai trò quan trọng hơn trong việc phân phối tài nguyên. Đồng thời do thiếu một cơ sở hạ tầng hiệu lực như giao thông vận tải, truyền tin nên rất nhiều khi bên trong cùng một nước mà chẳng có một thị trường hàng hoá thống nhất cũng như chẳng có thông tin chung. Đôi khi chính phủ phải có sáng kiến chủ động tạo ra những điều kiện để đưa nền kinh tế thị trường vào. Việc đưa nền kinh tế thị trường vào không phải bao giờ cũng dẫn đến sự phát triển của các ngành công nghiệp hàng đầu. Phụ thuộc vào các điều kiện và trình độ phát triển của địa phương, cần phải có những biện pháp bổ sung ở giai đoạn mở đầu của công cuộc phát triển. Thông thường các "thiếu sót thị trường" được sự can thiệp của chính phủ sửa chữa. Tuy nhiên sự can thiệp của chính phủ cũng không được mang lại những "thiếu sót chính quy" để thay vào đó. Đây là một loại tình thế khó xử giữa những "thiếu sót của thị trường" và "những thiếu sót chính quy".

Xử sự như thế nào trong tình thế khó xử này có vẻ như là một thách thức mới đặc biệt đặt ra với các nước đang trên con đường đi đến nền kinh tế thị trường.

IV. KINH NGHIỆM CỦA NHẬT TRONG CÁC CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN TIỀN QUYẾT CỦA HỌ

Về chính sách công nghiệp của Nhật Bản, một trong những kinh nghiệm phong phú nhất về vai trò của nhà nước trong công cuộc tái cấu trúc kinh tế và phát triển, tôi xin tham khảo một số bình luận của các chuyên gia nước ngoài.

1. Tương tự với kinh nghiệm Liên Xô chăng ?

Ngay trước ngày sụp đổ của chế độ này, một số chuyên gia kinh tế của Liên Xô trước đây đi thăm Nhật Bản để phát hiện ra những "bí mật câu chuyện thần kỳ Nhật Bản" trong thành tựu kinh tế của nước này. Một người trong số họ bình luận rằng họ thấy hệ thống kinh tế Nhật Bản còn mang "tính xã hội chủ nghĩa" hơn hệ thống kinh tế Liên Xô. Họ nêu lên việc phân phối thu nhập tương đối công bằng, sự phối hợp hiệu quả giữa chính phủ và khu vực tư nhân, sự đại diện của các người làm công trong công việc quản lý các xí nghiệp, công ăn việc làm suốt đời được đảm bảo và các chế độ bảo hiểm xã hội như là các dẫn chứng để biện minh cho lập luận của họ.

Kiểu cách thuê nhân công.

Không ai có phủ nhận thực tế là nền kinh tế Nhật Bản vẫn hoạt động trong khuôn khổ cơ chế thị trường với những hạn chế kèm theo không tránh khỏi. Tuy nhiên có nhiều biến

dạng ngay trong số những nước cũng có hệ thống kinh tế theo cơ chế thị trường tùy theo các điều kiện cụ thể của họ. Theo tôi, hình như nhà chuyên gia Xô Viết này tập trung sự chú ý nhiều hơn vào khía cạnh tươi sáng của nền kinh tế Nhật. Đúng thực là những đặc điểm kể trên có thể áp dụng chủ yếu với các xí nghiệp lớn đến mức độ nào đó, tức là những xí nghiệp giữ vai trò chủ đạo trong việc tái cấu trúc nền kinh tế và đạt được nhịp độ tăng trưởng kinh tế cao sau chiến tranh. Ví dụ, người ta tin rằng ba đặc điểm trong kiểu cách thuê dụng nhân công của nền công nghiệp Nhật đã đóng góp vào công cuộc phát triển. Ba đặc điểm đó là hệ thống thuê nhân công suốt đời, hệ thống lương theo thứ tự thâm niên và chế độ công đoàn xí nghiệp. Không phải là không có cơ sở khi nói rằng nhiều xí nghiệp, bằng những kiểu cách như vậy, đã thành công trong việc làm cho công nhân và người làm thuê thấm nhuần ý thức trung thành bền vững với xí nghiệp của họ.

Chắc chắn ý thức trung thành này là một công cụ để khuyến khích mối quan hệ êm thấm hơn giữa giới quản lý và lao động và hữu ích trong việc đương đầu với những thách thức mới đối với xí nghiệp. Tuy nhiên, ba đặc điểm này là những sản phẩm lịch sử và chúng mới chỉ bắt rễ trong nửa cuối của thập niên 1960. Tôi cần chỉ ra rằng nhiều xí nghiệp quy mô nhỏ không có khả năng làm theo những biện pháp quản lý vì họ có những gò bó về tài chính. Hiện nay nền kinh tế Nhật đang phải chịu những cuộc suy thoái trầm trọng nhất kể từ sau chiến tranh. Một số hãng lớn công khai tuyên bố rằng họ không thể để nguyên vẹn các chế độ đó như trước kia được vì họ buộc phải cắt giảm chi phí cho nhân sự (lương

công nhân và viên chức) không phải chỉ bằng cách sa thải những người làm công của họ mà còn bằng cách tu sửa lại kiểu cách thuê người làm hiện có. Do đó, chế độ thuê người làm suốt đời và chế độ lương theo thứ tự thâm niên có thể sẽ không kéo dài nữa mà sẽ bị thay thế bằng chế độ có tính lựa chọn hơn thậm chí cả ở Nhật. Các xí nghiệp lớn ở Nhật có thể giữ nguyên vẹn kiểu cách thuê nhân công hiện nay chừng nào cơ hội kinh doanh còn mở mang và còn đảm bảo được số lợi nhuận cần thiết để duy trì chế độ đó.

Tương tự như thời kỳ quá độ chăng ?

Một khám phá lý thú nữa của các chuyên gia Xô Viết là những điểm tương tự giữa kinh nghiệm của Nhật ngay sau Thế chiến thứ hai và kinh nghiệm của Liên Xô hiện nay. Theo các chuyên gia Nga, cả hai nước đã trải qua thời kỳ quá độ tương tự từ nền kinh tế do trung ương kiểm soát sang nền kinh tế thị trường phân tán.

Trong thế chiến thứ hai ở Nhật, chính phủ từng bước can thiệp vào các hoạt động kinh tế ở mọi lĩnh vực xã hội để huy động được mọi loại tài nguyên, vật chất cũng như nhân lực, để tiếp tục nỗ lực chiến tranh. Chính phủ phân phối vật liệu thông qua hệ thống "cô-ta" và đưa ra mục tiêu sản xuất cho từng khu vực công nghiệp. Sự can thiệp còn mở rộng ra cả việc quy định giá cả cho những sản phẩm quan trọng và phân phối lực lượng lao động trong các khu vực khác nhau của nền công nghiệp.

Tuy nhiên, chúng ta vẫn phải tính đến những khác biệt cơ bản giữa Nhật và Liên Xô về vấn đề kinh tế do trung ương kiểm soát. Trong trường hợp của Liên Xô, tất cả xí nghiệp đều do nhà nước sở hữu. Việc kiểm soát và phân phối

vật tư và tài chính do nhà nước chỉ đạo từ trên xuống các xí nghiệp quốc doanh. Trong những hoàn cảnh này, việc tự do hoá kiểm soát của trung ương không mặc nhiên dẫn đến kết quả thúc đẩy hoạt động của các xí nghiệp quốc doanh trong các chức năng kinh tế của họ. Các xí nghiệp quốc doanh này không có kinh nghiệm gì để tiến hành các hoạt động kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Chúng khó mà xử sự được như người ta trông đợi.

Cơ chế thị trường và khu vực tư nhân.

Trái ngược với Liên Xô, kinh nghiệm của Nhật trong và sau Thế chiến hoàn toàn khác hẳn. Mặc dù trong cuộc chiến tranh chính phủ có thắt chặt sự kiểm soát với các xí nghiệp đến tận từng chi tiết, sau chiến tranh sự kiểm soát này dần dần được loại bỏ để dọn đường cho nền kinh tế phân tán tự do hoá. Các xí nghiệp đó đa số là xí nghiệp tư nhân và trong suốt thời kỳ của nền kinh tế có kiểm soát quyền sở hữu và quản lý các xí nghiệp đó nằm trong tay khu vực tư nhân. Do đó, việc cắt bỏ sự kiểm soát dẫn đến không khí hoạt động tích cực tự phát của xí nghiệp đó và đáp ứng đúng với điều kiện thị trường hồi đó. Sự khác biệt về kiểu sở hữu và quản lý các xí nghiệp giữa Nga và Nhật bác bỏ việc dễ dàng đồng nhất hoá thời kỳ quá độ từ kinh tế có kiểm soát từ trung ương sang nền kinh tế thị trường ở hai nước này.

Song để tránh sự hiểu lầm có thể có, tôi cần bổ sung một vài bình luận về đề tài này. Ở đây tôi không nói rằng việc tư nhân hoá tức thì là giải pháp duy nhất để thúc đẩy các xí nghiệp quốc doanh hoạt động ở bất kỳ nước nào. Điều quan trọng là tạo ra được những hoàn cảnh trong đó cơ chế thị trường có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc

phân phối số tài nguyên hạn chế và thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các xí nghiệp dẫn đến hiệu quả cao hơn. Trong thời kỳ quá độ từ địa vị áp đảo của các xí nghiệp quốc doanh chuyển sang một kiểu tổ chức công nghiệp hiệu lực, về lý thuyết và thực hành, có thể có nhiều hình thức kết hợp quyền sở hữu và quản lý khác nhau. Những hình thức này bao gồm việc nhà nước thôi kiểm soát quản lý đối với các xí nghiệp, chia các xí nghiệp độc quyền nhà nước thành nhiều xí nghiệp để thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các xí nghiệp, cho khu vực tư nhân nhận thầu quản lý các xí nghiệp quốc doanh, và chuyển các xí nghiệp quốc doanh thành các công ty cổ phần dọn đường cho việc tư nhân hoá cục bộ hoặc toàn bộ. Trong một số trường hợp chính sách dần từng bước là cần thiết để chuyển từ giai đoạn này sang giai đoạn kia vì việc tư nhân hoá không phải bao giờ cũng tạo ra những điều kiện cho sự cạnh tranh có hiệu quả. Kinh nghiệm của Nga về "cú sốc mạnh" từ đầu năm 1992 cho thấy việc cắt bỏ sự kiểm soát của nhà nước không phải bao giờ cũng mặc nhiên dẫn đến sự cạnh tranh có hiệu quả hoặc gia tăng sản lượng. Một trong những lý do thất bại trong cải cách kinh tế mới đây ở Nga kể từ 1992 có thể là do cơ cấu độc quyền hiện có trong tổ chức công nghiệp làm cản trở sự hoạt động hiệu quả của cơ chế thị trường và làm méo mó đi bằng những hoạt động đầu cơ, không làm cho sản xuất gia tăng.

Ở đây tôi không muốn nói rằng mọi hoạt động kinh tế phải và có thể chuyển sang khu vực tư nhân. Ví dụ nhà nước vẫn phải chủ động đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Ai cũng biết rằng đầu tư vào cơ sở hạ tầng là đòi hỏi tiên quyết thiết yếu để phát triển kinh tế trong giai đoạn ban đầu của các nước

đang phát triển mà ở đó tình trạng thiếu thốn cơ sở hạ tầng như đường sá, vận tải giao thông là một trong những trở ngại to lớn ngăn cản việc huy động vốn liếng tư nhân vào hoạt động.

2. Những điều kiện tiên quyết để tái cấu trúc và phát triển kinh tế ở Nhật sau chiến tranh

Tôi muốn đề cập đến một số điều kiện tiên quyết cho công cuộc tái thiết nền kinh tế của Nhật sau chiến tranh. Như vẫn thường nêu lên, mặc dù bị tàn phá nặng nề, chúng tôi vẫn còn giữ lại một mức độ nhất định nhân lực và cơ sở hạ tầng vật chất. Cái cần có thời đó để tái thiết là làm sao tìm ra được số vốn cần thiết để đầu tư và kết hợp với vốn nhân lực. Kỹ sư các cấp, lao động lành nghề đầy rẫy. Lại có sẵn những xí nghiệp tư nhân, những xí nghiệp quy mô nhỏ cũng như quy mô lớn sẵn sàng chớp lấy bất cứ cơ hội mới mẻ nào mở ra trước họ.

Một yếu tố không được quên sót trong vấn đề này là tài nguyên về quản lý. Quản lý kinh doanh phải được xem trọng đúng mức khi chúng ta còn xem trọng đến vấn đề tài nguyên nhân lực. Nói cách khác, con số tuyệt đối các tiến sỹ, kỹ sư, lao động lành nghề là điều kiện tiềm tàng hoặc cần thiết cho công cuộc tái thiết kinh tế. Tỷ lệ số người biết chữ cao chắc chắn là một trong những của cải nhiều hứa hẹn cho sự nghiệp kiến thiết kinh tế. Tuy nhiên, nếu không có sự huy động những của cải đó một cách rộng và không có tổ chức hữu hiệu thì những khả năng tiềm tàng đó có thể mãi mãi là tiềm năng mà chẳng trở thành hiện thực. Những khó khăn kinh tế của Liên Xô trước đây với bao nhiêu là nhà khoa học và kỹ sư có thể coi như là một trong những thí dụ tiêu cực.

Theo tôi hình như sự tích lũy tài năng quản lý ở Nhật Bản thậm chí cả ngay sau khi bại trận rất có ích cho công cuộc tái thiết. Quản lý là một nghệ thuật kết hợp tài năng với hiểu biết kỹ thuật và hiểu biết văn hoá. Quản lý phải tính đến truyền thống lịch sử và nhận định giá trị của một quốc gia.

Ngoài những điều kiện tiên quyết nói trên, tôi cần đặc biệt nhấn mạnh vào những cải cách các loại hay còn gọi là "dân chủ hoá trong cấu trúc kinh tế" thực hiện sau chiến tranh. Đó là cuộc cải cách ruộng đất, việc giải thể các Zaibatsu và các đạo luật lao động. Các cải cách này được thực hiện trong khoảng từ 1946 đến 1950 dưới sức ép mạnh mẽ của chính quyền chiếm đóng GHQ (general head quarters) (về thời kỳ này xin tham khảo Nakamura Takahusa, " Keikakuka " đến " Minohuka " - Kế hoạch hoá và Dân chủ hoá, tiếng Nhật, Iwanami Shoten, 1989, tr. 39 - 41). Mặc dù những biện pháp này đưa ra nhằm xoá bỏ các giai cấp xã hội có khả năng ủng hộ các lực lượng quân phiệt phát xít bành trướng còn tiềm ẩn, những cải cách ngẫu nhiên đưa đến kết quả là chuẩn bị những điều kiện ban đầu thuận lợi cho công cuộc tái thiết và tăng trưởng kinh tế. Cuộc cải cách ruộng đất do GHQ phát động năm 1946 đã bác bỏ chương trình cải cách mang tính bảo thủ hơn mà chính phủ Nhật đã đề nghị. Cuộc cải cách đã cho phép các tá điền được mua ruộng đất họ đã trồng trọt với giá rẻ nhờ sự trung gian của chính phủ và được quyền sở hữu đất đai của họ. Người chủ đất không được phép sở hữu ruộng đất vượt quá một giới hạn nhất định, nói chung là 1 ha cho một hộ. Từ tháng 11-1946 đến tháng 8-1950 tỷ lệ đất được bán lại so với

tổng diện tích đất trồng trọt giảm đi mạnh mẽ từ 46 % xuống còn 11 %. Cải cách ruộng đất làm cho mỗi người nông dân có động cơ mạnh mẽ để đẩy mạnh sản xuất. Chúng tôi đã quan sát được một sự gia tăng đáng kể về năng suất trong nông nghiệp từ khi tiến hành cải cách ruộng đất. Có thể đánh giá rằng cải cách ruộng đất đã thành công đặc biệt ở Nhật và đã góp phần cải thiện mô hình phân phối thu nhập trong nông dân và góp phần mở rộng thị trường nội địa.

Việc giải thể các zaibatsu cũng là một trong những cải cách chủ chốt do GHQ thực hiện. Zaibatsu là những tư-rót khổng lồ tập trung vào những gia đình, các tư-rót này phát triển đặc biệt bằng cách lợi dụng các mối quan hệ đặc biệt với chính phủ kể từ thời Phục hưng dưới triều đại Minh Trị Thiên Hoàng. Mỗi gia đình thế lực kiểm soát theo chiều dọc các công ty mẹ, các công ty này đến lượt nó lại nắm được các cổ phần của công ty bên dưới. Các gia đình zaibatsu tiêu biểu là Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Yasuda...

Qua các lệnh giải thể, các cơ quan đầu não của zaibatsu tan vỡ. Số cổ phần của họ được một ủy ban đặc biệt về thanh toán các công ty mẹ đứng ra bán cho công chúng. Các gia đình zaibatsu buộc phải dứt bỏ các cổ phần của mình. Các công ty trước đây đã từng nằm dưới sự kiểm soát trực tiếp của zaibatsu nay buộc phải hoạt động độc lập và bị cấm mang các tên gia đình zaibatsu trong một thời gian nhất định. Về nguyên tắc, sự kiểm soát chiều dọc đối với các ngành công nghiệp quan trọng dưới quyền một gia đình đã chấm dứt tồn tại. Một số hãng bị chia thành hai hãng hoặc nhiều hơn nữa. Ngoài ra việc giải thể zaibatsu, một đạo luật chống độc quyền được ban hành tháng tư năm 1947. Đạo luật này rất nghiêm

khắc. Nó cấm hoàn toàn việc lập lại các-ten và các công ty mẹ. Cuối năm đó, một đạo luật khác nhằm xoá bỏ sự tập trung quá đáng các khả năng kinh tế được ban hành để chia tách bất kỳ công ty nào đã nắm được độc quyền thị trường trong một lĩnh vực nào đó. Do hoàn cảnh quốc tế có sự biến đổi (như chiến tranh lạnh bắt đầu) nên đạo luật sau chỉ được thực hiện trong các ngành sắt thép và giấy. Tuy nhiên, một loạt những đạo luật như thế đã đóng góp có ý nghĩa vào việc tạo ra những điều kiện thuận lợi cho cuộc cạnh tranh trong công nghiệp.

Cuộc cải cách và dân chủ hoá kể trên sau chiến tranh là những điều kiện tiên quyết cho công cuộc phát triển kinh tế bằng cách mở rộng thị trường nội địa thông qua việc gia tăng thu nhập trong khu vực nông thôn và cả thông qua việc giảm bớt chênh lệch trong phân phối thu nhập giữa những người lao động. Đồng thời, các cải cách này tạo ra những hoàn cảnh cho cuộc cạnh tranh gay gắt trong công nghiệp.

3. Chính sách công nghiệp.

"Cạnh tranh thái quá"

Như ở trên đã nói, một trong những điều kiện tiên quyết để tái thiết và phát triển ở Nhật sau chiến tranh là cuộc cạnh tranh gay gắt trong công nghiệp. Biệt ngữ "Cạnh tranh thái quá" được đặt ra để đặc trưng cho nền kinh tế Nhật và chính phủ giải thích sự can thiệp của họ vào công nghiệp bằng cách chỉ ra rằng "sự cạnh tranh thái quá" có thể làm suy sụp tất cả các xí nghiệp cùng ngành trừ phi các xí nghiệp này đồng ý sáp nhập lại với nhau thành những xí nghiệp lớn hơn, với số lượng ít đi.

Tuy nhiên có thể nói rằng nếu không có sự "cạnh tranh thái quá" thì sự tăng trưởng kinh tế của Nhật có thể không thực hiện được. Số mới gia nhập vào cuộc cạnh tranh có thường xuyên. Cuộc ganh đua thường xuyên giữa các xí nghiệp buộc họ phải cắt giảm giá cả và nâng chất lượng sản phẩm bằng nhau thông qua nhiều biện pháp hợp lý hoá. Cuộc cạnh tranh gay gắt này có thể được xem như là một trong những "bí quyết" của sự tăng trưởng kinh tế mau lẹ của Nhật sau chiến tranh. Thịnh thoảng chính phủ can thiệp để chặn sự cạnh tranh bằng cách khuyến cáo nên sát nhập để giảm bớt số lượng xí nghiệp trong công nghiệp vì sợ rằng kiểu "cạnh tranh thái quá" này có thể tổn hại đến khả năng tồn tại của các xí nghiệp liên quan. Trong một số trường hợp, loại chính sách công nghiệp như thế đã thành công. Tuy nhiên, trong những trường hợp khác các chính sách đó đã thất bại trước sự chống đối mạnh mẽ của các xí nghiệp liên quan. Rất nhiều khi ngành công nghiệp lại lạc quan hơn chính phủ về tiềm năng của thị trường và trong nhiều trường hợp cách nhìn của ngành công nghiệp lại tỏ ra là đúng.

Các chính sách công nghiệp.

Các chính sách công nghiệp ở Nhật gồm có nhiều biện pháp khác nhau như xây dựng kế hoạch kinh tế, thúc đẩy công nghiệp, chuyển đổi các ngành đang sa sút, đưa ra những triển vọng tương lai, phát hiện và ủng hộ các ngành công nghiệp hàng đầu mới mẻ. Các chính sách công nghiệp khác với chính sách kinh tế nói chung là những chính sách do từng chính phủ theo đuổi trong một nền kinh tế theo hướng thị trường, ví dụ cung cấp tổng vốn xã hội bảo hiểm xã hội, điều chỉnh kinh doanh hoặc kiểm soát kinh tế vĩ mô.

Ở nước Nhật hậu chiến người ta không thể quan niệm công cuộc phát triển kinh tế sau chiến tranh mà không tính đến các chính sách công nghiệp hoặc can thiệp của chính phủ vào công nghiệp. Trong giới chính phủ người ta xác nhận rằng các chính sách công nghiệp sau chiến tranh thành công trong việc tái cấu trúc và thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế ở Nhật. Tuy nhiên, công bằng mà nói thì bên cạnh nhiều thành công cũng có một số thất bại.

Sự can thiệp của chính phủ ở Nhật phổ biến chủ yếu trong các thập niên 1940, 1950, 1960 và 1970. Trong những năm 1980 và sau đó chính sách xoá bỏ luật lệ bắt đầu mới xuất hiện. Trong các năm 1990, đặc biệt dưới chính phủ liên hiệp của ông Hosokawa, việc xoá bỏ luật lệ xuất hiện như là một trong những mục tiêu chính trị cho tương lai gần.

Kế hoạch hoá kinh tế.

Điều đáng lưu ý là từ 1943, chính phủ Nhật vẫn liên tiếp đưa ra các kế hoạch kinh tế. Cho đến nay, chúng tôi đã có 11 lần làm kế hoạch như vậy. Mỗi kế hoạch đều chỉ ra mục tiêu cho tương lai trước mắt mặc dù các mục tiêu này thay đổi tùy theo hoàn cảnh, đặc biệt là các giai đoạn của công nghiệp hoá vào thời điểm đề ra kế hoạch. Ví dụ, kế hoạch 1949 - 1952 được coi là " kế hoạch tái thiết kinh tế " và kế hoạch năm 1960 được gọi là " kế hoạch làm tăng gấp đôi thu nhập quốc dân ". Các đặc điểm của kế hoạch ở Nhật khác biệt với các kế hoạch của các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa kiểm soát từ trung ương ở chỗ là kế hoạch của Nhật mang tính chỉ dẫn trong khi các kế hoạch kia là những kế hoạch do cấp trên áp đặt xuống. Kế hoạch ở Nhật không có tính bắt buộc về bản chất.

Hiếm có những nước khác với nền kinh tế thị trường như ở Nhật lại áp dụng kiểu làm kế hoạch toàn quốc như thế này. Tư tưởng thực hành kế hoạch hoá được đưa ra và đẩy mạnh trong Thế chiến thứ hai nhằm huy động mọi tài nguyên có thể có để đeo đuổi nỗ lực chiến tranh. Các biện pháp áp dụng được gọi là kế hoạch Động viên quốc gia. Điều đáng chú ý ghi nhận là đằng sau tư tưởng của kế hoạch Động viên quốc gia còn có ảnh hưởng của thành tựu của các kế hoạch 5 năm liên tiếp ở Liên Xô. Các kế hoạch Động viên quốc gia mở rộng ngay trước khi chiến tranh kết thúc bề mặt giống như các kế hoạch kinh tế ở Liên Xô với sự kiểm soát chặt chẽ từ cấp trên đối với hầu hết các lĩnh vực sản xuất, phân phối và tiêu dùng. Tuy nhiên, các kinh nghiệm về làm kế hoạch trong chiến tranh là có giá trị và chính quyền đã thừa hưởng và áp dụng các kinh nghiệm đó sau này khi vạch ra các kế hoạch mới tiếp nhau cho công cuộc tái thiết sau chiến tranh.

Về thái độ của khu vực tư nhân đối với kế hoạch hoá thì thậm chí cả thời hạn hạn chế khi mà sức ép buộc đã bị loại bỏ, các xí nghiệp tư nhân hình như vẫn xem trọng các kế hoạch mới này khi họ xây dựng kế hoạch đầu tư của chính họ cho từng công ty. Câu hỏi được nêu lên ở đây là : vì sao việc kế hoạch hoá ở Nhật lại giành được lòng tin của khu vực tư nhân mà không cần có sự gò ép của chính phủ ? Người ta có thể nêu lên rằng khu vực tư nhân nói chung không hề mất lòng tin vào chính phủ và vào tính đáng tin cậy của các số liệu do chính phủ cung cấp. Theo kinh nghiệm của riêng tôi, tôi được biết có nhiều công ty đã lao đi tìm kiếm các bản dự thảo kế hoạch của chính phủ để tham khảo mỗi khi họ

đề ra mục tiêu sản xuất cho từng sản phẩm. Mặc dù các kế hoạch đó không trói buộc ngân sách quốc gia về mặt luật pháp, nhưng khi thảo ra ngân sách quốc gia, người ta vẫn phải tính đến các kế hoạch đó. Các kế hoạch khác cho mỗi khu vực cũng được vạch ra căn cứ vào các kế hoạch đó. Mỗi công ty tư nhân với khả năng hạn chế của mình sẽ rất có lợi nếu có tầm mắt kinh tế vĩ mô nhờ biết được các kế hoạch của chính phủ. Do đó, mọi dữ kiện ghi trong kế hoạch đều rất có ích cho mỗi công ty tư nhân. Quá trình xây dựng kế hoạch đều rất có ích cho mỗi công ty tư nhân. Quá trình xây dựng kế hoạch cũng làm rõ những chỗ tắc nghẽn trong nền kinh tế Nhật Bản vào thời điểm đó, đó là những thông tin hết sức quan trọng đối với khu vực tư nhân.

Quan trọng hơn nữa là việc các kế hoạch kinh tế được đưa ra trước dân chúng để xin ý kiến coi như đó là những mục tiêu quốc gia mới nữa để theo đuổi sau chiến tranh. Vì dân chúng đang tìm kiếm sự hướng dẫn của nhà nước để đi theo sau chiến tranh nên các kế hoạch này trở thành những mục tiêu quốc gia mà mỗi công dân sẽ phải tham dự. Đồng thời, cần lưu ý rằng nhiều chuyên gia cũng như các nhà lãnh đạo ở các khu vực khác nhau, các quan chức chính phủ, các học giả, các nhà báo, các nhà lãnh đạo phong trào hợp tác xã, các đại diện của nền công nghiệp và các lãnh tụ công đoàn đều được huy động ngay từ khi bắt đầu xây dựng kế hoạch. Trong suốt quá trình, các nhà lãnh đạo này nhận thức rõ sự tham gia của mình vào quá trình ra quyết định. Cũng trong quá trình này, những hiệp hội lớn tổ chức theo ngành công nghiệp cũng được huy động, các hiệp hội này có đóng

góp vào việc thực hiện các ý đồ của kế hoạch. Những việc làm kết hợp như vậy cũng đồng thời là những quá trình thâm dò các vấn đề kinh tế và xã hội đặt ra trước đất nước.

"Kế hoạch sản xuất ưu tiên"

Ngay sau khi chiến tranh kết thúc, Nhật Bản phải đứng trước tình trạng tan vỡ hoàn toàn của cơ chế tái sản xuất trong nền kinh tế quốc dân. Lúc đầu, chính sách của các lực lượng chiếm đóng rất khác nghiệt với yêu sách đòi khoản bồi thường chiến tranh to lớn và gỡ bỏ cơ sở công nghiệp. Song, sự mở đầu của "chiến tranh lạnh" trên đấu trường thế giới và các điều kiện kinh tế ngày càng trầm trọng ở Nhật dần dần làm thay đổi chính sách của lực lượng chiếm đóng và tạo thuận lợi cho công cuộc tái thiết kinh tế của Nhật.

Đầu năm 1947 cái gọi là "kế hoạch sản xuất ưu tiên" được chính phủ chấp nhận và được GHQ chuẩn y. Kế hoạch này được đặt ra mục tiêu sản xuất nội địa cho ngành than là 30 triệu tấn, tức là cơ sở tối thiểu cho công cuộc tái thiết kinh tế. Tư tưởng của kế hoạch này là dầu cung cấp cho ngành sắt thép với nguyên tắc ưu tiên và số thép sản xuất ra nhiều hơn sẽ dùng vào ngành cơ khí.... phục vụ chủ yếu cho sản xuất than. Người ta trông đợi các chu kỳ tương hỗ tích cực giữa ngành thép và than sẽ nâng sản lượng của hai sản phẩm cơ bản : thép và than. "Quỹ tín dụng để tái thiết" được thành lập để phục vụ cho mục đích này. Quỹ này bắt đầu hoạt động từ đầu năm 1947 để trợ giúp cho "kế hoạch sản xuất ưu tiên". Mục tiêu sản xuất 30 triệu tấn than được hoàn thành ngay trong nửa cuối của năm 1947, dọn đường cho công cuộc tái thiết và quá trình sản xuất gia tốc. Tiếp đó,

kế hoạch này giúp nền kinh tế Nhật khắc phục một vấn đề cấp bách khác, đó là nạn lạm phát theo tốc độ ngựa phi. Trong việc này, kế hoạch sản xuất ưu tiên được sự giúp đỡ to lớn của việc kiểm soát ngân sách. Kế hoạch này góp phần vào cuộc đấu tranh của Nhật chống lại cái vòng luẩn quẩn lạm phát rồi lại suy giảm sản xuất. "Kế hoạch sản xuất ưu tiên" là sự can thiệp tích cực đầu tiên của chính phủ trong kinh tế sau chiến tranh.

Thúc đẩy các ngành công nghiệp mới mẻ.

Khi Nhật Bản, nhờ sự giúp đỡ của các điều kiện thuận lợi trong và ngoài nước, đã khắc phục được thời kỳ bất ổn định sống gió sau chiến tranh thì họ đưa ra những dự án mới để thúc đẩy những ngành công nghiệp hàng đầu. Từ những năm 1950, chính phủ lựa chọn những ngành công nghiệp hàng đầu cần được thúc đẩy (xin tham khảo Kanamori, Hisao Nihon Keizai Ni Okenru seiku to minkan no kankei (Quan hệ giữa chính phủ và khu vực tư nhân), trong " Soren keizaikaikaku he no teigen (Đề nghị cải cách kinh tế ở Liên Xô) xuất bản : Inaba, Hidezou và Tsutsumi, Seiji, Nihon keijai shinbunsha 1991). Chính phủ có tham khảo ý kiến của các hiệp hội kinh doanh liên quan để lựa chọn các ngành công nghiệp hàng đầu.

Các ngành công nghiệp được chọn để thúc đẩy trong thập niên 1950 là sắt thép, than, tàu biển, điện, sợi tổng hợp và phân tổng hợp. Từ nửa cuối thập niên 1950 đến thập niên 60, ngành hoá dầu, cơ khí tổng hợp, điện tử... là những ngành công nghiệp hàng đầu được chính phủ ủng hộ.

Các công cụ chính sách chủ yếu thông qua đó chính phủ thúc đẩy các ngành công nghiệp này là các khoản miễn thuế

và tín dụng dễ dàng cho các tổ chức tài chính phân phối. Không có các khoản trợ cấp trực tiếp loại trừ trường hợp cụ thể. Trong vài trường hợp, việc thành lập các-ten có thể được chuẩn y như trường hợp đặc biệt nhằm kìm chế tình trạng "cạnh tranh thái quá". Chính phủ can thiệp bằng cách hướng dẫn các dự án đầu tư trong một số ngành công nghiệp như : sắt thép, hoá dầu, lọc dầu, giấy và bột giấy. Đôi khi chính phủ có khuyến nghị sáp nhập các hãng lớn trong một ngành công nghiệp nào đó có liên quan. Nói chung các cuộc can thiệp này thường được thực hiện thông qua cái gọi là "Gyosei Shido" (sự hướng dẫn hành chính) và không phải viện đến việc làm luật, điều này cho phép có những cuộc thương lượng linh hoạt giữa các công ty này với chính phủ.

Sự can thiệp của chính phủ để thúc đẩy các ngành công nghiệp hàng đầu mới mẻ rất hay bị chỉ trích vì các biện pháp này làm méo mó cơ chế thị trường trong khi cơ chế thị trường có khả năng phân phối tài nguyên một cách hữu hiệu. Lập luận này đúng về lý thuyết trong một mô hình tĩnh tại. Tuy nhiên nó cần được tu chỉnh lại với bất kỳ quốc gia đang phát triển nào muốn tìm cách phát triển cơ cấu công nghiệp của mình lên cao hơn bằng cách thường xuyên thách thức thế cân bằng hiện nay và sự phân công lao động quốc tế đang tồn tại.

Tuy nhiên, làm thế nào để chọn được những ngành công nghiệp hàng đầu mới mẻ, theo tôi là điều quan trọng đặc biệt. Đây là một đề tài hoàn toàn mới vượt ra ngoài công việc của cuộc thảo luận này. Song tôi muốn nói rằng những ngành công nghiệp này không được và không thể coi thường các cơ sở kỹ thuật. Thật là không thực tế nếu bỏ qua quy

luật về những bước tối thiểu cần thiết để phát triển công nghệ ở bất cứ nước nào muốn phát triển bất cứ ngành công nghiệp nào. Vấn đề này, việc "chuyển giao công nghệ" là một trong những đề tài nghiêm túc cần được nghiên cứu.

Sự ổn định kinh tế vĩ mô.

Tôi không thể đề cập nhiều đến những vấn đề cơ bản. Tuy nhiên tôi không muốn bỏ sung vấn đề một số bình luận về đề tài này như là một kiến thức đại cương về công cuộc tái thiết kinh tế của Nhật sau chiến tranh. Người ta không thể bác bỏ sự thay đổi cơ bản về phương hướng trong các chính sách chiếm đóng của Mỹ kể từ khi xảy ra cuộc chiến tranh lạnh trong nửa cuối thập kỷ 40. Mỹ bắt đầu ủng hộ sự hồi sinh của nền công nghiệp Nhật kể cả công nghiệp nặng. Bước ngoặt này tạo cho Nhật rất nhiều thuận lợi xét theo quan điểm kinh tế.

Nhật đã trải qua một loạt những cải cách kinh tế tài chính và thuế má gay go năm 1949. Bằng những kế hoạch mang tên Dodge Line do chính quyền chiếm đóng vạch ra, kỷ luật về ngân sách cân bằng được áp đặt với Nhật Bản với việc cắt giảm mạnh mẽ các trợ cấp. Chính sách này nhằm chống lại nạn lạm phát không kiểm chế nổi hồi đó và ổn định hoá nền kinh tế với mục đích đưa ra tỷ lệ hối đoái thống nhất và cố định là 360 yên ăn 1 đô la Mỹ, điều này được trông đợi sẽ đưa nền kinh tế Nhật gia nhập trở lại vào nền kinh tế thế giới. Cũng vào khoảng thời gian đó, cuộc cách mạng Shoup về thuế được đưa ra. Lúc đầu người ta chờ đợi sẽ diễn ra một cuộc suy thoái kinh tế trầm trọng. Nhưng cuộc chiến tranh Triều Tiên nổ ra vào tháng 6 năm 1950 kèm theo các nhu cầu đặc biệt của quân đội Hoa Kỳ đã giúp Nhật thoát khỏi cuộc suy thoái kinh tế trầm trọng này.

V. KẾT LUẬN

Như bản báo cáo của NHTG về "Sự thần kỳ ở Đông Á" cho thấy, tổ chức tài chính quốc tế này hình như đã công nhận ít nhất cũng là khả năng nhà nước hoặc chính phủ có thể giữ một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy xuất khẩu công nghiệp tuy vẫn phải có đôi chút dè dặt và bác bỏ khả năng sao chép khuôn mẫu này cho những nơi khác vượt ra ngoài Đông Á. Tuy việc bác bỏ khả năng sao chép như thế có vẻ là một điều xác định quá hấp tấp, nhưng hàm ý của nó về vai trò của chính phủ trong công cuộc phát triển là điều có ý nghĩa.

Như được nêu lên trong báo cáo, các nước NIE châu Á cũng như Nhật Bản có những quy tắc cơ bản đúng. Các quy tắc cơ bản đúng dẫn dù sao cũng là những điều kiện tiên quyết cho công cuộc tái thiết kinh tế. Về vai trò của chính phủ, có thể từ kinh nghiệm còn hạn chế của Nhật kết luận rằng trong một số điều kiện nhất định sự can thiệp của chính phủ có thể giữ vai trò thúc đẩy một số ngành công nghiệp nhất định, qua đó có thể gây một tác động thúc đẩy công cuộc phát triển kinh tế nói chung.

Điều quan trọng là tìm ra được những điều kiện và chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho mỗi nước thực hiện công cuộc tái thiết của mình. Không có bất cứ thực đơn cố định nào. Chỉ có thể tìm ra những điều kiện và chính sách đó qua những thử thách và sai lầm. Tôi thấy hình như một trong những điều kiện thành công của các chính sách kinh tế là sự cùng tồn tại với sự cạnh tranh gay gắt trên thị trường. Sự can thiệp của chính phủ không được mâu thuẫn với mục tiêu thực hiện nền kinh tế thị trường. Theo kinh nghiệm của

Nhật, " sự cạnh tranh thái quá " giữa các xí nghiệp tư nhân thịnh thoảng va chạm với chính phủ vì, do sản xuất thừa có thể dẫn đến lợi nhuận và hiệu quả thấp trong nền công nghiệp cụ thể, chính phủ tìm cách ngăn chặn các dự án đầu tư vào khu vực tư nhân hoặc khuyến khích sáp nhập nhằm đối phó với mối đe dọa cạnh tranh của nước ngoài. Tuy nhiên có một số trường hợp, khu vực tư nhân đã thách thức các nguyên tắc chính phủ một cách thắng lợi. Ví dụ, khi Công ty sắt thép Kawasaki dự định đầu tư vào một nhà máy mới năm 1951, có tin đồn rằng thống đốc ngân hàng Nhật tìm cách ngăn chặn dự án vì sợ rằng dự kiến tiêu thụ sắt thép của Nhật sẽ không tăng tới mức đó (10 triệu tấn thép). Tuy nhiên công ty Kawasaki đã thực hiện kế hoạch nguyên thủy của họ bất chấp đe dọa và họ đã đúng trong việc đánh giá tiềm năng của nền kinh tế Nhật. Giữa thập niên 1960, trước việc cho tư bản nước ngoài tự do đổ vào, chính phủ tìm cách can thiệp bằng cách khuyến các ngành công nghiệp ô tô trong nước nên hợp nhất lại để có thể cạnh tranh được với các xí nghiệp của nước ngoài. Một số công ty đã bất chấp lời khuyên này và vẫn đối phó thắng lợi với các mối đe dọa của nước ngoài. Những trường hợp này có thể xem như là trường hợp thất bại về phía chính phủ trong việc đánh giá tiềm năng của nền kinh tế Nhật. "Cạnh tranh quá đáng" trong thị trường nội địa đã từng là một trong những điều kiện tiên quyết quan trọng để hưởng ứng mạnh mẽ các chính sách khuyến khích của chính phủ đề ra nhằm thúc đẩy và thiết lập các ngành công nghiệp hàng đầu như ngành hoá dầu. "Cạnh tranh quá đáng " đã là một trong những yếu tố mạnh mẽ thúc đẩy gia tăng xuất khẩu của Nhật.

Với những nền kinh tế từ lâu theo chế độ kiểm soát từ trung ương, thỉnh thoảng người ta có xu hướng đồng hoá các chính sách kiểm soát của chính phủ với các chính sách công nghiệp. Hoặc các chính sách công nghiệp có thể được giải thích như là những "hình thức thoải mái" của chế độ kế hoạch hoá tập trung. Tuy nhiên, sự đồng nhất này làm cho người ta hiểu sai lạc đi. Nếu các xí nghiệp hưởng ứng rất yếu đối với cơ chế thị trường thì các yếu tố kích thích hàm ý trong các chính sách công nghiệp hẳn đã không hy vọng có kết quả. Do đó, các nỗ lực tạo ra cơ sở hạ tầng để mở rộng cơ chế thị trường phải được theo đuổi song song với vai trò hướng dẫn của chính phủ. Song tôi không muốn nói rằng mọi xí nghiệp phải được tư nhân hoá. Việc tư nhân hoá và việc chuyển sang cơ chế thị trường không phải là những chính sách giống nhau mặc dù cùng có hướng đi giống nhau.

Một điều kiện tiên quyết nữa cho sự thành công của các chính sách công nghiệp phải là một chính phủ vững mạnh với cái nghĩa là việc thực hiện các chính sách trên không bị xoa dịu đi cũng như không bị bóp méo do nạn tham nhũng hoặc do chịu sức ép của các tập đoàn kinh doanh. Nói cách khác, phải bằng bất cứ giá nào tránh để khu vực tư nhân mất lòng tin vào chính phủ. Người ta mong đợi chính phủ có một lập trường trung lập đối với mỗi công ty trong ngành công nghiệp muốn được ưu đãi. Một điều cũng quan trọng nữa đối với chính phủ là thuyết phục dân chúng về sự cần thiết phải kiên trì trong thời kỳ quá độ khi mà một phần tương đối lớn của ngân sách phải phân phối cho khu vực tư nhân nào đó của công nghiệp hay nền kinh tế.

Hiện giờ Nhật Bản đang phải chịu đựng một trong những cuộc suy thoái trầm trọng nhất kể từ khi chấm dứt Thế chiến Hai. Vào lúc này khó mà nêu ra tính chất của cuộc suy thoái đang diễn ra. Tuy nhiên có thể nói rằng cuộc suy thoái này bị trầm trọng thêm do những yếu tố về cơ cấu như sự trượt xuống nhanh chóng của chính những ngành đã từng dẫn đầu nền kinh tế Nhật cho đến tận nay, gồm có ngành ô tô và ngành điện tử. Nhật Bản có thể thực hiện được sự tăng trưởng kinh tế "thần kỳ" qua quá trình "đuổi kịp" bằng cách nhập công nghệ nước ngoài và cải tiến chúng. Không thể giải thích được những thành tựu này chỉ bằng các chính sách không thôi. Nhật Bản còn được may mắn hưởng những điều kiện thuận lợi từ bên ngoài. Hiện nay Nhật Bản đang đứng trước thách thức nghiêm trọng là liệu nước này có thể phát triển các ngành công nghiệp hàng đầu của mình với công nghệ do bản thân mình phát triển hay không. Đây là một thách thức mới có thể đòi hỏi một sự cải tạo cấu trúc mạnh mẽ không chỉ trong cơ cấu kinh tế và công nghiệp mà cả trong hệ thống hành chính và chính trị trong đó có hệ thống giáo dục cũng như các hệ thống giá trị của xã hội. Về mặt này, điều còn phải xem xét nữa là vai trò của chính phủ và chính quyền trong việc khuyến khích khu vực tư nhân thâm dò những ngành mới mà không gây ra nhiều xung đột về xã hội và kinh tế như thất nghiệp ồ ạt và rối ren xã hội. Như thường lệ, quan điểm của chúng tôi vừa lạc quan lại vừa bi quan. Tuy nhiên, tôi tin rằng Nhật Bản luôn luôn nhớ đến thách thức là làm sao hài hoà được sáng kiến của khu vực tư nhân với vai trò của chính phủ trong công việc hướng dẫn và vạch ra khuôn khổ đại cương.

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CÔNG CUỘC CẤU TRÚC LẠI VÀ PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ:

Trường hợp của Xingapo

MUKUL G. ASHER

Khoa Kinh tế

Trường Đại học Tổng hợp Quốc gia Xingapo

I. NHẬP ĐỀ

Sau gần hai thập kỷ rưỡi tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, không đứt quãng, ngày nay Xingapo là một xã hội giàu có với GNP đầu người 14.210 USD năm 1991. Trong thành tích kinh tế nổi bật này, Nhà nước Xingapo đã đóng một vai trò chủ chốt. Hai chức năng kinh tế lớn của Xingapo là : làm cơ sở sản xuất cho các mặt hàng và dịch vụ có chọn lọc như lọc dầu, thiết bị ổ đĩa, dịch vụ tài chính và dịch vụ vận tải ; và làm trung gian môi giới cho khu vực và ngoài khu vực.

Nền kinh tế Xingapo chịu sự thống trị của MNC (các công ty đa quốc gia) và của các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước

(SOE), loại xí nghiệp này, trong trường hợp ở Xingapo có thể chia thành loại : xí nghiệp dịch vụ công cộng theo luật định và công ty có liên kết với chính phủ (GLC). Sở hữu nhà nước về đất đai tăng từ 44% tổng số đất đai (năm 1960) lên 76,2% năm 1985 (Lim 1988 tr. 101). Đất đai ở Xingapo thông thường cho thuê dài hạn (khoảng từ 30 đến 60 năm), nhưng nhà nước vẫn giữ lại quyền sở hữu. Kể từ đầu thập niên 1990, Xingapo vẫn phối hợp vận động để khu vực hoá nền kinh tế của mình bằng cách phát triển đầu tư và các quan hệ kinh tế khác trong khu vực. Xingapo cũng có mức tiết kiệm và đầu tư cao và thặng dư cơ cấu cao và liên tục trong ngân sách. Ở Xingapo, thông tin kinh tế xã hội được coi như một tài nguyên chiến lược trong tay nhà nước chứ không phải là một mặt hàng công cộng. Trong thành tích kinh tế nổi bật và trong việc mang lại cơ cấu và những đặc điểm hiện nay của nền kinh tế, nhà nước đã hành động như một nhà chiến lược, một nhà vạch kế hoạch, người điều chỉnh hoặc người đôn đốc thi hành, quản lý và quản trị, nhà kinh doanh, kỹ sư xã hội (social engineer), và một người tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế. Trong quá trình này, nhà nước đã đặt ra hoặc đã đảm nhận những trách nhiệm giám sát công việc có liên quan đến các tổ chức và cơ quan văn hoá, xã hội, chính trị và kinh tế.

Vì Xingapo cho đến nay vẫn có một sự kết hợp bền vững giữa mức tăng trưởng cao, các chỉ số xã hội và nhân chủng học tốt đẹp như trình độ học vấn, sở hữu nhà cửa, tuổi thọ và tổ chức chính quyền với việc điều hoà quyền lợi trong cộng đồng quốc gia, nên kinh nghiệm của nó rất đáng quan tâm đối với những nước nào đặt vấn đề cải thiện thành tích

kinh tế ở mức ưu tiên cao hơn các vấn đề khác tỉ như cải cách chính trị chẳng hạn.

Đôi khi Xingapo có sử dụng khuôn mẫu của nước ngoài rõ ràng là để yểm trợ cho một chiến lược kinh tế xã hội nào đó đã được chứng nhận. Margoten chia công cuộc cải biến về trí tuệ và hệ tư tưởng của Xingapo thành ba thời kỳ kể từ thập niên 1950. Đó là thời kỳ "cách mạng" Thế giới thứ ba của những năm đổi lập; thời kỳ xã hội dân chủ của những năm 1960 ; và thời kỳ "Nhật - Thụy Sĩ" của hai thập niên cuối đây" Mỗi mô hình nối tiếp nhau cứ ngày càng tập trung, hoà vào kinh tế, và điều này cũng đúng đối với toàn thể xã hội Xingapo (Margoten, 1993, tr. 85).

Một điều kiện cần thiết nhưng rõ ràng không đủ cho một xã hội tập trung vào kinh tế là địa vị gần như độc quyền về chính trị và quá trình chính trị của giới cầm quyền và việc phi chính trị hoá đối với phần dân chúng còn lại và đối với các vấn đề. Nó còn đòi hỏi dân chúng phải sẵn lòng chấp nhận một tiêu điểm như thế. Một yếu tố quan trọng quyết định tinh tự nguyện này là khả năng nhanh chóng nâng cao mức sống kể cả cho những người già cả không còn trong lực lượng lao động nữa. Như vậy quyền lực cả về chính trị lẫn tinh thần của giới cầm quyền và tính hợp pháp của chính phủ trong một xã hội tập trung vào kinh tế không thể tránh khỏi bị ràng buộc vào khả năng mang lại mức sống cao nhanh chóng.

Báo cáo này xem xét vai trò của nhà nước ở Xingapo trong những khu vực được chọn lọc và gợi ý một số ảnh hưởng có thể có đối với các nước khác. Báo cáo được sắp xếp như sau. Phần II bàn về những giới hạn kinh tế của nhà nước. Trong

khung cảnh Xingapo, nó bàn đến kiểu cách sử dụng thị trường ; và các bước đi của chính phủ Xingapo để đảm bảo cho phong cách quản lý kinh tế của họ có hiệu quả. Với bất kỳ chính phủ nào, chính sách tài chính hoặc ngân sách là một công cụ quan trọng để tác động vào toàn thể hoạt động kinh tế, xác định các ưu tiên trong sự chi tiêu của chính phủ, thu được tài nguyên thông qua các nguồn thuế, phí thuế và vay mượn để tài trợ cho sự chi tiêu của chính phủ. Cuộc bàn luận trong phần III về chính sách ngân sách cũng đề cập ngắn gọn đến vai trò của các yếu tố kích thích trong tài chính ở Xingapo. Một cuộc bàn luận ngắn gọn về vai trò của các xí nghiệp quốc doanh trong đó có vấn đề tư nhân hoá được đưa vào phần IV. Một trong những tổ chức xã hội - kinh tế quan trọng ở Xingapo là quỹ dự phòng quốc gia mang tên Quỹ dự phòng Trung ương (CPF). Trong phần V sẽ có một số bình luận ngắn gọn về CPF. Phần cuối có những nhận xét kết luận.

II. NHỮNG GIỚI HẠN KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC

Theo các tài liệu quy ước viết về kinh tế thì thị trường và chính phủ là hai phương án lựa chọn cho tổ chức kinh tế. Thế cân bằng giữa hai phương án này đã trải qua những thay đổi quan trọng trải qua thời gian. Trước cuộc đại suy thoái của những năm 30 người ta cực kỳ tin tưởng vào cơ chế thị trường và vào "bàn tay vô hình" của Adam Smith. Dưới bàn tay này, mọi cá nhân theo đuổi lợi ích riêng của mình được mô tả như đạt được mức phúc lợi tối đa của xã hội. Những cuộc đại suy thoái của thập niên 1930 đã bộc lộ ra rõ rệt thất bại của sự phân phối kinh tế vĩ mô và Thế chiến II đã chứng minh khả năng của chính phủ có thể làm

kế hoạch và can thiệp một cách hữu hiệu. Điều này, kết hợp với tầm quan trọng người ta đặt vào sự công bằng trong phân phối và quyền tự do tích cực nhằm nâng cao khả năng của cá nhân mở rộng nhu cầu tiêu dùng, có nghĩa là vai trò của chính phủ đã mở rộng đáng kể. Nhưng sự mở rộng này, theo đúng trình tự, dẫn đến việc xem xét kỹ khái niệm về sự thất bại của chính phủ. Nhưng lý do thất bại như thế có thể tóm lược lại như sau : (1) Hậu quả của nhiều hành động của chính phủ thật cực kỳ phức tạp và khó mà dự kiến trước được ; (2) Chính phủ có thể ban bố các biện pháp chính sách nhưng họ chỉ có khả năng kiểm soát hạn chế đối với các biến số liên quan ; (3) Có một khoảng cách giữa luật pháp và ý định, giữa một bên là những người vạch ra khuôn khổ chính sách rộng lớn và bên kia là những người vạch ra những quy tắc, thủ tục chi tiết và thực tế thực hiện chúng hàng ngày ; (4) Các tập đoàn kinh doanh khác nhau có thể ganh đua nhau trong xã hội và điều này có thể làm phức tạp cho nhiệm vụ xác định đâu là lợi ích của dân chúng.

Ngoài thất bại trong việc điều phối kinh tế vì mô nêu ở trên, các lý do khác dẫn đến thất bại thị trường bao gồm quyền lực của độc quyền (khi người mua và người bán là những người làm giá chứ không phải là những người chấp nhận giá, và các hàng nào nhập, xuất cao) ; những tác động bên ngoài (externalities) (khi hành động của cá nhân hay một hãng có tác động đến các chức năng giá thành hoặc thoả mãn người tiêu dùng của các hãng khác nhưng điều này không được phản ánh trên thị trường) ; những lợi ích của dân (khi thành xã hội của một đơn vị hàng sản xuất thêm cho tiêu dùng) bằng "không" và khi những người không có

tiền trả vẫn không bị gạt ra vì lý do bất khả thi về kỹ thuật hoặc giá thành cao) ; thông tin không cân đối (khi người mua và người bán có được thông tin rõ ràng phù hợp trong một doanh vụ).

Như vậy, cả thị trường và chính phủ đều là những phương án không hoàn chỉnh. Thật vậy, như Helm đã ghi "..... lý thuyết kinh tế không đưa lại bất cứ chứng cứ nào để hậu thuẫn cho việc ưa thích thị trường hơn hay là ưa thích kế hoạch hoá hơn. (1983, tr. 42-43).

Giải pháp có tính thực dụng là nên đánh giá xem trong hai thất bại đó thất bại nào là lớn hơn trong một tình huống và khung cảnh cụ thể và rồi sau đó quyết định xem liệu thị trường hay chính phủ thích hợp hơn.

Trong khi các tài liệu về kinh tế học vẫn nhấn mạnh rằng thị trường và chính phủ (hoặc kế hoạch hoá) là hai cơ chế có thể lựa chọn thì thành công kinh tế của Nhật và các nước Đông Á và Đông Nam Á kể cả Xingapo (là nước bắt chước các phương pháp tổ chức và quản lý kinh tế và phần nào chính trị của Nhật) đã nêu nên nhiều vấn đề phức tạp về thị trường và chính phủ. Friedland đã mô tả chính sách của Nhật như thiên vị với người sản xuất hơn là người tiêu thụ, với sự kiểm soát của chính quyền hơn là với kiểu tranh luận chính trị, với ổn định hơn là đổi mới (1993, tr. 12). Thực vậy các chính sách trên và vai trò của chính quyền trong việc hướng dẫn thị trường đã khiến một số nhà phân tích như Clyde Prertowity Jr. và Chalmers Johnson đưa ra lập luận rằng chủ nghĩa tư bản Nhật khác về cơ bản với chủ nghĩa tư bản phương Tây (Sterngold, 1993). Sterngold trích lời của Yasushi Mieno, thống đốc Ngân hàng Nhật Bản nói

ràng các quốc gia phương Tây cần nghiên cứu mô hình tổ chức kinh tế của Nhật và các bài học của mô hình. Nhật Bản nên được các tổ chức đa quốc gia vận dụng khi đưa ra các khuyến cáo về chiến lược phát triển (1993).

Sự khác biệt chủ yếu giữa một bên là lý thuyết kinh tế quy ước và quan điểm của phương Tây với một bên là lý thuyết của Nhật, Xingapo và các nước có quan điểm như vậy là ở chỗ ở các nước sau thị trường được sử dụng làm công cụ của chính sách và các mục tiêu đã được đặt ra vì ở các nước này, sự tin tưởng vào tư tưởng coi "bàn tay vô hình" là một cơ chế còn rất yếu. Kết quả là các thị trường ở các nước này không được tự do theo nghĩa của phương Tây.

Như vậy ở Xingapo quyền sở hữu to lớn của chính phủ về đất đai nêu ở trên, kết hợp với chương trình rộng lớn về nhà ở dẫn đến kết quả là chính phủ trở thành một thành viên áp đảo trong thị trường bất động sản.

Tương tự như vậy, chính phủ là người quyết định về số lượng xe hơi ở Xingapo thông qua quyết định hành chính của họ về số lượng giấy chứng nhận chủ xe (COE) phát ra trong mỗi thời kỳ ; nhưng rồi chính phủ sử dụng bộ máy bán đấu giá để phân phối xe tùy theo mức tình nguyện trả giá.

Chính phủ cũng quyết định số tiền thuế, con số toàn bộ về nguồn lao động nước ngoài nhưng sau đó cho phép số lao động này được phân phối cho những ai sẵn sàng trả giá đó. Như vậy thị trường được xem như là tiết kiệm hơn về mặt chi phí thông tin và hành chính chứ không phải được sử dụng như một cơ chế. Cần chú ý là sử dụng thị trường như vậy không mang theo cùng với nó hiệu quả tiêu chuẩn thường gắn liền với cơ chế thị trường cạnh tranh, dẫn đến hiệu quả

Pareto, theo đó thì không thể nào làm cho người nào đó khá giả hơn mà lại không làm cho những người khác suy kém đi. Sử dụng thị trường làm công cụ cũng cho rằng chức năng chia phần (allocation) có thể tách khỏi chức năng phân phối (distribution). Khi việc sử dụng thị trường làm công cụ được kết hợp với khái niệm hữu cơ về nhà nước nắm toàn bộ quyền lực kinh tế qua các đại công ty quốc doanh thì hầu như không có khu vực nào về đời sống cá nhân về lý thuyết có thể thoát ra ngoài tầm ảnh hưởng của chính phủ. Điều này đã rõ ràng trong vai trò mà chính phủ đã giữ ở Xingapo. dụng chạm tới đời sống của các công dân trên nhiều lĩnh vực khác nhau.

Rõ ràng là chính phủ Xingapo ngay từ đầu đã thừa nhận rằng để cho phương pháp tổ chức và quản lý kinh tế của họ có thể hoạt động hiệu quả thì điều cần thiết phải có là ý thức làm ăn hiệu quả, và bộ máy chính quyền phải hướng theo kết quả ; môi trường kinh doanh hữu nghị ; thu hẹp đến tối thiểu hoặc loại bỏ hẳn hối lộ bất hợp pháp cho những hệ có chức quyền ở Xingapo. Thực vậy, những thực thể nào không có khả năng áp dụng đáp ứng các yêu cầu trên có thể thấy rằng kiểu cách tổ chức và quản lý kinh tế Xingapo mang lại những kết quả rất khác. Do đó làm thay đổi thái độ và cách xử sự của giới công chức cho phù hợp với các mục tiêu và chiến lược của đảng cầm quyền vẫn là một ưu tiên kể từ khi Đảng Hành động Nhân dân (PAP) thành lập chính phủ đầu tiên của Nhà nước Xingapo năm 1959. Ngày 16 tháng 9 năm 1963, Xingapo trở thành một bang thành viên của Ma-lai-xia. Ngày 9 tháng 8 năm 1965, Xingapo trở thành một quốc gia độc lập, có chủ quyền. Thông qua nhiều biện

pháp và chính sách liên quan đến nhân sự, đào tạo, áp dụng kỹ thuật thông tin trong chính phủ, việc xét duyệt lại các thủ tục, luật lệ, quy định v.v... chính phủ đã làm cho sự giao dịch hàng ngày của quảng đại dân chúng với chính phủ đỡ tốn kém, cả về tâm lý lẫn tài chính. Để tạo thuận lợi cho công việc này, chính phủ lập ra Sở Điều tra hành động tham nhũng (CPIB) đặt dưới quyền Văn phòng thủ tướng (PMO). PMO ghi lại : " CPIB có quyền hạn lớn lao và có thể tiến hành các cuộc điều tra về những vụ tố cáo hành động tham nhũng của các viên chức, các người làm công trong các khu vực công cộng khác, các nghệ sỹ và bộ trưởng. Giám đốc CPIB báo cáo trực tiếp lên thủ tướng (1986, tr. 247 - 248).

III. CHÍNH SÁCH NGÂN SÁCH

Các khoản của ngân sách được sắp xếp theo nhiều quỹ khác nhau. Có sự phân biệt giữa chi cho tài sản lưu động hoặc cho hoạt động với chi cho tài sản cố định hoặc cho phát triển. Hệ thống ngân sách nhấn mạnh mục tiêu hiệu quả, do đó người ta nhấn mạnh vào mối quan hệ giữa một bên là đầu vào tài chính và các loại đầu vào khác dành cho một hoạt động hay một chương trình nào đó, và một bên là kết quả đầu ra hay cái đã làm được. Các khoản ngân sách được công bố dựa vào một sự hỗn hợp các nhân tố tiền mặt, chi thu dồn tích (accual), chi phí cơ hội (opportunity cost) và chi phí quốc gia (national cost), sự kết hợp các nhân tố này có thể thay đổi năm này qua năm khác. Vì vậy việc phân tích ngân sách cần được tiến hành thận trọng.

Chính sách thuế : Có thể có ích nếu chúng ta mở đầu bàn luận về chính sách thuế bằng cách lược lại ngắn gọn các đặc điểm của hệ thống thu ở Xingapo. Các số liệu tài chính

cho 1990-91 trình bày ở bảng 1 là cơ sở cho đoạn tóm lược dưới đây.

1) Tỷ lệ tổng thu so với GDP 33,27% cho 1990-91 là khá cao, nhất là khi so sánh với chỉ của Chính phủ (19,8% của GDP năm 1990-91).

2) Tiền thu bằng thuế (15,77% của GDP) chiếm chưa đến một nửa của tổng thu.

Không giống như tỉ lệ giữa thu và GDP, tỷ lệ giữa thuế với GDP ở Xingapo thấp hơn nhiều so với bình quân của các nước OECD (38,8% của GDP năm 1990). Do đó, vai trò của khoản thu ngoài thuế và theo lợi nhuận kết hợp lớn hơn là vai trò của tiền thuế. Điều này dẫn đến ba hệ quả chính. Thứ nhất chính phủ có khả năng linh hoạt to lớn trong việc tạo ra thu. Đặc biệt, chính phủ không cần độc nhất dựa vào thuế khi cần có tiền thu bổ sung. Thứ hai khi phân tích tác động kinh tế của cơ cấu thu đối với việc ổn định hoá, chi phí kinh doanh và các động cơ tiết kiệm và lao động, sự quan tâm đặc biệt đến tiền thu thuế sẽ có thể không đầy đủ. Tác động của các khoản thu theo quy định hoặc không qui định, chính sách với trường hợp giành được đất đai, bán đất (chủ yếu là cho thuê dài hạn), chính sách định giá của các hội đồng do luật định, các nguồn quỹ có thể đầu tư và chi phí để tạo ra các quỹ đó, tất cả những cái đó đều phải được tính đến khi phân tích các tác động kinh tế. Những điều trên cho thấy rằng bản đối chiếu thu chi ngân sách (hoặc những thay đổi trong đó) thậm chí ít có tác dụng làm chỉ số có ích để biết phương hướng chung của chính sách thuế như thường thấy. Thứ ba, vì một phần lớn tiền thu là thu từ lợi nhuận

Bảng 1
Tỉ lệ thuế so với các mặt khác 1990-1991

Loại	Số tiền (a) (triệu \$ Xingapo)	Theo tỉ lệ % của Tổng thu	Theo tỉ lệ của tiền thu thuế	Theo % của GDP (a)
A	1	2	3	4
1. Tổng thu	21636	100.0	211.0	33.27
2. Thu thông thường	17.872	82.6	174.3	27.49
3. Thu do bán				
tài sản cố định	3.764	17.4	36.7	5.79
3.1. Bán đất	3.674	17.0	35.8	5.65
4. Thu thuế	17.872	82.6	174.3	27.49
5. Thu không				
do thuế	10.254	47.4	100.0	15.77
5.1. Thu xí nghiệp				
và tài sản	7.618	35.2	74.3	11.72
4. Thu thuế	6.422	29.7	62.3	9.88
4.1. Thuế thu nhập				
và lợi nhuận	10.254	47.4	100.0	15.77
4.2. Thuế tài sản (b)	4.577	21.2	44.6	7.04

A	1	2	3	4
4.3 Thuế nội địa				
đánh vào hàng				
hoa dịch vụ	1.189	5.5	11.5	1.82
4.3.1. Thuế hàng	2.859	13.2	27.9	4.40
hóa - dịch vụ	685	3.2	6.7	1.05
4.3.2 Thuế xe ô tô	1.525	7.0	14.9	2.35
4.4 Thuế mẫu dịch				
quốc tế	357	17	3.5	0.55
4.5. Tem	561	2.6	5.5	0.86
4.6. Các loại khác (c)	719	3.3	7.0	1.11

Giải thích :

Tổng thu = Thu thông thường + thu do bán tài sản cố định

Thu thông thường = thu thuế + thu không do thuế.

Chú thích :

(a) GDP năm 1990 là 65024 triệu \$ Xingapo

(b) Bao gồm thuế bất động sản và thuế đánh vào bất động sản người đã chết (estate duties)

(c) Gồm thuế đánh vào các cô hầu trong gia đình, công nhân nước ngoài và các thuế linh tinh khác.

Nguồn :

Tính theo IMF, Government Finance Statistics Yearbook 1992, tr. 475-478.

và từ vốn đầu tư, và vì một phần lớn tiền thu từ vốn đầu tư lại là từ vốn đầu tư ở nước ngoài nên việc quản lý thận trọng vốn đầu tư và sự vững mạnh liên tục của hệ thống tài chính quốc tế hiện thời là vấn đề sống còn đối với sự vững mạnh tài chính của Xingapo.

Số dư ngân sách thường xuyên của chính phủ có nghĩa là chính phủ Xingapo tích lũy được tài sản. Số tài sản này tăng từ 107.300 triệu \$ ngày 31-3- 1992 lên đến 121.500 triệu \$ ngày 31-3-1993 (Tài liệu ngân sách 1993, tr. 85). Số tài sản này có thể trái với tổng chi và thu hoạt động (operating revenue) ước lượng cho tài khoá 1993 (Tổng chi 15 500 triệu \$, thu hoạt động 17.200 triệu \$). Số tài sản 1993 tương đương với 162,1% của GDP 1992 của Xingapo. Số ngoại tệ dự trữ chính thức gia tăng từ 17.917,9 triệu \$ năm 1982 lên đến 65.788,4 triệu \$ năm 1992 (Cộng hoà Xingapo, Bộ Thống kê, 1993, bảng 12.4, tr. 223). Ngoài ra, số dư tích lũy của Quỹ dự phòng Trung ương (CPF) là 51.526,9 triệu \$ vào cuối năm 1993 (Cộng hoà Xingapo, Bộ Thống kê 1993, bảng 12.15, tr. 233).

Tuy những số liệu trên đều là con số tổng chứ chưa phải là con số tịnh (net), chúng vẫn chứng minh rằng việc quản lý thận trọng những khoản dư thừa to lớn đó là chuyện sống còn đối với phúc lợi kinh tế và xã hội sau này của các cư dân sống trên đất nước này.

Trong bối cảnh này, một sự phát triển cơ chế quan trọng và có khả năng ảnh hưởng sâu rộng là Đạo luật về chức vụ tổng thống dân cử (EPL) thực hiện từ 30-11-1991. Người ta đặt ra các tiêu chuẩn cần thiết để được chỉ định ra tranh

chức tổng thống sao cho lúc này chỉ còn vài trăm cá nhân có đủ tiêu chuẩn. Theo đạo luật EPL tổng thống có hai quyền lực về tài chính chủ yếu. Tổng thống được quyền phủ quyết ngân sách hàng năm của các cơ quan theo luật định của chính phủ và các công ty quốc doanh chủ chốt nếu như các ngân sách này bòn rút tiền từ số tiền dự trữ tích lũy được trong các nhiệm kỳ chính phủ trước (hiện nay định nghĩa về dự trữ có phần nào mơ hồ). Tổng thống cũng có quyền kiểm tra kỹ càng và nếu cần thiết phủ quyết bất cứ khoản chi lớn nào của một cơ quan theo luật định hoặc một công ty quốc doanh. Quyền lực về tài chính thứ hai cho phép Tổng thống có thể phủ quyết các quyết định bổ nhiệm vào các chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà nước trong đó có các chức vụ liên quan đến phương diện tài chính.

Luật EPL không cấm đoán sử dụng dự trữ nhưng đòi hỏi có sự tán thành của Tổng thống trước khi có thể làm được điều đó. Điều này cho thấy Tổng thống không có bất kỳ quyền giám thị trực tiếp nào đối với thành phần của khu vực nhà nước mặc dù Tổng thống vẫn có thể ảnh hưởng thông qua quyền phủ quyết. Tuy nhiên, luật EPL nhằm ngăn chặn việc thoát ly quá xa những qui định hiện có đối với khu vực nhà nước, trong đó có việc hầu như chỉ ý lại vào cơ chế quỹ dự phòng quốc gia để cung cấp bảo hiểm xã hội.

3) Năm 1990-91, tiền thuế thu nhập và lợi nhuận chiếm 44,6% và tiền thuế nội địa đánh vào hàng hoá và dịch vụ chiếm 27,9% của tổng số tiền thu thuế.

Vì thuế mậu dịch quốc tế chủ yếu đánh vào các mặt hàng tiêu dùng như bia, vải sợi và thuốc hút nên chúng phải được

xem xét cùng với thuế nội địa đánh vào hàng hoá và dịch vụ. Hai loại thuế này kết hợp chiếm 33,4% của thu nhập thuế. Mức chênh lệch không lớn, đặc biệt thuế thu nhập của công ty, mà một phần có thể được chuyển cho người tiêu dùng gánh chịu bằng cách nâng giá, chiếm khoảng hai phần ba tiền thu thuế thu nhập và lợi nhuận ; tỉ lệ tương ứng ở các nước OECD vào khoảng một phần năm. Do đó, với mức thu nhập cao ở Xingapo, vai trò của thuế đánh vào thu nhập và lợi nhuận nhất là thuế thu nhập cá nhân không thể coi như quá không cân bằng.

4) Thuế xe hơi chiếm 14,9% của tổng số thu thuế năm 1990-91. Nếu các loại thuế khác phụ thuộc vào xe hơi như thuế hàng hoá đánh vào xăng dầu cũng tính gộp vào thì tầm quan trọng của thuế xe hơi còn lớn hơn nữa.

5) Trong mục "các thứ khác" chiếm 7% tổng số thu thuế, số thuế thu của các công nhân nước ngoài rất đáng kể. Trong trường hợp này, chính phủ không chỉ đặt ra định mức tổng quát mà còn quyết định phần của các nguồn thu khác nhau và thu tiền thuế. Ở bậc lương thấp nhất như công nhân xây dựng và cô hầu gái, thuế đánh vào công nhân nước ngoài vượt quá cả đồng lương của họ là chuyện bình thường. Việc qui định giá cả được sử dụng để phân chia nhân công nhưng cả cung lẫn cầu đều chịu sự kiểm soát.

6) Xingapo không đánh thuế xuất khẩu. Thuế nhập chủ yếu đóng khung trong các sản phẩm rượu, thuốc hút, xe hơi và các loại khác như vải sợi, mỹ phẩm và sô-cô-la. Do đó, khác với nhiều nước khác, thuế nhập khẩu chỉ đóng một vai trò tối thiểu trong các động cơ tài chính.

7) Xingapo không đánh thuế vào tiền lãi thu được nhờ bán tài sản (Capital gain taxes). Thuế duy nhất đánh vào tài sản là thuế đánh vào tài sản của người chết (estate duties) nhưng khoản thu này không đáng kể.

Việc đặt ra thuế hàng hoá và dịch vụ (GST).

Thuế GST sẽ được đặt ra từ 1-4-1994 với thuế suất 3%. GST là một loại thuế giá trị gia tăng (VAT) áp dụng với tất cả các mặt của sản xuất và phân phối. Tuy nhiên do mức miễn thuế cao (với doanh số từ 1 triệu \$ trở xuống được miễn thuế, nhưng do đó, người ta không có quyền đòi hoàn lại số thuế input^(*) đã trả cho người cung cấp hàng cho họ trước đó), chỉ có 20% số nhà kinh doanh sẽ phải chịu loại thuế này. Điều này sẽ biến GST thành một thứ thuế hàng hoá dịch vụ phức tạp với nhiều đặc điểm.

Việc đưa ra thuế GST là để an khớp với nhiều thay đổi khác trong hệ thống thuế. Trong số những thay đổi quan trọng nhất có việc giảm thuế thu nhập công ty từ 30% xuống còn 27% ; thuế suất thu nhập cao nhất từ 33% xuống còn 30%, cả hai thay đổi này sẽ có hiệu lực kể từ năm tính thuế 1994. Các biện pháp thuế khác gồm có việc tăng tiền cứu tế cá nhân từ 2000\$ lên 3000\$; giảm thuế thu nhập hàng năm với mức giảm biến đổi theo tình hình. Theo ước tính của chính phủ, những thay đổi trên đây về thuế thu nhập có khả năng làm giảm bớt tỷ lệ các hộ chịu thuế thu nhập từ 90% xuống còn 50%. Vì Xingapo sử dụng thuế thu nhập vào nhiều mục tiêu xã hội - kinh tế như tạo động cơ thúc đẩy phụ nữ đủ tiêu chuẩn có thêm con ; chăm sóc người già, tặng quà cho các hội thiện đã được chuẩn y ; việc phân biệt các thuế

(*) Thuế input là thuế do bên cung cấp hàng tính với người mua (ND).

suất thu nhập giữa các công dân, dân thường trú và những người khác, việc giảm bớt số người chịu thuế thu nhập cũng như việc hạ thấp thuế suất sẽ làm giảm bớt hiệu quả của các mục tiêu trên.

Thuế GST dự kiến sẽ làm tăng phần của thuế đánh vào hàng nội địa và dịch vụ trong khi làm giảm bớt phần của thuế thu nhập. Điều này có khả năng chuyển toàn hệ thống thuế theo phương hướng luyến thoái.

Nó cũng có khả năng làm tăng chi phí để điều hành và thực hiện hệ thống thuế.

Thuế GST cũng có những hệ quả quan trọng đối với việc tài trợ cho bảo hiểm xã hội ở Xingapo như viết ở phần V. Với thuế GST, ngày nay Xingapo có hai sắc thuế cơ sở rộng rãi cụ thể là thuế thu nhập và thuế tiêu dùng. Vì cả hai loại thuế này đều có tiềm năng tạo ra những khoản thu lớn, chính phủ có đủ điều kiện để đáp ứng sự chi tiêu gia tăng nếu nảy sinh một yêu cầu như vậy

Vai trò của các động cơ thúc đẩy bằng thuế.

Như có thể trông đợi ở chiến lược kinh tế của Xingapo và ở vai trò của nhà nước, Xingapo vẫn theo đuổi một chính sách kích thích tích cực về tài chính. Ngoài các động cơ thúc đẩy nằm trong đạo luật Động cơ mở rộng kinh tế (miễn thuế thu nhập), còn có những yếu tố kích thích ghi trong Luật về thuế thu nhập. Một số động cơ kích thích trong thuế cũng có trong các hiệp ước miễn đóng thuế hai lần mà Xingapo đã ký với các nước khác đặc biệt trong các hiệp ước ký với các nước xuất khẩu lớn. Xingapo đã tham gia vào các hiệp định bảo đảm đầu tư với các nước như Mỹ, Đức, Anh, CHND Trung Hoa và Sri Lanka. Một hiệp ước như vậy với Ấn Độ

đang được xem xét. Ngoài Ủy ban Phát triển Kinh tế (EDB), Ủy ban Phát triển Thương mại (TDB), Sở Tiền tệ Xingapo (MAS), Ủy ban Điện toán Quốc gia (NCB) và một số cơ quan khác đã trở nên tích cực trong việc ban hành và theo dõi các chính sách kích thích trong thập kỷ 1980. Trong những năm mới đây, người ta đã chuyển hướng sang việc thúc đẩy các hoạt động liên quan ngành dịch vụ ở bên lề. Còn có những chính sách khuyến khích khác quan trọng nữa chưa được viết thành luật nhưng đã được các cơ quan liên quan diễn đạt ra bằng các quyết định hành chính hoặc chính sách. Như vậy, ở Xingapo người ta cũng đã áp dụng quyền hành tuy tiện đáng kể trong việc ban bố các chính sách khuyến khích.

Các luật lệ chi phối việc gia nhập và hoạt động của các xí nghiệp nước ngoài tương đối thoải mái, loại trừ vài trường hợp như ngành ngân hàng lẻ nội địa. Tiêu chuẩn chính để gia nhập là sự đóng góp đáng kể vào nền kinh tế và sự kiên trì với chiến lược kinh tế. Việc hồi hương vốn, và việc gửi về nước lợi nhuận và các khoản thu nhập khác đều được phép mà không có những hạn chế vô lý nào. Không cần phải có sự thoả thuận của địa phương, hoặc sự chuyển giao công nghệ hoặc các yêu cầu khác. Việc các hãng nước ngoài vay tiền của các nguồn trong nước cũng chỉ bị những hạn chế nhỏ mà thôi. Tuy nhiên, dòng lao động ngoại quốc phải chịu sự điều phối. Cũng có những hạn chế về tỷ lệ số cổ phần mà các thực thể ngoại quốc có thể nắm ở các công ty có tên trong danh sách ở Sở giao dịch chứng khoán Xingapo.

Điều quan trọng là phải công nhận rằng chính phủ Xingapo đã rất kết quả trong việc coi các biện pháp khuyến khích bằng thuế chỉ như là một nhân tố của toàn bộ môi

trường kinh doanh và coi các biện pháp khuyến khích đó như là những tín hiệu thông báo cho các nhà đầu tư biết nơi nào là nơi mà công sức và chính sách của chính phủ sẽ tập trung vào. Chính phủ còn có một chương trình đánh giá biện pháp kích thích trước và sau khi ban hành. Như thế, trong khi các biện pháp rất là dễ dãi thoả mái trên giấy tờ thì trên thực tế, nhiều tiêu chuẩn khắt khe được áp dụng khi ban bố chúng, đặc biệt còn phải xem liệu xí nghiệp được nhận sự khuyến khích đó có giúp được nền kinh tế đạt tới mức cao hơn không. Việc đánh giá biện pháp kích thích sau khi ban bố ra gồm các loại chính sách "chợ chiều" có hiệu lực theo đó chính phủ rút lại các biện pháp kích thích sau một thời hạn nào đó và đưa ra những biện pháp kích thích mới để đáp ứng nhu cầu về những nơi thích hợp mới đã nhận thức được. Điều này phù hợp với chiến lược kinh tế của Xingapo yêu cầu thường xuyên phải khuấy động các hoạt động và dân chúng lên.

Về các chính sách khác có tác động đến môi trường, việc cải cách các công sở đã được đề cập đến. Ngoài ra, cần lưu ý đến các điểm sau đây. Trước tiên, chính phủ đã nhấn mạnh vào những đầu tư thích hợp và có lợi trong việc đào tạo tay nghề, nhất là huấn luyện về kỹ thuật. Việc thường xuyên nâng cao tay nghề kỹ thuật có nghĩa là Xingapo không thể chỉ phát triển khả năng leo lên các bậc thang công nghệ, một việc làm thiết yếu trong lúc các đối thủ đang đuổi kịp, mà còn mang lại một khả năng thực sự để khắc phục tình trạng phụ thuộc về công nghệ bao hàm trong mức độ áp đảo lớn lao của các xí nghiệp ngoại quốc trong nền kinh tế. Điều này là chủ chốt, nhất là về trung hạn và dài hạn. Như vậy

là vì việc toàn cầu hoá đã rút ngắn đi nhiều thời gian mà một địa điểm có thể duy trì được lợi thế cạnh tranh của nó trong một hoạt động nhất định. Mặt thứ hai liên quan đến quyền hạn của công đoàn. Năm 1968 Xingapo ban hành hai đạo luật lao động quan trọng hạn chế nghiêm trọng quyền hạn của công đoàn thương lượng về các vấn đề kinh tế. Trong khi đạo luật về Thuê mướn nhân công cắt bớt quyền của công đoàn được thương lượng về các khoản phúc lợi thì đạo luật về Các quan hệ công nghiệp (sửa đổi) làm cho các vấn đề như tuyển dụng, đề bạt, sắp xếp lại, chuyển chuyển, giảm bớt và sa thải công nhân, đặc quyền của ban quản trị v. v... không còn là một phần để thương lượng với các công đoàn nữa (Yoshihara, 1976, tr. 32-33).

Trong một công trình mới đây, Asher kết luận rằng các chế độ khuyến khích bằng thuế ở Xingapo đã đạt được kết quả toàn diện nhưng do số cơ quan liên quan đến việc đề xuất và thực hiện các chính sách khuyến khích gia tăng, vì hệ thống chính trị đã già dặn hơn và vì các liên minh về phân phối đã bất ổn nên cần chú ý nhiều hơn đến tính trong sáng, việc công khai với dân chúng và khả năng giải thích (1992, tr.126-127). Kết luận này đặc biệt phù hợp vì rõ ràng là không có triển vọng gì là chế độ khuyến khích bằng thuế sẽ bớt tích cực đi.

Chính sách chi tiêu : Chính sách chi tiêu của chính phủ Xingapo có những đặc điểm chủ yếu sau đây. Nó nhằm giữ cho chi tiêu của chính phủ ở mức thấp. Do đó chi tiêu của chính phủ cộng với số tiền cho vay tịnh đã giảm từ 35,89% của GDP năm 1985-86 (IMF, 1993, tr.475) xuống còn 22,21% của GDP năm 1990-91 (bảng 2). Chi tiêu của chính phủ theo

đầu người năm 1990-91 là 5.340 \$ (bảng 2). Cần nhấn mạnh rằng những con số trên chỉ liên quan đến khu vực chính phủ nói chung và trong đó chỉ nói đến khoản cho vay tình và cho không cho các cơ quan theo luật định và các cơ quan khác. Thứ hai, trong phân chia số tiền chi, người ta dành ưu tiên cho quốc phòng, giáo dục và các dịch vụ kinh tế. Do vậy, năm 1990-91 chỉ tiêu cho quốc phòng và trật tự an ninh công cộng chiếm tới 6,02% của GDP (bảng 2). Ngay cả như vậy cũng vẫn chưa nói hết được mức độ cao của chi tiêu quốc phòng vì ở Xingapo, đàn ông phải làm nghĩa vụ quốc gia trong hai năm rưỡi. Tiền trả cho họ thấp hơn giá ở thị trường. Tuy nhiên, việc huấn luyện quân sự vẫn được chính phủ coi như là một bộ phận cần thiết của công việc xây dựng đất nước, chuẩn bị cho dân sẵn sàng đương đầu với các thực tế kinh tế, xã hội và chính trị ở Xingapo. Trong năm 1990-91, chi tiêu cho giáo dục tương đương với 4,34% của GDP trong đó giáo dục tiểu học và cấp hai nhận được tỷ lệ trợ cấp lớn. Chính phủ dành trợ cấp lớn nhất cho giáo dục cấp ba ở mức 75% của chi phí (chi phí biến động). Với nhiều học bổng, khả năng có điều kiện đi học không phải là một vấn đề lớn ở Xingapo tuy điều này có thể thay đổi. Nhấn mạnh vào giáo dục là một phần của công việc phát triển nguồn nhân lực và nó nhằm cho phép cấu trúc lại và nâng cấp nhanh chóng hoạt động kinh tế ở Xingapo. Chi phí cho dịch vụ và công việc kinh tế tương đương với 3,63% GDP 1990-91 (bảng 2).

Thứ ba, chi tiêu cho y tế, bảo hiểm xã hội và phúc lợi giữ ở mức thấp, và người ta nhấn mạnh vào sự cung cấp của cá nhân hoặc gia đình. Điều này thực hiện được nhờ có sự can thiệp rộng rãi của chính phủ vào cả bên cung lẫn bên cầu

Bảng 2
Mức độ và thành phần chi tiêu
của Chính phủ 1990-1991

Loại chi	Số tiền (triệu S \$)	Chi tính theo đầu người (a) (S \$)	Tính theo tỷ lệ của	
			Tổng chi cộng cho vay	GDP (b)
A	1	2	3	4
Tổng chi				
1. Tổng chi cộng cho vay	14.444	5.340	100.0	22,21
2. Tổng chi	14.223	5.238	98.5	21,87
2.1. Chi thông thường	10.867	4.017	75.2	16,71
2.2. Chi vào tài sản cố định	3.356	1.241	23.2	5,16
3. Cho vay tình	221	82	1.5	0,34
Chi theo chức năng (c)				
4. Dịch vụ công cộng	897	332	6.2	1,38
5. Quốc phòng, trật tự an ninh công cộng	3.915	1.447	27.1	6,02
6. Giáo dục	2.825	1.044	19.5	4,34
7. Y tế	652	241	4.5	1,00

A	1	2	3	4
8. Bảo hiểm xã hội và phúc lợi	300	111	2,1	0,46
9. Nhà ở và phúc lợi cộng đồng	1121	414	7,8	1,72
10. Công việc và dịch vụ kinh tế	2.362	873	16,4	3,63
11. Trả lãi cho nợ của Nhà nước				
Chi trả theo loại kinh tế (c)	2.021	747	14,0	3,11
12. Chi cho hàng hoá dịch vụ	7.193	2.659	49,8	11,06
12.1 Lương	3.780	1.397	26,2	5,81
13. Trợ cấp và các vụ chuyển giao khác	1653	611	11,4	2,54

Ghi chú:

- (a) Căn cứ vào dân số các công dân và dân cư trú thường trú 2,705 triệu năm 1990.
- (b) GDP năm 1990 tương đương 65.024 triệu \$ Xingapo.
- (c) Gồm cả tiền cho vay tình. Các chi tiết có thể không cộng thành tổng số vì một số mục đã không được ghi vào.

Nguồn:

Tính theo IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1992.
Washington, DC: IMF, 1993.

Republic of Singapore, Department of Statistics, Yearbook of Statistics 1992, Singapore 1993, Table 2.1, p. 29.

về chăm lo sức khoẻ. Mục tiêu là định giá dịch vụ y tế càng sát với giá kinh tế thực sự càng tốt và có sự cung cấp cho những người túng thiếu nhất. Kết quả là chi tiêu của chính phủ cho y tế đã giảm từ 1,64% GDP năm 1981 xuống còn 1% năm 1990-91. Liệu sự giàu có, sự hoá già nhanh, tuổi thọ kéo dài và việc thương mại hoá khu vực y tế đặc biệt rõ ràng kể từ giữa thập kỷ 1980 có cho phép chiều hướng này tiếp tục hay không là điều còn phải chờ xem. Sự lựa chọn khó khăn giữa công bằng, hiệu quả, khả năng có điều kiện, nhu cầu về y tế còn đang ở phía trước. Vấn đề bảo hiểm xã hội được bàn đến ở phần V.

Thứ tư, kể từ cuối thập niên 1960, cung cấp nhà ở công cộng chất lượng cao hợp với khả năng người mua vẫn là một mục tiêu của chính phủ Xingapo. Về mặt này chính phủ đã đạt thắng lợi nổi bật. Chính phủ đã mua được đất với giá thấp hơn giá thị trường nhưng cho đến gần đây họ vẫn để lại cho dân chúng đất đai đó với cái giá thấp đó đồng thời bảo đảm sao cho Ban Nhà ở và Phát triển (HDB) và các cơ quan tương tự được huấn luyện về công tác quản lý và có chuyên môn thông thạo để xây dựng nhà của chất lượng cao với giá tương đối thấp trên qui mô lớn. Chương trình của CPF (Quỹ Dự phòng Trung ương) cung cấp phương tiện cho quảng đại dân chúng để mua được nhà của nhà nước ; và tính chất tập trung hoá của chương trình có nghĩa là tỷ lệ không trả được tiền mua chịu là không đáng kể. Chương trình CPF cũng sẵn sàng cung cấp khối lượng lớn dữ kiện có thể sử dụng cho công việc thiết kế xã hội và kế hoạch hoá kinh tế. Trong nửa đầu thập kỷ 1980 khi chương trình xây dựng nhà ở của chính phủ đang mau chóng mở rộng, số

tiền cho vay tịnh là một mục chi quan trọng (chiếm 8,67% GDP 1985 - 1986). Nhưng do chương trình ngày nay hạ thấp xuống và do việc duyệt lại cách định giá và các thủ tục thanh toán của HDB, nên số tiền cho vay tịnh đã giảm đi nhiều, chỉ chiếm 0,34% GDP năm 1990 - 1992.

Thứ năm, mặc dù kể từ 1968 chính phủ vẫn có một số dư ngân sách chung và một số nợ nước ngoài không đáng kể (chưa đến 0,04% của tổng số dư nợ năm 1992), số tiền chi trả lãi năm 1990 - 1991 tương đương với 3,11% của GDP hoặc 14% của tổng số chi cộng với số tiền cho vay tịnh (bảng 2). Nợ trong nước của Xingapo đã tăng từ 19.855,7 triệu \$ năm 1982 lên đến 67.228 triệu \$ năm 1992 (Republic of Singapo, Department of Statistics, 1993, Table 13.5, p. 254). Số công trái này được phát hành chủ yếu là để đáp ứng yêu cầu có tính pháp định của các cơ quan tài chính trong đó có CPF. Thực vậy, hầu hết tài sản của CPF (51.526,9 triệu \$ tính đến cuối 1992) nằm trong các chứng khoán của chính phủ. Chính phủ đến lượt mình lại đem đầu tư số vốn này trong nước và ngoài nước mặc dù những chi tiết này không công bố công khai.

Thứ sáu, năm 1990 - 1991 lương chiếm 26,2% tổng chi cộng với tiền cho vay tịnh hoặc 5,81% GDP. Chính phủ coi việc thu hút được nhân lực có trình độ cao về kỹ thuật và nghề nghiệp là điều thiết yếu. Chính phủ sẵn sàng dành cho họ sự đền đáp xứng đáng. Đồng thời, năng suất, thành tích và hạnh kiểm của người công chức được theo dõi chặt chẽ để bảo đảm hiệu quả và giảm đến mức tối thiểu những vấn đề tranh chấp giữa giám đốc và nhân viên.

IV. XÍ NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ VIỆC TƯ NHÂN HOÁ

Như đã nói, các xí nghiệp nhà nước vẫn giữ một vai trò rộng lớn trong công cuộc phát triển kinh tế ở Xingapo. Như Tân đã lập luận "..... kể từ thập niên 1960, các ủy ban pháp định vẫn giữ một vai trò xúc tác trong việc chia sẻ mũi nhọn vào những hoạt động mới và chỉ ra những hướng chủ yếu trong chính sách phát triển của chính phủ để khu vực tư nhân đi theo" (1992, tr. 13).

Ở Xingapo có hai loại xí nghiệp nhà nước, đó là các ủy ban pháp định và các công ty ràng buộc vào chính phủ (government-linked companies) (GLC). Các ủy ban pháp định là những tổ chức tự trị được thành lập do các đạo luật của Nghị viện cụ thể. Quyền tự trị của họ cho phép họ có sự linh hoạt lớn hơn trong buôn bán. Mới đây, Sở Thu trong nước (The Inland Revenue Authority), nơi thu thuế thu nhập, thuế tài sản và các loại thuế trực thu khác đã đổi thành một cơ quan pháp định. Ở Xingapo, hầu hết các dịch vụ về hạ tầng cơ sở, về quảng cáo và dịch vụ lợi ích công cộng (cung cấp điện, nước, vận chuyển v.v... - ND) đều do các cơ quan pháp định này cung cấp. Trong khi họ được quyền linh hoạt trong quản lý, họ vẫn chịu sự kiểm soát của một nhóm nhỏ nhân vật.

Hoạt động của các ủy ban^(*) pháp định được bổ sung bằng các GLC, các GLC lại thuộc sở hữu của ba công ty mẹ lớn.

(*) Chú thích của người dịch : Thường các công ty dịch vụ lợi ích công cộng (điện, nước, vận tải v.v...) do đạo luật quốc hội lập ra vẫn gọi là Statutory companies. Ở tài liệu này dùng từ board hoặc authority nên tạm dịch là ủy ban.

Đó là Temasek, Singapore Technologies and Ministry of National Development và MND Holdings. Các GLC cũng chịu sự kiểm soát của một nhóm nhỏ.

Sáng kiến mới đây của chính phủ phát triển một nền kinh tế đối ngoại đang được các ủy ban pháp định và GLC dẫn đầu. Đặc biệt, Singapore Technologies, Keppel Corporation, TDB Holdings và Singapore Telecom vẫn tích cực mở rộng hoạt động ra nước ngoài, nhiều khi hợp tác với các hãng thuộc khu vực tư nhân. Ngoài ra, các xí nghiệp nhà nước không hạn chế hoạt động vào một lĩnh vực nhất định nào tỉ dụ như công ty Singapore Technologies hợp tác với những công ty khác để điều hành một hệ thống nhà ăn cho gia đình (family-dining chain) ở khắp 10 nước (Straits Times, Singapore, Oct, 27, 1993, tr. 40). Phát triển bất động sản^(*) cũng là một hướng đi được các GLC và ủy ban pháp định kinh doanh ra nước ngoài ưa chuộng. Các ủy ban pháp định và GLC có nhiệm vụ tiếp thu công nghệ và trở thành đối trọng của các xí nghiệp đa quốc gia. Họ cũng dẫn đầu trong việc thúc đẩy sử dụng kỹ thuật tin học, khoa học và công nghệ tiên tiến thông qua nghiên cứu và phát triển (R and D).

Chính phủ vẫn duy trì trợ cấp cho các xí nghiệp thuộc khu vực tư nhân ở mức tối thiểu và đặt ra những tiêu chuẩn cho họ để không những duy trì được mà còn nâng cao hơn khả năng cạnh tranh quốc tế của Xingapo. Đồng thời, tiềm năng gia nhập thị trường trong nước và các chính sách điều

(*) Phát triển bất động sản (property development): Xây dựng hoặc cải tạo nhà cửa, công sở v.v... để nâng thêm giá trị cho đất đai được xây dựng (ND).

phối vẫn được sắp xếp sao cho các xí nghiệp thuộc khu vực tư nhân có thể thu được mức lợi nhuận cao cần thiết cho việc nâng cấp.

Đề tài Công-tư hợp doanh và tư nhân hoá cũng đã được tranh luận ở Xingapo. Nhưng tư nhân hoá là một từ ngữ có dân và phải có một loạt các mức độ khác nhau kèm theo từ ngữ này. Xingapo đã nhấn mạnh vào việc thu hồi chi phí, phí sử dụng (user fees), công ty hoá và giải thể bộ phận tức là giải thể mà không rời bỏ quyền kiểm soát đối với một số lĩnh vực. Chương trình tư nhân hoá của chính phủ đưa ra trong bản Báo cáo của Ủy ban Giải thể 1987 là nhằm để cho thị trường chứng khoán mở rộng và đi vào chiều sâu. Nó cũng nhằm cho phép các nhà kỹ trị trung cấp tương đối còn trẻ trong bộ máy chính quyền có thêm cơ hội thăng tiến nhờ đó giúp giữ được họ ở lại trong khu vực nhà nước. Nó không dự tính tư nhân hoá như là một cách trải rộng các nguy cơ may rủi gắn với việc lựa chọn công nghệ, thị trường và sản phẩm hoặc để đưa ra một lý thuyết quản lý khác biệt. Chương trình này cũng không dự tính khuyến khích các hãng tư nhân trong nước. Trái lại các hãng này được khuyến khích nên hợp sức với các xí nghiệp của chính phủ cả trong nước lẫn ngoài nước. Cần nhấn mạnh rằng ở Xingapo thiếu sự thúc đẩy rút vốn ra vì những lí do truyền thống như thiếu tính năng động về công nghệ, ít hiệu quả hoặc bòn rút tài nguyên ngân sách ở các xí nghiệp nhà nước. Thật vậy các xí nghiệp chính phủ vẫn tiếp tục mở rộng qui mô hoạt động, và số lượng xí nghiệp chính phủ cũng đang tăng lên. Vì số lượng và qui mô các xí nghiệp chính phủ mở rộng nên ngày càng có thêm yêu cầu phải phối hợp các quyết định và hoạt

động của họ để tránh một thất bại về kinh tế vĩ mô và để bảo đảm rằng hoạt động của họ phù hợp với lợi ích và mục tiêu của công chúng.

Có thể lập luận một cách vững chắc rằng trong khung cảnh Xingapo, chương trình tư nhân hoá sẽ làm cho vai trò của chính phủ thậm chí còn mạnh hơn và mở rộng hơn. Sở dĩ như vậy là vì có một số dư cho toàn bộ ngân sách, nên số tiền do rút vốn đầu tư ra không cần thiết đến giảm thuế hoặc tăng chi. Trái lại, số tiền đó có thể được đầu tư trong nước hoặc ra nước ngoài. Vì việc rút vốn đầu tư ở các xí nghiệp chính phủ như Telecom, Singapore Airlines và các hãng khác thường chỉ tiến hành một phần nên nó vẫn cho phép chính phủ duy trì được sự kiểm soát của họ thậm chí cả khi số vốn rút ra đã mang lại cho chính phủ quyền kiểm soát lớn hơn đối với tài chính. Nếu số của cải này được dùng để hợp lý hoá tổng vốn đầu tư trong khu vực nhà nước thì theo thời gian khu vực nhà nước sẽ trở nên mạnh hơn. Đây có thể là trường hợp của Xingapo. Do đó, các xí nghiệp chính phủ sẽ tiếp tục điều chỉnh sự cạnh tranh để bảo đảm số lợi nhuận thích đáng cho các xí nghiệp này, gắn hiệu quả với cạnh tranh quốc tế và tìm cách thực hiện điều độ thông qua sự lãnh đạo hành chính và chính trị. Lợi ích của người sản xuất sẽ tiếp tục nhận được ưu tiên hơn so với lợi ích của người tiêu dùng.

V. QUỸ DỰ PHÒNG TRUNG ƯƠNG

Các sắp xếp do chính phủ ủy thác để cung cấp an ninh xã hội ở Xingapo gồm có Quỹ Dự phòng Trung ương (CPF) và một chương trình cực kỳ hạn chế về sự giúp đỡ của chính phủ. Trong số những nước có thu nhập cao, Xingapo là nước

duy nhất bám vào cơ chế quỹ dự phòng ; các nước khác sử dụng kết hợp bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và trợ cấp xã hội trong các sắp xếp về an ninh xã hội của họ. Chính phủ quyết tâm tiếp tục hệ thống hiện có càng lâu càng tốt. Song sự giàu có, sự chuyển tiếp nhân khẩu học như việc lão hoá dân số nhanh chóng và mức sinh đẻ thấp hơn tỉ lệ thay thế, và nguyện vọng chính trị được tham gia nhất là của người già có thể ảnh hưởng đáng kể đến kết quả.

Hệ thống CPF bắt đầu từ năm 1955 và từ đó đã phát triển để trở thành thể chế an ninh xã hội lớn nhất ở Xingapo. Thật vậy, với thể chế này một loạt các chương trình đã được đưa ra như quyền sở hữu nhà ở, đầu tư, y tế, nhiều loại bảo hiểm tập thể theo kiểu trong thương mại. Kết quả là cơ chế của hệ thống này đã trở nên cực kỳ phức tạp.

CPF được tài trợ thông qua đóng góp bắt buộc của các chủ nhân và người làm công. Từ tháng 7/1993 tỷ lệ đóng góp là 18,5% đối với chủ và 21,5% đối với người làm công. Tuy nhiên các tỉ lệ này có khả năng san bằng nhau ở tỉ lệ 20% vào tháng 7-1994. Tỉ lệ cao như vậy nhằm tạo ra những khoản tiết kiệm bắt buộc, đủ để dùng vào vấn đề xây nhà ở, y tế và các nhu cầu khác trong quãng đời lao động và vẫn còn đủ sử dụng cho quãng đời về hưu. Vậy mà năm 1992, số tiền bình quân còn lại của quỹ với tuổi hưu 55 chỉ là 24.233\$, không đủ để tài trợ cho hưu trí (Republic of Singapore, Department of statistics, 1993, Table 12.16, p.234). Tuy nhiên, hệ thống CPF không có biện pháp bảo vệ chống lạm phát hoặc đối phó với trường hợp tuổi thọ kéo dài hơn mức bình quân. Chính phủ sẽ phải kéo dài tuổi về hưu

đến 67 theo hai bước (tuổi về hưu hiện nay là 55), để giảm bớt số năm phải tài trợ cho lương hưu.

Trong khi sự chiếu cố về thuế đối với những khoản quyền góp, những khoản lợi tức dồn tích chưa được trả, tài sản lên giá (những khoản đầu tư được chuẩn y nay lên giá), và những khoản rút khỏi ngân hàng có vẻ rộng rãi, thì tỉ lệ sinh lợi thật sự có mối tương quan tích cực với tỉ lệ thuế thu nhập đánh vào phần thu nhập chịu thuế nhiều nhất^(*). Như vậy hệ thống thuế có tính lũy thoái. Tình hình này còn tăng hơn nữa khi thuế GST được đưa vào, lúc đó một nửa số hộ sẽ không còn được hưởng đặc ân về thuế nữa vì họ sẽ chẳng còn phải chịu thuế thu nhập. Vì thuế GST sẽ dẫn đến một lần tăng giá ít nhất là 3%, thuế này sẽ có tác dụng như một thứ thuế đánh vào tài sản của Quỹ Dự phòng Trung ương CPF vì giá trị thật của nó sẽ bị giảm đi.

Vì lợi tức trả cho số dư của quỹ CPF bị phụ thuộc vào lãi suất tương đối ngắn hạn bình quân mặc dù quỹ CPF mang tính chất dài hạn, lợi tức có thể biến đổi như vậy có nghĩa là nhiều khi tỉ lệ thực lãi chỉ gần số không hoặc âm, nhất là nếu nhìn vào rổ đi chợ của người già cả. Điều này có thể tác động bất lợi đối với yêu cầu về sự sung túc của xã hội nêu trong chương trình. Cũng còn có một thuế ngầm đối với số dư của quỹ CPF. Do có thâm dư ngân sách của chính phủ nên phần lớn số dư của quỹ CPF được đầu tư ra nước ngoài nhưng tỉ lệ thực lãi cao hơn của số đầu tư này không được chuyển về cho các thành viên của CPF.

(*) Marginal rate: tỷ lệ thuế thu nhập mà người đóng góp thuế phải trả cho các phần thu nhập bị đánh thuế nhiều nhất (M.D.).

Điều trên đây cho thấy rằng hệ thống CPF có những mục tiêu rộng hơn là việc cung cấp bảo hiểm xã hội. Thông qua quỹ CPF, chính phủ tìm cách ảnh hưởng đến đường lối tiêu dùng và tiết kiệm cũng như thực hiện sự kiểm soát rộng rãi về xã hội, chính trị và kinh tế. Chính phủ cũng hầu như ý lại hằn vào cá nhân và gia đình để cung cấp bảo hiểm xã hội. Như vậy, hệ thống CPF phù hợp với triết lý của chính phủ Xingapo về vai trò của nhà nước. Quỹ CPF cũng cho phép có các chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng khi nó làm giảm bớt mức tiêu dùng và cho phép có sự phân phối thu nhập được xã hội mong muốn. Mức thuế thu nhập thấp hơn nhờ có bảo hiểm xã hội được nhà nước hỗ trợ cho phép có thể đeo đuổi chính sách thuế thu nhập có khả năng cạnh tranh quốc tế. Song mức đền bảo hiểm cao có thể làm tăng chi phí cho lao động đến mức độ mất khả năng cạnh tranh như đã xảy ra ở Xingapo trong nửa đầu thập niên 1980.

Hệ thống CPF là một công cụ linh hoạt. Do đó, nếu chính phủ quyết định đưa ra những nhân tố bảo hiểm xã hội vừa phải thì hệ thống này có thể sửa đổi dễ dàng để thích ứng với những nhân tố đó. Chương trình bảo hiểm y tế to lớn mang tên Chương trình Medishield hiện nay chỉ bao được một nhóm bệnh ; phạm vi của nó dừng lại ở tuổi 70 ; tiền trả bảo hiểm của nó không phụ thuộc thu nhập mà theo tuổi ; phúc lợi hạn chế về số lượng và nó không có tính bắt buộc. Việc làm cho chương trình mang tính bắt buộc, mở rộng giới hạn tuổi cũng như số bệnh bảo hiểm đã có thể dễ dàng thực hiện được thông qua các thoả thuận về số tiền đóng bảo hiểm xã hội. Nhờ vậy, CPF đã tạo ra một cơ sở vững chắc cho một chế độ bảo hiểm xã hội phù hợp hơn đối với một xã hội giàu có. Chính phủ đã tỏ ra có đầu óc thực

dụng và cải tiến cao mỗi khi có những thách thức đặc biệt nổi lên và cả trong trường hợp này họ cũng sẽ làm như vậy.

NHỮNG NHẬN XÉT KẾT LUẬN

Bản báo cáo này đã phân tích vai trò của nhà nước trong việc đưa Xingapo nổi lên thành một xã hội giàu có trong ba thập kỷ. Nhà nước đã có một vai trò rộng lớn trong khi các chính phủ của họ ngày càng tập trung vào kinh tế. Xingapo là trong số những nước Á châu đầu tiên cho phép sử dụng lãnh thổ của mình làm cơ sở sản xuất. Do đó nó đã có thể lợi dụng được làn sóng đầu tư lớn lao từ ngoài vào, cụ thể là của Mỹ, châu Âu và Nhật vào châu Á. Nhà nước không những bảo đảm cho các hoạt động kinh doanh đa quốc gia có lợi nhuận cao mà còn tiến hành tạo dựng được sự gắn bó xã hội và chính trị giữa các giới lãnh đạo ; và có những bước đi mạnh mẽ để bảo đảm rằng Xingapo đã chuẩn bị cho giai đoạn hoặc mức độ phát triển tiếp theo. Trong quá trình, nhà nước trông cậy vào việc phát hiện ra và lợi dụng được những hoạt động và những lĩnh vực mới. Điều này đòi hỏi phải có một bộ máy vạch kế hoạch và thực hiện to lớn, hùng hậu nhưng có hiệu quả. Như đã được lập luận trong báo cáo, cũng vẫn những chính sách và vai trò nhà nước theo kiểu ấy đã thành công mãi đến nay ở Xingapo, có thể dẫn tới những kết quả trái ngược dưới những điều kiện khác nhau và dưới những cơ cấu chính trị và hành chính khác nhau. Vì Xingapo đã trở nên quen thuộc với sự giàu sang của mình và vì phúc lợi, trong đó có bảo hiểm xã hội đầy đủ và không gian chính trị và trí tuệ đã trở nên quan trọng, nên vai trò của nhà nước sẽ cần phải trải qua những sửa đổi và đây sẽ là một thách thức quan trọng đối với các nhà làm chính sách.

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN VÀ CẤU TRÚC LẠI NỀN KINH TẾ Ở ĐÀI LOAN

JOSEPH S. LEE

Viện Nghiên cứu Kinh tế Trung Hoa

Đài Bắc, Đài Loan

LỜI MỞ ĐẦU

Nhà nước nên đóng vai trò gì trong phát triển và cấu trúc lại nền kinh tế ? Cho đến nay, có ba quan điểm khác nhau về vai trò của Nhà nước : quan điểm thị trường tự do, quan điểm thị trường tự do giả tạo và quan điểm thị trường bị quản lý.

Quan điểm thị trường tự do cho rằng Nhà nước chỉ có một vai trò rất hạn chế trong phát triển kinh tế. Vai trò này nhằm khắc phục những sai lệch trong hoạt động thị trường, cải thiện việc phân phối các nguồn lực và nâng cao triển vọng tăng trưởng. Nói chung, ở đây huy động những biện pháp nhằm cấu trúc lại hệ thống hình thành giá theo định hướng thị trường hơn nữa. Ngân hàng thế giới và Quỹ tiền tệ quốc tế cổ vũ nhiệt liệt cho quan điểm này. Họ tin tưởng

một cách chắc chắn rằng cơ chế thị trường có thể giúp đạt được hiệu quả và như thế sẽ đạt được nhịp độ tăng trưởng kinh tế cao. Trong một tài liệu nghiên cứu năm 1983, Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng tỷ lệ tăng trưởng trung bình hàng năm của các nước đang phát triển, với sự thay đổi rất nhỏ về giá cả, trong những năm 70 là khoảng 7%, cao hơn 2 % so với mức trung bình toàn cầu. Tuy vậy, đây cũng là bằng chứng nói về những điều khác. Ví dụ, tỷ suất hối đoái là một dạng giá cả. Nếu lý thuyết thị trường tự do là đúng đắn thì có thể thấy được rằng những nước có tỷ suất hối đoái biến động lớn sẽ có tỉ lệ tăng trưởng thấp. Tuy nhiên, số liệu thực tế lại cho thấy rằng Triều Tiên với tỷ suất hối đoái thay đổi rất mạnh, lại có một tỷ lệ tăng trưởng kinh tế rất cao (Wade, tr. 19).

Trong một bản báo cáo gần đây, Quỹ hợp tác kinh tế với nước ngoài của Nhật Bản (OECD) luận chứng rằng quan điểm của Ngân hàng Thế giới quá giản đơn, luôn luôn đưa ra một công thức giống nhau cho mọi nước đang phát triển bất kể đến những điều kiện đặc thù của từng nước. Họ luận giải rằng vai trò can thiệp của Nhà nước là có ích, bởi vì việc xoá bỏ những hạn chế đối với khu vực tư nhân không tự động cải thiện và kích thích không khí đầu tư. Cần phải có những biện pháp bổ sung để đạt được mục tiêu này. Đối với các nước đang phát triển, cũng cần phải bảo vệ nền công nghiệp non trẻ. Tuy vậy, chính phủ cũng phải đồng thời chống lại ảnh hưởng tiêu cực của các biện pháp bảo hộ. Chính phủ phải xác định những ngành công nghiệp có triển vọng và rút bỏ sự bảo hộ ngay khi những mục tiêu đặt ra cho các ngành đó đạt được. Sự can thiệp của chính phủ đôi khi cũng là cần thiết bởi vì ở các nước đang phát triển một số lĩnh

vực nhất định còn chậm phát triển. Cơ chế thị trường trong những trường hợp đó không hoạt động. Ví dụ, thị trường tài chính ở nhiều nước đang phát triển hoàn toàn chưa phát triển (Shimizu, 1993).

Trong một công trình nghiên cứu gần đây nhất - "Những sự thần kỳ ở Đông Á - Tăng trưởng kinh tế và Chính sách công cộng" (Ngân hàng Thế giới 1993), Ngân hàng Thế giới lại một lần nữa chỉ ra rằng tám nước châu Á (Nhật Bản, Triều Tiên, Đài Loan, Xingapo, Hồng Công, Malaixia, Thái Lan và Indônêxia, được gọi là các nền kinh tế Á châu tăng trưởng cao), là những nước có tốc độ tăng trưởng nhanh trong thời gian ba thập kỷ gần đây, sở dĩ đạt được như vậy chính là vì hoạt động thị trường tự do đã được chính phủ thúc đẩy. Tuy nhiên, trong công trình nghiên cứu này cũng nói rằng địa vị của các nước thay đổi cũng còn do Nhà nước đã đóng vai trò có ích trong việc thúc đẩy các ngành xuất khẩu, và Nhà nước cần phải can thiệp trong một số lĩnh vực nhất định khi mà ở đó cơ chế thị trường rõ ràng hoạt động không có hiệu quả và chính phủ sẽ rút bỏ sự can thiệp chừng nào mục tiêu đề ra đã đạt được (Shimizu, 1993). Nói một cách ngắn gọn, Ngân hàng Thế giới đã không còn giữ quan điểm thị trường tự do thuần túy của trường phái tân cổ điển nữa. Thay vào đó, tổ chức này theo quan điểm thị trường tự do biến tướng, hay là theo như cách gọi của giáo sư Wade là thị trường tự do "giả tạo", tức là thay đổi có chủ tâm một số giá cả nhằm làm cho thị trường hoạt động theo cách giống với thị trường tự do, do đó tăng tỷ lệ tăng trưởng lên.

Cuối cùng, một số người lý luận rằng sự can thiệp của chính phủ là cần thiết để nâng cao tỷ lệ tăng trưởng kinh tế.

Ví dụ, Nhà nước cần đóng vai trò tích cực trong việc lựa chọn các ngành ưu tiên phát triển để tăng trưởng kinh tế, trong việc hướng vốn đầu tư vào những ngành công nghiệp then chốt và trong việc phát triển thương mại quốc tế thông qua việc khuyến khích, điều tiết và qua cơ chế giảm nhẹ rủi ro. Những chính sách này cho phép chính phủ hướng dẫn được quá trình phân phối các nguồn lực của thị trường để tạo ra những sản phẩm khác nhau và những kết quả đầu tư khác nhau. Điều này không có ở cả trong quan điểm thị trường tự do, lẫn ở trong quan điểm thị trường tự do giả tạo.

Nói ngắn gọn thì chính sách công nghiệp và sự can thiệp của chính phủ là có ích. Giáo sư Wade đã dẫn Đài Loan như một trường hợp thuộc loại này và lý giải rằng chính phủ Đài Loan khuyến khích và kiểm soát những doanh nghiệp tư nhân thông qua việc hạn chế nhập khẩu, đề ra những yêu cầu đối với hàng nhập, những nhu cầu nội địa, khuyến khích đầu tư tài chính và tín dụng ưu đãi nhằm thúc đẩy những ngành hướng về xuất khẩu và sử dụng nhiều lao động (Wade 1990, tr. 113). Tương tự như vậy, Amsden cũng nhấn mạnh rằng ở Triều Tiên chính phủ sử dụng biện pháp bảo hộ mậu dịch, trợ cấp tín dụng có chọn lựa và các chỉ tiêu xuất khẩu (đối với xí nghiệp cá thể), sở hữu công cộng đối với khu vực ngân hàng, và trợ cấp xuất khẩu để xây dựng nền công nghiệp của nước này, làm cho nó có thể cạnh tranh trên thị trường quốc tế (Amsden, 1989).

Tuy nhiên, những lý lẽ này không tránh khỏi bị phê phán bởi vì những bằng chứng mà hai tác giả trên nêu ra là mâu thuẫn và một số không xác thực. Chẳng hạn, Snape cho rằng

cả hai tác giả đã không chỉ ra được một cách rõ ràng rằng liệu những chính sách can thiệp khác nhau mà chính phủ tiến hành có thực sự xoá bỏ được tác động tiêu cực và làm trung hoà chúng hay không (Snape 1991, Rodrick 1993, tr.24).

Mục đích bài viết này không phải đề cập đến cuộc tranh cãi lý thuyết quan điểm nào về vai trò của Nhà nước trong phát triển là thích hợp nhất. Đúng hơn là ở đây Đài Loan được phân tích như một trường hợp nghiên cứu để chứng minh rằng trong quá trình phát triển kinh tế của Đài Loan, chính phủ chắc chắn đã đóng vai trò người can thiệp trong phát triển công nghiệp và thương mại, trong khi ở những lĩnh vực khác, ví dụ như thị trường lao động, chính phủ không nhúng tay vào. Song, một số nhà kinh tế có tiếng như các giáo sư Hsing và Tsiang đã khẳng định rằng các biện pháp bảo hộ mà chính phủ thực hành trong những năm 70 là những nguyên nhân gây nên những vấn đề kinh tế nghiêm trọng trong thời kỳ hiện nay (Hsing 1993, Tsiang 1991).

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG SỰ PHÁT TRIỂN CỦA ĐÀI LOAN

Trong những giai đoạn phát triển khác nhau, Chính phủ ở Đài Loan có những vai trò khác nhau. Chính phủ can thiệp nhiều hơn trong giai đoạn đầu của sự phát triển hơn là ở giai đoạn sau. Nhìn chung, chính phủ đóng vai trò tích cực hơn trong ba lĩnh vực : 1/ Duy trì môi trường kinh tế vĩ mô ổn định để đầu tư thuận lợi, 2/ Sử dụng các doanh nghiệp nhà nước để tạo thu nhập cho chính phủ nhằm hỗ trợ cung cấp các dịch vụ công cộng cho công chúng, và 3/ Thúc đẩy các ngành quan trọng và xuất khẩu thông qua các chính sách công nghiệp và các biện pháp khác.

A. Kiểm soát chặt chẽ lạm phát.

Một trong những nguyên nhân quan trọng nhất làm cho Chính phủ Dân Quốc mất sự kiểm soát đối với Trung Hoa lục địa là bởi nạn siêu lạm phát. Vì vậy, khi chính phủ này phải rút về Đài Loan vào năm 1949 giữa lúc lạm phát cực cao, chỉ số giá bán buôn tăng 3406 % năm 1949 và 305,5 % năm 1950. Để khống chế tỷ lệ siêu lạm phát này, chính phủ đã thực hiện nhiều bước đi, nh : cải cách hệ thống tiền tệ ở Đài Loan qua việc đổi đồng tiền của Đài Loan thành đồng tiền Đài Loan mới và bán vàng để tạo lập niềm tin của công dân vào đồng tiền mới. Chính phủ cũng tăng mạnh lãi suất lên 7% tháng hoặc 125% năm. Việc nâng cao lãi suất đã tỏ ra rất có hiệu quả trong việc kiềm chế lạm phát bởi vì chỉ số giá bán buôn giảm xuống 66% năm 1951, 23,1% năm 1952, 8,8% năm 1953 và đến nay vẫn giữ ở mức thấp nhất, trừ thời kỳ 2 cuộc thay đổi dầu lửa. Tóm lại, chính phủ đã có thể giữ tỷ lệ lạm phát bình quân ở mức 7,6% trong thời kỳ 1953 - 1962, 1,8% thời kỳ 1963 - 1972 và 6,1% thời kỳ 1973 - 1988 (Huang 1992).

B. Sử dụng tỷ giá hối đoái để tiết chế tiêu dùng và khuyến khích xuất khẩu.

Vào những năm 50, Đài Loan đã thực hiện một hệ thống tỷ giá hối đoái nhiều loại rất phức tạp. Hệ thống này xây dựng những tỷ giá hối đoái khác nhau giữa đồng tiền Đài Loan mới (NT\$) và đồng đôla Mỹ đối với những đơn vị kinh doanh khác nhau và đối với những mục đích khác nhau. Ví dụ, tỷ giá hối đoái cho các xí nghiệp công nghiệp nguyên liệu thô năm 1956 là 18,75 % NT\$ cho 1 \$ Mỹ. Đối với các hãng tư nhân nhập xa xỉ phẩm, tỷ lệ đó là 24,78 NT\$ cho 1 \$ Mỹ. Năm 1958, một đôla Mỹ thu được qua xuất nhập

khẩu hàng hoá công nghiệp có thể đổi được 36,08 NT\$, trong khi đối với xuất khẩu nông sản, tỷ giá đó là 24,58 NT\$. Mục đích của hệ thống tỷ lệ lãi suất phức tạp này là để tiết chế tiêu dùng và khuyến khích phát triển các xí nghiệp công ở Đài Loan. Trong những năm 60, chính phủ đã xoá bỏ hệ thống nhiều tỷ giá này. Trong hai thập kỷ tiếp theo, chính phủ chủ trương duy trì một tỷ giá hối đoái không mất giá để tạo điều kiện cho các ngành xuất khẩu ở Đài Loan.

C. Khuyến khích tiết kiệm.

Vào thời kỳ đầu của quá trình phát triển, để khuyến khích đầu tư ở cả hai khu vực công cộng và tư nhân, chính phủ Đài Loan duy trì chính sách lãi suất thấp. Tuy thế, ảnh hưởng của nó là : đã không làm tăng tiết kiệm của dân chúng và không có đủ những quỹ dành cho thị trường vốn. Vào cuối những năm 50, chính phủ xoá bỏ chính sách lãi suất thấp. Ảnh hưởng của nó không chỉ là tăng tiết kiệm mà còn giảm cả lạm phát.

D. Bảo vệ những ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu non trẻ.

Trong những năm 50 và 60, chính phủ thực hiện chiến lược bảo vệ công nghiệp, như tăng thuế nhập khẩu lên hơn 30% và kiểm soát chặt chẽ nhập khẩu. Hơn nữa, chính phủ cũng sử dụng hệ thống tỷ giá hối đoái phức tạp đã nêu trên để bảo vệ những ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu.

E. Sử dụng các xí nghiệp công để cung cấp tài chính cho hoạt động của Nhà nước và cung cấp cơ sở hạ tầng với giá thấp.

Có thể xem tầm quan trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong sự phát triển kinh tế Đài Loan qua bảng 1. Năm

1952, sản xuất của doanh nghiệp công chiếm 56,6 % tổng giá trị gia tăng, 56,2 % tổng giá trị gia tăng trong khu vực công nghiệp chế tạo và 100 % trong các ngành cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng. Tầm quan trọng của các doanh nghiệp công giảm đi liên tục khi mà nền kinh tế phát triển và đến 1992 tỷ trọng của chúng trong tổng giá trị gia tăng giảm đi chỉ còn 18,0 %. Tuy nhiên, điều cần chú ý là sự suy giảm tầm quan trọng của các doanh nghiệp nhà nước không phải do số lượng của chúng giảm đi (có 13 doanh nghiệp nhà nước trong những năm 50 và 60, 14 trong những năm 70 và 10 trong năm 1993) ; mà bởi vì sự bành trướng nhanh chóng của các doanh nghiệp tư nhân (Chao 1992, tr. 308).

Bảng 1: Sản xuất công nghiệp chia theo hình thức sở hữu
(Dựa trên giá trị gia tăng theo giá năm 1981)

Thời kỳ	Tổng số			Công nghiệp Khí đốt			Diện và nước
	Tổng	Tư nhân	Công	Tổng	Tư nhân	Công	
1952	100	43,4	56,6	100	43,8	56,2	100,0
1960	100	52,1	47,9	100	56,2	43,8	100,0
1970	100	72,3	27,7	100	79,4	20,6	99,8
1980	100	79,1	20,9	100	85,5	14,5	99,9
1985*	100	81,2	18,8	100	88,0	12,0	100,0
1990*	100	81,3	18,7	100	89,3	10,7	100,0
1991*	100	81,9	18,1	100	90,0	10,0	100,0
1992*	100	82,0	18,0	100	90,0	10,0	100,0

* Dựa trên giá trị gia tăng theo giá 1986.

Nguồn : "Số liệu thống kê Đài Loan ", 1993.

Các doanh nghiệp công nổi trên hoạt động với những chức năng sau đây :

1. Chức năng kinh tế :

Các doanh nghiệp công như Công ty Điện lực Đài Loan và Công ty Dầu mỏ Trung Quốc cung cấp cho khu vực tư nhân năng lượng mà chúng rất cần có. Những doanh nghiệp khác như Công ty Thép Trung Quốc và Công ty Dầu mỏ Trung Quốc là những ngành công nghiệp thuộc về thương lưu cung cấp cho các doanh nghiệp tư nhân thuộc về hạ lưu như trong ngành đóng tàu, chế tạo máy móc, xây dựng, ô tô, hoá chất những sản phẩm đầu vào với giá cả hợp lý. Thêm vào đó, việc duy trì các xí nghiệp công cho phép chính phủ tăng thêm việc làm cho công dân Đài Loan trong những năm đầu phát triển kinh tế, khi tỷ lệ thất nghiệp rất cao (Yu 1993).

2. Chức năng tài chính :

Thặng dư của các xí nghiệp công là một nguồn thu nhập quan trọng của chính phủ. Ví dụ, trong những năm 50 thu từ các doanh nghiệp nhà nước chiếm 21,4 % thu nhập của chính quyền trung ương, 24,7% trong thời gian 1960-1980, và 18,8 % trong thời gian 1980-1989. Các doanh nghiệp nhà nước cũng đóng vai trò quan trọng trong trao đổi mậu dịch quốc tế của Đài Loan trong giai đoạn phát triển ban đầu. Ví dụ, trong thời kỳ 1953-1963, đường chiếm một nửa giá trị xuất khẩu (Chao 1992, tr.310-311). Trong những năm 70, khi mà các doanh nghiệp tư nhân bành trướng nhanh chóng, thì vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực này giảm dần đi. Hiện nay, nó trở thành gánh nặng đối với ngân khố nhà nước bởi vì các doanh nghiệp đã hoàn thành

chức năng của mình và nhiều doanh nghiệp lâm vào tình trạng lỗ. Chính phủ có ý định nghiêm túc là tư nhân hoá một số doanh nghiệp nhà nước, mặc dù việc này bị phản đối nghiêm trọng từ phía những người làm việc trong các doanh nghiệp đó, cũng như từ phía một số người làm luật bởi có liên quan đến lợi ích của chính họ.

3. Chức năng xã hội :

Hệ thống đường sắt nhà nước và các hệ thống giao thông vận tải khác do chính phủ sở hữu và kinh doanh ở các cấp khác nhau cho phép chính phủ cung cấp dịch vụ vận tải với giá thấp cho công chúng (Chao 1992 và Yu 1992).

Ngoài những chức năng trên, các doanh nghiệp nhà nước còn thực hiện chức năng quốc phòng, như Công ty Thép Trung Quốc và Công ty Đóng tàu Trung Quốc, và thúc tiến các quan hệ quốc tế, như Công ty Năng lượng Đài Loan và Công ty Đường Đài Loan, khi chúng giúp đỡ một số nước đang phát triển về kỹ thuật và nông nghiệp.

F. Thúc đẩy phát triển công nghiệp thông qua chính sách công nghiệp.

Điều rõ ràng là trong một số những nhân tố then chốt đóng góp vào sự thành công của nền kinh tế Đài Loan là sự phát triển của khu vực công nghiệp. Nguyên nhân bên trong của thành công này là chính phủ chấp nhận một chính sách công nghiệp thích hợp với những lợi thế so sánh của Đài Loan. Đó là chính sách hướng vào những ngành sử dụng nhiều lao động, ngành công nghiệp nhẹ và hướng vào xuất khẩu. Các chính sách này tạo số lượng lớn công ăn việc làm cho công nhân Đài Loan và tăng trao đổi ngoại tệ. Bảng 2

cho thấy rõ, lao động trong khu vực nông nghiệp chiếm hơn 50% trong năm 1962, nhưng vào năm 1992 đã tụt xuống còn khoảng trên 10%. Lao động trong công nghiệp đã tăng một cách tương ứng từ 12,4% lên 30,1% trong cùng thời kỳ.

Bảng 2 : Lao động trong các ngành (%)

Thời kỳ	Nông nghiệp	Công nghiệp	Dịch vụ
1952	56,1	12,4	10,6
1960	50,2	14,8	10,0
1970	36,7	20,9	13,6
1980	19,5	32,6	16,0
1985	17,5	33,5	18,0
1990	12,8	32,0	19,7
1991	12,9	30,9	20,4
1992	12,3	30,1	20,7

Nguồn : Như bảng 1

Những biện pháp đặc biệt để khuyến khích các ngành sử dụng nhiều lao động là nằm trong số những biện pháp quan trọng nhất được ghi trong Quy chế khuyến khích đầu tư (SEI) ban hành năm 1960. Mục đích của nó là khuyến khích đầu tư, tiết kiệm, tăng xuất khẩu, bảo hiểm lợi nhuận và mở rộng sản xuất. Theo quy chế này, các doanh nghiệp được miễn thuế 5 năm, mức thuế doanh nghiệp cao nhất là 18%, miễn thuế thu nhập cá nhân đối với khoản thu nhập từ lãi suất tiền gửi ngân hàng có thời hạn gửi hai năm, thuế đánh vào các doanh nghiệp xuất khẩu sẽ được giảm tối đa 2% thu nhập bị đánh thuế, miễn thuế kinh doanh cho các doanh

ng nghiệp xuất khẩu. SEI được sửa đổi năm 1971 nhằm nâng cao tác động của nó trong việc khuyến khích hợp nhất và kiểm soát ô nhiễm môi trường. Bên cạnh những khoản lợi mà quy chế trước đây đã quy định, chương trình sửa đổi này mở rộng diện miễn thuế 5 năm, khuyến khích khấu hao nhanh thiết bị và máy móc, quy định mức thuế thu nhập tối đa là 35%, giảm thuế thu nhập đối với các chi phí cho nghiên cứu và triển khai, giảm 10% thuế doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp xuất khẩu trong thời gian hai năm sau khi hợp nhất. SEI lại được sửa đổi năm 1980 nhằm khuyến khích các ngành sử dụng nhiều vốn và kỹ nghệ cao.

G. Phát triển lực lượng lao động có trình độ đào tạo cao.

Lực lượng lao động được đào tạo tốt là một trong những nhân tố quan trọng nhất trong sự phát triển kinh tế nhanh chóng của Đài Loan. Là nước đi sau, Đài Loan có thuận lợi là có thể học hỏi và vay mượn kỹ thuật tiên tiến của các nước đã công nghiệp hoá với giá thấp. Để thực hiện lợi thế đó, công nhân Đài Loan phải có khả năng học hỏi và thích nghi. Vì vậy giáo dục là quan trọng. Trong suốt 40 năm gần đây chính phủ Đài Loan quả thực đã chú ý đặc biệt tới sự phát triển của lực lượng lao động có trình độ cao.

1. Trong bậc giáo dục tiểu học, chính phủ đã thi hành Hiến pháp 1945, thiết lập nền giáo dục tiểu học miễn phí và bắt buộc trong hệ thống giáo dục quốc gia đối với trẻ em ở độ tuổi 6 - 12. Năm 1950, 90% số em trai và 70% số em gái đã đi học. Trong những năm 50 toàn bộ số em trai và trong những năm 60 toàn bộ số em gái đã đi học. Như vậy, khi

Dài Loan bắt đầu đạt được những thành quả kinh tế thì mục tiêu đưa đại đa số trẻ em trong độ tuổi đi học vào hệ thống giáo dục quốc gia đã được hoàn thành.

2. Trong bậc giáo dục trung học, các trường trung học được mở rộng nhanh chóng vào thời kỳ sau chiến tranh. Tỷ lệ nhập học hàng năm tăng 14% trong thời kỳ 1951 - 1955, 12% trong thời kỳ 1956 - 1960, 16% thời kỳ 1960 - 1965 và 13,3% thời kỳ những năm 1966 - 1970. Việc mở rộng nhanh chóng đào tạo trung học trong những năm 50 và 60 đã chuẩn bị một lực lượng lao động cần cho sự phát triển và sự bành trướng nhanh chóng các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động trong thời kỳ những năm 60 và 70.

Hệ thống giáo dục trung học ở Đài Loan có thể chia thành 2 kiểu : Kiểu trường trung học phổ thông và kiểu trường trung cấp dạy nghề . Mục đích của trường trung học phổ thông là cung cấp cho học sinh kiến thức lý thuyết chung và chương trình giảng dạy nhấn mạnh đến khả năng đọc và viết của học sinh, đến những tri thức cơ sở của khoa học tự nhiên. Hệ thống trung cấp dạy nghề tập trung vào giáo dục kỹ thuật cho học sinh.

Năm 1950, có nhiều học sinh học ở các trường trung học phổ thông hơn ở các trường trung cấp dạy nghề (tỷ lệ học sinh tốt nghiệp trung học phổ thông so với trung cấp dạy nghề năm 1950 là 1,7 : 1) . Tuy nhiên chính phủ quyết định mở rộng hệ thống trường dạy nghề để đào tạo công nhân lành nghề phục vụ quá trình công nghiệp hoá. Do đó, chính phủ đã giới hạn sự phát triển của hệ trung học phổ thông, khuyến khích mở rộng hệ trung cấp dạy nghề. Tỷ lệ của học

sinh tốt nghiệp trung cấp dạy nghề trong tổng số học sinh trung học liên tục tăng lên. Ví dụ, năm 1988 tỷ lệ học sinh tốt nghiệp các trường trung học phổ thông so với trung cấp dạy nghề là 1 : 2, còn vào năm 1975 tỷ lệ đó là 1 : 1. (Số liệu thống kê 1989 và Tình hình quản lý, 1984, tr.174).

Không chỉ có nhiều hơn học sinh theo học nghề trong hệ thống trung cấp, mà còn có sự chuyển dịch cơ cấu học sinh trung cấp dạy nghề từ lĩnh vực nông nghiệp sang lĩnh vực công nghiệp . Ví dụ, năm 1950, số học sinh nông nghiệp chiếm 37 % số học sinh học nghề, còn số học sinh công nghiệp chỉ chiếm 22 % và số học sinh học nghề thương mại và các lĩnh vực khác chiếm 32%. Con số đó là 10 %, 36 % và 43 % trong năm 1970 . Hiện nay, gần một nửa số học sinh thuộc ngành công nghiệp, chỉ 10 % là thuộc ngành nông nghiệp . Do đó, các trường trung cấp dạy nghề đã trở thành nơi cung cấp chủ yếu công nhân kỹ thuật và công nhân lành nghề ở Đài Loan.

3. Phát triển giáo dục bậc đại học

Trong 3 thập kỷ gần đây, con số sinh viên học bậc đại học tăng lên nhanh chóng . Năm 1952 chỉ có 3 % số nam giới và một số không đáng kể nữ giới ở độ tuổi 18 - 21 học ở bậc đại học . Con số này tăng lên 8% và 3 % giữa những năm 1960, 12 % và 7 % giữa những năm 1970 . Vào giữa những năm 1980, số sinh viên đại học và cao đẳng tính trên 10 ngàn dân ở Đài Loan cao hơn ở Pháp và Anh, chỉ thấp hơn con số đó ở Mỹ, Nhật Bản và Nam Triều Tiên (Kế hoạch phát triển trung và dài hạn nhân lực của Đài Loan 1986, tr. 19).

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC CẤU TRÚC LẠI NỀN KINH TẾ CỦA ĐÀI LOAN TRONG NHỮNG NĂM 1980.

Vào cuối những năm 1980, đồng tiền Đài Loan đã lên giá khoảng 30%, tốc độ tăng của tiền lương khoảng 80%, và giá đất tăng vọt. Hậu quả là, Đài Loan đã mất đi lợi thế so sánh của mình trong những sản phẩm có hàm lượng lao động cao. Trong quá trình tìm kiếm những lợi thế so sánh mới, nhiều nhà kinh doanh đã chuyển nhà máy của họ từ Đài loan tới những khu vực có mức lương thấp, như khu vực Đông Nam Á và Trung Quốc lục địa. Số liệu hiện có cho thấy rằng trong năm 1992, tổng số vốn đầu tư trực tiếp từ Đài Loan sang Trung Hoa lục địa là 6,89 tỷ US\$ (chiếm 6% tổng số vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào nước này) và khối lượng vốn đầu tư từ Đài Loan sang các nước Đông Nam Á là 15 tỷ US\$. Hầu hết vốn đầu tư này tập trung trong những ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động.

Để tồn tại, chính phủ cần phải cấu trúc lại nền kinh tế, giúp đỡ những ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn và công nghệ cao giữ được những vị trí thống trị trong nền kinh tế. Chính phủ Đài Loan đã đưa ra những chính sách thích hợp sau để thực hiện nhiệm vụ đó.

A. Triển khai kế hoạch phát triển đất nước 6 năm.

Để nâng cấp cơ sở hạ tầng, chính phủ Đài Loan đã phê chuẩn một kế hoạch phát triển đất nước 6 năm, trị giá 300 tỷ US\$. Đây là một trong những dự án xây dựng cơ sở hạ tầng có tham vọng nhất thế giới. Nó đã thu hút ngay lập

tức nhiều công ty nước ngoài tới Đài Loan để kiếm một phần trong cái bánh này.

Chính phủ cũng muốn sử dụng dự án này để đẩy nhanh việc chuyển giao công nghệ và biến Đài Loan thành một trung tâm hoạt động ở vùng châu Á. Thái Bình Dương của các công ty quốc tế. Vì những lý do đó, chính phủ đã tuyên bố rằng các nhà thầu trong các dự án của kế hoạch phát triển quốc gia phải đóng góp một tỷ lệ phần trăm nhất định trong giá trị của dự án xây dựng nhằm mục đích thay thế trang thiết bị, chuyển giao công nghệ cho các công ty địa phương hoặc thực hiện các hình thức đầu tư khác ở địa phương. Chính phủ dự định sử dụng hơn 1 tỷ US\$ cho việc mua thiết bị, chuyển giao công nghệ và đầu tư cho Đài Loan để đẩy nhanh quá trình cấu trúc lại nền kinh tế. Chẳng hạn, trong trường hợp dự án của nhà máy điện nguyên tử thứ tư, chính phủ đã tuyên bố rằng các nhà thầu của dự án 6,7 tỷ US\$ này phải đồng ý dành ra ít nhất 15% chi phí dự án như là một khoản tín dụng đền bù, trong số đó, 60 % sẽ được sử dụng để mua thiết bị máy móc địa phương, số còn lại sẽ được sử dụng để chuyển giao công nghệ hoặc tái đầu tư cho Đài Loan.

Trong một dự án khác mua máy bay, Boeing, Mc Donnell Douglas và các công ty Mỹ khác được yêu cầu dành ra 8 triệu US\$ trong khoản tín dụng bồi thường trước khi chính phủ phê chuẩn việc mua máy bay của họ. Như là một qui tắc chung, số tín dụng bồi thường không bao gồm trong chi phí sản xuất của dự án.

B. Thúc đẩy Đài Loan trở thành một trung tâm hoạt động ở vùng châu Á - Thái Bình Dương đối với các công ty đa quốc gia.

Nhận thấy Đài Loan nằm ở vị trí chiến lược trong vùng châu Á - Thái Bình Dương, chính phủ đã đặt ra mục tiêu biến hòn đảo này thành một trung tâm hoạt động ở khu vực cho các công ty quốc tế. Khái niệm trung tâm hoạt động có thể bao gồm nhiều việc, kể cả ý tưởng biến Đài Loan thành một trung tâm nghiên cứu và phát triển châu Á - Thái Bình Dương, một trung tâm sản xuất các sản phẩm công nghệ cao, một trung tâm phát triển và thử nghiệm các sản phẩm mới, một trung tâm đào tạo con người và một trung tâm liên minh chiến lược.

C. Thúc đẩy các ngành công nghiệp chiến lược phát triển.

Để lựa chọn các ngành công nghiệp có triển vọng phát triển, chính phủ sử dụng cái gọi là tiêu chuẩn " 2 cao, 2 rộng, 2 thấp ". Nói cách khác, những ngành công nghiệp chiến lược được coi là những ngành công nghiệp cao về hàm lượng công nghệ, cao về giá trị gia tăng ; rộng về tiềm năng thị trường, rộng về mối liên kết công nghiệp (phía trước và phía sau) ; thấp về tiêu thụ năng lượng và thấp về mức độ ô nhiễm. Chính phủ đưa ra những đối xử ưu đãi cho những ngành công nghiệp này như sẽ được nêu ra dưới đây. Đại bộ phận những mặt hàng đạt tiêu chuẩn này là trong công nghiệp chế tạo máy móc và công nghiệp điện tử. Hiện nay có trên 200 mặt hàng nằm trong danh mục sản phẩm chiến lược.

Những lợi ích dành cho các hãng sản xuất các mặt hàng đó bao gồm :

1. Sự giúp đỡ của chính phủ.

Các hãng đáp ứng được tiêu chuẩn của ngành công nghiệp chiến lược có thể đề nghị Văn phòng Phát triển Công nghiệp giúp đỡ và chính phủ có thể trợ cấp 50% tổng kinh phí trợ giúp. Các hình thức giúp đỡ bao gồm : quản lý tài chính, kiểm tra chất lượng, quản lý sản xuất, quản lý vật liệu, tiếp thị, đào tạo nhân viên và giúp đỡ thiết kế.

2. Các khoản vay với lãi suất thấp.

Một quỹ 250 triệu US\$ đã được thiết lập năm 1992 để cung cấp những khoản vay với lãi suất thấp cho các hãng thuộc công nghiệp chiến lược. Số tiền của quỹ tăng lên liên tục và hiện nay lên tới 12,5 tỷ US\$. Những khoản vay với lãi suất thấp được các hãng dùng để mua máy móc.

3. Ưu đãi về thuế.

Các hãng thuộc công nghiệp chiến lược được miễn 5 năm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với khoản đầu tư mới hoặc chúng có thể chọn hình thức khấu hao nhanh hơn đầu tư mới. Thêm nữa, các hãng này được hưởng điều khoản thuế tối đa 20%.

4. Ưu đãi đối với công tác nghiên cứu và triển khai.

Điều 21 của SEI quy định rằng nếu một doanh nghiệp nhập thiết bị, máy móc dùng cho công tác nghiên cứu và triển khai thì có thể được miễn thuế nhập khẩu. Những chi phí thử nghiệm nhằm hoàn thiện công nghệ sản xuất hay chế tạo các sản phẩm mới có thể được tách ra khỏi thu nhập tính thuế hàng năm.

D. Thiết lập hệ thống các nhà máy vệ tinh cho trung tâm.

Ở Đài Loan, các xí nghiệp quy mô vừa và nhỏ giữ vai trò nổi trội trong toàn bộ nền kinh tế. Để chuyển sang công nghiệp kỹ nghệ cao, quy mô kinh tế của chúng như vậy là không đủ. Do đó chính phủ muốn phát triển một hệ thống nhà máy vệ tinh cho trung tâm (CSF) để giúp đỡ các hãng nhỏ thống nhất và phối hợp các hoạt động của chúng. Có 3 kiểu CSF. Kiểu thứ nhất là một hệ thống được cấu tạo từ nhiều đơn vị cung ứng chi tiết bộ phận và thành phần. Chẳng hạn như các xưởng lắp ráp cuối cùng trong công nghiệp ô tô hay công nghiệp xây lắp nhà ở là những xưởng trung tâm trong hệ thống CSF. Các xưởng trung tâm này được hỗ trợ bởi nhiều nhà máy vệ tinh có nhiệm vụ cung cấp các chi tiết bộ phận và thành phần khác nhau cho chúng. Kiểu CSF thứ hai là một hệ thống mà trong đó xưởng trung tâm hoạt động với tư cách là người cung ứng vật liệu thô và cơ bản mang tính chất "thượng du" cho một số lượng lớn những đơn vị "hạ du" chế biến và sử dụng. Theo hệ thống này, giá cả của các sản phẩm phía "thượng du" ảnh hưởng trực tiếp tới tính cạnh tranh của các sản phẩm phía "hạ du". Kiểu CSF thứ ba có trung tâm là một số ít những đơn vị sản xuất lớn có khả năng xuất khẩu sản phẩm của họ với khối lượng lớn. Khi các xí nghiệp có quy mô vừa và nhỏ được tập hợp lại thành từng nhóm theo cách như vậy, thì chính phủ giúp đỡ chúng dễ dàng hơn. Các xưởng trung tâm cũng có thể chịu trách nhiệm giúp đỡ và phối hợp trong việc nâng cấp các đơn vị vệ tinh. Lợi thế đối với các hãng đang được liên kết trong hệ thống này là những lợi ích do chính phủ dành cho chúng trong việc trợ giúp tài chính, đào tạo nhân lực, cố vấn

kỹ thuật. Chẳng hạn, nếu nhà máy trung tâm hay các nhà máy vệ tinh mở rộng quy mô, chúng có thể nhận được những khoản vay dài hạn với lãi suất thấp từ ngân hàng trung ương. Những sự ưu đãi này tương tự như những ưu đãi đối với các ngành công nghiệp chiến lược. Đối với các chương trình đào tạo nhân lực, chính phủ có thể thiết lập các chương trình đào tạo về quản lý hoặc các trung tâm đào tạo cho toàn bộ nhóm nhà máy. Chính phủ cũng có thể thuê các chuyên gia nước ngoài tiến hành các chương trình đào tạo cho các nhà máy trung tâm và các nhà máy vệ tinh. Thêm vào đó, chính phủ cũng có thể giúp các nhà máy trung tâm và các nhà máy vệ tinh thiết lập các tiêu chuẩn thống nhất hoặc giúp đỡ các hãng này có được những chứng chỉ của nước ngoài.

E. Thiết lập chương trình bảo đảm tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ.

Các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ gặp khó khăn trong việc vay vốn ngân hàng. Để giúp đỡ chúng chính phủ đã thiết lập Quỹ bảo đảm tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMBCGF). Có 10 hình thức bảo đảm tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ. Chức năng cơ bản của Quỹ là chia sẻ rủi ro.

QUAN ĐIỂM THỊ TRƯỜNG TỰ DO TRONG THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG.

Mặc dù chính phủ Đài Loan đã đóng một vai trò rất tích cực trong nhiều lĩnh vực, nhưng nó chỉ có vai trò rất thứ yếu trong thị trường lao động. Mặc dù có nhiều văn bản pháp luật về lao động, nhưng phần lớn trong số chúng được ban hành trong những năm 1930 khi chính quyền vẫn còn đóng ở Trung Hoa lục địa. Kể từ khi chính phủ dân quốc rút về

Đài Loan năm 1949, mặc dù có những thay đổi nhanh chóng trong cấu trúc kinh tế giữa những năm 1960 và 1970, chính phủ cũng không hề sửa đổi điều luật nào hay làm cho chúng phù hợp hoặc tích cực hơn (ngoại trừ luật bảo hộ lao động). Kết quả là hoạt động của thị trường lao động, tốc độ thay đổi tiền lương không bị ảnh hưởng bởi những nhân tố có tính chất thể chế như công đoàn, mức lương tối thiểu và chính phủ. Số liệu bảng 3 chỉ ra rằng tốc độ tăng tiền lương ở Đài Loan đã tăng lên ở mức tương tự như mức tăng năng suất. Nhiều tác giả cũng chỉ ra rằng sự luân chuyển lao động cao đã cho phép truyền bá nhanh các kỹ năng và kỹ thuật, vì thế đã đóng góp lớn vào sự phát triển của nền kinh tế.

Bảng 3: Năng suất lao động và mức tăng lương thực tế ở Đài Loan

Đơn vị: %

Năm	Tỷ lệ của LD trong thu nhập (Mức tăng thực tế hàng năm)	Năng suất LD (Mức tăng hàng năm)	Mức tăng lương (Mức tăng hàng năm)
1952-1964	1,32	11,22	2,72
1965-1975	1,86	5,19	5,91
1976-1986	0,73	5,27	7,50
1952-1986	1,32	5,94	5,30

Nguồn : Wu, 1987, tr. 13.

NHỮNG VẤN ĐỀ CỦA QUAN ĐIỂM THỊ TRƯỜNG TỰ DO BỊ QUẢN LÝ TRONG KHU VỰC CÔNG NGHIỆP VÀ QUAN ĐIỂM THỊ TRƯỜNG TỰ DO TRÊN THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG

Quan điểm thị trường tự do bị quản lý kết hợp với quan điểm thị trường tự do trong thị trường lao động đã làm cho buôn bán quốc tế mở rộng nhanh chóng và đã giúp cho các sản phẩm sản xuất ở Đài Loan có khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế, tạo công ăn việc làm đầy đủ và duy trì được sự tăng lên nhanh chóng của thu nhập quốc dân và trao đổi quốc tế. Tuy nhiên, hai loại quan điểm này có những khác biệt, bao gồm :

1. Bảo hộ quá mức đối với nền công nghiệp non trẻ

Để cách ly các ngành công nghiệp khỏi bị cạnh tranh nước ngoài, nhiều nước đã đưa ra những biện pháp bảo hộ các nền công nghiệp non trẻ . Chẳng hạn ở Đài Loan, ngành công nghiệp ô tô đã được bảo hộ ở một mức độ cao bằng hàng rào thuế quan cao và những hàng rào phi thuế quan trong 35 năm qua. Kết quả là Đài Loan có tới 8 công ty sản xuất ô tô, trong khi nó chỉ là một hòn đảo nhỏ . Giá ô tô sản xuất trong nước thì cao và chất lượng thì thấp, nên chúng không có khả năng cạnh tranh với ô tô của nước ngoài .

2. Tác động tiêu cực của những khoản trợ cấp dài hạn

Để khuyến khích các nhà kinh doanh đầu tư, chính phủ Đài Loan đã áp dụng những biện pháp thích hợp như miễn thuế và các khoản vay lãi suất thấp . Những biện pháp này có những tác động tích cực về mặt ngắn hạn, nhưng về mặt

dài hạn, chúng có những tác động tiêu cực, bởi vì những hãng được nhận những khoản trợ cấp dài hạn sẽ trở nên không độc lập và chúng không có khả năng cạnh tranh trên thị trường thế giới vì chúng đã quen phụ thuộc vào các khoản trợ cấp của chính phủ để tồn tại.

3. Việc làm được đảm bảo an toàn.

Thị trường tự do sẽ vận hành tốt nếu các công dân có thông tin đầy đủ và họ có thể lựa chọn điều tốt nhất cho họ. Tuy thế, đây là điều khó thực hiện trên thực tế. Chẳng hạn, trong lĩnh vực tai nạn sản xuất và bệnh nghề nghiệp, thì người lao động không có được thông tin đầy đủ. Họ không biết họ phải bảo vệ mình như thế nào, họ cũng không thể lựa chọn một công việc mà họ muốn ở bất kỳ địa phương nào trên hòn đảo theo đánh giá của họ về tiền công và sự rủi ro. Như vậy ở Đài Loan, vì thiếu sự bảo hộ của chính phủ trong lĩnh vực bảo hộ và an toàn lao động, nên tỷ lệ tai nạn sản xuất cao hơn tất cả các nước láng giềng có tốc độ phát triển kinh tế tương tự. Chẳng hạn, năm 1990, tỷ lệ công nhân chết vì tai nạn là 0,19 tính trên 1000 công nhân ở Đài Loan, trong khi tỷ lệ đó ở Xingapo là 0,02 (xem bảng 4).

Bảng 4 : Tỷ lệ chết vì tai nạn sản xuất và thu nhập bình quân đầu người của một số nước (1981 - 1990)

Năm	Đài Loan	Canada	Pháp	Anh	Xingapo	Triều Tiên
A	1	2	3	4	5	6
Công nghiệp chế tạo						
1981	0,31	0,08	0,08	0,02	0,03	0,18
1990	0,19	0,07	0,06	0,02	0,02	0,16

A	1	2	3	4	5	6
Xây dựng						
1981	0.88	0.36	0.29	0.10	0.03	0.51
1990	0.46	0.24	0.25	0.10	0.05	0.21
Thu nhập trên đầu người (dóla Mỹ)						
1990	7,954	20,736	21,016	17,163	11,856	5,652

*Nguồn : Thống kê lao động hàng năm,
Hội đồng Lao động, CH Trung Hoa, 1992 và
Niên giám Thống kê Đài Loan 1993.*

KẾT LUẬN

Về mặt ngắn hạn chính phủ Đài Loan đã áp dụng các biện pháp bảo hộ về thuế quan, trợ cấp cho các hãng xuất khẩu và tín dụng trực tiếp, khuyến khích về thuế, cung cấp cơ sở hạ tầng với giá thấp, thúc đẩy xuất khẩu và chính phủ hỗ trợ cho nghiên cứu và phát triển nhằm mục đích phát triển và cơ cấu lại nền kinh tế Đài Loan. Những biện pháp này rõ ràng đã làm cho xuất khẩu tăng lên nhanh chóng và thúc đẩy sự tăng trưởng ở Đài Loan. Tuy nhiên, những chiến thuật này không phải không có những khiếm khuyết, bởi vì chính phủ đã bảo hộ quá mức đối với một số lĩnh vực và làm cho chúng tăng trưởng chậm. Quan điểm thị trường hoàn toàn tự do được áp dụng đối với thị trường lao động đã không thành công khi mà người lao động không có được thông tin đầy đủ về sự an toàn nghề nghiệp và sức khoẻ; vì vậy mà không thể đề ra các hành động nhằm khắc phục thất bại của thị trường trong lĩnh vực này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Amsden, Alice, 1989, Người khổng lồ tiếp theo của châu Á : Nam Triều Tiên và Công nghiệp hoá muộn, NXB Đại học Oxford.

Chao, Y.T., 1992, "Các doanh nghiệp nhà nước" trong cuốn Kinh nghiệm Đài Loan : 1949-1989, Charles Kao và Joseph S. Lee chủ biên, Đài Bắc, Đài Loan, tr. 305-335.

Huang, C.Y., 1992, "Lạm phát trong giai đoạn phát triển đầu tiên của Đài Loan" trong cuốn Kinh nghiệm Đài Loan : 1949-1989, Charles Kao và Joseph S. Lee chủ biên, Đài Bắc, Đài Loan, tr. 102-129.

Ranis, Gustav và John C.H. Fei, 1990, "Kinh tế học phát triển : Cái gì sẽ là tiếp theo?" trong cuốn sách "Nhà nước của kinh tế học phát triển", Gustav, Ranis và T. Paul Shultz chủ biên, Basil Blackwell.

Rodrick, Dani, 1993, "Thương mại và cải cách chính sách công nghiệp ở các nước đang phát triển : Một cách nhìn đối với lý thuyết và sự kiện hiện đại", Báo cáo làm việc của NBER N^o. 4417.

San Gee, 1993, "Các tổ chức nghiên cứu công nghệ quốc gia ở các nước châu Á và ảnh hưởng của chúng đối với sự phát triển công nghệ", Viện Nghiên cứu Kinh tế Trung Hoa, Đài Bắc, Đài Loan.

Shimizu, Manabu, 1993, "Những điều kiện tiên quyết của chính sách công nghiệp ở Nhật Bản", Báo cáo trình bày tại tọa đàm về "Vai trò của Nhà nước trong cơ cấu lại và phát triển kinh tế" ở Hà Nội, 14-16 tháng 12, 1993.

Snape, R. 1991, "Cải cách thương mại Đông Á ở Triều Tiên và Xingapo" trong cuốn sách "Cải cách thương mại ở 18 nước", do G. Shepherd và C.G. Langoni chủ biên, Trung tâm Tăng trưởng Kinh tế Quốc tế xuất bản.

Yu, Tzong-chian, 1993, "Sự trả giá cho thúc đẩy tăng trưởng kinh tế", Báo cáo làm việc N^o. 9305.

Wade, R., 1990, "Quản lý thị trường : Lý thuyết kinh tế và vai trò của chính phủ trong quá trình công nghiệp hoá ở Đông Á", NXB Đại học Princeton.

Ngân hàng Thế giới, 1993, "Sự thần kỳ Đông Á - Tăng trưởng kinh tế và chính sách công cộng", NXB Đại học Oxford.

NHÀ NƯỚC CHIA SẺ RỦI RO VÀ SỰ TÍCH LUỸ NGUỒN VỐN CON NGƯỜI: Trường hợp Triều Tiên

SANGDAL SHIM

Viện Nghiên cứu Phát triển Triều Tiên

Seul, CH Triều Tiên

I. NHẬP ĐỀ

Sự tăng trưởng kinh tế của Triều Tiên trong ba thập kỷ qua đã được dẫn ra như một ví dụ về sự phát triển kinh tế nhanh chóng và được nhiều nhà quan sát gọi là một sự "thần kỳ kinh tế". Lucas (1993) thậm chí còn xây dựng một mô hình kinh tế thần kỳ dựa trên ví dụ tăng trưởng của Triều Tiên. Việc xác định những nhân tố hậu thuẫn cho sự phát triển nhanh chóng của Triều Tiên trong quá khứ là một nhiệm vụ của cả những nhà làm chính sách lẫn giới nghiên cứu học thuật. Trong phạm vi nghiên cứu, đã có sự đổi mới trong việc xác định các nhân tố quyết định tăng trưởng sau khi xuất bản một tài liệu của Romer (1986) chỉ ra dấu hiệu thực sự của sự "tăng trưởng có tính chất nội sinh". Theo lý thuyết tăng trưởng nội sinh, một trong những nhân tố quy

định sự tăng trưởng nhanh chóng là tích lũy nguồn vốn con người ; thông qua việc học cách làm việc hay đào tạo nghề nghiệp cũng như giáo dục. Có thể thúc đẩy nhanh hơn việc tích lũy nguồn vốn con người thông qua thương mại quốc tế, khi mà nó mở rộng và đa dạng hoá sản xuất và từ đó tạo ra những cơ hội tốt cho việc học tập một cách nhanh chóng.

Các chính sách của chính phủ có thể tác động tới cả khuyến khích xuất khẩu lẫn gia tăng tốc độ tích lũy nguồn vốn con người. Chính phủ Triều Tiên đã đi theo chính sách gia tăng xuất khẩu, cũng như chính sách khuyến khích công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất. Bài viết này thử xác định những nhân tố, cả bên trong lẫn bên ngoài, hậu thuẫn sự tăng trưởng nhanh chóng của Triều Tiên. Ở đây cũng sẽ làm sáng tỏ kinh nghiệm của Triều Tiên trong khuôn khổ của lý thuyết tăng trưởng bằng nội lực và cố gắng đánh giá mức độ phù hợp giữa những nhân tố tăng trưởng cơ bản với lý thuyết tăng trưởng bằng nội lực. Hơn nữa, bài viết này cũng sẽ xem xét mức độ đóng góp tương đối của các chính sách của chính phủ trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bài viết cũng trình bày những ảnh hưởng tiêu cực của chiến lược tăng trưởng mà chính phủ theo đuổi.

Bài viết được bố cục như sau. Mục II sẽ thảo luận về những nhân tố kinh tế - xã hội góp phần hình thành nền đạo đức lao động ở Triều Tiên và khát vọng giáo dục cao. Mục này sẽ trình bày tác động của những chính sách xuất khẩu đối với việc thúc đẩy tăng trưởng. Mục III sẽ bàn về những giải pháp đã được đưa ra trong thời gian từ những năm 1960 đến 1980 nhằm khuyến khích xuất khẩu và công nghiệp hoá. Mục IV đánh giá hiệu quả của những giải pháp

nhằm thúc đẩy tăng trưởng. Nó cũng sẽ bàn về mức độ mà các chính sách của chính phủ có thể góp phần đẩy nhanh sự tăng trưởng kinh tế, cũng như vấn đề phân phối và các hiệu quả khác, mà sự can thiệp của Nhà nước cần tính tới trong một vị thế chính trị tương lai.

II. SỰ TÍCH LŨY NGUỒN VỐN CON NGƯỜI VÀ THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ.

Gần đây xuất hiện những xu hướng nhấn mạnh hơn đến tích lũy nguồn vốn con người như một nguồn lực tạo ra sự tăng trưởng vô hạn. Thành ra, những dự đoán của lý thuyết tăng trưởng dường như là được áp dụng một cách mỹ mãn đối với sự tăng trưởng kinh tế của Triều Tiên.

Trước khi xem xét phần đóng góp của các nhân tố vào quá trình tăng trưởng kinh tế, chúng ta cần xem lại về mặt lịch sử môi trường kinh tế - xã hội trước thời kỳ tăng trưởng kinh tế nhanh.

Trong thời kỳ Nhật thống trị (1910 - 1945), trật tự xã hội truyền thống dựa trên các giai cấp cũ hầu như đã bị phá hủy. Điều kiện sản xuất và cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế đã bị tàn phá trong cuộc chiến tranh Triều Tiên (1950 - 1953) khiến dân chúng cực kỳ khốn khó, còn nền kinh tế thì chưa được cải thiện cho mãi đến đầu những năm 1960. Chính môi trường ấy đã tạo ra một tiềm năng lớn cho sự năng động lớn trong xã hội ; dân chúng nói chung đã có được cơ hội gần như bình đẳng và kích thích mạnh mẽ sự thay đổi địa vị thông qua việc đầu tư vào nguồn vốn con người của chính họ hoặc thông qua các hoạt động đầu tư kinh doanh (1). Tất nhiên , sự tích lũy nguồn vốn con người

và tích cực khuyến khích kinh doanh ở cấp độ từng cá nhân không thể diễn ra nếu như chính phủ đưa quá trình phát triển kinh tế vào trong khuôn khổ xã hội chủ nghĩa, chứ không phải trong hệ thống tư bản chủ nghĩa (2).

Grossman và Helpman (1990, 1991), cũng như Lucas (1993) đã phát triển các mô hình tăng trưởng nội sinh và nhấn mạnh vai trò làm động lực của thương mại quốc tế trong việc mở rộng và đa dạng hoá sản xuất. Grossman và Helpman (1990, 1991) đã nhấn mạnh tới kiến thức từ các nước tiên tiến tràn vào các nước đang phát triển như là những nguồn lợi quan trọng bậc nhất của thương mại. Lucas (1993) đã đưa ra cách lý giải mới đối với cơ chế tăng trưởng kinh tế thông qua thương mại quốc tế bằng việc nhấn mạnh tới việc học tập công nghệ mới lan truyền.

Theo Lucas, Philipppin và Triều Tiên đã cho thấy rất rõ sự khác biệt về hình thái tăng trưởng kinh tế trong ba thập kỷ qua, bất chấp thực tế là cả hai nước đã từng có nhiều điểm tương đồng như những nguồn lực tự nhiên và mức sống vào năm 1960. Để giải thích sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng trong những thập kỷ qua ở các nước Đông Á giống như Triều Tiên, Lucas viết :

"... Đối với thời kỳ tăng trưởng nhanh ở một nền kinh tế nào đó, việc học lấy một nghề dường như là vấn đề trung tâm. Để việc học như vậy có thể tiến hành một cách lâu bền, cần làm sao cho công nhân và những nhà quản lý phải liên tục thấy còn những cái mới phải học tập, phải liên tục leo lên cái mà Grossman và Helpman gọi là "bậc thang chất lượng". Điều này cần được tiến hành trên quy mô lớn, và nền kinh tế phải là một nền kinh tế xuất khẩu lớn".

Ý kiến của Lucas có thể dùng để đánh giá hiệu quả của chính sách khuyến khích xuất khẩu đối với tăng trưởng kinh tế của Triều Tiên.

Trước hết, chiến lược khuyến khích xuất khẩu đã mở ra những thị trường to lớn cho các công ty trong nước tới mức mà họ có thể thu được lợi nhuận từ những nền kinh tế lớn. Tiếp theo, thị trường quốc tế cung cấp kỹ thuật cơ bản cho các công ty trong nước để duy trì khả năng cạnh tranh trên thị trường nước ngoài, các công ty trong nước đã buộc phải và đã mong muốn học tập công nghệ sản xuất, kỹ năng quản lý và bí quyết thị trường. Thường thì quá trình học hỏi này bắt đầu bằng cách bắt chước một cách giản đơn, rồi sau đó cải tiến một cách sáng tạo.

Tuy nhiên, khuyến khích xuất khẩu còn đóng một vai trò quan trọng khác đối với nâng cao hiệu quả. Do các công ty xuất khẩu phải cạnh tranh trên thị trường quốc tế chúng bị lôi cuốn mạnh mẽ vào việc duy trì khả năng cạnh tranh về giá thành. Đó là một nhân tố đơn giản nhưng có sức hấp dẫn lớn đối với sự tăng trưởng mà chính phủ Triều Tiên dẫn dắt. Như mọi người đều biết, quá trình công nghiệp hoá của Triều Tiên đặc trưng bằng sự phát triển không cân đối trong đó các ngành và các công ty công nghiệp mang tính chiến lược được chính phủ lựa chọn và hỗ trợ quan trọng hơn so với thị trường. Khả năng kém hiệu quả có thể sẽ tăng lên cùng với sự can thiệp của chính phủ, mặc dù vậy nó có thể sẽ không giống như thực tế bởi lẽ các công ty được lựa chọn sẽ còn phải trải qua thử thách của thị trường để tồn tại trên thị trường quốc tế. Thực tế, sự hỗ trợ của chính phủ cho một số công ty được lựa chọn sẽ không còn được tiếp tục nếu như

chúng không chịu nổi cuộc cạnh tranh khi tiếp tục mở rộng thêm sản xuất.

Lời giải thích tốt nhất cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Triều Tiên có lẽ là ở việc tích lũy nguồn vốn con người một cách bền lâu kết hợp với việc khuyến khích xuất khẩu một cách mạnh mẽ. Trong bối cảnh đó, vai trò của chính phủ trong quá trình phát triển là xây dựng nên một cơ cấu khuyến khích đúng đắn nhằm tăng cường cơ chế tăng trưởng dựa theo mô hình tăng trưởng nội sinh.

Ở mục sau chúng tôi sẽ mô tả các chính sách phát triển mà chính phủ theo đuổi và sẽ thử đánh giá hiệu quả và vai trò của các chính sách đó.

III. CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở TRIỀU TIỀN

1. Chính sách khuyến khích xuất khẩu.

Ngay khi bắt đầu kế hoạch 5 năm lần thứ nhất phát triển kinh tế vào năm 1962, chính phủ đã chấp nhận một chính sách khuyến khích xuất khẩu hơn là theo đuổi chính sách thay thế nhập khẩu (3). Chính phủ Triều Tiên đã trợ giúp mạnh mẽ cho các công ty xuất khẩu bằng nhiều biện pháp khác nhau, bao gồm ưu đãi phân phối tín dụng và ưu đãi về thuế.

Hệ thống tài chính xuất khẩu đóng một vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ công nghiệp xuất khẩu cho đến giữa những năm 1980 khi mà bắt đầu có tình trạng dư thừa tiền gửi trong ngân hàng. Thực chất của hệ thống này là chính sách tái chiết khấu tự động của Ngân hàng Triều Tiên - một chính sách cung cấp tín dụng lãi suất thấp thông qua các ngân

hàng thương mại cho các công ty xuất khẩu là những đơn vị nhận được thư tín dụng (L/C). Các khoản cho vay vốn tái chiết khấu ưu đãi cũng được áp dụng cả cho hoạt động tái xuất khẩu, cũng như cho nhập khẩu nguyên liệu và các hàng hoá trung gian phục vụ cho xuất khẩu hoặc mua của các đơn vị tại địa phương.

Lãi suất tín dụng xuất khẩu là 6 - 10 %, trong khi lãi suất cho vay nói chung là 17 - 23 % và sự khác biệt này tới tận năm 1980 mới chấm dứt. Nếu lưu ý rằng việc vay được vốn là một điều quan trọng và lãi suất trên thị trường vốn hầu như luôn vượt quá mức 30 %, thì sự ưu đãi cho những công ty xuất khẩu thực tế còn lớn hơn mức khác biệt đã nêu. Hầu như tất cả mọi nguồn vốn tín dụng xuất khẩu của các ngân hàng nội tệ được ngân hàng trung ương hỗ trợ thông qua việc cắt giảm chiết khấu. Bảng 1 cho thấy rằng trong thời gian 1966 đến 1986, tỷ lệ bình quân hàng năm của vốn cho vay để xuất khẩu của Ngân hàng Triều Tiên trong tổng số vốn cho vay để xuất khẩu của các ngân hàng nội tệ là 79,4 %. Đặc biệt, tỷ lệ này đạt tới 90,1 % trong thời kỳ 1973 - 1981.

Bảng 1 cũng chỉ ra phần cho vay để xuất khẩu trong tổng số tín dụng của các ngân hàng nội tệ (DMB). Từ 1961 đến 1965 trung bình hàng năm là 4,5 %. Từ sau đó, nó tăng lên đến 7,6 % trong giai đoạn 1966 - 1972 và 13,3 % trong khoảng từ 1973 - 1981. Tuy nhiên, phần của nó đã tăng lên đáng kể từ giữa những năm 1980 khi số dư ngoại tệ tăng lên.

Thật thú vị khi thấy bảng 1 cho biết là một số mối tương quan tích cực giữa sự tăng trưởng xuất khẩu và sự mở rộng

nguồn vốn trợ cấp xuất khẩu trong phạm vi sẵn có và nguồn vốn ưu đãi để xuất khẩu. Xuất khẩu tăng chừng 35 - 40 % một năm và tỷ lệ của nó trong GNP cũng tăng lên hơn 7 lần trong thời gian từ 1961 đến 1981, và mức tăng đã giảm xuống còn 10 % từ năm 1981.

Bảng 1 : Tỷ lệ vốn mà các ngân hàng nội tệ cho vay để xuất khẩu (%)

	1961-65	1966-72	1973-81	1982-86	1987-91
Cho vay để xuất khẩu/Tổng số tiền cho vay của DMB	4,5	7,6	13,3	10,2	3,1
Cho vay để xuất khẩu/Tổng số cho vay theo chính sách (1) của DMB	-	-	20,4	16,5	4,
Cho vay để xuất khẩu của BOK/ Tổng số tiền cho vay của DMB	-	75,4	90,1	65,8	45,3
Lãi suất cho vay để xuất khẩu (A)	9,3	6,1	9,7	10,0	10-11,0
Lãi suất cho vay nói chung (B)	18,2	23,2	17,3	10-11,5	10-11,5
B - A	8,9	17,1	7,6	0-1,5	0-0,5
Mức tăng xuất khẩu hàng năm (2)	40,3	37,7	35,1	10,5	16,4
Xuất khẩu/ GNP	3,5	9,9	26,2	32,5	30,7

Ghi chú : DMB = Các ngân hàng nội tệ, BOK = Ngân hàng Triều Tiên.

(1) Cho vay theo chính sách là những loại tín dụng như tín dụng xuất khẩu, quỹ đầu tư quốc gia, quỹ nhà ở, tín dụng nông nghiệp, tín dụng ngư nghiệp, tín dụng dành cho các công ty vừa và nhỏ v.v.

(2) Tốc độ tăng xuất khẩu hàng năm thời kỳ 1953-60 là 8,2 %.

Nguồn: Ngân hàng Triều Tiên. "Niên giám Kinh tế" qua các năm.

Bên cạnh đó, còn có một danh mục các khoản trợ cấp của chính phủ ở phần vi mô, đặc biệt là việc giảm thuế cho việc mua các thiết bị và đơn giản hoá việc đầu tư làm hàng xuất khẩu. Tài trợ cho việc cải thiện bao bì và thiết kế các sản phẩm, tạo thuận lợi cho việc kiểm tra hàng xuất khẩu, mở các trung tâm dạy tiếng nước ngoài, cử các đoàn ra nước ngoài tham gia triển lãm và đón người nước ngoài vào triển lãm thương mại ở Triều Tiên, đề nghị giảm một lần nữa cho những hoạt động nhập khẩu của những nhà làm hàng xuất khẩu trong nước.

Chính phủ Triều Tiên cũng hướng dẫn việc thực hiện xuất khẩu và chia sẻ thông tin về các vấn đề kinh tế trong nước và các xu hướng của thị trường quốc tế định kỳ hàng tháng hay hàng quý. Những cuộc họp chính thức như vậy thường do tổng thống chủ trì và có sự tham dự của các quan chức cao cấp của chính phủ, đại diện ngân hàng, vận tải hàng hải, các nhà xuất khẩu lớn và lãnh tụ công đoàn. Thông qua những cuộc họp này mà vấn đề xuất khẩu được xem xét với từng mặt hàng cũng như đối với từng nước. Nếu hoạt động xuất khẩu yếu ớt, tổng thống đề nghị các quan chức chính phủ và các ngân hàng trợ giúp nhằm đạt được tổng giá trị xuất khẩu đã dự định. Bằng cách làm này, chiếc cổ hong hẹp được kịp thời nới ra.

" Sự kết hợp kiểu Triều Tiên " được hình thành chủ yếu là bởi tính chất độc đáo của việc thực hiện chính sách khuyến khích xuất khẩu : Ngân hàng quản lý ngân quỹ, khu vực công nghiệp chịu trách nhiệm sản xuất và tìm kiếm thị trường, chính phủ là trung tâm kế hoạch và kiểm tra. (Lee 1992).

Một đặc điểm đặc thù khác của khuyến khích xuất khẩu của Triều Tiên là ở chỗ, sự trợ giúp của chính phủ cho các

công ty xuất khẩu dựa trên việc thực hiện xuất khẩu. Chỉ có những nhà xuất khẩu đạt được một mức nhất định nào đó trong một năm mới được nhận sự trợ giúp. Để được nhiều đặc ân hơn, các nhà xuất khẩu phải hết sức nỗ lực cạnh tranh với những người khác và người nước ngoài. Bằng cách này, chính phủ Triều Tiên đã duy trì được một phương thức đánh giá có hiệu quả nhằm xác định người thắng cuộc và có thể giảm thiểu sự rủi ro của "sự can thiệp". Hơn nữa, chiến thuật này gây áp lực với các công ty Triều Tiên phải cạnh tranh với các công ty nước ngoài, là người mang lại nhiều điều có thể thúc đẩy việc học tập ngay trong quá trình làm việc, và như vậy sẽ rút ngắn được quãng thời gian cần thiết.

Chính sách khuyến khích xuất khẩu toàn diện như vậy đã đóng vai trò chủ chốt trong việc mở rộng một cách đáng kể khu vực xuất khẩu của Triều Tiên.

2. Khuyến khích công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất.

Chính phủ Triều Tiên cho rằng việc khuyến khích công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất là một nhân tố sống còn của quá trình công nghiệp hoá ngay từ giai đoạn phát triển đầu tiên của nó. Tuy nhiên, cũng đã có nhiều khó khăn trong việc xây dựng công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất. Triều Tiên thiếu vốn và thị trường trong nước quá nhỏ hẹp, trong khi công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất đòi hỏi phải có vốn lớn với thời gian xây dựng lâu dài và cần có quy mô lớn. Kỹ năng kỹ thuật cần thiết để sản xuất các sản phẩm của nó là rất thiếu. Bất chấp những trở ngại đó, chính phủ Triều Tiên vẫn xây dựng công nghiệp sắt thép cùng với công nghiệp hoá dầu như những ngành công nghiệp chiến lược mà đỉnh cao là kế hoạch phát triển 5 năm lần thứ 2 (1967 - 1971).

Việc thúc đẩy công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất còn thúc bách hơn nữa vào đầu những năm 1970 do vấn đề an ninh quốc gia trước hàng loạt các sự kiện : cuộc tấn công vào dinh tổng thống, việc đào đường ngầm với mục đích xâm lược, kế hoạch thống trị toàn cầu của chính quyền Mỹ Carter. Những thất bại của Nam Việt Nam trước những người cộng sản đã phóng đại thêm vấn đề an ninh. Thành ra, chính phủ Triều Tiên đã loan báo một kế hoạch thúc đẩy công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất làm cơ sở cho công nghiệp quốc phòng.

Sự trợ giúp của chính phủ về phương diện tài chính cũng là một nhân tố rất đáng lo ngại bởi công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất đòi hỏi phải có nguồn vốn lớn. Do nguồn tiết kiệm trong nước không đủ, chính phủ đã tích cực tìm kiếm từ bên ngoài. Lúc đó, các nhà thầu khoán Triều Tiên chưa hề có được bất kỳ nguồn vốn nào từ thị trường vốn quốc tế. Và chính phủ đã đi 2 bước quyết định : Bình thường hoá quan hệ với Nhật Bản cho dù tình cảm chống Nhật trong dân chúng còn rất mạnh. Điều quan trọng hơn là chính phủ đã đảm bảo hoàn trả lại tất cả các khoản vay nước ngoài cho các công ty kể cả công lẫn tư. Điều đó tạo thuận lợi cho nguồn vốn nước ngoài đổ vào Triều Tiên, đặc biệt là từ Nhật Bản. Kết quả là chính phủ đã bước sâu vào việc vay nợ nước ngoài và kể cả những công trình được lựa chọn lẫn những người tham gia đều được bảo đảm về nguồn vốn vay. (4)

Bảng 2 cho thấy việc phân công các nguồn vốn từ bên ngoài dành cho công nghiệp. Từ năm 1959 đến năm 1982 vốn vay thương mại hầu như được dành cho công nghiệp chế biến đặc biệt là công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất, trong khi nguồn vốn vay nói chung chủ yếu dùng vào các

ngành công nghiệp mang tính dịch vụ (trước hết là kết cấu hạ tầng). Trong thời kỳ này, 59 % tổng số vốn vay thương mại đã được phân bổ cho công nghiệp chế biến, trong đó, 73,8 % dành cho những dự án có liên quan đến công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất.

**Bảng 2 : So sánh vốn cho vay rộng rãi và
vốn vay thương mại từ nước ngoài
dành cho các ngành công nghiệp**

(Theo số thực vay, %)

	Nông, lâm, ngư nghiệp	Công nghiệp		Dịch vụ	Tổng số
		CN nặng, hoá chất	CN nhẹ		
1959-66					
Vốn cho vay chung	7,5	11,7	8,3	72,5	100,0
Vốn vay thương mại	22,3	43,4	31,4	2,9	100,0
1967-71					
Chung	42,2	6,8	1,6	49,4	100,0
Thương mại	3,6	31,6	23,9	40,8	100,0
1972-76					
Chung	18,2	6,1	0,0	75,8	100,0
Thương mại	2,2	42,4	23,7	31,7	100,0
1977-82					
Chung	17,0	1,5	0,3	81,2	100,0
Thương mại	0,6	46,0	10,7	42,8	100,0
1959-82					
Chung	19,0	3,0	0,4	77,6	100,0
Thương mại	1,6	43,6	15,4	39,5	100,0
Tổng số	9,6	24,9	8,5	57,0	100,0

Nguồn : Cha (1986)

Cùng với chính sách vay vốn nước ngoài, chính phủ đã thành lập quỹ đầu tư quốc gia năm 1973 từ những kênh tiết kiệm có lựa chọn ở trong nước để đầu tư dài hạn cho công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất. Nguồn vốn của quỹ đầu tư quốc gia bao gồm cả vốn từ các trung gian tài chính tư nhân lẫn chính phủ, nhưng của tư nhân thường lớn hơn.

Trong thời gian 1974 - 1981, quỹ cung cấp vốn cho việc mua thiết bị để xây dựng công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất, đặc biệt là sắt thép, hoá dầu và đóng tàu (5). Như bảng 3 cho thấy, phần vốn mà quỹ đầu tư quốc gia cho ngành công nghiệp nặng và hoá chất vay để mua sắm thiết bị qua ngân hàng đã chiếm tới 70 % tổng số vốn cho vay để mua sắm thiết bị vào cuối thập kỷ 1970. Từ giữa thập kỷ 1980, khi việc xây dựng công nghiệp nặng và hoá chất căn bản hoàn thành, phần vốn quỹ đầu tư quốc gia cho vay để mua sắm thiết bị đã từ từ giảm xuống còn 11,4 % vào cuối năm 1991. Quỹ cũng cung cấp phần lớn tiền vay cho ngành công nghiệp điện lực do nhu cầu về điện tăng mạnh trong việc xây dựng công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất.

Trong khi ấy, công nghiệp nặng và hoá chất được xây dựng cùng với công nghiệp quốc phòng hồi đầu thập kỷ 70 đã là một thách thức lớn vì năng lực sản xuất có thể biến thành những vệt để không trong thời bình. Do những hạn chế của năng lực sản xuất để không, chính phủ Triều Tiên đã vạch ra một kế hoạch sử dụng một phần công suất của các nhà máy tư nhân trong ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất nhằm sản xuất một số vũ khí. Trên thực tế,

chính phủ đã tạo ra 82 công ty cỡ lớn và vừa như một phần của kế hoạch này (6).

**Bảng 3 : Phần vốn vay từ Quỹ đầu tư quốc gia (1)
trong tổng số vốn vay từ các ngân hàng (2)**

(%)

	CN nặng và CN hoá chất		CN năng lượng và khí đốt
	Tổng số vốn vay	Vay mua thiết bị	Tổng số vốn vay
1974	6,1	25,3	10,8
1976	16,6	54,2	38,2
1978	25,1	70,6	52,7
1980	21,4	67,3	59,9
1982	21,2	64,1	67,3
1984	20,3	55,9	49,5
1986	15,2	36,7	30,7
1988	12,3	26,6	24,7
1990	7,1	14,8	18,1
1991	4,9	11,4	8,1

Chú thích : (1) Số liệu cuối mỗi năm.

(2) Gồm cả vốn vay từ các ngân hàng nội tệ và ngân hàng
Triều Tiên.

Nguồn : Ngân hàng Triều Tiên, "Tổng quan về Quỹ đầu tư quốc gia", 1989.

Ngân hàng Triều Tiên, Thông báo hàng tháng.

Ngân hàng Phát triển Triều Tiên, Thông báo hàng tháng

Chính phủ Triều Tiên cũng trợ cấp toàn bộ cho việc đào tạo và sử dụng kỹ sư và kỹ thuật viên cho ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất. Những trung tâm đào tạo, trường đại học kỹ thuật và cao đẳng được mở rộng và tăng cường cả về số lượng lẫn chất lượng. Thêm vào đó, mỗi lĩnh vực kỹ thuật, chính phủ còn tích cực tuyển mộ những nhà khoa học xuất sắc của Triều Tiên, ở nước ngoài và xây dựng những phòng thí nghiệm hiện đại để nghiên cứu, hoàn thiện các kỹ thuật sản xuất được sự cộng tác của các nhà nghiên cứu trong công nghiệp và các giáo sư ở các trường đại học.

Sự trợ giúp của chính phủ còn bao gồm việc hỗ trợ cho các học viện thay đổi nhanh chóng theo cơ cấu công nghiệp hướng về các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất. Chính sự thay đổi này đã tạo ra sự chảy tràn kỹ thuật sang các ngành công nghiệp khác, cái mà đến lượt nó nhân rộng ra thêm các sản phẩm cho nền kinh tế. Như trình bày ở bảng 4 phần của công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất trong GDP mới chỉ có 11,9 % năm 1970, nhưng đến năm 1980 đã tăng lên đến 26,3 % và mở rộng sang các ngành công nghiệp nhẹ lại càng tăng lên hơn nữa, tới 31,3 % năm 1988. Kế hoạch hoá phát triển công nghiệp nặng và hoá chất cũng góp phần kích thích thay thế nhập khẩu của công nghiệp nặng và hoá chất. Hệ số nhập khẩu đã giảm từ 36,9% năm 1970 xuống còn 23,7 % năm 1980 và tiếp tục giảm nữa, còn 21,6 % năm 1985. Thêm vào đó, phần sản phẩm công nghiệp nặng và hoá chất trong tổng số xuất khẩu đã tăng lên khá lớn, từ 12,8 % năm 1970 lên tới 51,4 % năm 1988.

**Bảng 4 : Xu hướng phát triển của
công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất**

	1970	1975	1980	1985	1988
<i>Cơ cấu các ngành</i>					
Nông và ngư nghiệp	17,0	12,8	8,3	8,7	6,3
Khai khoáng	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
Công nghiệp chế tạo	40,3	50,4	51,0	50,0	52,7
Công nghiệp nhẹ	28,4	29,5	24,7	21,7	21,4
CN nặng & CN hoá chất	11,9	20,9	26,3	28,3	31,3
Hoá dầu	5,9	10,8	12,6	11,4	10,0
Kim loại cơ bản	2,0	3,4	5,1	4,9	5,3
Kim khí, máy móc	4,0	6,7	8,6	12,0	16,1
Năng lượng, khí đốt, xây dựng	9,8	7,7	10,2	10,4	9,3
Dịch vụ	31,8	28,2	29,7	31,2	29,4
<u>Tổng số</u>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Hệ số nhập khẩu</i>					
CN nhẹ	9,2	10,6	7,3	7,0	8,5
CN nặng và CN hoá chất	36,9	29,5	23,7	21,6	22,5
Hoá dầu	23,5	19,7	14,9	17,0	19,1
Kim loại cơ bản	35,1	27,6	18,9	17,6	20,4
Kim khí, máy móc	50,5	41,7	35,8	26,9	25,1
<i>Tỷ lệ xuất khẩu</i>					
CN nhẹ	49,4	45,6	35,2	30,0	29,1
CN nặng và CN hoá chất	12,8	29,0	38,3	47,5	51,4
Hoá dầu	5,4	9,2	9,9	12,4	11,0
Kim loại cơ bản	1,5	4,0	8,1	5,8	5,1
Kim khí, máy móc	5,9	15,8	20,3	29,3	35,4

Chú thích : Hệ số nhập khẩu = Tổng giá trị nhập khẩu / Tổng giá trị hàng hoá
cung ứng cho thị trường x 100

Nguồn : Ngân hàng Triều Tiên. Biểu Input-Output qua các năm.

3. Chia sẻ rủi ro mà không chia sẻ lợi nhuận.

Mặc dù lý thuyết tăng trưởng kinh tế không đề cập đến tình trạng không ổn định ngoài việc chỉ ra rằng những cú sốc nhất thời có tác động mạnh, tình trạng không ổn định và rủi ro dường như có mối liên quan chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế. Các công ty tư nhân không có khả năng đầu tư vào những dự án có mức độ rủi ro cao. Sự thiếu một thị trường tài chính phát triển cao kéo theo những rủi ro khi mở rộng đầu tư tư bản và bức tranh xấu của những kinh nghiệm ngẫu nhiên đã làm cho các nhà đầu tư lo ngại. Kinh nghiệm của Triều Tiên cho thấy chính phủ có thể chia sẻ sự rủi ro như thế nào với các công ty để thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh chóng.

Chính phủ Triều Tiên hoạt động như là một đối tác tích cực chia sẻ rủi ro với tất cả những công ty công nghiệp nào được chọn lựa tham gia vào các dự án mang tính chiến lược. Như đã nêu, chính phủ bảo hộ hoàn toàn cho việc trả các món nợ nước ngoài của các công ty đó và huy động mọi nguồn lực hỗ trợ chúng. Bằng cách đó, những công việc kinh doanh nhiều rủi ro mà các công ty không thể tiến hành một mình thì đã được chính phủ hỗ trợ nhằm những mục đích dài hạn. Hơn thế, chính phủ đã không hề lâm vào thế lúng túng khi có các công ty mang tính chiến lược bị phá sản về tài chính.

Ví dụ nổi bật nhất về sự can thiệp của chính phủ vào việc cơ cấu lại các công ty kinh doanh là Quyết định của phủ Tổng thống tháng 8 năm 1972 tuyên bố hoãn trả các món

nợ của các công ty cho những người cho vay trên thị trường vốn. Những khoản tiền vay từ thị trường này được chuyển thành tiền vay dài hạn, phải hoàn trả sau khi vay 5 năm với thời hạn trả hết nợ trong vòng 3 năm và lãi suất cho vay tối đa 16,2 %, trong khi lãi suất cho vay trên thị trường trên 40 % một năm. Thêm nữa, khoảng 30 % khoản nợ ngân hàng thương mại với lãi suất cho vay ngắn hạn cao (15,5 % một năm) của các công ty cũng được chuyển thành khoản cho vay dài hạn, phải bắt đầu hoàn trả sau 5 năm với thời hạn trả hết nợ trong vòng 3 năm và lãi suất 8 % hàng năm.

Những biện pháp đó nhằm làm giảm gánh nặng về lãi suất của những công ty vay nợ nhiều từ các thị trường trong và ngoài nước để đầu tư. Những công ty này bị thiệt hại bởi sự phá giá đồng tiền 18 % năm 1971 - kết quả của tình trạng thiếu hụt tăng lên trong cán cân thanh toán do xuất khẩu giảm đi trong cuộc suy thoái toàn cầu vào cuối những năm 1960 (7).

Những biện pháp đó đã làm giảm đáng kể gánh nặng lãi suất của các công ty kinh doanh. Tỷ lệ của chi phí trả lãi ngân hàng trong tổng doanh số của các công ty công nghiệp giảm từ 9,9 % xuống còn 7,1 % năm 1972 và sau đó còn 4,6% năm 1973. Khi tình hình tài chính của các công ty được cải thiện thì không còn phải điều tiết vấn đề nợ ngân hàng nữa (8).

Quyết định tháng 8 năm 1972 là trường hợp chính phủ áp dụng các biện pháp làm giảm bớt căng thẳng về tài chính khi cần thiết. Với những biện pháp này, chính phủ đóng vai trò là đối tác chịu rủi ro cùng với các công ty và các công

ty có thể đầu tư vào những lĩnh vực kinh doanh có mức rủi ro cao và duy trì được triển vọng lâu dài trong các quyết định đầu tư của chúng.

Mặc dù vậy, quyết định của chính phủ có những tác động có hại. Nổi lên vấn đề bình đẳng xã hội, khi mà của cải của những người gửi tiền vào ngân hàng và trên thị trường ngoài sổ giao dịch chứng khoán bị chuyển vào khu vực các công ty. Sự thực là đã không có khoản lợi nhuận nào được chia sẻ trở lại cho những người này và điều đó tạo nên sự bất bình trong quần chúng, mặc dù nó bị cưỡng bức thực hiện dưới chính thể chuyên quyền. Quyết định nói trên cũng tạo ra vấn đề nguy hại về tinh thần đối với các công ty và ngân hàng. Sự tham gia tích cực của chính phủ như một đối tác cùng chịu rủi ro với những công ty được lựa chọn làm cho chúng phụ thuộc nặng nề vào sự bảo vệ và hỗ trợ của chính phủ, không chú ý đúng mức tới đánh giá hiệu quả đầu tư của chúng. Nó dẫn đến sự đầu tư quá mức và sự tích tụ các khoản vốn cho vay không quay vòng. Sự phát triển có hiệu quả của hệ thống ngân hàng cũng bị cản trở, bởi vì các ngân hàng cho vay được chính phủ trợ giúp đã không đánh giá việc cho vay một cách nghiêm túc.

Những điều chỉnh chính sách trong thập kỷ 1980.

Tính nghiêm trọng của những tác hại như trên và sự bất bình tăng lên trong dân chúng đã được chính phủ nhận biết vào cuối những năm 1970. Chúng buộc chính phủ chuyển đổi chính sách từ tăng trưởng không cân đối sang tăng trưởng cân đối. Đầu tiên chính phủ giảm trợ cấp về lãi suất cho các khoản vay xuất khẩu, chủ yếu cho các công ty lớn,

cũng như cho một số công ty chuyên doanh lớn được chọn lựa cho vay. Mặt khác, các công ty vừa và nhỏ và khu vực kinh doanh nhà ở được ưu tiên cao hơn trước trong việc vay vốn. Ngân hàng Triều Tiên bắt đầu mở rộng cả hình thức cho vay ngắn hạn lẫn cho vay dài hạn cho các công ty vừa và nhỏ, siết chặt tỷ lệ bắt buộc cho các công ty vừa và nhỏ vay trong tổng số vốn cho vay của các ngân hàng. Các chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức trung gian về tài chính như là các công ty tài chính và đầu tư ngắn hạn, công ty thầu khoán và công ty bảo hiểm sinh mạng, cũng là những đối tượng bị bắt buộc phải cho các công ty vừa và nhỏ vay nợ (xem bảng 5). Đối với khu vực nhà ở, chính phủ thành lập Quỹ nhà ở quốc gia (năm 1981) để hỗ trợ tài chính cho đầu tư xây dựng nhà ở cho giai cấp có thu nhập thấp.

**Bảng 5 : Tỷ lệ bắt buộc các ngân hàng nội tệ
cho các công ty vừa và nhỏ vay (%)**

	1965	1976	1980	1985	1986	1992
Ngân hàng thương mại quốc gia	30(1)	30(2)	35(3)	35	35	45
Ngân hàng địa phương	30(1)	40(2)	55(3)	55	80	80
Các chi nhánh ngân hàng nước ngoài				25	25	25

Chú thích : (1) Tỷ lệ trong tổng số vốn hiện có.

(2) Tỷ lệ trong mức tăng của tổng số vốn cho vay.

(3) Tỷ lệ trong mức tăng của tổng số vốn cho vay bằng đồng vốn.

Hiện tượng dư thừa tiền nhất thời bắt đầu xuất hiện từ 1986 và sau đó mở rộng hơn dẫn đến một thay đổi khác trong chính sách hỗ trợ dưới hình thức trợ cấp trực tiếp cho một số ngành công nghiệp và nó ngày càng trở thành đối tượng của một cuộc xung đột thương mại. Kết quả là 7 văn bản về công nghiệp ban hành trong những năm 1960 và 1970 nhằm hỗ trợ cho các ngành công nghiệp đặc biệt đã bị xoá bỏ và được thay thế bằng Pháp lệnh phát triển công nghiệp năm 1986. Trên cơ sở văn bản pháp quy mới này, chính phủ giới hạn sự can thiệp của mình trong việc điều chỉnh cơ cấu và hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu và triển khai.

Theo đường lối này, chính sách hỗ trợ cho vay cho các tập đoàn lớn bị cắt bỏ. Chẳng hạn, số tiền tín dụng xuất khẩu của Ngân hàng Trung ương dành cho các công ty lớn tính trên mỗi một đôla hàng xuất khẩu giảm từ 740 vôn vào cuối năm 1985 xuống còn 175 vôn vào cuối năm 1987. Từ tháng 2 năm 1989, các tập đoàn lớn không còn được Ngân hàng Trung ương tái chiết khấu thương mại nữa.

**Bảng 6 : Tỷ lệ vốn cho vay xuất khẩu
được Ngân hàng Triều Tiên tái chiết khấu**

(vốn tính trên mỗi đôla xuất khẩu)

	1985	1986	1987	1988	1989
Các công ty lớn (A)	740	670	175	0	0
Các công ty vừa và nhỏ (B)	740	700	520	450	550
B - A	0	30	345	450	550
Vốn tính trên mỗi đôla	890	861	792	684	680

Ghi chú: Số liệu thời điểm cuối mỗi năm

Nguồn: Ngân hàng Triều Tiên, "Lịch sử 40 năm của Ngân hàng Triều Tiên".

Trong thời gian nói trên, quá trình dân chủ hoá chính trị do tổng thống Roe Tae-Woo khởi xướng từ năm 1988 đã kích thích nhu cầu của xã hội về công bằng xã hội. Đặc biệt, lời khẳng định của chính phủ về việc hỗ trợ các công ty vừa và nhỏ nhằm tăng trưởng cân bằng là rất chắc chắn. Ngân hàng Triều Tiên đưa ra tỷ lệ chiết khấu ưu đãi và nâng số tín dụng xuất khẩu tính trên mỗi một đôla. Chương trình khuyến khích cho vay thiết bị cho công nghiệp xuất khẩu cũng được thực hiện vào năm 1986. Tín dụng ngoại tệ cũng được cấp cho các xí nghiệp vừa và nhỏ có thể lên tới 100% so với tổng số tiền nhập khẩu thiết bị. Để thúc đẩy hơn nữa nghiên cứu triển khai và cải tổ kinh doanh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, tháng 11 năm 1988 chính phủ đã tiến hành một chương trình hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu đối với các công ty vừa và nhỏ; chương trình này do các quỹ chính phủ và các tổ chức ngân hàng tài trợ. Kết quả của sự hỗ trợ tài chính mạnh mẽ đối với các công ty vừa và nhỏ là tỷ lệ vốn ngân hàng cho các công ty này vay tính trên tổng số vốn ngân hàng cho vay đã tăng từ 33,1 % năm 1983 lên 56,8 % năm 1991.

Mặt khác, hệ thống kiểm soát tín dụng đối với các tập đoàn kinh doanh lớn được tăng cường nhằm để tập trung vốn cho vay của ngân hàng cho các côngglomerat (Chaebol). Năm 1987 việc kiểm soát tổng hệ thống tín dụng (trần tín dụng) được áp dụng nhằm giới hạn tỷ lệ vốn ngân hàng cho 30 tập đoàn kinh doanh lớn nhất vay. Hơn thế, nhằm tăng tài sản vay của các công ty vừa và nhỏ, chính phủ tăng cường giới hạn đối với 30 côngglomerat trong việc tự tài trợ cho một phần nhất định vốn đầu tư mới bằng cách chuyển các công ty cổ phần của chúng thành các chi nhánh hay các

công ty công nghiệp thực thụ. Điều này dẫn tới việc giảm đáng kể tỷ lệ vốn ngân hàng cho 30 côngglomerat lớn nhất vay, từ 23,7 % năm 1988 xuống 20,1 % cuối năm 1991.

Bảng 7 : Số vốn mà các ngân hàng tiền tệ trong nước cho các công ty vừa và nhỏ và 30 tập đoàn (Chaebol) lớn nhất vay

(%)

	1983	1985	1988	1989	1990	1991
Các công ty vừa và nhỏ	33,1	31,5	48,1	50,1	55,5	56,830
Tập đoàn lớn nhất	-	-	23,7	20,7	19,8	20

Nguồn : Ngân hàng Triều Tiên

IV. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CỦA CHÍNH PHỦ TRIỀU TIỀN

Chúng ta đã xem sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Triều Tiên đã là kết quả của việc tích lũy nhanh chóng nguồn vốn con người thông qua giáo dục và đào tạo một nghề nghiệp. Các chính sách của chính phủ đã tích cực thúc đẩy quá trình này. Đặc biệt, việc khuyến khích xuất khẩu và công nghiệp hoá với sự hỗ trợ mạnh mẽ của chính phủ đã làm giảm một cách căn bản sự mạo hiểm ở các dự án mới mà các nhà công nghiệp phải đối mặt.

Sự tích lũy tư bản con người thông qua vừa làm vừa học là đối tượng của việc suy giảm hiệu quả. Để duy trì tỷ lệ

người đi học cao, người ta phải thay đổi nghề nghiệp, điều này đòi hỏi tiếp tục đưa các ngành công nghiệp mới và sản phẩm mới có yêu cầu về trình độ tay nghề và công nghệ khác nhau vào hoạt động. Song việc tạo ra những ngành mới này mang tính rủi ro cao. Sự trợ giúp của chính phủ đã làm giảm đáng kể rủi ro mà các công ty tư nhân phải gánh chịu. Sự đa dạng hoá và chuyên sâu hoá trong cơ cấu công nghiệp làm cho quá trình học tập tiếp tục diễn ra mà không phải là đối tượng của sự suy giảm hiệu quả. Do quá trình học nhanh chóng nên năng suất cao tiếp tục gia tăng cho đến cuối những năm 1980.

Bên cạnh việc hỗ trợ, chính phủ còn duy trì sự hoạt động của yếu tố cạnh tranh bằng cách dùng một khoản tiền thúc đẩy việc này. Việc làm đó cho phép tránh những kích thích có hại có thể xảy ra đồng thời với sự hỗ trợ của chính phủ.

Từ đầu những năm 1980, tính nghiêm trọng của những tác hại do chính phủ chia sẻ rủi ro và hỗ trợ đối với một khu vực đặc biệt đã làm thay đổi chính sách và làm giảm một cách căn bản quy mô sự hỗ trợ tài chính của chính phủ cho các ngành công nghiệp xuất khẩu. Sự hỗ trợ cho khu vực trước đây không được ưu đãi đã tăng lên, đồng thời cách thức hỗ trợ đã thay đổi, chuyển từ hỗ trợ đặc biệt cho một số lĩnh vực sang hỗ trợ đặc biệt cho một số chức năng. Trong quá trình dân chủ hoá chính trị diễn ra vào nửa sau những năm 1980, sự phân phối thu nhập và công bằng xã hội trở thành một vấn đề cấp bách chính của đất nước. Bởi vậy, chính sách cho vay tín dụng đã thay đổi một cách có lợi hơn

cho những khu vực trước đây không được ưu đãi như các công ty vừa và nhỏ, khu vực nông nghiệp và xây dựng nhà ở. Mặt khác, sự kiểm soát tín dụng và giới hạn đầu tư đối với các tập đoàn lớn đã được tăng cường từ 1987 nhằm làm giảm bớt sự tập trung quyền lực kinh tế.

Sự chuyển đổi chính sách như vậy diễn ra do thực tế là chính phủ trước đây đã không tính đến việc phân chia lại doanh lợi lấy từ những khoản thu nhập nhờ được ưu đãi của các khu vực được lựa chọn. Chiến lược đã đưa ra là đầu tiên làm cho cái bánh to ra đã, sau đó mới chia nó. Song chính phủ chuyên quyền với một ban lãnh đạo mạnh có khả năng thúc đẩy tăng trưởng một cách tích cực đã sụp đổ trước khi thực hiện việc chia cái bánh một cách công bằng. Do chính phủ dân chủ đối đầu với những khó khăn trong việc phân chia lại thu nhập, nên nó đưa ra những ưu đãi khác cho những nhóm lợi ích mới có tiếng nói mạnh. Cách ứng xử của các nhóm lợi ích đó theo kiểu tìm kiếm thực lợi đã làm cho sự phân chia các nguồn lực tách khỏi mục tiêu nâng cao năng suất. Hơn thế nữa, nó làm suy giảm rõ rệt những giá trị truyền thống và đạo đức lao động và vì thế làm suy yếu sự tích lũy nguồn vốn con người. Hai tác động có hại đó dẫn đến sự suy yếu rõ rệt khả năng cạnh tranh quốc tế của nền kinh tế Triều Tiên.

Lucas (1993) cho rằng yếu tố đẩy nhanh việc đưa sản phẩm và công nghiệp mới vào nền kinh tế là yếu tố đẩy nhanh việc học tập và tăng trưởng. Điều đó có nghĩa là nếu một chính phủ chấp nhận thực hiện các chính sách giống như các chính sách của Triều tiên, chẳng hạn như thúc đẩy xuất khẩu và công nghiệp hoá thông qua trợ cấp rộng rãi,

thì tỷ lệ những người đi học và tăng trưởng có thể tăng lên đáng kể trong bối cảnh một quốc gia ổn định. Song cũng có thể dễ dàng tìm thấy ở kinh nghiệm Triều Tiên ít nhất một mặt trái trong sự tăng trưởng, đó là vấn đề phân phối nảy sinh trong quá trình này.

Có thể thiết kế một sơ đồ tốt hơn về chính sách công nghiệp với việc tính đến ngay từ ban đầu sự phân chia cái bánh. Bằng cách đó, nền kinh tế có thể giữ được mức tăng trưởng ổn định và không dẫn đến sự phân phối thu nhập có tác dụng tiêu cực. Khắc phục được sự khiếm khuyết của thị trường, tốc độ tăng trưởng trong sơ đồ như vậy sẽ cao hơn trong sơ đồ mà ở đó không có nỗ lực tập thể của cả chính phủ lẫn khu vực tư nhân.

Một bài học quan trọng từ kinh nghiệm của Triều Tiên là ở chỗ đối với một nền kinh tế, để nâng cấp và đa dạng hoá cơ cấu công nghiệp, chính phủ cần phải thu xếp để làm cho những mạo hiểm và rủi ro do khiếm khuyết của thị trường bớt khả năng xảy ra trong khu vực tư nhân. Mặc dù vậy, chính sách này cần phải được áp dụng đồng thời với việc chú ý giảm tới mức ít nhất tác động tiêu cực. Thứ nhất, để tránh vấn đề phân phối, chính phủ phải hình thành trong giai đoạn ban đầu một hệ thống phân phối lành mạnh thu nhập từ các dự án đã lựa chọn. Tùy thuộc vào phạm vi và quy mô của sự hỗ trợ của chính phủ mà có thể thực hiện việc chia sẻ lợi nhuận hay chia sẻ quyền sở hữu. Thứ hai, cần thúc đẩy cạnh tranh trong việc có được sự hỗ trợ thông qua quá trình thiết lập hệ thống cùng nhau thoả thuận. Sự hỗ trợ của chính phủ tốt nhất nên tài trợ từ ngân sách, cần giảm đến mức thấp nhất sự rủi ro do việc các nhóm lợi ích tìm kiếm nguồn thực lợi.

Chú thích :

- (1) Ý kiến này giống với những kết quả về mô hình tăng trưởng tân cổ điển, trong đó những nền kinh tế nghèo nàn với tỉ lệ vốn /lao động thấp sẽ tăng nhanh hơn những nước giàu. Tuy nhiên trong mô hình tăng trưởng nội sinh không đạt được những kết quả tương tự do sự tăng trưởng ổn định phụ thuộc vào tỉ lệ tích lũy và những tham số khác.
- (2) Năm 1960, Bắc Triều Tiên hơn hẳn Nam Triều Tiên về tiềm năng sản xuất và GNP/dầu người. Tuy thế, tình hình đã đảo ngược lại vào đầu những năm 1970.
- (3) Khuyến khích xuất khẩu là chính sách bị bắt buộc phải theo đuổi do sự cần thiết phải có tiền để nhập khẩu những thứ đáp ứng nhu cầu xây dựng nền công nghiệp.
- (4) Cũng tương tự như vậy đối với việc thực hiện chính sách khuyến khích xuất khẩu, cá nhân tổng thống đã xem xét từng công trình một. Ông đặt một phòng ngay cạnh phòng làm việc của mình ở nhà Xanh (hoặc Chong Wa Dae) và kiểm tra tiến trình của các dự án và thúc dục các quan chức chính phủ thường xuyên báo cáo về việc thực hiện những dự án được phân công theo đúng lịch trình đã quy định.
- (5) Năm 1982, hầu hết vốn cho vay quỹ đầu tư quốc gia được rót cho nhiều công ty không phân biệt việc mua sắm các thiết bị máy móc sản xuất ở trong nước và ngành cho xuất khẩu. Sự thay đổi này là do 2 nhân tố sau : Thứ nhất là cần phải trợ giúp cho việc xây dựng một số nhà máy đang ngày càng ít đi, trong khi việc xây dựng công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất hầu như hoàn thành vào đầu những năm 1980, nhưng vẫn còn nhiều khu vực sản phẩm có liên quan tới công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất cần được trợ giúp. Thứ hai là sự khuyến khích trực tiếp của chính phủ cho các công ty và ngành công nghiệp có tính chất " chiến lược " với nguồn tín dụng ưu đãi đã tạo ra một cách trợ giúp gián tiếp đối với tất cả các công ty từ đầu những năm 1980, kiểu hoạt động của quỹ đầu tư quốc gia cũng thay đổi từ chỗ trợ giúp cho các công ty và ngành riêng biệt sang chỗ trợ giúp cho một số khâu nhất định.
- (6) Nắm giá sau kế hoạch này là nguyên tắc cơ bản của chính phủ, " bất kỳ loại vũ khí nào cũng có thể tháo rời khi cần thiết " và " bất lý bộ phận nào cũng có thể lắp ráp được thành vũ khí dưới dạng hàng hoá ".

Để duy trì được cơ cấu tài chính đủ mạnh cho các xí nghiệp sản xuất không sử dụng hết công suất trong thời bình, chúng được phép dùng 20% công suất cho quốc phòng, phần còn lại dùng cho quân sự (Kim, 1990).

- (7) Tổng số dịch vụ vay nợ tăng từ 160 triệu đôla năm 1970 lên 230 triệu và 455 triệu năm 1971 và 1972.
- (8) Nền kinh tế phục hồi nhanh chóng. Tổng đầu tư tăng 40 % và xuất khẩu tăng gần 100% năm 1973. Mức tăng trưởng thực tế của nền kinh tế tăng từ 6,4 % trong quý I năm 1972 lên 19,3% cùng kỳ năm 1973.

PHẦN III

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở ẤN ĐỘ VÀ CÁC NƯỚC CHÂU Á

NHÀ NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG TRONG CÔNG CUỘC CẤU TRÚC LẠI NỀN KINH TẾ Ở ẤN ĐỘ

C.T. KURIEN

*Viện Nghiên cứu Phát triển Madras
Hội đồng Nghiên cứu Khoa học Xã hội Ấn Độ
Madras, Ấn Độ*

I

Ấn Độ được giải phóng từ năm 1947 và một quá trình phát triển kinh tế kế hoạch bắt đầu từ năm 1950. Hồi đó một chương trình cấu trúc lại nền kinh tế được khởi đầu từ đó đến nay. Đã có một sự chuyển biến chính sách quan trọng vào giữa năm 1991. Đôi khi người ta cho rằng sự thay đổi là từ bỏ việc kế hoạch hoá tập trung tuyệt đối dưới sự bảo trợ của Nhà nước trong bốn thập kỷ đầu tiên để chuyển sang một chế độ thị trường tự do hoàn toàn. Cả Nhà nước và thị trường đều có vai trò của mình trong công cuộc phát triển kinh tế của Ấn Độ và Ấn Độ sẽ tiếp tục làm như vậy. Trong giai đoạn gần đây, vai trò thị trường được nhấn mạnh hơn

lên nhưng Nhà nước vẫn duy trì một vị trí quan trọng trong lĩnh vực kinh tế.

Công cuộc phát triển kinh tế có kế hoạch trong hơn bốn thập kỷ qua đã tạo nên chuyển biến lớn trong nền kinh tế. Trong nửa đầu của thế kỷ này khi đất nước còn nằm dưới quyền thống trị của thực dân, tỷ lệ tăng trưởng của nền kinh tế chỉ vào khoảng 1 % một năm với tỷ lệ tăng trưởng tính theo đầu người thực tế bằng không. Tỷ lệ tăng trưởng từ 1950 đến 1979 vào khoảng 3,8 % một năm. Quá trình tự do hoá được phát động vào năm 1980 với trọng tâm đặt vào sự tăng trưởng công nghiệp. Từ 1980 đến 1989, tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trên 5 %, với tăng trưởng công nghiệp lên đến khoảng 8 %. Nhưng vào cuối thập kỷ, đà tăng trưởng công nghiệp đột ngột suy sụp. Năm 1990 và năm 1991 đã diễn ra khủng hoảng gay gắt về cán cân thanh toán. Trong cuộc tổng tuyển cử tháng 5 và tháng 6-1991, Đảng Quốc đại, đảng cầm quyền suốt từ khi độc lập trừ hai khoảng thời gian ngắn (3/77 - 1/80 và 12/89 - 6/91) đã quay trở lại cầm quyền. Để khắc phục vấn đề cán cân thanh toán và phục hồi nền kinh tế, một chính sách kinh tế mới được khởi đầu với sự giúp đỡ của IMF và WB và phù hợp với các điều kiện tiêu chuẩn của IMF về tự do hoá, thị trường hoá và tư nhân hoá. Người ta cho rằng vào cuối 1993 quá trình tự do hoá kết thúc và từ nay trở đi trọng tâm sẽ là cấu trúc lại nền kinh tế.

Với trình bày tóm tắt trên đây về quá trình phát triển trong bốn thập kỷ qua, bây giờ tôi sẽ đi vào phân tích nền kinh tế Ấn Độ và vai trò của nhà nước và thị trường trong sự biến đổi của nền kinh tế đó (xem thêm C.T Kurien, *The Economy : an Interpretative Introduction*. New Delhi, Sage Publications, 1992) .

II

Xét về sự tham gia của lực lượng lao động thì lực lượng chủ yếu của nền kinh tế Ấn Độ vẫn mang và còn tiếp tục mang tính chất trước tiên là nông nghiệp. Vào đầu thế kỷ này trên 70 % lực lượng lao động là lao động nông nghiệp. Với biến đổi chút ít, con số này hầu như được duy trì đến tận năm 1980, sau đó con số này giảm đi đôi chút : mức hiện tại vào khoảng 65 %. Đất đai phần lớn thuộc sở hữu tư nhân. Thực vậy, đa số nông dân (khoảng 60 % số người tham gia nông nghiệp ; số còn lại là lao động nông nghiệp kiếm ăn bằng cách làm công trên đất đai của người khác) là người có ruộng ; 55 % có dưới 1 ha đất. Như vậy, một tỷ lệ lớn của lực lượng lao động gồm những nhà sản xuất, tiểu chủ sản xuất ra lương thực trên đất đai của họ. Có các đơn vị sản xuất theo hộ gia đình với sự tham gia rất ít của thị trường. Các đơn vị sản xuất theo hộ gia đình khác gồm thợ thủ công và dân đánh cá phụ thuộc chủ yếu vào thị trường. Một loại đơn vị sản xuất theo hộ gia đình khác gồm những người tham gia vào thương nghiệp và nhiều ngành dịch vụ khác nhau. Nếu cộng tất cả các loại hình thức đơn vị sản xuất theo hộ gia đình khác nhau này lại thì số này có thể chiếm tới 90 % lực lượng lao động kể cả hiện nay, tạo thành cái được mô tả như là khu vực " phi tổ chức " hoặc " không chính thức " của nền kinh tế khu vực có tổ chức gồm có hai thành phần, khu vực công ty tư nhân (chỉ chiếm khoảng 4% lực lượng lao động) và bộ phận còn lại là của nhà nước, gồm các xí nghiệp thuộc khu vực quốc doanh (chiếm khoảng 6% lực lượng lao động). Vào thời điểm Ấn Độ giành được độc lập, khu vực phi tổ chức có thể chiếm một phần lực lượng lao động lớn hơn, có thể là 97 %. Tất nhiên, không phải tất

cả các đơn vị này đều tự túc được nhưng nếu họ có những hoạt động qua lại với những đơn vị khác thì hoạt động này cũng mang tính chất không chính thức và phần lớn giới hạn trong phạm vi của vùng lân cận của địa phương họ. Như vậy, nét chính của nền kinh tế Ấn Độ vào thời điểm đó là nó bao gồm những nhóm nhỏ các đơn vị tác động qua lại với nhau, trải ra không đồng đều trong vùng đất đai trong khi chỉ có những trung tâm đô thị lớn mới cho thấy được chút gì đó của một nền kinh tế hiện đại với các quá trình thị trường. Đây là một thực tế cần phải tính đến trong bất cứ hoạt động phát triển kinh tế nào sau này.

Còn một thực tế thứ hai cần công nhận. Đó là tiềm năng tài nguyên thiên nhiên và vật chất to lớn mà nền kinh tế vốn có để phát triển công nghiệp mà vẫn chưa sử dụng đến do chính sách của chính quyền thực dân áp dụng nhằm kìm hãm nền kinh tế Ấn Độ ở tình trạng cơ bản là nông nghiệp.

Do đó quyết định chính sách cần có là làm thế nào để tạo ra được một nền kinh tế quốc gia bảo vệ quyền lợi của các đơn vị sản xuất theo hộ gia đình, thúc đẩy công nghiệp hoá mau chóng đất nước, và bảo đảm rằng mọi hoạt động kinh tế phù hợp với các tiêu chuẩn xã hội cơ bản được xác định bởi một chính thể dân chủ dựa trên cơ sở quyền phổ thông đầu phiếu đã phát triển. Ngay cả với những người hăng hái ủng hộ xí nghiệp tư nhân nhất, điều đó rõ ràng là để đạt được các mục tiêu khác nhau này, cần phải có một kế hoạch hành động dài hạn và nhà nước với tư cách đại diện cho xã hội, phải giữ một vai trò then chốt trong kế hoạch đó. Đó là cơ sở cho công cuộc phát triển kinh tế theo kế hoạch ở Ấn Độ, và dưới sự chủ đạo bao quát của nhà nước, thị trường trở nên một tác nhân nổi bật để thực hiện kế hoạch đó.

Các đơn vị sản xuất theo hộ gia đình và khu vực công ty tư nhân được khuyến khích tối đa để tăng gia hoạt động và sản lượng. Nhà nước sẽ tập trung vào việc xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở, các công trình thủy lợi lớn, các ngành điện năng, vận tải và truyền tin cũng như các ngành công nghiệp cơ bản như thép, than và xi măng. Không có bất cứ sự bất đồng nào giữa hai khu vực công và tư về vấn đề phân công chức năng một cách khá quát như vậy. Khu vực kinh doanh tư nhân được bảo vệ chống lại sự cạnh tranh quá đáng của nước ngoài dựa vào lập luận về ngành công nghiệp non trẻ mà trên thực tế tất cả các nước trên thế giới phải viện đến trong giai đoạn đầu của công cuộc công nghiệp hoá. Nhưng có hai loại hạn chế được áp đặt ra. Hạn chế thứ nhất là việc áp đặt sản xuất một số hàng theo yêu cầu của khu vực nhỏ bé những người giàu có (như xe hơi và các mặt hàng lâu bền của tiêu dùng tư nhân) phải hoãn lại cho đến khi nền kinh tế cảm thấy đã sẵn sàng để chuyển sang các mặt hàng đó. Thứ hai là khu vực tư nhân có tổ chức phải bị cấm không được len vào lĩnh vực của khu vực truyền thống. Do đó, trong ngành dệt, một số mặt hàng sẽ chỉ đặc biệt dành riêng cho khu vực khung cửi thủ công. Còn một sự hạn chế chung nữa về sự mở rộng khả năng sản xuất, một phần để khuyến khích khu vực truyền thống, nhưng một phần để ngăn chặn sự tập trung quyền lực kinh tế quá đáng. Đồng thời, còn có sự khuyến khích tích cực các ngành công nghiệp hiện đại quy mô lớn chuyển địa điểm ra xa khỏi các thành phố lớn. Khi các ngành công nghiệp đã phát triển và sẵn sàng nhảy vào thị trường, một chương trình thúc đẩy xuất khẩu có trợ cấp đã được đề ra về khu vực truyền thống, trọng tâm là ngày càng kéo khu vực này vượt ra khỏi thị

trường địa phương hạn hẹp để đi vào một thị trường quốc tế mới xuất hiện.

III

Về thực chất đây là chiến lược của ba thập kỷ đầu để tái cấu trúc nền kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng và phát triển. Thật là sai lầm nếu nói rằng vai trò của nhà nước trong chiến lược này là tiêu cực hoặc hạn chế. Trái lại, nhà nước đã đưa ra nhiều sáng kiến tích cực, trong đó chủ yếu là nỗ lực của họ giữa thập niên 60 và cả sau đó nhằm mang lại một sự thay đổi cách mạng trong khu vực nông nghiệp, thường được gọi là "cuộc cách mạng xanh". Sự chia cắt đất nước vào lúc giành được độc lập đã tước mất của Ấn Độ một số vùng sản xuất lương thực chủ chốt. Nạn thiếu lương thực kinh niên và tiếp theo là nhu cầu phải phụ thuộc vào nhập khẩu, là một đặc điểm thường xuyên của hai thập niên đầu tiên. Sáng kiến đưa vào các loại giống cây trồng năng suất cao và những thay đổi trong hệ thống luân canh, đặc biệt là việc sử dụng các loại phân bón thương mại đều do nhà nước đưa ra. Và trong vòng một thập niên đã có một sự gia tăng đáng kể về sản lượng ngũ cốc, nhờ đó đã loại bỏ được nhu cầu phải nhập khẩu trừ những năm thất bát nặng nề do thiên tai. Ngoài gia tăng sản lượng còn có một kết quả tiếp theo quan trọng nữa, đó là cuộc cách mạng xanh, đó là một sự thương mại hoá của nông nghiệp. Ví dụ việc sử dụng phân bón thương mại đã tăng từ 600 kg trên 100 ha lên 17.000 kg năm 1975 và gần 70.000 kg vào cuối thập kỷ 80. Phần của đầu vào công nghiệp đưa vào nông nghiệp đã tăng từ 1,5 % đầu thập niên 50 đến khoảng 4 % vào cuối thập niên 80.

Nhưng không phải tất cả đều giao phó cho thị trường. Năm 1969, các ngân hàng thương mại lớn đã bị quốc hữu hoá (để một phần đáng kể cho khu vực tư nhân) để đảm bảo cho các chi nhánh ngân hàng được thiết lập ở nông thôn và tín dụng được dành cho các nông dân nhỏ và nghèo cũng như cho thợ thủ công ở nông thôn. Nếu nhà nước trở nên tích cực hơn trong khu vực này thì số tín dụng dành cho vùng nông thôn cũng sẽ dẫn đến sự gia tăng hoạt động công nghiệp và nông nghiệp hơn nữa. Nhà nước cũng tăng cường phân phối lao động theo kiểu bao cấp, chủ yếu là để bảo vệ khu vực dễ bị thiệt hại ở các đô thị.

Trong khu vực công nghiệp, chiến lược này cũng có tác động như đã mong muốn. Vào cuối thập kỷ 70 đất nước đã có thể tự túc về tất cả các mặt hàng tiêu dùng và đã xây dựng một cơ sở mạnh mẽ và đa dạng để mở rộng hơn nữa.

Nhưng chiến lược này cũng tạo ra hàng loạt vấn đề mới. Đã có những nỗ lực thúc đẩy sự tăng trưởng mà không cần có những thay đổi trong phân bố lực lượng sản xuất. Về mặt sở hữu đất đai, các nhà trung gian lớn, thường gọi là Zamindar, bị tước quyền của họ đối với đất đai, nhưng hoàn toàn không giống với các biện pháp phân phối lại mà các nước Á châu như Nhật Bản và Nam Triều Tiên tiến hành. Một loạt các đạo luật về sở hữu đất đai được ban hành nhưng với khá nhiều lỗ hổng cho phép các gia đình địa chủ lớn giữ nguyên vẹn đất đai của họ. Do đó, thậm chí đến cuối của 3 thập kỷ phát triển theo kế hoạch 10 % số hộ địa chủ hàng đầu vẫn còn nắm giữ 50 % đất canh tác. Quyền sở hữu tài sản cố định thậm chí còn chênh lệch hơn nữa. Trong nền kinh tế Á Độ nói chung có thu nhập thấp nổi lên một tầng lớp trên giàu có chiếm khoảng từ 10 - 15 % dân số quyết

tâm muốn đặt nền kinh tế dưới sự điều khiển của quyền lực kinh tế đang lớn mạnh lên của họ.

Trong khi đó, khoảng 50 % dân số của đất nước tiếp tục sống dưới mức nghèo khổ. Số này gồm dân cư lao động nông nghiệp đã thực tế mất tất cả các quyền thông thường của họ và trở thành những người làm thuê thông thường với đồng lương không sao theo kịp giá tăng chậm nhưng đều đặn ; một bộ phận tiểu nông (những người này thấy khó mà đương đầu nổi với giá thành trồng trọt gia tăng) ; những người thợ thủ công nông thôn (những người này được hoà nhập vào nền kinh tế quốc dân nhờ đám con buôn). Đám con buôn đã sử dụng một cách có hiệu lực chế độ cho vay nặng lãi để kiếm lợi lớn cho bản thân đồng thời giữ thợ thủ công và gia đình họ ở mức chỉ gần đủ sống. Nhiều người làm nghề truyền thống như dệt bằng khung cửi cũng chia sẻ số phận đó. Ở cấp quốc gia, số lớn các xí nghiệp quốc doanh được thiết lập ra nhằm tạo ra giá trị thặng dư và chỉ đạo nền kinh tế đã không thực hiện được các mục tiêu trên. Có một số trường hợp ngoại lệ trong đó các xí nghiệp quốc doanh làm ăn tốt, kiếm được lợi nhuận và uy tín nhưng nhìn chung thành tích của họ là nghèo nàn, khu vực công ty tư nhân cũng bắt đầu làm ăn kém cỏi và họ đã đổ lỗi cho các hạn chế của nhà nước. Cuối thập niên 70, đã có nhiều lập luận đòi xét lại chiến lược kinh tế của ba thập niên đầu tiên và chuyển sang một chính sách thoải mái hơn, dành cho khu vực tư nhân có tiếng nói lớn hơn trong các quyết định đầu tư vào mô hình sản xuất.

IV

Chính sách tự do hoá của thập niên 80 được bắt đầu như vậy. Từ đó, chính sách này là công nghiệp hoá theo nhu cầu. Một số hạn chế đối với khu vực công ty tư nhân được loại

bỏ ; thuế đối với công ty được hạ xuống ; thuế thu nhập cũng giảm đi ; chế độ tự do hoá nhập khẩu được phép áp dụng dựa vào vay nợ nước ngoài, trong đó vay nợ thương mại ngày càng tăng. Các khoản vay nợ này được thanh toán bằng hàng xuất khẩu ngày càng nhiều, trợ cấp xuất khẩu được nâng lên, giá trị đồng rúp trong nước được phép hạ dần. Nhà nước cũng áp dụng chính sách vay mượn trong nước và khoản thâm hụt của chính phủ trung ương bắt đầu tăng lên mau chóng. Và người ta chính thức công bố rằng nền kinh tế Ấn Độ đã bắt đầu bước vào một con đường phát triển mới, một việc có thể làm được "nhờ có một môi trường chính sách kinh tế vĩ mô lành mạnh và nhạy cảm".

Như đã nêu trên, nhịp độ tăng trưởng của thập niên 80 là trên 5 % một năm, một sự gia tăng dễ nhận thấy so với dự kiến 4 %. Ngành công nghiệp dẫn đầu và khu vực đạt thành tích cao nhất là hàng tiêu dùng lâu bền, xe máy và xe hơi, tủ lạnh, máy điều hoà không khí và TV. Nền kinh tế thực sự phát triển và được khoảng 10 % dân số thuộc lớp trên hậu thuẫn với mức tiêu dùng lu bù của họ. Tỷ lệ 10 % này tính theo số tuyệt đối là từ 75 - 80 triệu dân tạo thành một trong những thị trường nội địa lớn nhất trên thế giới. Thực tế này đã được các nhà bình luận và các tài liệu tham khảo ghi nhận và nói đến một "nền kinh tế tiêu dùng của Ấn Độ".

Nhưng thời kỳ thịnh vượng này ngắn ngủi thôi. Do nhu cầu bị nén xuống của thị trường trong nước, nên không có động cơ kích thích nào để thực sự vươn ra thị trường quốc tế và xuất khẩu không tăng lên như mong đợi. Trong khi

đó, nhập khẩu và vay nợ tiếp tục gia tăng và thâm hụt lớn trong cán cân thanh toán trở nên rõ ràng. Thị trường trong nước cũng tỏ ra bão hoà và vào năm 89 - 90, các mặt hàng lâu bền mà năm trước đó đã từng có tốc độ tăng trưởng từ 8 đến 22 %, đã đột ngột tụt nhịp độ tăng trưởng xuống đến mức 1,9 % do nhu cầu tiêu dùng hạn chế, như một công bố chính thức đã nói. Năm 90 - 91 cuộc đối đầu giữa Irắc và Cô-oét mà về sau trở thành cuộc chiến tranh Vùng Vịnh giữa Irắc và lực lượng hỗn hợp dưới quyền chỉ huy của Mỹ đã đưa đến cuộc hồi hương quy mô lớn các công nhân Ấn Độ từ toàn bộ vùng Tây Á và việc mất đi một số ngoại tệ của họ vẫn đổ về nước và vẫn được dùng để tài trợ cho một số nhập dư trội. Hồi đó trong nước cũng có một tình trạng mất ổn định chính trị : Đảng Quốc đại lên cầm quyền từ đầu năm 1980 đã bị hất ra trong cuộc tổng tuyển cử 1989, một đảng liên minh đứng ra lập chính phủ ngay sau đó đã bị lật nhào trong cuộc bầu cử 1990 ; chính phủ thiểu số được thiết lập dưới sự ủng hộ của Đảng Quốc đại về bản chất là không ổn định.

Tác động của tất cả các yếu tố khác nhau trên đây là một cuộc chuyển vốn ra nước ngoài khởi đầu trong tháng 10-1990 và tăng nhanh chóng trong quý I năm 1991. Khi chính phủ thiểu số đổ vào tháng 3-1991, cuộc tổng tuyển cử được tổ chức. Trong quá trình cuộc tổng tuyển cử, Rajiv Gandhi, lãnh tụ Đảng Quốc đại, đảng có triển vọng trở lại cầm quyền, bị ám sát. Khi Đảng Quốc đại, dưới sự lãnh đạo của Narasimha Rao nhậm chức vào tháng 6-1991, tình hình dự trữ ngoại tệ trở nên cực kỳ nguy kịch và việc trả nợ đến hạn đã đặt ra một vấn đề cực kỳ gay go. Đó là bối cảnh khi bắt đầu chính sách kinh tế mới từ 7-1991.

V

Chính sách kinh tế mới khởi động với một khoản vay và sự giúp đỡ của IMF và WB đã nghiêm túc theo đúng điều kiện cả gói mà các nước nào có khó khăn về cán cân thanh toán muốn hướng sang các tổ chức này đều phải thực hiện. Trước tiên phải giảm giá đồng rupi 20 % hồi đầu tháng 7. Một chương trình cải cách được vị tân bộ trưởng tài chính Manmohan Singh công bố trong ngân sách đầu tiên của ông vào cuối tháng đó. Những nét chính của chương trình này là : cắt giảm lớn số thâm hụt của chính phủ trung ương, kế hoạch giảm tỷ trọng của một số xí nghiệp quốc doanh, giảm bớt nhiều luật lệ đối với khu vực công ty tư nhân, chính sách nhập khẩu tự do hoá cao, chính sách khuyến khích mạnh mẽ xuất khẩu và chính sách mở cửa nền kinh tế cho tư bản tư nhân nước ngoài tràn vào. Người ta trông đợi rằng sự nhảy vào của tư bản nước ngoài với công nghệ hiện đại sẽ dẫn đến một sự ganh đua cả trong nước lẫn trên quốc tế, điều này sẽ dẫn đến hiệu quả lớn hơn và sản lượng gia tăng.

Theo ý nghĩa này thì chính sách kinh tế mới có thể được xem như là dấu hiệu chuyển trọng tâm từ quyền chủ động của nhà nước sang quyền chủ động của tư nhân và các lực lượng thị trường, và từ chính sách hướng vào nội địa sang chính sách hướng ra bên ngoài. Trong chính sách mới có nhiều điểm có giá trị và không thể tránh khỏi. Ít ai có thể có nghi ngờ rằng trải qua năm tháng, nền kinh tế Ấn Độ đã phải chịu sự kiểm soát cực kỳ quan liêu và sự thống trị của chính trị. Và do đó, nỗ lực loại bỏ gò bó và tự do hoá nền kinh tế, đưa việc điều hành kinh tế đi theo nguyên tắc bản thân nó nhiều hơn, đặc biệt là xác định giá một cách thực

tế hơn, đã được hoan nghênh rộng rãi. Tương tự như vậy, đã có sự nhất trí rộng rãi là nền kinh tế Ấn Độ có khả năng và cần phải có một vai trò nổi bật hơn trong nền kinh tế toàn cầu. Phần của Ấn Độ trong nền thương mại thế giới từ 1,5 % đầu thập niên 50 đã tụt xuống còn 0,5 %. Còn xuất khẩu của Ấn Độ ngày nay chỉ vào khoảng 7 % của GDP. Mặc dù nền kinh tế Ấn Độ sẽ còn hướng vào nội địa phần lớn (như nền kinh tế Mỹ và kinh tế Trung Quốc, và khác với các nền kinh tế Xingapo hoặc Đài Loan), chắc chắn thành tựu của nó trên cả hai cách tính trên có thể còn cao hơn nhiều và không có lý do gì khiến Ấn Độ lại không lợi dụng tác động qua lại với các nền kinh tế của các nước khác.

Nhưng còn một số vấn đề được xem xét thận trọng. Khi các nền kinh tế Á châu như Nam Triều Tiên và Xingapo quyết định hướng ngoại nhiều hơn vào các thập niên 60 và 70, nền kinh tế thế giới đang hưng thịnh cả về thương mại lẫn sản xuất. Đặc biệt các nền kinh tế lớn hơn (Mỹ và các nước Âu châu) hoàn toàn mở cửa nhập khẩu hàng từ phần còn lại của thế giới. Tình hình vào đầu thập niên 90 hoàn toàn khác. Cả sản xuất lẫn mậu dịch toàn cầu đều giảm sút rõ rệt. Mỹ, Âu châu và Nhật Bản đều đang đương đầu với nạn suy thoái. Một phần do suy thoái và một phần những lý do khác, các nước này đã áp dụng chính sách bảo hộ sản xuất nội địa mạnh hơn kể từ Thế chiến thứ hai đến nay. Phải chăng đây đúng là thời điểm cho một nước lớn như Ấn Độ để cấu trúc lại nền kinh tế của mình dựa vào hướng xuất khẩu.

Người ta còn nêu lên những câu hỏi về vai trò của tư bản nước ngoài. Tư bản nước ngoài có thể vào để lợi dụng thị

trường nội địa to lớn của Ấn Độ và họ có thể làm được điều đó bằng cách hoặc là mua lại toàn bộ các công ty trong nước (như Coca - Cola đã làm) hoặc thậm chí thành lập các đơn vị sản xuất trong nước. Nhưng trong cả hai trường hợp này, không trường hợp nào mà tư bản nước ngoài chịu đóng góp vào nỗ lực của Ấn Độ thúc đẩy xuất khẩu và trong trường hợp thứ nhất, sẽ không có sự chuyển giao công nghệ nào cả. Mặt khác, có khả năng là với một số công ty nước ngoài, Ấn Độ với lực lượng lao động to lớn có tay nghề và chưa có tay nghề có thể là một nơi lý tưởng để thiết lập các nhà máy phục vụ cho toàn bộ thị trường Đông Nam Á. Một vấn đề khác nữa phải quan tâm đến tư bản nước ngoài là vai trò hùng mạnh mà tư bản nước ngoài đã có khắp trên thế giới. Một trong những lĩnh vực quan trọng mà tư bản nước ngoài đã nhảy vào trong hai chục năm qua là ngành ngân hàng.

Người ta biết rõ rằng các ngân hàng ngoại quốc nào đã có các chi nhánh thì đều có một vai trò quan trọng trong cuộc bùng nổ giả tạo trong thị trường cổ phần trong 6 tháng cuối năm 1991 và đầu năm 1992, tiếp đó là cuộc khủng hoảng tháng 5-1992. Trước áp lực của tư bản nước ngoài thông qua GATT để mở các khu vực tài chính và dịch vụ trên khắp thế giới, điều quan trọng là cần xem xét chính xác họ sẽ đóng vai trò gì trong các nước đang phát triển.

Thời kỳ thị trường chứng khoán đã nêu lên những câu hỏi mới xung quanh vai trò tương đối của nhà nước và thị trường trong công cuộc cấu trúc lại nền kinh tế. Rõ ràng là thị trường chứng khoán sẽ đóng một vai trò quyết định trong những năm tới đây. Nhưng không giống như các thị trường hàng hoá, thị trường cổ phần không hoạt động dưới bất kỳ

sự thúc ép nào của cung và trên khía cạnh cầu thì cầu bị đẩy lên do các dự kiến và phỏng đoán nhiều hơn là do tài lực thật sự. Trong những điều kiện như vậy, thật là nguy hiểm nếu phó mặc thị trường này cho các lực lượng của bản thân nó mà không có những quy định phép tắc của nhà nước. Tất nhiên không có nước nào trên thế giới mà ở đó thị trường cổ phần và chứng khoán không chịu sự theo dõi và những quy tắc của nhà nước. Kể cả như thế, bùng nổ và phá sản vẫn xảy ra thường xuyên ở nhiều nơi trên thế giới trong những năm gần đây. Những dao động này cũng có tác động đến nền kinh tế " thật " : Một cuộc suy sụp của thị trường chứng khoán thường dẫn đến một cuộc suy thoái và nạn thất nghiệp tiếp theo ảnh hưởng đến đời sống của nhiều bộ phận dân cư.

Ở một nước lớn như Ấn Độ lại còn thêm vấn đề về quy mô phải tính đến khi giải quyết vấn đề này. Số người dư thừa tài chính chỉ chiếm một tỷ lệ không đáng kể trong dân chúng, có lẽ khoảng 10 %. Trong số họ, những người tham gia vào thị trường chứng khoán chiếm một tỷ lệ thậm chí còn nhỏ bé hơn nhiều. Liệu một thiểu số nhỏ bé của dân chúng như thế có thể được phép định ra một chiều hướng cho nền kinh tế và từng lúc làm cho nó rung chuyển ? Vai trò của nhà nước với tính cách đại diện cho toàn xã hội trong tình hình như trên là như thế nào ?

Thật vậy, những nước mà của cải thặng dư dồn cả cho một bộ phận nhỏ dân số chỉ chủ yếu lo tính toán để làm tăng của cải của họ nhiều hơn nữa, trong khi đại đa số phải lo toan đảm bảo cuộc sống cho mình, thì nhà nước với nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của toàn thể dân chúng không thể bỏ mặc

nền kinh tế cho thị trường thao túng. Vì thị trường, trong khi nó có thể mang lại một số lợi ích cho mọi người, thì về bản chất vẫn là đồng minh và công cụ trong tay những người có quyền lợi kinh tế. Trong bối cảnh Ấn Độ, những nguồn tích lũy dư thừa của những người trực tiếp và gián tiếp sở hữu khu vực công ty tư nhân và điều khiển nó, trong khi những người được coi như thuộc về các đơn vị kinh tế hộ gia đình, dựa vào lao động của bản thân họ, là những người phải lo đến sự sống còn. Trong một số khu vực, lợi ích kinh tế của hai khối xã hội rộng lớn này gặp nhau. Nhưng trong đa số các khu vực, bản chất những tính toán kinh tế và chiến lược của họ tách xa nhau. Ở nơi nào đó mà thực tế kinh tế thuộc loại này, chương trình cho bất cứ công cuộc cấu trúc lại kinh tế nào cũng sẽ phải được nghiên cứu một cách thận trọng hơn thông thường vẫn làm.

Chỉ xin đưa ra một ví dụ : Thật là hoàn toàn không đầy đủ và lạc hướng trên nhiều mặt nếu đưa ra chương trình bao hàm một điểm duy nhất là thúc đẩy " sự tăng trưởng " và đặt ra câu hỏi liệu nhà nước hay là thị trường thực hiện mục tiêu đó đầy đủ hơn. Các mục tiêu quốc gia và xã hội phải được cụ thể hoá đi vào chi tiết kỹ hơn nữa và một chiến lược thực hiện các mục tiêu đó phải được vạch ra, trong đó tất nhiên thị trường sẽ có một vai trò quan trọng. Nếu cần học tập kinh nghiệm thì bài học quan trọng nhất là chẳng có một "phép thần kỳ nào của thị trường" cũng chẳng có "một phép thần kỳ nào của nhà nước" nào trong công cuộc cấu trúc lại một nền kinh tế nhằm đảm bảo hạnh phúc của toàn dân.

SỰ THAY ĐỔI CẤU TRÚC, PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC:

Kinh nghiệm của Malaysia

MOHAMED ARIFF

Khoa Kinh tế và Hành chính

Trường DHTH Malaya

Kuala Lumpur, Malaysia

1. Giới thiệu

Nền kinh tế Malaysia vốn là một nền kinh tế thị trường mở cửa và trong mấy năm gần đây nó càng phát triển theo hướng đó. Đóng góp của xuất khẩu vào tổng sản phẩm quốc gia (GNP) đã tăng từ 42,5% năm 1970 đến 73,3% năm 1992, trong khi phần tiêu dùng của khu vực công cộng và tiêu dùng cho đầu tư trong thu nhập quốc dân giảm từ 38,3% (là con số cao nhất) năm 1983 xuống còn 26,3% năm 1990. Malaysia đã gia nhập vào khối những nền kinh tế đang phát triển mức cao với thu nhập trên đầu người tăng từ 334\$ Mỹ năm 1978 tới 2845\$ Mỹ năm 1992. Có thể dự kiến rằng Malaysia sẽ chuyển dần thành một quốc gia phát triển vào năm 2020.

Nền kinh tế Malaysia tiến triển một cách đáng ca ngợi với tổng sản phẩm quốc nội (GDP) tăng với tỉ lệ bình quân 7% hàng năm trong suốt 3 thập kỷ gần đây. Đáng chú ý nữa là nền kinh tế đó đã được phục hồi nhanh chóng và suôn sẻ từ cuộc thay đổi kinh tế tồi tệ nhất trong lịch sử nước này vào giữa những năm 80. Nền kinh tế Malaysia phát triển trở lại sau quá trình tiến triển thụt lùi năm 1985, đã trải qua sự phát triển nhanh chóng không ngừng từ 1987 đến nay. Năm 1991 - 1992 nó có mức tăng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) lần lượt là 9,5% và 8,5%. Vào nửa đầu năm 1993, nền kinh tế tăng theo tỷ lệ 9,3% hàng năm. Điều đáng kể là sự phát triển không ngừng đã không dẫn đến một sự quá tải nào trong nền kinh tế, với mức lạm phát khoảng dưới 5%, đặc biệt là từ tháng 1 đến tháng 7/1993, tỉ lệ lạm phát giảm xuống 3,9% so với 4,6% thời kỳ tháng 1 - 7/1992.

Nền kinh tế Malaysia đã qua những thay đổi cơ cấu quan trọng. Nó không còn là nền kinh tế mà sản phẩm sơ chế chiếm ưu thế nữa. Tỷ lệ của nông nghiệp trong GDP đã giảm từ 30,8% năm 1970 còn 16% năm 1992, trong khi tỉ lệ của công nghiệp tăng từ 12,2% tới 29,3% trong năm 1970 đến 1992. Phần đóng góp của sản phẩm sơ chế trong tổng sản phẩm xuất khẩu giảm từ 78,4% năm 1970 xuống còn 24,7% năm 1992 trong khi phần đóng góp của những sản phẩm đã qua chế biến vào tổng sản phẩm xuất khẩu tăng mạnh từ 11,9% đến 74,6% (từ 1970 đến 1992)

Rõ ràng là khu vực tư nhân đã đóng góp nhiều cho sự chuyển biến nhanh chóng và tích cực của nền kinh tế. Tuy nhiên, vai trò then chốt của Nhà nước là không thể phủ nhận. Vai trò quan trọng của Nhà nước trong quản lý, điều

chính và hướng dẫn nền kinh tế tới những đỉnh cao hơn không thể cường điệu quá, nhưng vai trò của nhà nước Malaysia thì đang được thay đổi theo sự thay đổi của hoàn cảnh hiện tại.

Bài viết này cố gắng phác họa vai trò đang thay đổi của Nhà nước trong nền kinh tế Malaysia và xem xét ảnh hưởng của sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế. Đặc biệt hơn, bài viết cố gắng đánh giá vai trò kế hoạch hóa, điều chỉnh, trực tiếp kinh doanh và tạo điều kiện thuận lợi mà Nhà nước Malaysia đã thực hiện và rút ra một số bài học chính sách từ kinh nghiệm của nước này.

2. Vai trò kế hoạch hóa

Kế hoạch hóa kinh tế của Nhà nước ở Malaysia luôn mang tính chất hướng dẫn; nó đưa ra những phương hướng lớn mà nền kinh tế có thể vận động và hình thành nên chiến lược. Nhưng nó lại đặt nhiệm vụ thực hiện vào tay khu vực kinh tế tư nhân. Tính chất hướng dẫn của kế hoạch kinh tế được coi là sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình kinh tế của đất nước, sẽ giữ ở mức độ mà khu vực kinh tế tư nhân "có thể chấp nhận", hay ở mức "tối thiểu", chứ không ở mức "tối đa". Tuy nhiên điều đó cũng không có nghĩa đó là chính sách không kiểm soát của chính phủ trong quá trình phát triển kinh tế. Ngược lại, chính phủ đã tham gia trực tiếp vào việc thực hiện các dự án kế hoạch phát triển và dự án khu vực kinh tế công cộng. Thú vị là, chính phủ đã chấp nhận và thực hiện phương pháp "phòng hoạt động" - dựa trên chiến lược quân sự trong những năm nguy cấp 1948 - 1960 là thời kỳ cuộc khởi nghĩa cộng sản - để giám sát sự thực hiện các kế hoạch phát triển. "Phòng hoạt động quốc gia" ở thủ đô có

thể liên lạc dễ dàng với những "phòng hoạt động" ở các bang và các địa phương.

Lịch sử của kế hoạch hóa phát triển của Malaysia có thể chia thành 4 giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất bao trùm kế hoạch phát triển chung (DDP, 1950 - 55) của thời kỳ thuộc địa và kế hoạch 5 năm lần thứ nhất (FFYP) được định hình bởi chủ nghĩa bảo thủ cực đoan, dựa trên kinh nghiệm dân gian của nghề may mặc, trong đó thu nhập của chính phủ bị bắt buộc phải được tiêu dùng có kế hoạch. Điều quan trọng ở đây là sự phát triển của cơ sở hạ tầng và nông nghiệp, trong khi đó giáo dục, nhà ở và sức khỏe thì chỉ được quan tâm rất ít. Vì vậy, sự phát triển cơ sở hạ tầng đã chiếm 66% trong thời kỳ DDP và 54% FFYP trong tổng số vốn phân phối và con số tương ứng trong nông nghiệp là 26% và 24%. Giáo dục và sức khỏe chỉ chiếm 8,6% và 9,6% trong tổng số vốn phân phối trong thời kỳ DDP và FFYP, như vậy là điểm rõ rệt của thời kỳ đầu của kế hoạch phát triển của Malaysia là sự hình thành cơ sở của khu vực kinh tế công cộng (Toh và Jomo, 1983).

Ở giai đoạn 2 mà trong đó diễn ra kế hoạch 5 năm lần thứ 2 (1961 - 65) và kế hoạch lần thứ nhất của Malaysia (1966 - 70), chính phủ cơ bản đã đi theo chiến lược phát triển cho tư nhân tự do kinh doanh với sự can thiệp tối thiểu của Nhà nước (Lim, 1983). Điều này có nghĩa là chính phủ bảo đảm môi trường kinh tế vĩ mô vững vàng và ổn định, làm cho nền công nghiệp phát triển với khu vực tư nhân đóng vai trò xúc tác. Đến đây vai trò phát triển của Nhà nước đã khá rõ. Điều đáng lưu ý là đầu tư cho dịch vụ xã

hội, đặc biệt là giáo dục, đã được tăng lên trong tổng số vốn ở giai đoạn này. Phát triển nông thôn cũng được chú ý đáng kể dưới hình thức: các kế hoạch mở rộng những vùng đất mới, chương trình đa dạng hóa nông nghiệp. Kết quả là nhiều loại cây trồng dùng làm hàng hóa xuất khẩu mới, mà cọ dầu là quan trọng nhất được đưa vào sản xuất. Phát triển công nghiệp trong thời kỳ này tiếp tục dựa trên chiến lược thay thế nhập khẩu dưới sự bảo vệ của hàng rào thuế quan tương đối ôn hòa. Tuy vậy, hạn chế của chiến lược này rất rõ ràng, đó là đóng góp của khu vực công nghiệp vào GDP trong thời kỳ này chỉ tăng xấp xỉ từ 11% năm 1957 đến 13% năm 1968, chỉ tạo được một thị trường trong nước quy mô nhỏ đã gần bão hòa.

Malaysia có chính sách hướng về xuất khẩu sau năm 1968. Việc chấp nhận chiến lược hướng về xuất khẩu tuy vậy đã không dẫn đến việc từ bỏ sự lựa chọn chiến lược thay thế nhập khẩu. Cả hai chiến lược công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu và thay thế nhập khẩu cùng được theo đuổi, và những nhà đầu tư nước ngoài là mục tiêu của chiến lược hướng về xuất khẩu, nhà đầu tư địa phương là mục tiêu của chiến lược thay thế nhập khẩu. Vì mục đích chính của công nghiệp hóa hướng vào xuất khẩu là tạo ra nhiều công ăn việc làm, nên nó đặc biệt chú ý vào những hoạt động tập trung nhiều lao động như là lắp ráp điện tử.

Giá rẻ của lao động - một nguồn tài nguyên chính là lợi thế để cạnh tranh của công nghiệp Malaysia, những ngành công nghiệp xuất khẩu của nước này sử dụng nhiều lao động hơn rất nhiều so với công nghiệp thay thế nhập khẩu. Điều

đó được chứng thực qua thực tế là hệ số lao động trong những ngành công nghiệp xuất khẩu cao hơn hệ số lao động trong toàn bộ ngành công nghiệp Malaysia (Verbruggen 1984, Ariff 1991).

Nhà nước đóng một vai trò quyết định trong việc hướng khu vực công nghiệp về phía thị trường thế giới. Đó không chỉ đưa ra những khuyến khích tài chính như miễn thuế, tín dụng thuế đầu tư và khuyến khích xuất khẩu mà còn tăng bất động sản của công nghiệp lên nhiều, bao gồm 11 khu mậu dịch tự do (FTZs) chỉ dành riêng cho công nghiệp xuất khẩu.

Bản chất của kế hoạch hóa kinh tế của Nhà nước trong những năm 60 có khác thập kỷ trước ở hai điểm. Thứ nhất, nhà nước quan tâm hơn trước trong việc chịu đựng những thiếu hụt ngân sách để xúc tiến quá trình phát triển, với sự tăng tiêu dùng tài chính cho khu vực công cộng một phần qua các quỹ cho vay. Thứ hai là kế hoạch đã mang một phong thái đẹp hơn với sự thực hiện mô hình tăng trưởng tinh vi trái ngược sâu sắc với cách tiếp cận ngẫu nhiên hồi trước. Tuy vậy, khía cạnh phân bổ đã không được chú ý nhiều trong giai đoạn thứ 2 của kế hoạch kinh tế, dẫn tới việc mở rộng sự bất bình đẳng và chênh lệch của thu nhập.

Giai đoạn thứ 3 của kế hoạch hóa kinh tế kéo dài từ 1971 - 1985, với ba kế hoạch 5 năm, đó là các kế hoạch lần thứ 2, 3 và 4 của Malaysia. Những cân nhắc hợp lý đã đóng vai trò quan trọng hơn trước đây rất nhiều trong giai đoạn này của kế hoạch kinh tế. Cuộc xung đột chủng tộc tháng 5/1969 đã dẫn tới sự ra đời chiến lược phát triển mới mà biểu hiện

của nó là kế hoạch triển vọng chung lần thứ nhất (1971 - 90). Chính sách kinh tế mới (NEP) nhằm mục đích diệt trừ đói nghèo cho tất cả người Malaysia không kể tới chủng tộc, và cấu trúc lại xã hội Malaysia thành một chủng tộc thống nhất về thành phần, về quyền sở hữu và sự kiểm soát nền kinh tế có thể phản ánh thành phần dân tộc trong dân cư của nước này. Như vậy, cùng với những điều khác, chính sách kinh tế mới đã tác động tới 30% người bản xứ (Bimuputras) vào năm 1990.

Dưới chính sách kinh tế mới, Nhà nước đã được mở rộng hơn và có vai trò can thiệp sâu hơn. Có nghĩa là Nhà nước tham gia trực tiếp vào những hoạt động thương mại và công nghiệp để bảo vệ tiền vốn của người bản xứ. Vì thế NEP cung cấp cơ sở cho vai trò xác nhận và can thiệp mới của Nhà nước trong việc cho phép những hoạt động kinh doanh và sản xuất mới với mục đích là thiết lập một cộng đồng kinh doanh của người bản xứ Bimuputras. Dưới NEP, triết lý cho tư nhân tự do kinh doanh phần nào bị ngăn cản do sự can thiệp của chính phủ trở nên mạnh mẽ hơn. Tuy vậy không có gì đáng ngạc nhiên là, vai trò của Nhà nước đã ảnh hưởng đến tiêu dùng đang tăng của khu vực kinh tế công cộng. Do đó, tiêu dùng để phát triển khu vực công cộng đã tăng từ 10,3 tỷ RM dưới kế hoạch lần thứ 2 của Malaysia lên 46,3 tỉ RM dưới kế hoạch lần thứ 4 của Malaysia. Tuy thế, sự tăng lên nhanh chóng trong chi tiêu quốc phòng dẫn đến sự giảm sút phần chi dùng để phát triển cơ sở hạ tầng từ 34% trong kế hoạch lần thứ 2 xuống 27% trong kế hoạch lần thứ 3, trước khi nó trở về con số 32% trong kế hoạch lần thứ 4 (Bảng 2).

Giai đoạn thứ 4 của kế hoạch kinh tế của Nhà nước bao trùm thời kỳ kế hoạch lần thứ 5 (1986 - 90) và thứ 6 (91 - 95) của Malaysia. Giai đoạn hiện tại này, dựa trên kế hoạch viễn cảnh chung lần thứ 2 năm 1991 - 2000 với chính sách phát triển quốc gia (NDP) thay thế cho NEP, biểu hiện một sự chuyển hướng lớn từ những giai đoạn trước, là giai đoạn chỉ coi Nhà nước có vai trò thụ động, công nhận tính ưu việt và khả năng lớn của khu vực tư nhân. Cuộc thay đổi kinh tế gay gắt vào giữa những năm 80, mà sự phát triển kinh tế thụt lùi xuống cực điểm năm 1985, rõ ràng đã làm người ta phải suy nghĩ và xem xét lại chiến lược phát triển và tăng trưởng kinh tế. Nhìn lại quá khứ, người ta thực sự thấy rằng ưu thế của khu vực công cộng có thể đem lại những điều không hay cho nền kinh tế vào giữa những năm 80. Do việc thúc giục mạnh mẽ sự phát triển của khu vực kinh tế công cộng, chính phủ khó có con đường nào để khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân.

Giai đoạn hiện nay của kế hoạch kinh tế của đất nước này là tư bản hóa trong động lực phát triển của khu vực tư nhân, theo áp lực của thị trường. Phù hợp với triết lý kinh tế mới, Nhà nước đã tạo một địa vị ở phía sau, còn khu vực kinh tế tư nhân sẽ dẫn dắt nền kinh tế. Chính phủ đã đưa ra khá nhiều cải cách chính sách ở nửa sau những năm 80, cho phép các lực lượng thị trường hoạt động nhiều hơn. Điều thú vị là chính sách tự do hóa bao gồm cả tư nhân hóa một số xí nghiệp nhà nước. Ảnh hưởng của việc định hướng lại được phản ánh trong thực tế là tỉ lệ của đầu tư vào khu vực công cộng so với đầu tư vào khu vực tư nhân đã giảm sau đỉnh cao năm 1983 (Bảng 1)

**Bảng 2: Cơ cấu các lĩnh vực
trong các kế hoạch phát triển của Malaysia**

	1950-55		1956-60		1961-65		1966-70	
	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện
Lĩnh vực kinh tế	90,8	80,8	69,2	78,9	68,8	66,5	59,6	63,3
Nông nghiệp	22,4	22,9	23,1	23,6	25,5	17,7	23,9	26,3
Kết cấu hạ tầng	68,2	58,0	44,7	54,0	42,1	46,6	33,8	33,7
Công nghiệp	-	-	1,4	1,3	1,2	2,2	1,9	3,3
Lĩnh vực xã hội	9,4	7,1	18,5	14,4	22,8	15,6	21,4	17,8
Giáo dục	6,0	4,8	8,3	6,3	12,1	8,9	10,3	7,8
Y tế	2,2	2,2	4,3	1,3	6,7	3,8	4,2	3,5
Nhà ở	1,2	-	5,9	6,8	3,7	2,6	4,6	4,9
Dịch vụ khác	-	-	-	-	0,3	0,3	2,3	1,6
Lĩnh vực chung	-	12,1	12,3	6,7	8,4	17,9	19,0	18,9
Quản lý nhà nước	-	-	12,3	6,7	4,1	6,3	2,8	3,2
An ninh	-	-	-	-	4,3	11,6	16,2	15,7
Tổng cộng	100	100	100	100	100	100	100	100
triệu RM	847	681	1149	1007	2150	2652	4551	4242

Bảng 2...

1971-75		1976-80		1981-85		1986-90		1991-95
Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch	Thực hiện	Kế hoạch
71,6	72,3	59,3	64,0	60,5	61,4	64,8	64,5	56,8
23,1	21,7	20,8	22,1	16,3	16,3	19,9	19,9	16,4
32,8	34,1	24,8	26,6	30,5	31,6	33,6	33,9	29,9
15,7	16,5	13,7	15,3	13,7	13,5	11,3	10,7	10,5
14,0	13,8	17,6	17,2	21,5	21,1	24,8	24,3	24,5
7,4	6,9	6,9	7,3	10,1	9,9	16,1	15,6	15,5
2,2	1,8	1,7	1,5	1,6	1,6	2,6	2,6	4,1
2,3	2,4	5,5	6,1	8,5	8,4	4,1	0,1	0,2
2,1	2,7	3,5	2,3	1,3	1,2	2,0	6,0	4,7
14,4	14,0	23,1	18,8	18,0	17,5	10,4	11,3	18,7
3,6	3,6	2,8	2,2	1,8	1,7	3,2	3,3	3,4
10,8	10,4	20,3	16,6	16,2	15,8	7,2	7,9	15,3
100	100	100	100	100	100	100	100	100
10256	9821	31147	21202	46320	49025	37290	35300	55000

chỉ huy sự hợp nhất và tiếp quản. Một điều khác yêu cầu tất cả mọi công ty dành ra một cổ phần thực tế 5% hay hơn nữa, để tăng cường cho công tác giám sát của chính phủ đối với các thủ đoạn ăn cắp.

Như vậy là những sự điều chỉnh này đã dẫn đến việc tăng thêm chi phí sản xuất và kinh doanh, giảm năng suất lao động, không khuyến khích tích lũy vốn và những hoạt động huy động nguồn vốn cho vay, và tạo ra nạn hối lộ. Thêm vào đó, những điều chỉnh này đã đặt thêm một gánh nặng lên bộ máy hành chính. Những khó khăn trong việc làm cho những điều chỉnh này tồn tại có hiệu lực đã dẫn đến việc đề ra những điều chỉnh mới. Do đó, cánh tay của bộ máy hành chính đã vươn dài hơn và mạnh mẽ hơn. Có thể nói, Malaysia đã có một trong những bộ máy dân sự lớn nhất thế giới vào năm 1984 với 46 viên chức dân sự trên 1000 dân, quá lớn so với OECD - 8, Châu Phi - 20, Châu Á - 30 và Mỹ La tinh - 38. Hơn nữa, chi phí của chính phủ cho tiền lương của ngành dân sự là khoảng 46% ngân sách hoạt động của chính phủ (Sip, 1987)

Mặc dù chính phủ không dự định áp dụng những điều chỉnh này trong hoạt động của khu vực tư nhân nhưng thực tế chúng đã làm giảm tính chủ động của khu vực kinh tế này. Cụ thể là quyền lực được mở rộng của Bộ Thương mại và Công nghiệp, của bộ phận đăng ký hoạt động các công ty và Hội đồng hợp nhất và tiếp quản mà những quyết định của họ là tối cao và không được tranh cãi về mặt pháp luật, đã gây rất nhiều phiền nhiễu cho khu vực kinh tế tư nhân. Môi trường kinh doanh, bị che phủ bởi đủ loại qui tắc điều lệ, càng thêm u ám và cản trở. Sự rắc rối phức tạp của hệ

thống điều lệ này có xu hướng ngày càng không chắc chắn và rủi ro.

Tồi tệ hơn, sự thực hiện những điều lệ, qui tắc này rất thất thường. Các thủ tục quan liêu ngày càng chứng tỏ chúng đang bị mất tác dụng, vì nó làm chậm trễ việc phê chuẩn hành chính, trong khi đó thì thời gian và nguồn lực của các xí nghiệp tư nhân bị hao mòn uống phí.

4. Quyền sở hữu và sự kiểm soát

Trong NEP, vai trò đầu tư kinh doanh của nhà nước nổi trội. Nhà nước nhận lấy trách nhiệm bảo vệ phần vốn đóng góp của người bản xứ, khi khu vực kinh tế tư nhân của người bản xứ không thể huy động được các nguồn lực để mua cổ phần. Nghĩa là nhà nước phải bù đắp chỗ trống và nắm giữ các cổ phần của người bản xứ cho đến khi cộng đồng của họ có được khả năng tiếp quản.

Sự chi tiêu của khu vực kinh tế công cộng tăng mạnh mẽ trong thời kỳ NEP. Tỷ lệ chi tiêu của khu vực này trong GNP tăng từ 29,2% năm 1970 đến đỉnh cao 58,4% năm 1981 cùng với sự thiếu hụt của khu vực công cộng và nợ quốc gia tăng lên đột ngột. Điều cần chú ý là phần lớn đầu tư trong khu vực công cộng đi vào những dự án tập trung vốn lớn với thời hạn trả dài. Nó bao gồm những dự án công nghiệp nặng lớn và rất nhiều các xí nghiệp công cộng ở hầu hết các ngành công nghiệp chế tạo.

Các xí nghiệp công cộng không những bao gồm các tổ chức phục vụ công cộng như Sở Điện lực quốc gia, Sở Viễn thông, Sở Nước, mà còn gồm những công ty hoàn toàn thuộc sở hữu chính phủ như là Cơ quan liên bang phát triển đất

đại (FELDA), Công ty Phát triển Cao su Malaysia (MARDEC) và nhiều công ty sở hữu nhà nước được thành lập theo Luật Công ty 1965. Những xí nghiệp này tiến hành các hoạt động thương mại và công nghiệp, cạnh tranh với các xí nghiệp nội địa và nước ngoài khác. Trong số các xí nghiệp nhà nước nổi tiếng có Công ty Công nghiệp nặng Malaysia (HICOM), Công ty Tàu biển quốc tế Malaysia (MICS) và Công ty Dầu lửa quốc gia (Petronas), chưa kể đến hàng trăm xí nghiệp khác được thành lập trong Tập đoàn phát triển kinh tế nhà nước (SEDCs) có các nhánh tỏa khắp 13 bang trong liên bang Malaysia.

Trong thời kỳ giành độc lập 1957, chỉ có 23 xí nghiệp công cộng ở Malaysia, hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực dịch vụ công cộng, vận tải, viễn thông, phát triển nông nghiệp và tài chính. Ví dụ nổi bật là Tổ chức phát triển cổ phần nhỏ trong công nghiệp cao su (RISDA) và FELDA. RISDA được thiết lập để hiện đại hóa những công ty cổ phần nhỏ sản xuất cao su và nâng cao năng suất bằng cách sử dụng giống cây cao su mới, trong khi FELDA lại được thành lập để mở ra những vùng nông nghiệp mới và cũng để phục vụ mục tiêu tái định cư những người dân không có ruộng đất. Do NEP số lượng các xí nghiệp nhà nước đã tăng lên, tập trung chủ yếu vào việc giải quyết vấn đề chênh lệch về thu nhập và của cải. Các xí nghiệp này được coi là phương tiện chính để giúp đỡ và tạo khả năng cho cộng đồng người bản xứ tham gia tích cực hơn vào hoạt động công nghiệp và kinh doanh hiện đại.

Như đã biết, những thất bại của thị trường được xem như là lý do chủ yếu của sự can thiệp của chính phủ vào kinh tế

ở Malaysia. Sự miễn cưỡng hay sự bất lực của khu vực kinh tế tư nhân trong việc đáp ứng một nhu cầu nào đó của xã hội cũng đẩy nhà nước đến chỗ phải can thiệp. Độc quyền tài nguyên thiên nhiên (như trong ngành dầu lửa và khí đốt), cũng lôi kéo nhà nước vào việc sản xuất và phân phối các hàng hoá kinh tế. Một lý do chính yếu nữa là nhu cầu nâng cao bình đẳng. Thực tế trong thời kỳ NEP vai trò cao của nhà nước trong kinh tế là nhằm vào mục tiêu đặc biệt này và các xí nghiệp nhà nước là công cụ để cấu trúc lại quyền sở hữu tài sản trong xã hội.

Xí nghiệp nhà nước trong bối cảnh NEP hoạt động như người bảo hộ cho cộng đồng bản xứ, không chỉ trong việc đảm bảo vốn cổ phần đầu tư thông qua hoạt động của các xí nghiệp hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước và các liên doanh với tư nhân, mà còn trong việc giúp đỡ các nhà kinh doanh người bản xứ.

Các xí nghiệp nhà nước cũng chú trọng phát triển công nghiệp nặng trong những năm 1980 HICOM và các công ty phụ thuộc nó đã thực hiện nhiều dự án lớn trong công nghiệp ô tô, hóa dầu, luyện thép, xi măng. Cách thức can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế rõ ràng là theo kinh nghiệm của Nhật Bản và Triều Tiên.

Trong nửa sau của thời kỳ 1975 - 89, tổng số có 901 xí nghiệp nhà nước được thành lập, chiếm gần 80% tổng số xí nghiệp nhà nước ở nước này (Ismail 1991). Đầu tư công cộng tăng liên tục với tốc độ hàng năm là 13%, trước khi nó tăng mạnh từ năm 1980 đến nay (Bảng 3). Sự mở rộng mạnh mẽ của khu vực kinh tế công cộng đã góp phần tăng số thiếu

Bảng 3 : GNP phân theo cơ cấu chi 1970 - 1992

Năm	Phần trăm của GNP theo giá hiện hành			
	Tiêu dùng Công cộng	Tiêu dùng Tư nhân	Đầu tư Công cộng	Đầu tư Tư nhân
1970	16,4	61,6	5,7	12,0
1971	17,9	64,5	6,8	13,4
1972	20,4	61,4	9,6	13,0
1973	16,2	57,1	7,0	16,4
1974	16,1	58,4	7,5	19,0
1975	18,2	60,6	9,8	16,2
1976	15,9	54,5	9,3	13,7
1977	17,3	54,5	9,3	13,7
1978	16,8	54,1	9,4	16,5
1979	14,6	50,5	9,3	18,3
1980	17,1	52,4	12,1	20,2
1981	18,7	55,0	16,7	20,6
1982	19,2	55,7	19,1	19,0
1983	16,8	55,6	20,5	17,9
1984	15,8	53,4	16,2	18,0
1985	16,5	65,0	15,1	17,1
1986	18,2	54,6	12,9	15,3
1987	16,4	50,5	9,7	14,7
1988	15,2	52,3	9,3	16,3
1989	14,8	55,4	11,6	19,8
1990	14,2	56,6	12,1	22,1
1991	14,9	57,4	11,9	25,3
1992 ^a	14,1	55,0	11,5	25,5
1995 ^b	11,8	52,4	9,5	25,3

^a Số liệu dự báo

^b Số liệu trong kế hoạch

Nguồn: Malaysia Bộ Tài chính, Báo cáo Kinh tế (của nhiều năm) và
Kế hoạch lần thứ 6 của Malaysia

hụt và nợ quốc gia đầu những năm 1980. Phần lớn nợ trong nước và nước ngoài lúc này là của các xí nghiệp nhà nước, điều này dẫn tới những căng thẳng cho nền kinh tế (Ariff và Hassan 1990). Số nợ mà các tổ chức, xí nghiệp sở hữu nhà nước và chính quyền các bang vay của chính phủ liên bang tăng từ 1,2 tỷ RM trong năm 1970 (tương đương 24% số nợ chưa trả của chính phủ liên bang) tới 17 tỷ RM (tương đương 37% tổng số nợ) vào năm 82 (Bảng 4).

Sự mở rộng khu vực kinh tế công cộng có thể ảnh hưởng tới khu vực kinh tế tư nhân. Hơn nữa hiệu suất của khu vực kinh tế công cộng không thể so sánh được với khu vực kinh tế tư nhân. Năm 1982, chi tiêu của khu vực công cộng đã chiếm 4,8% trong 6% mức tăng trưởng của GDP, trong khi khu vực này không đóng góp vào GDP kể từ năm 1984. Sự mở rộng nhanh chóng đó của các xí nghiệp nhà nước dường như đã dẫn tới việc giảm mạnh hiệu suất của vốn đầu tư trong nền kinh tế. Tỷ lệ tăng trung bình của vốn tính trên kết quả (ICOR) tăng từ 2 - 3 trong những năm 1970 lên 5-6 ở đầu những năm 1980. Đặc biệt ICOR ở khu vực kinh tế công cộng đã tăng từ 6 - 7 trong những năm 70 đến 15 - 16 trong nửa đầu những năm 1980, trong khi đó ICOR của khu vực kinh tế tư nhân vẫn giữ ở mức khiêm tốn 2 - 2,5 và 3-4 trong cùng thời gian đó (Ismail, 1991)

Nhiều xí nghiệp nhà nước hoạt động không tốt. Những tai họa về tài chính đã trở nên rõ ràng trong những năm khó khăn (giữa những năm 80) khi nền kinh tế Malaysia đang chịu những ảnh hưởng ghê gớm của khủng hoảng kinh tế. Tổng giá trị thua lỗ của các doanh nghiệp nhà

**Bảng 4: Số nợ chưa trả của chính phủ các bang,
các tổ chức chính phủ và tổ chức khác
đối với chính phủ liên bang (triệu RM)**

Năm	Tổng số nợ	Các tổ chức chính quyền	Các công ty	Chính quyền của các bang	Nợ nhà ở đối với các quan chức chính phủ	Các khoản nợ khác
1970	1181	687	66	302	-	126
1971	1530	828	213	341	18	130
1972	2045	1094	322	436	71	122
1973	2504	1326	367	552	142	117
1974	3343	1691	516	815	207	114
1975	4162	2124	645	1107	176	110
1976	5074	2624	764	1284	214	188
1977	6334	3101	1016	1643	282	292
1978	7394	3666	1101	1808	205	614
1979	8922	4310	1210	2082	513	807
1980	11132	6301	1394	2494	643	300
1981	13760	7002	1237	3271	1393	557
1982	17919	7060	3595	3769	2853	642
1983	21842	8457	4986	4705	2953	741
1984	25996	9896	6238	5392	3705	765
1985	36297	11160	6960	6118	4473	7586
1986	40348	10304	9029	6770	5373	8872
1987	42117	10916	8556	7400	5473	9772
1988	43486	11052	8723	7845	5473	10393
1989	43956	12097	7069	7383	5473	11934
1990	43039	11381	6042	7317	5473	12826
1991 ^a	43978	11132	5995	7384	5473	13994
1992 ^b	45664	11553	6393	7454	5473	14791

^a Đánh giá thực tế

^b Những đánh giá cuối cùng

Nguồn: Malaysia, Bộ Tài chính, các báo cáo kinh tế (của nhiều năm)

nước phi tài chính đã vượt quá con số 2,3 tỷ RM vào cuối 1987. Quốc hội đã không thể đảm bảo được các xí nghiệp này. Vì thế, rõ ràng là vào giữa những năm 80, nhà nước Malaysia đã trở nên quá chồng chéo, quá quan liêu và can thiệp quá sâu.

5. Định hướng lại và cải cách

Sự nhận định mới về chức năng, nhiệm vụ của nhà nước của chính phủ Malaysia được ra đời để đương đầu với hoàn cảnh khó khăn của thời kỳ giữa những năm 80 đã dẫn tới một loạt các phương sách nhằm định hướng lại vai trò của nhà nước và cải cách các chính sách. Tất cả những điều này không những đem lại sinh lực mới cho bộ máy chính quyền, làm cho nó trở nên gọn nhẹ và hiệu quả hơn, mà quan trọng hơn nó còn làm lu mờ đi vai trò kinh doanh trực tiếp và vai trò tạo điều kiện thuận lợi của nhà nước. Điều đó có nghĩa là khu vực kinh tế tư nhân sẽ có thể cầm lái con tàu kinh tế, còn bộ máy nhà nước đóng vai trò là người ủng hộ.

Vai trò tạo điều kiện thuận lợi được xem như là một trong những chính sách thích hợp được chấp nhận và thực hiện. Nó có thể tạo khả năng cho khu vực kinh tế tư nhân tham gia có hiệu quả nhất vào mục tiêu kinh tế - xã hội của đất nước. Tăng trưởng kinh tế được coi không phải là mục tiêu cuối cùng nhưng là một công cụ cần thiết. Công bằng vẫn là một mục tiêu kinh tế - xã hội quan trọng, nhưng người ta cũng hiểu rằng công bằng mà thiếu tăng trưởng kinh tế thì không thể bền vững và sẽ bị phá vỡ.

Chức năng quan trọng nhất của nhà nước, ngoài chức năng giữ vững luật pháp, trật tự và an toàn xã hội, là bảo

dảm ổn định nền kinh tế vĩ mô. Việc quản lý hữu hiệu nền kinh tế vĩ mô là hoàn toàn cần thiết. Không có một chính sách nào có thể thực hiện trừ khi và đến khi nhà nước có được các chính sách vĩ mô đúng đắn. Vì thế, chính phủ Malaysia đã tập trung chú ý vào quản lý kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây, đã thực hiện những chính sách về ngân sách rất thực dụng, chính sách tiền tệ thận trọng và chính sách lãi suất hiện thực, để hạn chế tối đa, nếu không thể loại bỏ hoàn toàn sự méo mó của thị trường hàng hóa và dịch vụ, thị trường tiền tệ và tài chính. Những thay đổi về chính sách kết hợp với những phương sách tự do hóa thương mại thông qua sự giảm nhẹ thuế quan nhằm giảm bớt khuynh hướng hiện tại là chống xuất khẩu, và quản lý những nguồn lực cả của khu vực phi mậu dịch lẫn khu vực mậu dịch.

Vai trò tạo điều kiện thuận lợi cũng có ý nghĩa là loại trừ những qui định không còn cần thiết đối với xu hướng hoạt động - những cản trở sự vận động của khu vực kinh tế tư nhân. Trong bối cảnh đó, cần thực hiện một sự lựa chọn để giảm nhẹ sự thống trị của nhà nước đối với tiền vốn của nhà đầu tư nước ngoài. Đáng chú ý là người nước ngoài hiện nay được phép nắm giữ thậm chí 100% vốn cổ phần ở những xí nghiệp dành 80% sản phẩm trở lên cho xuất khẩu. Những công ty có ít nhất 50% sản phẩm dành cho xuất khẩu và thuê ít nhất 350 công nhân người Malaysia được phép không phải phân chia lại vốn cổ phần theo cơ cấu dân tộc. Vai trò tạo điều kiện thuận lợi cũng có nghĩa là hợp lý hóa cơ cấu hành chính nhà nước, cắt giảm bệnh quan liêu giấy tờ và cải

tiến quá trình xét duyệt và ra quyết định. Nguyên tắc "gõ một cửa" được đưa ra nhằm tiết kiệm thời gian và chi phí cho khu vực kinh tế tư nhân.

Một thành phần quan trọng của định hướng mới của chính phủ Malaysia là xu hướng tư nhân hóa. Tư nhân hóa xí nghiệp công cộng thể hiện rõ rệt sự từ bỏ cách tiếp cận trước đây. Tư nhân hóa đã được theo đuổi mạnh mẽ vì nó có thể:

a) giảm bớt gánh nặng tài chính và hành chính cho chính phủ;

b) tăng tính hiệu quả và năng suất lao động nhờ tăng cạnh tranh;

c) tăng nhanh sản phẩm;

d) tạo cơ hội để những xí nghiệp tư nhân của người bản địa tăng phần đóng góp vào nền kinh tế. Không nghi ngờ gì nữa, tư nhân hóa đối lập với cái được gọi là "CNTB nhà nước". Tuy vậy cần chú ý là tư nhân hóa ở Malaysia thực chất được điều khiển bằng chủ nghĩa thực dụng và ít có liên quan tới những điều kiện tiên quyết của hệ tư tưởng. Tuy thế, thực tế là chế độ chính trị của Malaysia tin vào sự tốt đẹp của thị trường.

Triển vọng ngắn hạn của công cuộc tư nhân hóa có thể là sự phản ứng của chính sách chung đối với những hoạt động tồi tệ của nhiều xí nghiệp sở hữu nhà nước, sự phình ra của nợ trong nước và nước ngoài và sự thiếu hụt của khu vực kinh tế công cộng.

Triển vọng dài hạn của nó phải được xem xét trong bối cảnh của viễn cảnh năm 2020, viễn cảnh dự đoán Malaysia

sẽ là một nước phát triển hoàn toàn vào năm 2020. Với quan điểm "Malaysia thống nhất", vấn đề "kinh tế công cộng hay là kinh tế tư nhân" không còn là một vấn đề tranh luận nữa, bởi vì quan điểm này kêu gọi hai khu vực hợp tác với nhau, thúc đẩy lẫn nhau, cùng phát triển theo một hướng và coi Malaysia như một chỉnh thể liên kết. Nó đòi hỏi tất cả mọi người Malaysia, bất kể họ thuộc khu vực kinh tế công cộng hay tư nhân "nghĩ, lao động, sản xuất và bán hàng như trong một doanh nghiệp quốc gia".

Tuy thế, khu vực kinh tế tư nhân đóng một vai trò trọng yếu trong cái được gọi là "trật tự kinh tế quốc gia mới", giảm tối thiểu vai trò của kinh tế công cộng và hạn chế nó trong những hoạt động mà khu vực kinh tế tư nhân có xu hướng né tránh. Vai trò chỉ đạo của nhà nước trong "trật tự kinh tế mới" bị giảm bớt thông qua những chính sách thích hợp, thuận lợi đối với kinh tế tư nhân. Theo đó, hệ thống chính sách của kế hoạch viễn cảnh chung lần thứ 2 nhấn mạnh vai trò của nhà nước trong việc nâng cao tính hiệu quả và tính cạnh tranh của nền kinh tế, khuyến khích đầu tư, phát triển nguồn nhân lực và củng cố tài chính trong khu vực kinh tế công cộng.

6. Kết luận

Vai trò của nhà nước ở Malaysia ngày càng trở nên ít "quan liêu" mà trở nên "tuân theo thị trường" hơn (Chec và Navaratnam 1991). Sự thay đổi dần dần đó là do đòi hỏi của những mục tiêu phát triển thích hợp với sự phát triển của hệ thống thị trường, dựa trên kinh nghiệm của những nền kinh tế công nghiệp hóa mới ở Đơg Á. Tuy nhiên điều này

không có nghĩa là coi thường hoặc thu nhỏ vai trò quan trọng của nhà nước. Thực vậy, nhà nước vẫn giữ vai trò chủ yếu, thậm chí quyết định qua việc xây dựng một hệ thống chính sách tăng cường phát triển kinh tế vĩ mô và đảm đương những phần vốn đầu tư lớn cho cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội. Dưới mức độ đó, nhà nước được giao nhiệm vụ của một người tạo ra kế hoạch vĩ mô (trước tiên là không được ra các quyết định vĩ mô cho khu vực kinh tế tư nhân), như người điều khiển và tạo các điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh tế.

Nhu cầu hiện nay của công cuộc tư nhân hóa không phải là trả lại cho nhà nước vai trò là người kinh doanh trực tiếp theo nghĩa cũ nữa. Mặc dù công cuộc này có thể sẽ phục vụ cho việc nâng cao tính hiệu quả, năng suất và sự nhạy bén cho khu vực kinh tế công cộng, nhưng nó cũng chỉ thực hiện tư nhân hóa các xí nghiệp sinh lãi hay có khả năng sinh lãi. Chắc chắn là có nhiều khu vực không đủ để quyền rũ đầu tư tư nhân, nhưng lại rất quan trọng đứng trên góc độ xã hội. Và khi công cuộc tư nhân hóa có thể buộc khu vực kinh tế nhà nước phải có tính cạnh tranh bằng cách giảm bớt tình trạng quan liêu thì tư nhân hóa cũng không phải là thứ thuốc chữa được bách bệnh.

Sẽ là sai khi cho rằng tất cả các đơn vị của khu vực tư nhân đều có hiệu quả, hay là tất cả các đơn vị của khu vực công cộng đều không có hiệu quả. Chắc chắn rằng tính hiệu quả ít có liên quan với quyền sở hữu. Phân tích cho tới cùng, thì đó là sự cạnh tranh có liên quan đến tính hiệu quả. Các xí nghiệp tư nhân trong những khu vực được bảo hộ chắc

chấn có xu hướng trở nên không hiệu quả, trong khi các xí nghiệp nhà nước được đặt trong môi trường cạnh tranh có xu hướng trở nên hiệu quả. Lập luận này có thể báo trước sự biến đổi độc quyền nhà nước thành độc quyền tư nhân, bởi vì nó chỉ có thể dẫn đến sự hao tổn phúc lợi mà không đạt được bất kỳ một hiệu quả nào.

Quan niệm mới về vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế không từ bỏ sự đòi hỏi nhà nước đóng vai trò của nhà đặt kế hoạch và điều chỉnh nền kinh tế. Tuy nhiên, vai trò này có thể mâu thuẫn với quan niệm mới đó nếu nhà nước đặt ra các kế hoạch quá chi tiết. Quan niệm mới này chỉ đề cập đến những kế hoạch chỉ dẫn bao quát của nhà nước có sự bàn bạc với khu vực kinh tế tư nhân. Cũng với xu hướng đó, cần có những sự điều chỉnh để giữ vững luật pháp, trật tự và lành mạnh trong hoạt động của khu vực tư nhân, nhưng chúng không được xa lạ với khu vực này. Chính phủ qui định một không gian nhất định để các lực lượng thị trường, thông qua hoạt động của khu vực tư nhân, có thể phân phối các nguồn lực một cách có hiệu quả nhất. Sự lựa chọn ra những đơn vị để chính phủ bảo trợ có lẽ là hành động rất mạo hiểm. Một sự cai trị tốt sẽ làm cho nhà nước không phải can thiệp sâu vào các hoạt động kinh tế của đất nước. Điều khôi hài là, nếu những kinh nghiệm của Malaysia có cái gì đó để học tập thì đó là: chính phủ cai trị tốt nhất là chính phủ cai trị ít nhất.

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở THÁI LAN

KHIEN THEERAVIT

Viện nghiên cứu châu Á Đại học Chulalongkorn

Bangkok, Thái Lan

Thái Lan đi theo một chế độ kinh tế thị trường. Cơ chế thị trường và khu vực tư nhân có địa vị áp đảo. Nhưng chính phủ vẫn giữ một vai trò quan trọng, trực tiếp và gián tiếp trong công việc thúc đẩy phát triển kinh tế. Với khuôn khổ và mục tiêu hạn chế của bản tường trình này, chúng tôi thấy những biện pháp sau đây nên được bàn đến.

1. Khu vực công nghiệp.

Hệ thống kinh tế Thái Lan ưa thích quyền tư hữu đối với tư liệu sản xuất. Trong thực tế có những trường hợp sở hữu nhà nước và sở hữu công tư nhưng con số còn hạn chế (khoảng 65 xí nghiệp nhà nước vào tháng 8 - 1993) và đang từng bước giảm đi. Một số xí nghiệp nhà nước trong khu vực công nghiệp là Sở thuốc lá Thái Lan, Công ty trách nhiệm hữu hạn gỗ dán và Tổ chức dược phẩm. Tất cả đều đang làm

ăn được. Những xí nghiệp này thật không đáng kể xét về mặt phát triển kinh tế.

Quan trọng hơn là chính phủ có một vai trò gián tiếp trong việc thúc đẩy đầu tư trong công nghiệp. Từ 1960, đến nay Hội đồng Đầu tư (BOI) đã phê duyệt trên 4000 dự án công nghiệp. Trong nửa đầu của thời kỳ này, người ta nhấn mạnh vào các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu, nhưng trong nửa sau của thời kỳ này, các ngành công nghiệp theo hướng xuất khẩu đã có ưu tiên cao hơn. Các chế độ ưu đãi dành cho các ngành công nghiệp được khuyến khích gồm có những ưu đãi về miễn thuế đối với những máy móc thiết bị nhập khẩu đã được chỉ định rõ, tạm miễn thuế trong một thời gian đối với lợi nhuận công nghiệp, miễn thuế cho sản phẩm xuất khẩu v.v...

Kết quả là nhịp độ tăng trưởng của Thái Lan tương đối cao, bình quân 6 - 7% một năm. Nhịp độ tăng trưởng trong công nghiệp trên 10 % một năm. Mặt khác, các ngành công nghiệp được khuyến khích không nhất thiết tạo ra những quan hệ lạc hậu. Nội dung nhập khẩu còn cao. Vì thế các ngành công nghiệp đó đã thúc đẩy nhập khẩu những nhịp độ tạo việc làm chưa được tốt đẹp.

Trong sáu năm gần đây, người ta đã cố gắng chuyển hướng vốn đầu tư sang khu vực cấp tỉnh. Người ta đã sử dụng thêm các yếu tố kích thích hoặc đặc quyền làm công cụ để tạo ra công ăn việc làm trong các khu vực nông thôn nhằm ngăn chặn di cư đến các thành phố vốn đã đông đúc.

2. Khu vực nông nghiệp.

Lâm nghiệp và ngư nghiệp cũng nằm trong khu vực này. Vì đa số dân Thái (80 % năm 1992) vẫn nằm trong khu vực

này nên khu vực này hay được coi như xương sống của quốc gia.

Từ khi chính phủ triển khai kế hoạch 5 năm đầu tiên vào năm 1961, nền kinh tế Thái Lan đã phát triển trên mọi khu vực. Khi đề ra kế hoạch 5 năm lần thứ năm (1982 - 86) chính phủ nhận thấy rằng sự tăng trưởng không đồng đều - khu vực nông nghiệp đang rút xa lại đằng sau các khu vực khác. Do đó, những biện pháp đặc biệt đã được chấp nhận như là nguyên tắc để sửa chữa tình hình không đáng mong muốn này. Theo kế hoạch này, có 12.562 xã ở 38/73 tỉnh được xếp vào loại xã nghèo và được coi là mục tiêu được sự quan tâm đặc biệt. Các khu vực mục tiêu được mở rộng trong kế hoạch 5 năm lần thứ 6 (1987 -91). Thêm nhiều nguồn lực đã được chuyển hướng sang những khu vực này để đáp ứng các nhu cầu cơ bản, y tế, giáo dục và các dự án phát triển nông thôn khác.

Kế hoạch 5 năm lần thứ 7 (1992 - 96) thừa nhận rằng nạn nghèo khổ lan rộng ở các khu vực nông thôn, với số dân khoảng 15 triệu tức là vào khoảng 25 % tổng số dân. Do đó cần có thêm nỗ lực nữa để giải quyết việc phân phối thu nhập của dân chúng.

Để phù hợp với kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế của đất nước chính phủ đã dành một khoản tiền tương đối lớn cho các dự án phát triển nông thôn. Trong tài khoá 1992 (1.10.91 - 30.09.92), ngân sách cho các dự án phát triển nông thôn lên tới 55.378 triệu бат (2.215 triệu US \$). Ngân sách này được coi như dùng cho các hoạt động phát triển nông thôn, như cơ cấu hạ tầng kinh tế, phát triển nguồn nhân lực

và bảo vệ môi trường. Ngân sách hiện tại cho tài khoá 1994 (1.10.93 - 30.09.94) dành 133,1 tỷ бат cho các dự án phát triển nông thôn. Số tiền này chiếm khoảng 21,3 % của tổng ngân sách.

Điều này được thể hiện ra như thế nào trong thực tế ở nông thôn ? Thực sự đã có hàng trăm nghìn dự án phát triển nông thôn trải ra trên khắp đất nước. Một số dự án được đề xuất ra và được chuẩn y ở các cấp xã, huyện hoặc tỉnh, còn một số khác ở cấp chính phủ trung ương. Đây là một số ví dụ về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế ở nông thôn.

2.1. Hiện tại có 7 xí nghiệp nhà nước được thành lập để thúc đẩy công cuộc phát triển kinh tế, xã hội ở các khu vực nông thôn.

2.2. Chương trình cải cách ruộng đất được chính phủ hiện tại tiếp cho thêm sinh khí. Trong tài khoá kết thúc 30.9.93 chính phủ phân phối 4 triệu 53 rai đất (khoảng 1 triệu 81 ê-cơ) cho những nông dân không có ruộng đất. Mục tiêu đề ra cho tài khoá 1994 là 6 triệu rai.

2.3. Kế hoạch 5 năm lần thứ 7 hiện thời dành nhiều nỗ lực hơn cho việc nâng cao cơ cấu hạ tầng : thủy lợi, vận tải, điện khí hoá .v.v... Nhiều biện pháp được áp dụng để phổ biến thông tin cho các nông dân về kiến thức kỹ thuật và quản lý.

2.4. Các kế hoạch đảm bảo giá được áp dụng để nâng giá của một số nông phẩm như gạo, đường, sắn và cao su. Thật là nghịch lý là trong khi người nông dân muốn được tự do trồng loại cây nào mà họ thích thì họ vẫn trông đợi chính

phủ can thiệp để đảm bảo giá cho nông phẩm của họ. Nếu không thế thì họ sẽ tổ chức và tập hợp lại để chống đối chính phủ. Để thoát ra khỏi vướng mắc chính trị này, chính phủ sẽ phải ra sức tìm kiếm các thị trường nước ngoài.

2.5. Trong ngành chăn nuôi, sự can thiệp của chính phủ còn phức tạp hơn. Nuôi gà, trâu, bò, lợn đòi hỏi có sự giúp đỡ của Vụ chăn nuôi thuộc Bộ Nông nghiệp về kỹ thuật lấy giống, thú y, tín dụng nông nghiệp và về nâng cao hàng rào thuế quan đối với nhập khẩu. Ví dụ, hiện nay thuế nhập khẩu thịt là 60 % giá trên thị trường cộng với khoản bổ sung 5 bát một ki-lô phi nhập khẩu, đối với ngành sản xuất sữa, chính phủ đã thành lập ra Sở khuyến khích sản xuất sữa vào năm 1971. Tổ chức này giúp cho các nông dân sản xuất sữa có thể dành được tín dụng nông nghiệp của Ngân hàng Nông dân Thái, có được kỹ thuật lấy giống, thuốc thú y. Các nhà nhập khẩu sữa không những phải trả thuế nhập khẩu mà còn phải mua sản phẩm sữa trong nước, 20 đơn vị trọng lượng với mỗi đơn vị sữa bột nhập khẩu.

2.6. Sự can thiệp của chính phủ trong khu vực nông nghiệp không phải bao giờ cũng có lợi cho nông dân tuy điều đó cũng hiếm. Thí dụ nổi bật nhất là giá gạo đặc biệt. Biện pháp này đưa ra ngay sau Thế chiến thứ II. Mục đích là để giữ giá gạo trong nước thấp - như vậy có lợi cho các khu vực phi nông nghiệp và mặc nhiên nâng giá gạo Thái xuất khẩu. Hậu quả thật là sâu rộng : các nông gia thu nhập thấp, các khu vực công nghiệp và dịch vụ không những được ăn gạo rẻ mà còn được sử dụng số nhân công dư thừa với giá rẻ mạt của khu vực nông nghiệp. Chính sách giá gạo đặc biệt kéo dài đến năm 1987.

3. Khu vực thương mại và dịch vụ.

Các tổ chức thương mại, du lịch và tài chính nằm trong khu vực này. Các nhà doanh nghiệp lớn như chủ ngân hàng có ảnh hưởng chính trị lớn vì họ hay có mối quan hệ gần gũi với các nhà hoạch định chính sách quốc gia. Chính phủ cần giữ vai trò tương đối hạn chế trong khu vực này.

Trong ngành ngân hàng, chính phủ có tổ chức 4 ngân hàng thương mại : Ngân hàng Tiết kiệm quốc gia nhằm thu hút số vốn tích lũy, Ngân hàng Nhà cửa chính phủ nhằm giúp cho những nhóm dân cư có thu nhập thấp và trung bình có thể có được nhà. Ngân hàng Nông dân Thái có nhiệm vụ đặc biệt thúc đẩy năng suất và phúc lợi của nông dân. Chỉ riêng có ngân hàng Krung Thái là hoạt động giống như vô số các ngân hàng thương mại tư nhân nhưng nó được đặc quyền hơn các ngân hàng khác ở chỗ được xử lý các doanh vụ tài chính của chính phủ. Các ngân hàng của chính phủ không đe dọa gì công việc làm ăn béo bở của ngành ngân hàng tư nhân.

Có ba xí nghiệp nhà nước được lập nên để thúc đẩy ngành du lịch và khách sạn. Tiền vốn của họ rút từ thu nhập của chính phủ nhưng hoạt động của họ không làm lợi cho ngành du lịch. Các doanh nghiệp khách sạn lớn được những đặc quyền để mở mang. Người ta đang còn tranh cãi xem liệu cái nhóm có thu nhập cao này có xứng đáng được hưởng một sự ưu đãi như vậy của chính phủ hay không ?

Trong khu vực thương mại, sự can thiệp của chính phủ giữ ở mức tối thiểu. Có 4 xí nghiệp thương mại nhà nước được lập ra dưới quyền Bộ Thương mại, ba trong số này là các công ty cấp tỉnh chuyên về buôn bán quy mô nhỏ. Công

ty còn lại tên là tổ chức kho hàng nhà nước có vai trò hoạt động toàn quốc, có đôi chút trọng lượng với tư cách là cơ chế định giá cả đối với các mặt hàng quan trọng như phân bón chẳng hạn. Một cơ chế định giá tương tự nữa của chính phủ đối với sản phẩm dầu lửa là Sở dầu lửa Thái Lan.

Nói tóm lại, Thái Lan luôn luôn duy trì chế độ tự do mậu dịch. Một số sản phẩm đôi khi phải chịu sự kiểm soát giá cả (như dầu lửa, thịt lợn, phân bón) nhưng thời đại đó hình như đã qua rồi. Chính phủ đôi khi sử dụng hệ thống thuế hoặc tiền tệ để thúc đẩy hoặc làm nán lòng xuất khẩu hoặc nhập khẩu. Thỉnh thoảng người ta cũng áp dụng việc hạ giá đồng бат nhưng biện pháp này cũng như các biện pháp khác đang sắp trở thành chuyện quá khứ, mặc dù chính phủ vẫn còn giữ những biện pháp đó như là các bộ phận quyền lực của chính phủ.

4. Cơ cấu hạ tầng kinh tế.

Cơ cấu hạ tầng gồm có giao thông bưu chính, vận tải thủy lợi, cấp nước, cấp điện. Chính phủ có một vai trò quan trọng trong khu vực này.

Giao thông các loại và vận tải vẫn được hưởng ưu tiên cao trong tất cả các kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế kể từ năm 1961. Điều này được chứng minh rõ ràng trong số lượng các xí nghiệp nhà nước (14 xí nghiệp) được lập ra để thúc đẩy hoặc tạo thuận lợi cho công cuộc tăng trưởng kinh tế, đa số trong các xí nghiệp này đặt dưới sự giám sát của Bộ Nội vụ. Phần lớn các xí nghiệp này làm ra lợi nhuận, ví dụ Sở Điện Thành phố, Sở điện cấp tỉnh, Hàng không Thái, Tổ chức điện thoại Thái Lan. Một số khác sở dĩ tồn tại được là nhờ có trợ cấp lớn của chính phủ như Sở quá

cảnh Bangkok, Sở Hoá xa nhà nước Thái Lan. Người ta đặt ra câu hỏi là liệu chính phủ vốn chủ trương xí nghiệp tự do, có giữ lại sở giao thông bưu chính Thái Lan không ? Sở này đang điều hành một hãng thông tấn một đài vô tuyến truyền hình và một mạng lưới phát thanh radio.

Hệ thống thuỷ lợi vẫn do Vụ Thuỷ lợi thuộc Bộ Nông nghiệp và hợp tác xã nông nghiệp nắm. Khi chính phủ xây dựng một cái đập, bao giờ họ cũng đặt ra một mục tiêu là cái đập này sẽ phải mang lại một hệ thống thuỷ lợi cho người nghèo thiếu thốn ở nông thôn. Nhưng phần này của lời hứa hẹn không phải bao giờ cũng được thực hiện. Hơn nữa do người ta ngày càng lo lắng đến các tác động đối với môi trường nên cũng gây ra khó khăn cho chính phủ trong việc đề xuất ra bất cứ một dự án đập mới nào hoặc hồ chứa nước nào. Nhu cầu tiêu thụ nước đang gia tăng của dân đô thị đã mang lại đủ lý do cho Sở công trình nước đô thị và Sở công trình nước cấp tỉnh để mở rộng hoạt động của họ ở khắp cả nước. Hiện nay người ta lại nêu lên câu hỏi mới là phải chăng cứ để cho khu vực tư nhân làm công trình này thì sẽ tốt hơn để cho các xí nghiệp nhà nước làm ?

Cũng có những thắc mắc về việc chính phủ tham gia vào các công việc kinh doanh về cung cấp điện và nhà cửa. Hiện nay có tới 5 xí nghiệp nhà nước tham gia trong các khu vực này. Lúc đầu việc cung cấp điện là do chính phủ phụ trách một phần vì những lý do an ninh. Nhưng vì công việc này đã trở nên một nguồn thu nhập quan trọng của chính phủ nên những cân nhắc về thương mại có thể lấn át hơn. Sở Nhà cửa quốc gia là một tổ chức mở rộng của hệ thống phúc lợi công cộng. Mục tiêu không phải để kiếm lợi nhuận mà là

để cung cấp nhà ở cho các nhóm có thu nhập trung bình và thấp đặc biệt là các công chức chính phủ cấp thấp. Dự án phát triển công nghiệp trên bờ biển phía Đông đòi hỏi có những tài nguyên khổng lồ dành cho cơ sở hạ tầng. Người ta đã huy động được những khoản cho vay lớn của nước ngoài cho dự án này. Xét đến cùng, tiền này cũng là do người đóng thuế trả. Câu hỏi thường được tranh cãi là : liệu người giàu có xứng đáng được hưởng sự ủng hộ nhiều như vậy của người dân đóng thuế hay không ? Câu trả lời là có nếu như người ta tin vào học thuyết nhỏ giọt. Dù sao, đây vẫn là đường lối tiếp cận của tư bản đối với công cuộc phát triển kinh tế. Chính phủ phải cung cấp cơ cấu hạ tầng đến mức nào cho cộng đồng và ai được hưởng cái gì, điều đó vẫn còn là một đề tài phải tranh cãi.

NHỮNG GIỚI HẠN CỦA VAI TRÒ CHÍNH PHỦ

Cũng như các chính phủ khác, chính phủ Thái đã can thiệp vào nền kinh tế theo một số kiểu cách. Trên thực tế, nhiều hoạt động của các bộ khác nhau đi theo hướng của kinh tế. Mỗi khi một vấn đề nảy sinh và chính phủ đồng ý coi đấy là một vấn đề kinh tế cần có một tổ chức đặc biệt để phụ trách nó thì liền sau đó người ta lập ra một xí nghiệp nhà nước. Những lý do viện ra để ủng hộ việc này có nhiều, ví dụ : lý do an ninh, tính linh hoạt mềm dẻo trong quản lý, những đòi hỏi của giới độc quyền v.v. Do đó xí nghiệp nhà nước trở thành tượng trưng cho sự can thiệp của chính phủ vào công cuộc phát triển kinh tế.

Các thuyết về quyền sở hữu và sự chọn lựa công khai đều cho rằng các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thường kém hiệu quả hơn các xí nghiệp tư nhân. Sự kém hiệu quả này

chủ yếu do những luật lệ quy định phức tạp của chính phủ và sự quản lý kém hiệu lực. Kết luận chung cho rằng xí nghiệp nhà nước sở hữu chỉ bòn rút tiền của ngân sách chính phủ. Hình ảnh này cũng đúng với hoàn cảnh ở Thái Lan.

Những điều này không phải bao giờ cũng đúng. Một công trình nghiên cứu do tiến sĩ Kraigudht Dhiratagakinant chủ trì (Khoa Kinh tế học, Đại học Chulalongkorn) nêu ra là trong năm 1986 bản kết toán của 64 xí nghiệp nhà nước (trong tổng số 67) cho thấy có một dư trội là 15.841,78 triệu бат (633,76 triệu US \$). Chỉ có 16 xí nghiệp nhà nước tức 25 % số xí nghiệp nhà nước bị thâm thụt thật sự ⁽¹⁾, và tổng số thâm thụt chỉ bằng 14 % của tổng lợi nhuận. Dù sao hình ảnh của xí nghiệp nhà nước cũng vẫn là kém cỏi. Tại sao vậy ? Khu vực tư nhân coi xí nghiệp nhà nước là đối thủ của mình và tập trung chiến tranh tâm lý nhằm vào họ. Ngoài ra, còn có một xu hướng chống chính phủ và dân chúng có xu hướng tin vào lời tiên báo có tính tiêu cực hơn là lời tiên báo có tính tích cực. Vì thế, trong vài năm gần đây, khi áp lực chống lại quyền sở hữu của nhà nước lên mạnh, một số xí nghiệp nhà nước ở Thái Lan đang trên quá trình vật lộn để sống còn.

1. Tư nhân hoá.

Nghĩa là hạn chế sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế và chuyển các tài sản thuộc khu vực nhà nước sang khu vực

(1) Xem bản báo cáo nghiên cứu của Kraigudht Dhiratayakinant " Các xí nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Thái : Hiện nay và triển vọng trong tương lai ". Một thập kỷ của nền kinh tế Thái Thanes Kongprasent xuất bản (Nhà xuất bản Viện Phát triển Thái Lan, 1993, tr. 156 - 181).

tư nhân, và kìm hãm không để thiết lập những xí nghiệp nhà nước mới nữa. Điều này có thể làm được bằng cách bán chúng đi thông qua các đợt phát hành cổ phiếu từng phần hoặc toàn bộ.

Trong 10 năm gần đây, tư nhân hoá đã trở thành hợp mốt. Chắc nó sẽ còn tiếp tục suốt thập niên 1990.

Ở Thái, chính phủ ở mức độ nào đó, đã đi theo trào lưu quốc tế, đặt ra mục tiêu là giảm bớt vai trò của chính phủ trong ngành kinh doanh. Chính phủ đã công nhận rằng bộ máy phát triển kinh tế phải là khu vực tư nhân hoá chứ không phải là chính phủ. Việc này đã được sự ủng hộ rộng rãi chủ yếu do một số yếu tố. Trước tiên, khu vực tư nhân hiện nay đã đủ mạnh. Thứ hai, một số dự án mới đòi hỏi quá nhiều vốn khiến chính phủ không thể đưa vào ngân sách. Thứ ba, lợi ích của an ninh quốc gia không còn được giải thích một cách rộng rãi như trước kia. Tuy nhiên, các xí nghiệp nhà nước sẽ được loại bỏ trên cơ sở lựa chọn và theo kế hoạch từng giai đoạn.

Về vận chuyển hàng không, các đường bay quốc tế của Thái đều do Công ty trách nhiệm hữu hạn Hàng không Thái cai quản. Cho đến 1992 nó vẫn do không lực Thái bao trùm với tư lệnh không lực là chủ tịch (mặc nhiên) của hội đồng quản trị. Chính phủ Anand đã thành công trong việc tư nhân hoá một phần của Hãng Hàng không Thái : 100 triệu trong tổng số 300 triệu cổ phần đã bán cho công chúng. Lần đầu tiên một người dân sự được chỉ định làm chủ tịch hội đồng quản trị. Dù sao, chính phủ vẫn là cổ đông lớn nhất và do đó vẫn giữ quyền kiểm soát đối với công ty công tư hợp doanh này.

Về hàng hải, Hải quân vẫn còn nắm Sở Bến Cảng của Thái và tư lệnh hải quân vẫn là chủ tịch (mặc nhiên) của hội đồng quản trị của xí nghiệp nhà nước này. Tuy nhiên ngày 3-12-91 Chính phủ Anand quyết định tách cảng thương mại Laem Chabeng ra khỏi cấu trúc hành chính của Sở Bến Cảng của Thái Lan. Việc này đã dứt khoát chấm dứt quyền kiểm soát của hải quân đối với cảng mới, những địa vị của cảng với tính cách là một xí nghiệp thuần túy quốc doanh hoặc một xí nghiệp công tư hợp doanh với sự giám sát của Bộ Tài chính hoặc Bộ Giao thông Bưu chính - vẫn chưa rõ ràng. Hệ thống vận chuyển của Bangkok đã được chính phủ Kukrit quốc hữu hoá vào khoảng năm 1975 và kể từ đó hệ thống này hoạt động với những khoản trợ cấp của chính phủ. Trong những năm mới đây chính phủ vẫn mong muốn phi quốc hữu hoá Sở Quá cảnh Bangkok nhưng không làm được điều đó vì những lý do sẽ được giải thích sau. Dù sao chính phủ cũng đã quyết định hạn chế sự phát triển Sở Quá cảnh. Vì vậy, nhiều dự án mới về quá cảnh khối hàng lớn sẽ mang hình thức những xí nghiệp tư nhân. Ngày 7-2-92 chính phủ ký một hợp đồng với công ty trách nhiệm hữu hạn Lavalin để liên doanh thành lập Công ty trách nhiệm hữu hạn Bangkok Skytrain. Trong tổng số vốn đầu tư 68.000 triệu бат, chính phủ đồng ý chỉ có 25 % số cổ phần.

Dịch vụ điện thoại do xí nghiệp nhà nước " Tổ chức Điện thoại Thái Lan " phụ trách. Người ta đã thừa nhận rằng chính phủ được trao độc quyền ngành kinh doanh này vì những lý do an ninh và do cần bảo đảm tính ổn định của dịch vụ (theo luật, đình công của công nhân các xí nghiệp nhà nước bị ngăn cấm). Ngày nay, những mối quan tâm đó

không còn là lý do chủ yếu nữa. Chính phủ Anand I (3/91 - 4/92) đã ký một hợp đồng dành 2 triệu đường dây dịch vụ điện thoại khu vực Bangkok cho một công ty tư nhân (C.P). Một triệu đường dây nữa phục vụ khắp nước bên ngoài Bangkok được trao cho công ty tư nhân Roxley trong thời chính phủ Anand II.

2. Những vấn đề và triển vọng

Theo lý thuyết việc tư nhân hoá có thể thực hiện dưới nhiều hình thức thông qua nhiều quá trình khác nhau. Trong thực hành thì điều này không phải là dễ dàng. Kể từ 1980 Thái Lan mới chỉ loại bỏ được 7 xí nghiệp nhà nước. Hai xí nghiệp khác được tư nhân hoá bằng cách bán đi hơn 50 % số cổ phần cho các cổ đông tư nhân. Khoảng 10 xí nghiệp nhà nước khác đã bán đi một phần số cổ phần hoặc những bộ phận của xí nghiệp trong khi vẫn giữ lại số lớn cổ phần hoặc những bộ phận quan trọng. Những hạn chế này là do có một số điều cần nhắc.

Trước hết thường hay có một sự chống đối mạnh mẽ của những người làm công. Những người này lo sợ bị mất những phúc lợi phụ và sự ổn định của công ăn việc làm. Thêm vào đó, còn có quyền lợi bất di bất dịch của các cơ quan chính phủ phụ trách trông nom các xí nghiệp nhà nước. Đây là một minh họa thích hợp cho trường hợp Sở Quá Cảnh khối lớn ở Bangkok.

Thứ hai, chính phủ phải thận trọng. Một số xí nghiệp nhà nước hoạt động với tính cách là phương diện điều chỉnh giá cả trong thị trường tự do để ngăn ngừa nạn độc quyền của giới đại doanh nghiệp. Việc duy trì Sở Dầu lửa Thái Lan là một minh họa.

Thứ ba, một số xí nghiệp nhà nước được duy trì mặc dù thành tích kém cỏi với những thâm thụt ngân sách. Điều này là do có những cân nhắc chính trị và do đây là loại kinh doanh nhằm đem lại phúc lợi. Sở Hoà xa nhà nước Thái Lan là một minh họa.

Thứ tư, khu vực tư nhân ở Thái Lan hùng mạnh về kinh tế và chính trị. Họ có quan hệ mật thiết với mỗi chính phủ. Họ yêu cầu được hoàn toàn tự do điều hành công việc kinh doanh của họ nhưng đồng thời họ luôn cần có một cơ cấu hạ tầng hạng nhất do chính phủ cung cấp. Do đó không phải lúc nào họ cũng có thể làm tốt hơn chính phủ nếu như có xét đến quyền lợi của người tiêu thụ.

Dù sao, tư nhân hoá cũng vẫn là xu hướng cho tương lai. Quyền lực và chính trị vẫn đang lấn át các lý lẽ. Trong điều kiện như thế, chính phủ phải tìm ra những biện pháp đảm bảo có một nước tối thiểu về an ninh quốc gia, về sự ổn định và về sự công bằng trong cạnh tranh kinh doanh.

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH THỊ TRƯỜNG HOÁ TỪNG BƯỚC: Kinh nghiệm gần đây của Indônêsiá

DJISMAN S. SIMANDJUNTAK

Trường Đại học Quản lý Prasetiya Mulya

Jakarta, Indônêsiá

Lời giới thiệu

Trong một thời kỳ tương đối ngắn từ khi giành được độc lập, Indônêsiá đã trải qua những giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau. Hiến pháp 1945 đã tạo một nền tảng chính thức cho vai trò kinh tế mạnh mẽ của nhà nước, trong đó có một điều quy định bắt buộc là các ngành công nghiệp có liên quan mật thiết tới sinh kế của dân chúng phải được đặt dưới sự kiểm soát của nhà nước. Qua việc quốc hữu hoá các công ty nước ngoài vào cuối những năm 1950, những doanh nghiệp thuộc khu vực công cộng nổi lên như một thành phần chủ yếu trong nền kinh tế. Ngay sau công cuộc quốc hữu hoá này, một nền kinh tế kế hoạch hoá kiểu mềm, hay còn gọi là nền

kinh tế có hướng dẫn đã được vận hành. Sau hậu quả thảm hại của nền kinh tế có hướng dẫn này, cùng với thất bại của Đảng Cộng sản Indônêsi-a vào giữa những năm 1960, một chính sách thực dụng thiên về sự tham gia mạnh mẽ hơn của khu vực tư nhân được công bố vào năm 1967. Đối với việc kiểm soát của nhà nước về các nguồn dầu và khí, cú sốc này, và cú sốc tiếp theo từ 1979 - 1981 đã cải thiện mạnh mẽ tình trạng nguồn cho chính phủ.

Cùng với những khoản vay nước ngoài, số tiền thu từ dầu mỏ đã cho phép chính phủ thực hiện việc đầu tư lớn và gia tốc đối với khu vực công cộng. Tuy nhiên, của thiên nào rồi cũng phải trả địa. Giá dầu tụt xuống năm 1982, rồi một lần nữa năm 1986. Một quá trình điều chỉnh ngay lập tức được tiến hành, trong đó, một bộ phận rất quan trọng là thị trường hoá. Từng bước, các lực lượng chống cạnh tranh được tháo bỏ. Nhờ sự hỗ trợ của luồng vốn vay khổng lồ và một môi trường quốc tế tương đối thuận lợi, quá trình thị trường hoá đã đưa nền kinh tế trở lại con đường tăng trưởng nhanh, đi đôi với một vài thay đổi quan trọng trong cơ cấu. Tuy nhiên, trong phát triển kinh tế thì chẳng có cái gì như là một sự may mắn hoàn toàn. Năm 1989, Indônêsi-a trải qua một thời kỳ quá nóng khi Indônêsi-a bắt đầu bàn thảo về kế hoạch phát triển 5 năm lần thứ sáu (1994—1999) và kế hoạch phát triển 25 năm lần thứ hai, vô số vấn đề về phân phối sai càng nổi lên. Vì thế, cuối năm 1993, Indônêsi-a bị ám ảnh bởi khái niệm về sự phát triển có thể duy trì được mà trong đó quan trọng là nghiên cứu về một cán cân mới giữa nhà nước và thị trường.

CÁC HÌNH THAI CAN THIỆP CỦA NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ INDÔNÊSIA

Vào cuối những năm 1970, một trong những đặc trưng chủ yếu của nền kinh tế Indônêsia là có sự kiểm soát mạnh mẽ của nhà nước đối với vấn đề sở hữu và hướng dẫn chính sách. Theo đường lối chủ nghĩa xã hội về khí đốt và nước do nhóm Fabian Society chủ trương, các ngành công nghiệp khổng lồ được kiểm soát bằng sở hữu độc quyền. Chúng bao gồm các nguồn tài nguyên thiên nhiên quan trọng như dầu khí và những nguồn khoáng sản khác, các công trình và dịch vụ công cộng, cùng với các ngành công nghiệp nặng như các nhà máy luyện kim, hoá chất cơ bản và xi măng. Thêm vào đó, các doanh nghiệp nhà nước cũng cạnh tranh với doanh nghiệp tư nhân trong một số ngành như dệt, giấy, điện tử và chế tạo máy, cũng như trong các hoạt động dịch vụ như tài chính, thương mại, khách sạn và y tế.

Phạm vi rộng lớn của sở hữu nhà nước trong nền kinh tế Indônêsia không thể giải thích được một cách thoả đáng trong khuôn khổ lý thuyết. Trong một số trường hợp như cơ sở hạ tầng đường sá, thất bại thị trường trong sử dụng đã chứng tỏ sự kiểm soát quyền sở hữu như thế là đúng đắn. Trong những trường hợp quan trọng khác như điện chẳng hạn thì sự tồn tại độc quyền về tự nhiên là một lý do vững chắc của sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, khi tiến bộ kỹ thuật làm cho những vấn đề về tính chất không thể phân chia ngày càng trở nên không quan trọng — tiến bộ trong điện thoại, và nhà máy điện có công suất nhỏ đã giải quyết được căn bản những vấn đề này — thì ngay cả độc quyền đối với các nguồn thiên nhiên với tư cách là sự biện minh cho sở

hữu nhà nước, cũng đã bị thách thức. Hơn nữa, lý luận về sở hữu nhà nước lại, thường che đậy hệ tư tưởng. Sự thực rằng sở hữu nhà nước ở Indônêsi-a mở rộng hơn nhiều so với sở hữu cộng đồng và sở hữu tập thể cho dù hiến pháp lại thiên về hai hình thức sau hơn, chính là kết quả của kinh nghiệm thực tiễn chứ không phải của việc nghiên cứu lý luận.

Lịch sử có một vị trí rất quan trọng trong kinh tế học. Lựa chọn công nghệ, lựa chọn sự phân bổ và nhiều quyết định quan trọng khác không nhất thiết là sản phẩm của một khái quát lý luận triết để. Sở hữu nhà nước trong nền kinh tế Indônêsi-a cũng có thể được lý giải dễ dàng hơn bằng việc sử dụng bối cảnh lịch sử. Cuộc đấu tranh giành độc lập trong bối cảnh Indônêsi-a cũng chính là một cuộc đấu tranh chống lại chủ nghĩa tư bản mà ở một mức độ lớn nó là loại vũ khí kinh tế của chủ nghĩa thực dân. Việc quốc hữu hoá các công ty nước ngoài vào cuối những năm 1950 cũng liên quan tới việc chính phủ Hà Lan từ chối thừa nhận Irian Jaya là một bộ phận không thể thiếu được của Indônêsi-a. Tình trạng không có các doanh nhân bản địa trong thời thuộc địa đã thúc đẩy một chính sách tích cực nhằm chữa chạy bệnh hoạn đó. Doanh nghiệp nhà nước là một phần trong chương trình tạo lập lực lượng các doanh nghiệp bản địa này. Vào những năm 1950 một chương trình được ban bố nhằm tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các doanh nghiệp tư nhân trong nước với sự hỗ trợ của chính phủ dưới hình thức những ưu đãi về các nguồn tài chính, về các nguyên liệu quý hiếm, sự bao mua và cấp giấy phép nhập khẩu của chính phủ. Cho đến nay, chương trình này chẳng mang đến sự đột phá nào. Tỷ trọng người Indônêsi-a bản địa trong sở hữu doanh nghiệp

về cơ bản vẫn được xem là quá nhỏ bé. Để làm tăng tỷ trọng này chắc chắn là phải tiếp tục tác động tới việc hoạch định chính sách kinh tế ở Indônêsia trong một thời gian dài sắp tới.

Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế còn chịu sự tác động bởi tình trạng các nguồn tài nguyên mà chính phủ đang gặp phải. Nguồn tài nguyên mà bất lợi có nghĩa là sự can thiệp sẽ bớt sâu sắc hơn, mặc dù mong muốn có thể không phải thế. Trái lại tài nguyên dồi dào phong phú sẽ cho phép chính phủ triển khai sự hiện diện của mình thậm chí là quá mức cần thiết. Khi giá dầu tăng vọt vào những năm 1970, doanh nghiệp nhà nước của Indônêsia đã trải qua một làn sóng mở mang mới. Các xí nghiệp hiện có đã bắt tay vào một chương trình mở rộng tăng tiến. Pertamina trở thành một trong những Conglomeration lớn đầu tiên của Indônêsia bằng sự thâm nhập vào một dải rộng các ngành kinh doanh ngoài dầu mỏ như vận tải đường không, vận tải biển, khách sạn, bệnh viện và bất động sản. Chỉ đến giữa những năm 1970 khi việc không thể duy trì về tài chính của nó đã trở thành hiển nhiên thì sự bành trướng đó mới bị kìm lại. Mở rộng năng lực sản xuất một cách căn bản đối với các xí nghiệp nhà nước còn diễn ra trong các lĩnh vực đóng tàu, máy bay, phân bón, xi măng, máy móc và một số dịch vụ, đặc biệt là vận tải hàng không và vận chuyển hành khách biển.

Trên thực tế, các nguồn lực cần để lập ra những doanh nghiệp nào đó được xem là quá lớn đối với khu vực tư nhân. Vì vậy xí nghiệp nhà nước được dành cho một vai trò tiên

phong. Trong một số trường hợp những ngành công nghiệp nặng rất mới mẻ đối với Indônêsi-a. Khả năng của chúng rất đáng nghi ngờ nếu phải đương đầu với sự cạnh tranh mở cửa.

Lập luận phổ biến nhất về một nhà nước năng động trong một nền kinh tế đang phát triển được kết hợp với lập luận về nền công nghiệp non trẻ. Đối với Indônêsi-a vai trò tích cực này được thực hiện bằng cả quyền sở hữu lẫn vô số những quy định nhiều đến mức làm giảm — trong một số trường hợp thậm chí là đàn áp — sự cạnh tranh nhằm làm dễ dàng hơn cho sự phát triển của những nhân tố mới. Người ta có thể đảo ngược lập luận về nền công nghiệp non trẻ để ủng hộ sự can thiệp của chính phủ vào các ngành đang lão hoá hoặc đang suy yếu. Sự tham gia sở hữu của chính phủ Indônêsi-a trong một số doanh nghiệp nhất định phần nào là kết quả của những chương trình giải thoát. Sự tiếp quản kiểu đó thường diễn ra trong lĩnh vực tài chính, nhất là ngân hàng, cả trong sản xuất cũng có mặc dù ít phổ biến hơn. Lập luận về nền công nghiệp non trẻ và lập luận về nền công nghiệp già cỗi đã kết hợp với nhau qua nhiều năm mà hậu quả là một chế độ khuyến khích cực kỳ méo mó ở Indônêsi-a. Trong một số ngành công nghiệp quan trọng, giá cả các yếu tố sản xuất và hàng hoá đã và vẫn đang chịu sự kiểm soát của chính phủ. Trên thị trường lao động tồn tại một mức tiền công tối thiểu mà tính hiệu quả của nó rất đáng ngờ. Lãi suất cũng được các quan chức phụ trách tiền tệ cố định lại cho đến đầu năm 1983. Trong thời kỳ lạm phát cao những năm 1970, sự khống chế lãi suất này thường xuyên gây ra mức lãi suất thực âm đối với cả tiền gửi lẫn tiền cho vay.

Giá cố định mang tính chất hành chính được vận dụng trong nhiên liệu, điện, giao thông công cộng và viễn thông, trong khi giá linh hoạt được duy trì với gạo có sự can thiệp đáng sau, khi giá thị trường đe dọa đi chệch khỏi đường ngầm được xác định có tính định kỳ. Đối với xi măng thì giá chỉ định được áp dụng. Tóm lại, kiểm soát giá cả luôn luôn là một công cụ chính sách được ủng hộ ở Indônêsi-a, được theo đuổi bằng nhiều mục tiêu hiểm khi thoả mãn được đồng thời. Chẳng hạn, những công trình nghiên cứu về trợ cấp nhiên liệu và giáo dục đại học đã cho thấy lợi ích của những khoản trợ cấp này chủ yếu là do một nhóm có thu nhập cao được hưởng, trong khi những chi phí cho sự sai lệch méo mó thì vương vãi khắp trong toàn bộ nền kinh tế.

Cấp giấy phép đầu tư có vai trò như một kênh chủ đạo qua đó chính phủ thực thi sự tác động mạnh mẽ trong nền kinh tế. Trước đây hàng năm chính phủ Indônêsi-a thường ban hành một danh mục ưu tiên đầu tư trong đó nêu cụ thể những khu vực nào là tự do và phải chịu những điều kiện nào đó đối với đầu tư mới, và những khu vực nào bị cấm. Các điều kiện để vào đầu tư gồm có quy mô vốn, địa phương được đề xuất, hàm lượng địa phương và tính thống nhất của dự án đề nghị. Trong một số ngành thì công suất sản xuất thậm chí cũng là một vấn đề để cấp giấy phép. Một giấy phép đầu tư chỉ có hiệu lực cho năng lực sản xuất được ghi trên giấy phép đó. Nếu người sản xuất muốn sản xuất nhiều hơn thế thì phải có những giấy phép bổ sung nữa. Vì những lý do khác nhau, trong ngân hàng cũng có kiểu kiểm soát tương tự. Mở rộng tín dụng phải khống chế lãi suất. Một ngân hàng thương mại chỉ có thể mở rộng cho vay đến mức

trần được cố định trên cơ sở hàng năm do các cơ quan phụ trách tiền tệ. Những khuyến khích như quyền nhập khẩu miễn thuế nguyên liệu và hàng hoá tư bản được thực hiện có điều kiện đối với hoạt động xuất khẩu. Đối với đầu tư nước ngoài (ở Indônêsia có nghĩa là liên doanh) còn có những yêu cầu bổ sung nữa, bao gồm tài sản địa phương chiếm tỷ trọng trội hơn và có sự cam kết thay thế người nước ngoài bằng người Indônêsia.

Cấp giấy phép đầu tư mà mục đích là tạo cho những người mới đến lần đầu một lợi thế cạnh tranh so với người đến trước, đòi hỏi sự nâng đỡ của chính sách mậu dịch để có thể đem lại hiệu quả. Sự nâng đỡ này qua hình thức là các hàng rào thuế quan và phi thuế quan. Năm 1985, mức thuế quan ở Indônêsia cực kỳ cao, thậm chí một số mặt hàng bị cấm hẳn. Cũng thời gian đó, một chế độ cấp giấy phép nhập khẩu cực kỳ hạn chế được duy trì. Nhập khẩu một số đầu vào được dành ngoại lệ cho những đơn vị sản xuất cần đến đầu vào này cho sản xuất của họ. Nhập khẩu một số sản phẩm cuối cùng là quyền ngoại lệ của những đơn vị sản xuất có quyền lấp rấp trong nước những sản phẩm tương tự. Đại lý nhập khẩu độc quyền cũng đều phải xin giấy phép. Ví dụ trong ngành ô tô, một công ty của địa phương có thể là một hãng độc quyền nhiều nhãn hiệu. Các sản phẩm mà ở nơi khác phải cạnh tranh ác liệt thì lại rất quen thuộc ở Indônêsia.

Cùng với mức thuế quan rất cao thì việc cấp giấy phép nhập khẩu phức hợp này tạo ra một mức độ bảo hộ thực tế cũng rất cao. Các nhà sản xuất có đặc quyền đã bóp nặn được vô khối tiền thuế phi sản xuất từ hệ thống khuyến khích

cực kỳ méo mó này mà chi phí là do người sử dụng phải trả. Thêm nữa, xuất khẩu trở nên hoàn toàn không hấp dẫn ở những ngành mà méo mó ở mức độ cao. Lãi do doanh thu địa phương cao một cách giả tạo mà xuất khẩu không thể bị được. Môi trường trở nên không thân thiện với người mới đến, và tổ hợp (conglomeration) mọc lên như nấm.

THỊ TRƯỜNG HOA, TƯ NHÂN HOA, PHI HÀNH CHÍNH HOA

Trong ba mươi năm đầu của nền độc lập Indônêsia, vai trò kinh tế tích cực của nhà nước ít gặp phải thách thức. Thành tựu kinh tế tổng thể trong những năm 1970 tương đối vững chắc với mức tăng trưởng GDP duy trì được 7% hàng năm, chỉ trừ hai năm 1975 và 1979 dưới 6%. Cái thực tế là sự méo mó nghiêm trọng của hệ thống khuyến khích đang tác động xấu đến xuất khẩu của đa số các ngành công nghiệp không liên quan gì tới chính sách hiện thời. Lợi nhuận do xuất khẩu dầu mỏ và những hàng hoá sơ cấp khác nhất là gỗ đủ mạnh để giữ cho thâm hụt tài khoản vãng lai ở mức có thể duy trì được.

Bắt đầu từ 1982 Indônêsia phải đối mặt với một loạt biến đổi nhanh chóng. Giá dầu mỏ giảm chỉ là một phần của những biến đổi này. Giá nhiều mặt hàng sơ cấp khác cũng tụt xuống mức chưa từng thấy. Đồng Yên — chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng số nợ nước ngoài của Indônêsia — tăng giá nhanh sau cuộc gặp mặt ở khách sạn Plaza 1985, làm cho cả những khoản trả lãi lẫn dự trữ nợ nước ngoài đều phình ra nhanh chóng. Trong giai đoạn phát triển này điều trở nên rõ ràng là sự tiếp tục những chính sách trước đây

286

không còn thiết thực nữa. Thay đổi toàn bộ các loại chính sách đã trở thành cấp bách.

Thách thức đặt ra cho Indônêsi-a vào đầu những năm 1980 là rất nặng nề. Huy động tiết kiệm — cả tư nhân và công cộng — trở nên bức thiết vì nguồn thu từ dầu mỏ đang nhỏ dần đi và các khoản trả lãi nợ thì tăng nhanh vượt quá cả số tiền mới bỏ ra như năm 1985. Để giữ cho thâm hụt tài khoản vãng lai ở mức chịu đựng được, cần phải nhanh chóng đẩy mạnh xuất khẩu hàng không phải dầu nói chung và các sản phẩm chế tạo nói riêng giảm đi với tư cách là một công cụ kiểm soát kinh tế.

Trong cải cách tài chính có những tiến bộ nhanh tương tự. Đồng Rupy được phá giá mạnh vào tháng 3-1983 và tháng 9-1986 nhằm nâng cao tính hấp dẫn tương đối của xuất khẩu, nhất là xuất khẩu hàng chế tạo, và để kích thích nguồn vốn chảy vào. Sự khát khe về tài chính được nới lỏng dần. Mức trần tín dụng được huỷ bỏ vào tháng 6-1983, nhưng các ngân hàng cũng đồng thời bị buộc phải đi tìm kiếm nguồn vốn thay thế khác với nguồn tín dụng tiền mặt của ngân hàng Indônêsi-a. Lãi suất thả nổi được áp dụng đồng thời nhằm hai mục tiêu là tiền gửi ngân hàng có lợi hơn cho người gửi và định hướng lại các quỹ hạn chế vào các doanh nghiệp có khả năng lợi nhuận cao nhất. Năm năm sau, 1988, lệnh cấm các ngân hàng mới được huỷ bỏ, và ngân hàng liên doanh được phép hoạt động trên thị trường. Ngay sau khi có quyết định này, số lượng các ngân hàng tăng vọt. Lượng tiền gửi vào và lượng tiền cho vay đều tăng mạnh. Hoạt động ngân hàng mở rộng này được tăng cường bởi một thị trường chứng

khoản tăng giá mà đến lượt nó cũng đang phát triển nhanh chóng nhờ việc nới lỏng các điều kiện đi kèm với những vấn đề công cộng. Kết quả của việc cắt giảm điều tiết tài chính này, là vai trò kinh tế của nhà nước bị yếu đi trên một số phương diện. Sự chi phối của các ngân hàng nhà nước giảm đi. Phần thị trường của ngân hàng đó gộp lại cho đến năm 1992 giảm xuống còn khoảng 50%. Việc mở rộng khu vực tư nhân được hưởng một lợi ích lớn nhờ thị trường chứng khoán tăng giá. Mặt khác, các xí nghiệp nhà nước thì lại rất kém cỏi, khiếm khuyết trong sự liên hệ với thị trường chứng khoán. Có rất ít trong số những xí nghiệp này có khả năng làm tăng sức hấp dẫn của mình trên thị trường chứng khoán, và họ chỉ làm được điều đó sau một thời gian chậm trễ tương đối dài.

Một thiếu hụt quan trọng của cải cách được thừa nhận rộng rãi là nằm ở sự trì hoãn quá lâu. Sự mở rộng như thế lại cần đến những điều chỉnh nhiều loại cả trong chính sách vĩ mô lẫn trong hệ thống khuyến khích. Sự định hướng ra bên ngoài cần phải được nhận thức trong các nhà sản xuất và buôn bán vào thời điểm mà nhiều nước khác cũng đang tìm kiếm một sự đổi mới tương tự. Để tạo điều kiện thuận lợi cho định hướng mới này, việc chung vốn với các nhà đầu tư nước ngoài có một tầm quan trọng cấp bách, bao hàm sự cần thiết cải cách chính sách đầu tư.

Trong những ngày đầu của cải cách kinh tế, nhóm vấn đề đầu tiên mà chính phủ thực hiện có liên quan tới tài chính của chính phủ. Các dự án lớn của chính phủ có hàm lượng nhập khẩu cao được hoãn lại trong năm 1983. Bằng quyết

định này, việc mở rộng doanh nghiệp nhà nước cũng bị dừng lại. Các khoản trợ cấp bị cắt bỏ qua việc nâng giá các hàng hoá và dịch vụ mà nhà nước cung cấp. Đồng thời, những dự luật mới về thuế được thông qua trong thời kỳ 1983—1986, nhằm huy động các nguồn thu không phải dầu. Trong những năm tiếp theo chính phủ vẫn giữ một chính sách thắt chặt đối với những ảnh hưởng của ngân sách lên tổng nhu cầu trong nước. Tuy nhiên việc trả lãi nợ nước ngoài lớn đã làm cho việc cắt giảm những món nợ mới trở thành không thiết thực.

Rất cuộc trong giai đoạn cải cách, chính phủ đã tích tụ được một món nợ nước ngoài khổng lồ. Nợ công cộng nước ngoài tăng từ 18,3 tỷ đô-la năm 1982 lên 51 tỷ năm 1993, gần gấp ba lần. Việc chuyển giao nguồn thuần tuý mà năm 1985 bắt đầu âm, đến 1992 xuống đến mức —1,2 tỷ đô-la. Nếu không có những khoản nợ mới đang gia tăng, chi tiêu sẽ còn bị cắt giảm đột ngột hơn nhiều với những tác động tiêu cực rõ rệt đối với ngân sách xã hội và đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Trong môi trường mới này, vai trò kinh tế của nhà nước đã trải qua những chuyển hướng quan trọng. Tỷ trọng mới về tài sản trong các xí nghiệp nhà nước giảm xuống. Những méo mó giá cả cũng giảm đi nhờ giảm hoặc cắt giảm trợ cấp. Trong khi một số điểm không nhất quán được cam kết, tầm quan trọng của ngân sách nhà nước, những thay đổi chính sách trong khu vực thực sự. Nói chung thì sự phê phán này được chấp nhận. Tuy nhiên, ngay từ năm 1985, dân chúng đã rất ngạc nhiên khi chính phủ công bố việc thuê các giám định viên người Thụy Sĩ thay cho Cục Hải quan

trong việc giám sát các luồng hàng hoá xuyên biên giới. Quyết định này có hiệu ứng là đẩy nhanh được tiến độ giám sát, giải thoát cho các thương gia, kể cả các nhà sản xuất xuất khẩu khỏi những phí tổn và sự không bảo đảm gắn liền với việc kiểm tra kéo dài của hải quan. Nhưng ngoài quyết định táo bạo này ra thì những cải cách lớn đối với khu vực đã phải trì hoãn quá lâu. Các chính sách về đầu tư và mậu dịch hầu như không được đề cập tới trước 5-1986 tức là bốn năm sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ 1982.

Cải cách khu vực kinh tế thực sau một thời kỳ dài thay thế nhập khẩu là một công việc có yêu cầu rất cao trong việc thực hiện. Chính phủ đã khuyến các doanh nghiệp đầu tư vào các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu với lời hứa sẽ hỗ trợ họ về chính sách dưới hình thức sự hạn chế năng lực, hạn chế mậu dịch và quyền quan hệ với nguồn tài chính và các nguồn khác. Vì thế, việc rút lui sự hỗ trợ đó đã vấp phải một sự phản kháng mạnh mẽ. Cải cách chỉ tiến triển chậm chạp, thận trọng và chọn lọc cao độ.

Sau gần một thập niên, một số cải biến quan trọng mới xảy ra trong khu vực kinh tế thực. Trước hết, một số hạn chế trong chính sách đầu tư được huỷ bỏ hoặc nới lỏng. Bảng danh mục ưu tiên đầu tư hàng năm được thay thế bằng bảng ân (cấm) với diện ngành hạn chế, đã làm giảm đáng kể tầm quan trọng của nó với tư cách là sự cản trở đầu tư.

Nhưng đòi hỏi khác nhau cho việc tiến hành đã được mềm hoá hơn nhiều. Trong khi hai bộ luật chính về đầu tư vẫn được giữ lại, những thay đổi sau đây đã được bắt đầu một cách thực dụng : (1) Cổ phần nước ngoài chiếm đa số được

chấp nhận trong một thời gian dài hơn, chẳng hạn là 20 năm đầu hoạt động trước khi nó bị giảm xuống một mức tối thiểu theo quy định của luật đầu tư nước ngoài ; (2) Khối lượng vốn tối thiểu được giảm xuống nhằm thu hút đầu tư vừa và nhỏ; (3) Quy định về hàm lượng vốn bản địa được bỏ qua nhờ việc miễn thuế có lợi cho các nhà sản xuất định hướng xuất khẩu hoặc những nhà sản xuất có tỷ lệ xuất khẩu từ 65% trở lên; (4) Việc thuê người lao động nước ngoài được cho phép tự do; và (5) Các thủ tục hành chính đã đơn giản hơn mặc dù vẫn còn sự phản nản về tệ quan liêu dai dẳng.

Thứ hai là, mức bảo hộ trung bình đã giảm một cách căn bản. Tỷ lệ sản xuất nằm trong hàng rào phi thuế quan giảm từ 41% năm 1986 xuống còn 22% năm 1992, trong ngành chế tạo còn giảm mạnh hơn. Tỷ trọng nhập khẩu do các công cụ phi thuế quan quy định chỉ còn 13% năm 1992 so với 43% năm 1986. Mức thuế cũng giảm tương tự. So với giá trị nhập khẩu mức thuế trung bình năm 1992 chỉ có 9% so với 22% trước 1985. Cải cách mậu dịch như vậy đã cho phép các nhà xuất khẩu được hưởng giá hàng hoá tư bản và các sản phẩm trung gian tiến gần hơn giá cả quốc tế. Vào thời điểm mà hàm lượng nhập khẩu trong chế tạo quá cao thì việc xoá bỏ sự méo mó trong chính sách mậu dịch là điều bức xúc đối với thành công của xuất khẩu. Nó giúp cho các ngành dệt và may mặc, giày dép, nhựa và gần đây nhất là các dụng cụ điện giành được thế cạnh tranh trên thị trường quốc tế, mặc dù phần lợi nhuận mà các nhà xuất khẩu Indônêxia có thể được hưởng từ những doanh nghiệp đó còn ít.

Thứ ba, cạnh tranh trong các ngành mà các doanh nghiệp nhà nước đã từng nắm vai trò chi phối hoặc thậm chí là độc

quyền, đã mạnh lên. Trong bối cảnh Indônêsia thì loại thay đổi này là rất cần thiết để cho nền kinh tế nâng cao được tính cạnh tranh quốc tế. Vì những lý do đã được lý giải trên kia, doanh nghiệp nhà nước vẫn đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của Indônêsia. Hiện có 186 doanh nghiệp nhà nước, không kể 500 doanh nghiệp thuộc sở hữu của chính quyền địa phương. Trong số 186 đó có 42 doanh nghiệp là công nghiệp, 35 là nông nghiệp, 30 là tài chính, 19 là công trình công cộng, 17 là giao thông vận tải và 40 là khu vực khác. Các doanh nghiệp này kiểm soát tổng giá trị tài sản trên 200 ngàn tỷ rupy, tức 100 tỷ đôla Mỹ trong đó 66% là thuộc ngân hàng Nhà nước và Công ty Dầu quốc gia Pertamina.

Giữa các khu vực, vai trò quan trọng của xí nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Indônêsia là khác nhau. Thông qua hợp đồng chia phần sản xuất, các xí nghiệp nhà nước là lực lượng thống trị trong khu vực dầu, khí và các khoáng sản khác. Sự hiện diện vững chắc của doanh nghiệp nhà nước còn được nhận thấy ở các đồn điền cao su và cọ dầu. Trong chế tạo có sáu ngành, ở đó phần của xí nghiệp nhà nước trong giá trị gia tăng năm 1990 cao hơn 25%. Đó là các kim loại cơ bản, xi măng, hoá chất cơ bản, thực phẩm, sản phẩm cao su, in ấn và xuất bản. Tỷ trọng của các xí nghiệp nhà nước về giá trị gia tăng trong sản xuất giảm từ 20,6% năm 1985 xuống 15% năm 1990. Về dịch vụ, sự tham gia của xí nghiệp nhà nước đặc biệt mạnh trong vận tải hàng không, vận tải biển, viễn thông, xây dựng và dịch vụ bưu điện. Đường nhiên điện và nước là do xí nghiệp nhà nước kiểm

soát chặt chẽ. Tuy nhiên vai trò của xí nghiệp nhà nước trong một nền kinh tế không thể phản ánh đầy đủ trong những chỉ báo được lượng hoá này. Điều quan trọng nữa là sự chi phối thường xuyên của các xí nghiệp đó đối với các ngành công nghiệp chủ đạo và những méo mó nặng nề trong các khu vực có sự hiện diện thường xuyên của các xí nghiệp nhà nước.

Phán xét thành tựu của doanh nghiệp nhà nước bao giờ cũng là việc khó khăn. Một vài doanh nghiệp nhà nước được lập ra với sứ mạng khai phá một ngành công nghiệp mà khu vực tư nhân miễn cưỡng phải thâm nhập vào do lợi nhuận dự đoán thấp hoặc do số vốn quá lớn so với khả năng của các nhà đầu tư tư nhân. Chẳng hạn các công ty vận tải biển của nhà nước ở Indônêsi-a được yêu cầu phục vụ cả những cảng xa xôi mà khối lượng kinh doanh rất nhỏ bé. Tất cả các xí nghiệp nhà nước ở Indônêsi-a hiện nay đều phải dành tới 5% lợi nhuận của mình để giúp đỡ các doanh nghiệp nhỏ nằm trong vùng lân cận. Vận dụng những tiêu chuẩn truyền thống về thành tựu kinh doanh vào các doanh nghiệp thuộc loại này là không đúng chỗ. Mặt khác ngay cả mức lợi nhuận ngon lành nhất cũng không mặc nhiên phản ánh thành tựu xuất sắc của một xí nghiệp nhà nước. Lợi nhuận đó là kết quả tổng hợp của nỗ lực quản lý, của những đặc quyền dưới hình thức hạn chế luồng vào hay thậm chí là trợ cấp, giá cả được giữ cao hơn mức cân bằng thị trường. Đó chỉ là những ví dụ về những lệch lạc thường thấy trong ngành công nghiệp có sự chi phối của xí nghiệp nhà nước.

Trong điều kiện thiếu sự rõ ràng cần thiết cho hoạt động của một xí nghiệp nhà nước điển hình, thì việc sử dụng báo

cáo tài chính làm căn cứ để đánh giá thành tích của một xí nghiệp nhà nước là rất không hoàn thiện.

Trong vài năm qua, vai trò của xí nghiệp nhà nước giữ một vị trí nổi bật trong chương trình nghị sự về cải cách của Indônêsi-a. Tuy nhiên, vì những lý do khác nhau cuộc thảo luận này vẫn không kết luận được. Trong khi rõ ràng cần phải nâng cao hiệu quả, những cơ quan quy định thể chế khác nhau của xí nghiệp nhà nước lại bất đồng trong cách thức tiếp cận cần phải đi theo. Tuy thế, suốt trong thập kỷ qua một số thay đổi cũng đã được thực thi. Thứ nhất, những tiêu chuẩn tài chính chặt chẽ hơn được chấp nhận vì mục tiêu hàng đầu là làm tăng tối đa đóng góp của các xí nghiệp nhà nước cho tài chính của khu vực công cộng. Trong thực tiễn những tác động về ngân sách đối với các xí nghiệp vẫn còn yếu ớt. Là một phần nhỏ của GDP, chênh lệch âm giữa khoản thanh toán mà các xí nghiệp nhà nước trả cho chính phủ (nộp lợi nhuận và trả lãi nợ) và khoản thanh toán mà chính phủ trả cho các xí nghiệp (tham gia vốn, trợ cấp và cho vay) đang giảm dần trong khoảng từ năm 1988 đến năm 1990, nhưng lại tăng lên vào năm 1991. Thứ hai, hầu hết các doanh nghiệp đã được thị trường hoá theo nghĩa là được mở cửa cho sự tham gia của khu vực tư nhân dưới các hình thức như sở hữu, chia lãi... Thứ ba, tư nhân hoá theo nghĩa là chuyển nhượng sở hữu cũng đã được tiến hành trong một số ít trường hợp. Ngày càng nhiều xí nghiệp nhà nước được dự kiến thả nổi cổ phiếu trên thị trường chứng khoán, hay thậm chí là bán trực tiếp cổ phiếu ra phạm vi quốc tế. Tuy nhiên, trong những năm tới, chính sách đối với xí nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục giữ vị trí nổi bật trong chương trình

ngại sự về chính sách của Indônêsia. Nhiều người lo lắng rằng tư nhân hoá rộng rãi trong một thời gian ngắn sẽ làm trầm trọng thêm những vấn đề về tập trung kinh doanh vốn không chỉ ở mức độ cao mà lại còn tăng thêm trong những năm cải cách. Những tác động xã hội của tư nhân hoá quy mô lớn, như việc sa thải nhân công thường đi đôi với việc chuyển quyền sở hữu sang tư nhân, đã xuất hiện. Cuối cùng, tư nhân hoá quy mô lớn chắc chắn sẽ vấp phải khó khăn về tài chính. Sự thay thế bằng ngân quỹ nước ngoài đang được xem xét. Tuy thế để mở được van vốn này cần đến những cải cách căn bản đối với các xí nghiệp nhà nước. Thị trường cho cổ phiếu của các xí nghiệp nhà nước cũng có thể nhanh chóng trở nên bão hoà với việc tư nhân hoá ở quy mô khổng lồ được tiến hành hoặc đang được dự tính ở mọi nơi trên thế giới.

THÀNH CÔNG VÀ CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ TƯƠNG LAI CỦA THỊ TRƯỜNG HOÁ

Sự khảo sát ngắn gọn và không toàn diện về những thay đổi chính sách đã chỉ ra rõ ràng những chuyển hướng trong vai trò kinh tế của nhà nước. Trong một chừng mực nhất định những thay đổi này diễn ra một cách ngẫu nhiên chứ không nằm trong ý đồ. Tuy vậy rõ ràng chúng đã đưa tới một nền kinh tế có định hướng thị trường hơn. Tỷ trọng của khu vực công cộng trong tổng đầu tư vào nền kinh tế chẳng hạn, đã giảm xuống liên tục. Tình trạng độc quyền của các xí nghiệp nhà nước cuối cùng đã biến mất.

Việc xác định lại vai trò của nhà nước trong nền kinh tế cho đến nay đã được sự ủng hộ rộng rãi, mặc dù một số

quyết định như chuyển quyền sở hữu của một vài xí nghiệp nhà nước đã bị phê phán do thiếu minh bạch. Sự ủng hộ tương đối rộng rãi này bắt nguồn từ tiến bộ của nền kinh tế trong những năm cải cách. Như đã thấy trong mục II, nền kinh tế đã vận hành tương đối tốt trong khoảng thời gian 1986—1992.

Tốc độ tăng trưởng GDP đã trở lại mức tương đối cao với công nghiệp chế tạo tăng trưởng mạnh nhất, trên 9% mỗi năm. Kết quả là hiện nay công nghiệp chế tạo chiếm 20% GDP và là khu vực đóng góp lớn nhất vào tăng trưởng kinh tế và tạo ra việc làm mới. Thâm hụt ngân sách vốn dĩ luôn là vấn đề đau đầu của Indônêsi-a, vẫn giữ ở mức độ có thể chấp nhận nhờ sự tăng không ngừng xuất khẩu các sản phẩm không phải dầu mỏ nói chung và xuất khẩu sản phẩm chế tạo nói riêng. Cơ cấu xuất khẩu trở nên đa dạng hơn. Các sản phẩm công nghiệp đã bắt kịp dầu mỏ và khí đốt về mặt tỷ trọng trong tổng xuất khẩu, mặc dù dầu và khí đốt vẫn tiếp tục dẫn đầu về xuất khẩu ròng. Hơn nữa, sự lệ thuộc vào các thị trường truyền thống như Nhật Bản, Mỹ và một số nước châu Âu đã giảm đi trong khi xuất khẩu sang các thị trường phi truyền thống, đặc biệt là các nền kinh tế mới công nghiệp hoá của châu Á trở thành quan trọng. Đầu tư nước ngoài trực tiếp với mối liên hệ chặt chẽ hơn với mậu dịch đã tăng mạnh trong những năm sau 1989, mặc dù không mạnh như ở các nước châu Á khác như Trung Quốc, Malaixia và Thái Lan. Ngân hàng Thế giới nhận thấy việc đưa Indônêsi-a vào trong tám nền kinh tế đã làm nên sự thần kỳ châu Á là thực sự thích đáng.

Khi Indônêsia soạn thảo kế hoạch phát triển năm năm lần thứ năm, một số vấn đề chủ chốt đang được thảo luận. Đó là việc giảm nghèo đói, tương lai của các xí nghiệp nhà nước, các vấn đề về nợ nước ngoài tăng khủng khiếp trong những năm cải cách, các vấn đề về tập trung kinh doanh và kinh doanh không công bằng; các doanh nghiệp nhỏ và vừa rất yếu kém đã cản trở việc chuyên môn hoá sâu hơn với tư cách là một nguồn nâng cao tính hiệu quả ; những méo mó trong hệ thống khuyến khích như giá cả định theo kiểu hành chính và mức bảo hộ thực sự cao trong một số ngành, tình trạng thiếu tương đối năng lực công nghệ tại chỗ và sự tập trung về mặt không gian trong tăng trưởng kinh tế.

Chẳng có loại thần dược nào để chữa trị những căn bệnh phức hợp này. Thị trường hoá đang trở nên một giải pháp quan trọng nhưng không phải là thành phần duy nhất cần cho việc duy trì tăng trưởng kinh tế và đồng thời phục vụ các mục tiêu phát triển khác. Nói cách khác, vấn đề là bản chất chứ không phải là quy mô của sự tham gia của nhà nước trong nền kinh tế. Các hoạt động định hướng thị trường, kể cả những hoạt động mà trong đó các xí nghiệp nhà nước xuất hiện như là đối thủ cạnh tranh là kinh nghiệm về việc giảm bớt sự tham gia của nhà nước. Mặt khác, vai trò của nhà nước trong việc đề ra luật lệ, trong sự trừng phạt cũng như việc cung cấp cơ sở hạ tầng nhất là cơ sở hạ tầng xã hội, chắc chắn sẽ tăng lên.

THAY CHO LỜI KẾT:

NỀN VĂN HOÁ KINH TẾ CHÂU Á VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

KEIZO NAGATANI

Đại học Tổng hợp British Columbia

Vancouver, Canada

1. Những yếu tố hợp lý trong phát triển kinh tế

Tôi xin bắt đầu bằng việc liệt kê những gì mà tôi xem như là những yếu tố hợp lý có liên quan tới phát triển kinh tế .

a. Nhịp độ phát triển kinh tế tăng nhanh lên trông thấy khi tốc độ đầu tư (tỷ lệ tổng vốn cố định quốc dân được tạo ra so với GDP) đạt tới một mức nhất định (chẳng hạn 30%) và duy trì được ở mức đó trong một thời kỳ nào đó.

b. Mức sống bắt đầu tăng rõ rệt chỉ sau khi đạt và duy trì được điều kiện về công ăn việc làm đầy đủ. Chỉ báo này, phần lớn lợi nhuận thu được từ năng suất lao động đều bắt nguồn từ việc thay thế tư bản cho lao động, nhưng sự khuyến khích nhằm dùng tư bản thay cho lao động lại không tồn tại trước đó .

c. Cách tiếp cận định hướng thị trường là ưu việt hơn cách tiếp cận kiểu chỉ huy. Giá trị quan trọng nhất của cách tiếp cận thị trường là ở chỗ nó khiến cho người ta ý thức được về chi phí cơ hội (chẳng hạn giá trị của những nguồn lực đang được bàn đến trong phương án sử dụng khác, tốt nhất) của bất cứ công việc gì mà người ta định làm, một mẫu thông tin quan trọng sống còn cho sự phân bổ hiệu quả các nguồn. Tuy nhiên cũng còn có một sự thật rằng sức mạnh của thị trường trong sự phân bổ có hiệu quả các nguồn bị giới hạn một cách ngặt nghèo khi những " phương án thay thế " tồn tại chỉ trên sơ đồ thiết kế như là trong các dự án phát triển điển hình.

d. Các mô hình trừu tượng của tăng trưởng và phát triển kinh tế kém thành công hơn trong việc giải thích thành tựu của những nền kinh tế hiện thực. Công trình nghiên cứu nổi tiếng của Robert Solow về nền kinh tế Mỹ chỉ ra rằng có tới 2/3 sự tăng trưởng của nền kinh tế Mỹ sẽ được giải thích bằng "hệ quả Solow", đó là điều kiện sai lầm trong việc đánh giá ngang nhau trong ước tính của ông.

Khi bạn xem xét những điểm chung giống nhau của nhiều nước thay vì số liệu theo chuỗi thời gian của một nền kinh tế đơn nhất, thì những "hệ quả" như vậy thậm chí còn gia tăng lớn hơn. Thực tế này gợi ý rằng các yếu tố bị bỏ đi trong các mô hình trừu tượng (mà ít nhất đều có tính đặc thù quốc gia) có thể đóng một vai trò chủ đạo trong phát triển kinh tế.

e. Lịch sử chỉ ra rằng các nước khác nhau sử dụng các chiến lược phát triển ít nhiều cũng khác nhau. Nhật Bản, Hồng Kông, Đài Loan, Nam Triều Tiên, Xingapo, Thái Lan

và Malaysia, trong khi đều trung thành với nguyên tắc thị trường thì mỗi nước vẫn tìm ra cho mình những chiến lược phù hợp với thị trường nền văn hoá riêng biệt.

f. Vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế với tư cách là 1) người cố vấn khuyến khích nhưng nền văn hoá kinh tế mong muốn, 2) người cung cấp cơ sở hạ tầng thiết yếu và 3) người chỉ huy - điều phối dự án phát triển quốc gia, dường như đã đạt được một ý nghĩa nào đó theo thời gian mặc dù có sự thâm thấu của nguyên tắc thị trường. Điều đó gợi ý rằng những kỹ năng tổ chức - quản lý của các quốc gia đóng vai trò then chốt trong phát triển kinh tế.

2. Xây dựng nền văn hoá mới

Việc vận dụng kinh tế học thị trường tự do theo lợi thế của mỗi nước đòi hỏi phải có một "tâm lý" hay một văn hoá kinh tế thích hợp. Nếu thiếu nó, mỗi nước phải tạo ra nó. Nhưng nói bao giờ cũng dễ hơn làm.

Kinh tế học thị trường tự do (nguyên tắc "laissez faire" và những cái đại loại thế) là một sản phẩm của văn hoá phương Tây và vì thế nó hàm chứa những giá trị nhất định của các xã hội phương Tây, chế độ sở hữu tư nhân về của cải, hiệp hội tự do của các cá nhân, chủ nghĩa cá nhân cạnh tranh, nhà nước với tư cách là một giám sát viên - người gây áp lực đối với nền dân chủ tự do ... Thuật ngữ "thị trường" chẳng hạn, đối với người phương Tây có nghĩa là một địa điểm mà ở đó, các cá nhân vô danh có thể lui tới tự do để tiến hành các giao dịch mà họ muốn, không có một thành kiến hoặc phân biệt đối xử. Theo những điều kiện này giá cả được hình thành trên thị trường là hữu hiệu và công bằng, đến lượt nó lại trở thành thông tin quan trọng cho kế

hoạch của những cá nhân. Tương tự như thế, thuật ngữ "cạnh tranh" có nghĩa là sự kèn cựa lẫn nhau giữa những người tham gia về giá cả và chất lượng hàng hoá. Nó là sự kết hợp giữa một bên là đặc điểm thuần túy và vô danh của những người tham gia thị trường và một bên là đặc điểm mở cửa của các thị trường tạo ra đặc tính tối ưu của sự cân bằng cạnh tranh, rất thích hợp với chủ nghĩa cá nhân cạnh tranh của phương Tây và đem đến cho kinh tế học thị trường tự do một màu sắc của sự công bằng mang tính tôn giáo.

Đối với những người trong số chúng ta sinh ra và lớn lên trong những nền văn hoá châu Á vốn được định hướng mạnh vào các phương pháp tư duy có tính cộng đồng hơn là vào các phương pháp mang tính cá nhân, kinh tế học thị trường tự do dựa trên sơ sở chủ nghĩa cá nhân không thích hợp với những tập quán và giá trị cơ bản của xã hội. Trước hết và trên hết, giá trị văn hoá châu Á bác bỏ ý niệm cho rằng các cá nhân không ngừng theo đuổi lợi ích tư nhân, bác bỏ quan niệm phương Tây về việc mặc cả nhằm làm tăng tối đa lợi nhuận của mình với sự thiệt hại của những người khác ; hơn nữa, thoát đầu tập quán xã hội không chấp nhận lối ứng xử như vậy. Thứ hai, các xã hội châu Á là những hệ thống mà trong đó những đơn vị ứng xử chính là các nhóm và các tổ chức chứ không phải là các cá nhân, và vì thế nhiều thoả thuận kinh tế được thực hiện dưới hình thức sự thoả thuận giữa hai nhóm mà không phải thông qua một thị trường mở cửa. Thậm chí còn có cả khuynh hướng chỉ những nhóm và những tổ chức ít tiếng tăm nhất mới dựa vào thị trường tự do.

Người Nhật đối mặt với sự xung đột này gần 150 năm trước và đã giải quyết nó theo một cách riêng. Trước hết về sự theo đuổi tư lợi của các cá nhân, họ bác bỏ nó vì lý do rằng nó đi ngược lại với đạo lý thông thường về tính cần kiệm và sự hy sinh, đồng thời họ đã loại trừ các công ty cổ phần khi ban cho các công ty này đặc quyền tạo ra lợi nhuận miễn là chúng làm điều đó vì lợi ích của dân tộc. Thứ hai, đối với kinh tế học thị trường tự do, họ thực hành nó trong quan hệ đối phó với người phương Tây, trong khi vẫn giữ lại sự mặc cả bình thường của mình đối với những giao dịch trong nước. Sự thực hành thứ hai này đặc biệt thịnh hành trên các thị trường yếu tố sản xuất, tức là thị trường vốn và thị trường lao động. Họ chọn ra một sự pha trộn thận trọng giữa các nguyên tắc của phương Tây và các nguyên tắc riêng của họ cho lợi thế lớn nhất của mình, bảo đảm ở mỗi một giai đoạn, nền văn hoá kinh tế thích hợp đã chín muồi cho phương hướng mới. Lúc này, người Nhật chưa hề vượt qua giai đoạn dân chủ hoá (từ dưới lên) nhưng đã duy trì một dạng xã hội gia trưởng trong đó sự bảo đảm kinh tế của các cá nhân về cơ bản là do chính các công ty cổ phần thuê dùng họ thực hiện. Người phương Tây từ lâu đã nhìn nhận sự vận dụng này của người Nhật với một sự hoài nghi. Nhưng đó chính là tấm gương về một dân tộc có một nền văn hoá khác biệt phát minh ra một giải pháp có tính chất thoả hiệp hợp lý vì mục đích xây dựng một nền kinh tế tồn tại và thịnh vượng.

Đồng bộ hoá nhịp độ của những cải cách kinh tế với nhịp độ của việc xây dựng nền văn hoá kinh tế dường như là vấn đề hết sức quan trọng để phát triển thành công. Chẳng hạn,

sự điều hành có hiệu quả việc đánh thuế đòi hỏi một nền "văn hoá thuế khoá" thích hợp dựa trên cơ sở sự thừa nhận của đông đảo dân chúng về việc đóng thuế như là bốn phần của mỗi công dân, và về nguyên tắc "có đi có lại" (thuế là cái giá mà công dân phải trả để đổi lấy những hàng hoá công cộng mà chính phủ cung cấp). Điều này có thể đặc biệt khó khăn đối với các nhà nước XHCN . Ngoài vấn đề có tính chất khái niệm này còn có nhiều vấn đề thực tiễn - kỹ thuật chỉ có thể giải quyết bằng sự kiên trì vận động và học hỏi, như phổ cập các nghiệp vụ kế toán, giáo dục kinh doanh, tư nhân hoá quyền sở hữu các tài sản và những điều tiết công bằng, minh bạch của chính phủ với sự cưỡng chế của nó. Nếu những điều tiết bị xoá bỏ mà không có sự chuẩn bị thì khoảng trống đó sẽ có lợi cho một số ít kẻ may mắn có khả năng thu được những món lợi nhuận không chứng minh được nguồn gốc.

3. Mối quan hệ chính phủ - doanh nghiệp

Một trong những vấn đề nan giải nhất trong phát triển kinh tế dường như là vấn đề làm thế nào để thiết lập được mối quan hệ giữa doanh nghiệp và chính phủ tạo ra những tiến triển kinh tế của dân tộc. Việc tiến sâu đến đâu vào kinh tế thị trường tự do là không quan trọng bằng việc chính phủ có một tập hợp bốn phần được xác định rõ ràng để thao tác trong nền kinh tế. Việc cung cấp hàng hoá công cộng thiết yếu, ban hành và tăng cường hiệu lực luật lệ và trật tự kinh tế, bảo hộ kinh tế đối với công dân, điều chỉnh những thất bại của thị trường ... chỉ là một vài nhiệm vụ trong số đó . Cần phải làm cho mọi người thấy rõ rằng doanh nghiệp và chính phủ phải kết hợp được các lực lượng và cộng tác

với nhau vì lợi ích chung của dân tộc. Có điều lạ là mối quan hệ điển hình giữa doanh nghiệp và chính phủ mà chúng tôi quan sát trong thực tế lại là mối quan hệ không tin tưởng và cạnh tranh lẫn nhau. Trong các xã hội phương Tây mang nặng tính cá nhân, có một mẩu chuyện hoang đường rằng mọi cái mà doanh nghiệp làm đều là tốt, trong khi mọi cái chính phủ làm, trong trường hợp tốt nhất thì bị nghi ngờ, còn trong trường hợp xấu nhất thì bị coi là tồi tệ. Ở nhiều nước, kể cả Canada, bộ máy chính phủ và nhân viên kế toán đại diện cho lợi ích của những luật gia các doanh nghiệp lớn và những cá nhân giàu có. Những chức vụ cao nhất trong chính phủ được dành cho các nhân tài ở bên ngoài mà các chính khách được bầu ra đã tuyển chọn. Quyết tâm của các viên chức nhà nước thấp đến mức không có một tài năng trẻ đầy tham vọng nào lại tự nguyện hiến dâng đời mình cho nghĩa vụ chung. Vì chính phủ thiếu nhân tài nên sự phụ thuộc của nó vào những kẻ tồi tệ vẫn tiếp diễn.

Lịch sử của sự phát triển kinh tế châu Á đã cho thấy một triển vọng khích lệ hơn. Thực tế tất cả những câu chuyện thành công ở châu Á đều chứng tỏ tầm quan trọng của mối quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp và chính phủ, mặc dù giữa các nước khác nhau những quan hệ này có khác nhau về chi tiết. Tôi có chiều hướng tin rằng một cái gì đó trong những nền văn hoá châu Á đã đóng góp vào một mối quan hệ hợp tác tốt đẹp giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo. Có thể tính tập thể của những người châu Á đối lập với quan điểm cá nhân của thế giới phương Tây đã tạo ra sự khác biệt đó.

4. Quan điểm sinh học về phát triển kinh tế

Nói một cách tóm tắt thì phát triển kinh tế là tiêu điểm của những hiểu biết của chúng ta về sự phát triển của loài người. Quả thực là có một số điểm tương đồng giữa thành công trong sự phát triển kinh tế quốc dân và sự phát triển công danh của các cá nhân. Cũng giống như từng con người, một số dân tộc thì trẻ và đầy năng lực trong khi một số khác thì già cỗi và yếu ớt, một số dân tộc có kỷ luật tự giác nghiêm minh còn một số khác thì không, một số có thể tự điều chỉnh tốt hơn. Các dân tộc cũng thịnh và suy rất giống với số phận của từng con người.

Nếu một cá nhân muốn thành đạt trong cuộc đời, anh ta cần có một mục tiêu lớn thích hợp và một ý chí để biến nó thành hiện thực. Lòng tin, hy vọng, sự can đảm, tính quyết đoán và các phẩm chất khác là tất cả những cội nguồn của thành công. Hiển nhiên là cần có nhiều đến như vậy. Ai trong chúng ta cũng đều biết rõ những bài học chung này. Cái mà ta thực sự muốn biết mà không thể biết được là cái gì là mục tiêu tốt nhất cho ta, và ta cần làm những gì để đạt tới mục tiêu đó. Tóm lại mỗi chúng ta cần có được thông tin thích hợp cho riêng mình. Nhưng thuốc bổ đối với người này là thuốc độc đối với người khác. Liều thuốc mạnh có thể cứu chữa được một cách nhanh chóng và hiệu quả cho một cơ thể lành mạnh trẻ trung, nhưng lại có thể giết chết một đứa trẻ sơ sinh. Áp dụng thiếu thận trọng những bài học chung có thể huỷ hoại chính mình. Chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường tự do là một hoạt động trọng yếu của đời sống xã hội. Đó là điều cần phải làm. Nhưng nếu như cánh cổng này được mở ra quá đột ngột hoặc

quá nhanh, thì trận lũ lụt sẽ làm chao đảo xã hội và dẫn tới tình trạng hỗn loạn kéo dài và một thảm hoạ thực sự. Trách nhiệm lựa chọn nhịp độ chuyển đổi thích hợp là thuộc về nhà nước.

Một điều tương tự khác giữa phát triển kinh tế quốc dân với phát triển con người là tầm quan trọng của sự nhìn xa trông rộng và nỗ lực dài hạn. Cuộc sống của nhân dân đầy rẫy những lo toan đời thường. Mặc dù chỉ là lật vật, những nỗi lo âu này có thể làm mất đi những điều tốt đẹp hơn của chúng ta. Một khi điều đó xảy ra, cuộc sống của chúng ta bị huỷ hoại. Trong quản lý kinh tế cũng đúng y như thế. Các nhà làm chính sách có xu hướng bị kiệt sức vì những lo toan hàng ngày và mất đi nhân quan chiến lược của mình. Trong thế giới ngày nay có một xu hướng không thể nhầm lẫn rằng người ta ngày càng tiêu tốn nhiều thời gian, sức lực và tiền bạc để giải quyết những vấn đề ngắn hạn hơn là cho việc nghiên cứu và hoạch định dài hạn.

Nó cũng giống như việc ta dùng một nửa thời gian và thu nhập của mình để cập nhiệt độ từng phút một và đo lượng calo ở mỗi bữa ăn để tránh ốm đau. Nhưng sự cảm lạnh, đau bụng thông thường và những cú sốc lật vật khác là việc của trời đất và ta không thể hoàn toàn tránh được. Chiến lược cần có cho chúng ta lúc này không phải là tiêu tốn quá nhiều thời gian và sức lực vào những lo lắng hàng ngày, mà là tập trung vào việc tạo ra sức khoẻ lâu dài và quên đi những nỗi phiền toái nhỏ nhặt do vì nếu người ta khoẻ mạnh thực sự, thì những bệnh tật trong chốc lát tự nó sẽ khỏi. Tôi tin rằng điều đó cũng đúng với phát triển kinh tế. Nhưng có một "thất bại của thị trường" nghiêm trọng theo nghĩa là

người ta đánh giá quá thấp việc nghiên cứu và kế hoạch hoá dài hạn. (Trong hầu hết các tổ chức, tư nhân hoặc công cộng, những người tiến hành nghiên cứu và lập kế hoạch dài hạn là những cá nhân mà chỉ đòi hỏi ở các đồng nghiệp của mình sự quan tâm ít ỏi nhất. Song thật đáng buồn là hiện tại xã hội dành sự kính trọng và tiền bạc cho một người có thể dự đoán tốt hơn về giá cổ phiếu ngày mai hơn là cho một người rất hiểu biết và thông tỏ về xã hội của chúng ta hai mươi năm sau). Sửa chữa nguồn gốc này của thất bại thị trường là một công việc quan trọng khác của nhà nước.



309303

- Chịu trách nhiệm xuất bản:

NGUYỄN ĐỨC DIỆU

- Biên tập:

NGUYỄN ĐỨC BÌNH

- Trình bày và sửa bản in:

TRẦN TUẤN ANH

-
- Chế bản điện tử tại Trung tâm Thông tin UBKHNN
 - In tại Xí nghiệp in Thủy lợi.
 - Giấy phép xuất bản số 10/CT/KHXX do Cục Xuất bản Bộ Văn hóa - Thông tin cấp ngày 14 - 1 - 1994.
 - In xong và nộp lưu chiểu tháng 3 - 1994.