



Chính sách công nghiệp của một số quốc gia Đông Á và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Bởi:

Đại Học Thương Mại

Chính sách công nghiệp của một số quốc gia Đông Á và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Kinh nghiệm phát triển của các nước Đông á cho thấy chính sách công nghiệp là một công cụ hữu hiệu để các nước Đông á xây dựng kinh tế sau sự tàn phá của chiến tranh và phát triển trở thành các nền kinh tế công nghiệp hoá mới như : Hàn Quốc, Đài Loan, hay nền kinh tế công nghiệp phát triển như Nhật Bản.

Chính sách công nghiệp của các nước này có hai đặc điểm chính :

Tập trung vào xây dựng cơ sở kinh tế trong nước.

Với xuất phát điểm là các nền kinh tế bị tàn phá và kiệt quệ sau chiến tranh, vấn đề đặt ra đầu tiên trong chiến lược công nghiệp hoá ở Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan là tái thiết nền kinh tế.

Đài Loan, bắt tay vào công cuộc xây dựng lại nền kinh tế sau 1949 với việc quốc hữu hoá các cơ sở kinh tế từ tay người Nhật thành các doanh nghiệp Nhà nước trong các lĩnh vực như: tinh chế đường, điện lực, lọc dầu. Các công ty thuộc lĩnh vực xi măng, giấy và những công ty nhỏ hơn được tư nhân hoá, nhờ đó giúp chuyển vốn của các địa chủ từ sản xuất nông nghiệp vào khu vực công nghiệp. Đồng thời Chính phủ ủng hộ sự phát triển của các khu vực thay thế nhập khẩu bằng các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, chú ý phát triển các công ty tư nhân thông qua việc nhập khẩu máy móc thiết bị bằng nguồn viện trợ của Mỹ.

Nhật Bản, nền kinh tế sau chiến tranh đang trong tình trạng đổ nát và tụt hậu khá xa về công nghệ so với các quốc gia công nghiệp hoá. những năm đầu sau chiến tranh, chiến lược của Mỹ đối với Nhật Bản là kiềm chế tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng nhanh của Liên Xô cũ và sự mở rộng nhanh chóng của thế giới cộng sản buộc Mỹ thay đổi chiến lược đối ngoại đối với Nhật Bản. Kế hoạch Marshall do Mỹ đưa ra nhằm mục tiêu hỗ trợ quá trình tái thiết Nhật Bản và Châu Âu sau chiến tranh. Các nỗ lực phát triển kinh tế của Chính phủ Nhật Bản trong thời kỳ đầu là tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng, khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp như điện, than, sắt thép, và đóng tàu. Cũng trong giai đoạn này, một khuôn khổ cơ bản của chính sách cen đã được xác lập với các lĩnh vực ưu tiên khuyến khích về thuế, tài chính và đầu tư nước ngoài. Ngoài ra, Chính phủ Nhật Bản còn quản lý chặt chẽ, phân bổ các chỉ tiêu nhập khẩu máy móc và nguyên vật liệu, kiểm soát về giá cả áp dụng cho các khu vực ưu tiên.

Sự kết thúc tạm thời của căng thẳng Nam – Bắc có ảnh hưởng đến nền kinh tế Hàn Quốc trên ba phương diện : cải cách ruộng đất, chủ nghĩa dân tộc, và viện trợ của Hoa Kỳ. Chế độ địa chủ bắt đầu bãi bỏ từ 1953. Nông dân được chia đất và trở thành những người sở hữu đất đai. Tầng lớp địa chủ bị bắt buộc phải chuyển sang các khu vực thương mại và công nghiệp. thêm vào đó, sự tồn tại của cơ chế quản lý sở hữu ruộng đất chặt chẽ cho phép chính quyền có thể thực thi những chính sách nhất định để áp đặt các định hướng phát triển đối với khu vực nông nghiệp. Bằng việc không chú ý đầu tư phát triển nông thôn trong khi tạo ra các điều kiện thuận lợi cho khu vực công nghiệp, chính quyền Hàn Quốc trong khoảng thời gian từ 1949-1962 đã có không 5 triệu người dân từ khu vực nông thôn di dân đến các vùng thành thị làm việc trong khu vực công nghiệp.

Nằm trong tổng thể chiến lược củng cố sức mạnh của quốc gia để đối phó với các thế lực cộng sanr, phát triển công nghiệp được coi là một nội dung ưu tiên hàng đầu. Trong thời gian 1953-1958, các tập đoàn kinh tế tư nhân có quy mô lớn (gọi là Cheabols) được thành lập với sự hậu thuẫn của chính quyền TW .

Trong những năm 50s, công nghiệp Hàn Quốc chứng kiến sự tăng trưởng mạnh mẽ trên cả hai lĩnh vực công nghiệp nặng(hoá chất, luyện kim...) và công nghiệp nhẹ (như dệt may, chế biến lương thực thực phẩm).

Để đảm bảo sự tập trung ủng hộ về thể chế, chính quyền cũng sử dụng những biện pháp bạo lực và các chính sách quản lý xã hội chặt chẽ để ngăn ngừa và dẹp bỏ mọi sự chống đối từ các phe phái đối lập. Sự phát triển của các Cheabols trong khu vực công nghiệp nặng và hoá chất là sự thể hiện rõ nét của một chiến lược phát triển công nghiệp hướng nội, nhằm vào mục tiêu độc lập kinh tế.

Để khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu, Chính phủ Hàn Quốc duy trì chế độ tỷ giá hối đoái kép, đưa ra mức tỷ giá cố định quy định riêng cho xuất khẩu và nhập khẩu. Đồng thời giảm thuế cho máy móc , thiết bị nhập khẩu.

Bảng 1 - Tóm tắt các chính sách khuyến khích công nghiệp ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan.

| Nhật Bản | Hàn Quốc | Đài Loan |
|---|---|---|
| <p>Hợp lý hoá công nghiệp (nửa đầu thập kỷ 50) Ưu tiên đầu tư nhập khẩu thiết bị, đầu tư vào máy móc/ các khoản cho vay của ngân hàng phát triển Nhật Bản / Miễn giảm thuế.</p> | <p>Sau nội chiến Triều Tiên (Những năm 50) Phát triển và khuyến khích các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu/ hệ thống trợ cấp bằng hạn ngạch/ tỷ giá hối đoái kép/ miễn giảm thuế cho máy móc, nguyên liệu nhập khẩu</p> | <p>Công nghiệp hoá thay thế nhập khẩu (nửa đầu thập kỷ 50) Điều chỉnh các ngành công nghiệp công cộng chủ chốt (đường, xi măng, phân hoá học...)/ khuyến khích công nghiệp dệt bằng hạn chế số lượng</p> |
| <p>Khuyến khích phát triển công nghiệp (nửa sau thập kỷ 50) Bảo hộ bằng thuế quan với các sản phẩm sợi tổng hợp, dệt may, hoá dầu, máy móc, điện tử dân dụng/ chính sách tài chính và thuế khoá có chọn lọc/ khuyến khích áp dụng công nghệ mới</p> | | <p><i>Thời kỳ quá độ sang CNH hướng về xuất khẩu</i> (nửa sau 1950s) Hình thành những ngành công nghiệp chủ đạo/ phát triển công nghiệp dệt và chế biến nông sản.</p> |
| <p>Tăng trưởng cao (những năm 60) Phát triển một nền kinh tế mở/ hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân/ điều chỉnh cơ cấu đầu tư/ phối hợp các lĩnh vực sản xuất/ thực hiện chương trình phát triển kinh tế ngành (các giải pháp cho công nghiệp máy móc và khu vực điện tử)</p> | <p>Chuyển sang công nghiệp hướng xuất khẩu (những năm 60) Ưu tiên tăng trưởng kinh tế/ thu hút vốn đầu tư nước ngoài/ khuyến khích công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu/ miễn thuế/ khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp chủ đạo thông qua can thiệp của Chính phủ và đầu tư cho nghiên cứu ứng dụng.</p> | <p><i>Công nghiệp hoá hướng xuất khẩu</i> (những năm 60) Tăng cường sử dụng vốn nước ngoài (các khoản vay và đầu tư trực tiếp)/ tập trung vào khu vực kinh tế tư nhân/ lập các KCX/ miễn giảm thuế/ khuyến khích các công ty thương mại .</p> |
| <p>Tăng trưởng ổn định (từ những năm 70) Lập các kế hoạch tầm xa/ sử dụng</p> | <p>CNH các ngành công nghiệp nặng, hoá chất hướng xuất khẩu (những năm 70) Kế hoạch chiến</p> | <p><i>CNH hướng xuất khẩu</i> (những năm 70) Lập kế hoạch phát triển</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>cơ chế thị trường / phát triển các ngành sử dụng nhiều yếu tố tri thức, công nghệ cao</p> | <p>lược phát triển công nghiệp nặng, hoá chất/ tài trợ có kiểm soát cho các hoạt động kinh doanh/ cho vay lãi suất đối với các ngành công nghiệp nặng, hoá chất và sản xuất hàng xuất khẩu/ khuyến khích mở rộng trang thiết bị trong các xí nghiệp tư nhân.</p> | <p>chính thức cho các công ty Nhà nước về sắt thép, hoá dầu, và đóng tàu/ hình thành quỹ vốn đầu tư xã hội.</p> |
| | <p>Tự do hoá phối hợp các ngành công nghiệp nặng, hoá chất.(những năm 80)Tự do hoá kinh tế/ tư nhân hoá một số khu vực công cộng/ tự do hoá quản lý vốn đầu tư nước ngoài/ tự do hoá tài chính/ tiếp tục khuyến khích phát triển doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ.</p> | <p>Khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp kỹ thuật cao.(những năm 80)Xác định các ngành công nghiệp chiến lược/ miễn thuế đối với các ngành điện tử và máy móc/ lãi suất cho vay thấp/ khuyến khích công nghiệp ô tô.</p> |

Công nghiệp hoá hướng nội, thay thế nhập khẩu được chuyển hướng thành công nghiệp hoá hướng ngoại, khuyến khích xuất khẩu vào thời điểm thích hợp

Đây là điểm phân biệt quyết định sự thành công của các nước NIE so với các nền kinh tế Latin America. Chiến lược công nghiệp hoá thay thế nhập khẩu đã xuất hiện đầu tiên ở các nước Mỹ Latin. Nhưng do duy trì quá lâu chính sách này nên đã biểu hiện những nhược điểm rõ rệt.

Kinh nghiệm của Brazil thực hiện công nghiệp hoá thay thế nhập khẩu cho thấy việc duy trì ưu tiên theo hướng thay thế nhập khẩu trong một khoảng thời gian dài có thể là một nguyên nhân cơ bản nhất dẫn đến sự thất bại của chiếns lược công nghiệp hoá hướng nội.

- Khác với Brazil, ấn Độ, NIEs và Nhật Bản đều đã thực hiện các bước chuyển hướng ngoại mục từ ưu tiên tái thiết kinh tế trong nước thông qua thay thế nhập khẩu bằng việc chuyển ưu tiên phát triển sang các khu vực khuyến khích xuất khẩu vào nửa cuối thập kỷ 50(đối với Nhật Bản và Đài Loan) và những năm đầu của thập kỷ 60 (đối với Hàn Quốc).

Bảng 2- Khuyến khích công nghiệp xuất khẩu và các chính sách khuyến khích xuất khẩu ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan .

| Nhật Bản | Hàn Quốc | Đài Loan |
|--|--|--|
| <p>Hợp lý hoá công nghiệp (nửa đầu thập kỷ 50) Tài trợ ưu đãi, trợ cấp ưu tiên cho xuất khẩu/ cho vay với lãi suất thấp của Ngân hàng phát triển Nhật Bản/ thành lập Ngân hàng xuất khẩu Nhật Bản (1950)/ khuyến khích về thuế, khấu trừ thu nhập cho xuất khẩu/ phát triển bảo hiểm xuất khẩu/ thành lập JETRO.</p> | <p>Sau nội chiến Triều Tiên (những năm 1950) Khuyến khích xuất khẩu cũng là 1 phần của CNH thay thế nhập khẩu ở Hàn Quốc/ thành lập quỹ khuyến khích xuất khẩu/ trợ cấp tín dụng cho xuất khẩu, trợ cấp khác cho xuất khẩu.</p> | <p><i>CNH thay thế nhập khẩu</i> (nửa đầu thập kỷ 50) Thành lập các ngành công nghiệp công cộng chủ đạo/ lán sóng viện trợ của Mỹ/ hạn ngạch nhập khẩu để bảo hộ/ chế độ tỷ giá kép/ áp dụng hệ thống hai giá để khuyến khích xuất khẩu.</p> |
| <p>Khuyến khích phát triển công nghiệp (cửa sau những năm 50) Xuất khẩu tàu biển/ cho vay lãi suất thấp của NHPT Nhật Bản/ khấu trừ đặc biệt cho các khoản thu nhập liên quan đến giao dịch ở nước ngoài.</p> | | <p>Chuyển sang CNH hướng xuất khẩu. (nửa sau những năm 50) Bắt đầu xuất khẩu gạo, đường và nông sản chế biến của khu vực công cộng/ cải cách hệ thống tỷ giá theo hướng khuyến khích xuất khẩu.</p> |
| <p>Tăng trưởng cao (những năm 60) Tự do hoá kinh tế, tăng sức cạnh tranh/ xuất khẩu thiết bị máy móc/ tiếp tục cho vay lãi suất thấp của NHPT Nhật Bản/ khấu trừ đặc biệt đối với xuất khẩu/ phát triển thị trường nước ngoài/ mở rộng quy mô và hiệu quả hoạt động JETRO</p> | <p>Chuyển sang CNH hướng xuất khẩu (những năm 60) Khuyến khích các xí nghiệp tư nhân trong các ngành CNXK/ các khoản trợ cấp trực tiếp/ cho vay lãi suất thấp/ miễn giảm thuế, khấu hao theo gia tốc/ khuyến khích phát triển xuất khẩu sản phẩm công nghiệp nhẹ/ thành lập KOTRA.</p> | <p>CNH hướng xuất khẩu hoàn toàn (những năm 60) Các khoản cho vay đặc biệt/ cho vay xuất khẩu/ phát triển KCX/ khuyến khích các công ty thương mại/ miễn giảm thuế/ ban hành luật đầu tư/ tăng cường sử dụng vốn nước ngoài.</p> |
| | <p>Tăng trưởng nhanh của Công nghiệp xuất khẩu (những năm 70) Mở rộng</p> | <p>Sự tiến bộ của các ngành công nghiệp xuất khẩu (những năm</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | các khoản cho vay lãi suất thấp/ phát triển các EPZ/ phá giá nội tệ/ thành lập ngân hàng XNK/ áp dụng thuế VAT. | 70)Củng cố các xí nghiệp Nhà nước/ phát triển BHXK/ hệ thống cho vay trung và dài hạn của NH XNK/ hiệp hội phát triển ngoại thương. |
| | Đối phó với xung đột thương mại (những năm 80)Hạn chế xuất khẩu tự nguyện/ các công ty phát triển đầu tư kinh doanh tại Mỹ(xuất khẩu tại chỗ)/ khuyến khích thị trường tự do. | |

Nhật Bản

Bắt đầu từ nửa cuối của thập kỷ 50, Nhật Bản đã thực hiện hàng loạt những cải tiến về công nghệ và đề ra một chính sách công nghiệp đa dạng nhằm mở rộng cơ sở công nghiệp trong nước, khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp mới, cơ cấu lại các khu vực đang giảm sút.

Mục tiêu của chính sách công nghiệp trong thời kỳ này gồm hai phần: thay thế nhập khẩu và khuyến khích xuất khẩu. Các ngành như sợi tổng hợp, hoá dầu, máy móc, phụ tùng, điện tử được xác định là các khu vực ưu tiên và được hưởng các ưu đãi của Chính phủ về miễn giảm thuế kinh doanh về thuế xuất khẩu, cho vay lãi suất thấp, cho phép nhập khẩu công nghệ nước ngoài, và miễn phải chịu luật chống độc quyền. Bên cạnh đó, Chính phủ Nhật Bản cũng chủ ý thay đổi về thể chế để khuyến khích xuất khẩu .

Mục tiêu chính sách công nghiệp những năm 60 được bổ sung thêm nội dung bảo vệ các ngành công nghiệp trước những tác động của tự do hoá. Nếu như việc bảo vệ các ngành công nghiệp này vẫn sử dụng những công cụ chính sách như thời kỳ trước đây thì sẽ không có sự chuyển hướng của chính sách công nghiệp. Thay vào đó, các công cụ chính sách theo chiều ngang được thực hiện để tăng cường sức cạnh tranh cho công nghiệp Nhật Bản. Mục tiêu nâng cao sức cạnh tranh của công nghiệp Nhật Bản được thông qua việc Chính phủ khuyến khích việc phối hợp giữa các ngành công nghiệp, tăng cường hợp tác, trao đổi thông tin giữa khu vực tư nhân và khu vực Nhà nước. Tuy nhiên, chính sách công nghiệp vẫn sử dụng các công cụ theo chiều dọc đối với một vài ngành công nghiệp cụ thể như ô tô và hoá dầu, được coi là những ngành có tính chiến lược, song những công cụ theo chiều dọc này trong thực tế đã không có hiệu lực như mong muốn.

Thay vào đó, cơ chế thị trường và sự phối hợp giữa Chính phủ với các ngành công nghiệp theo phương châm “Chính phủ không phải là cha, Chính phủ chỉ là người anh trai đối với các ngành công nghiệp”. Kết quả là, trong thời kỳ này, công nghiệp Nhật Bản đạt được mức tăng trưởng cao chưa từng có, với hệ thống kinh tế tự do được hình thành và củng cố vững chắc.

Hàn Quốc

Sự chuyển hướng từ công nghiệp hoá hướng nội sang khuyến khích các ngành công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu ở Hàn Quốc có nhiều điểm khác biệt so với Nhật Bản. Nếu như Chính phủ Nhật Bản đã bắt đầu có dấu hiệu chuyển hướng từ nửa cuối 1950s và cho đến 1960s thì hầu như các công cụ của chính sách công nghiệp được sử dụng đều là các công cụ chính sách theo chiều ngang, thì Chính phủ Hàn Quốc vẫn sử dụng nhiều các công cụ chính sách theo chiều dọc ngay cả khi nền kinh tế đã bắt đầu chuyển hướng theo hướng khuyến khích xuất khẩu.

Năm 1961, Chính phủ Hàn Quốc thực hiện quốc hữu hoá toàn bộ hệ thống ngân hàng. Bằng các mệnh lệnh hành chính, Chính phủ phân phối các nguồn tín dụng khan hiếm cho các ngành công nghiệp được ưu tiên.

Vào đầu thập niên 70, khi chi phí nhân công ngày càng cao, Chính phủ sử dụng hệ thống tín dụng để khuyến khích các doanh nghiệp chuyển hướng đầu tư mạnh vào các ngành công nghiệp nặng hướng ra xuất khẩu như hoá chất, đóng tàu, luyện thép. Tỷ trọng của xuất khẩu hàng hoá công nghiệp nặng trong tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá tăng lên từ 14% năm 1974 lên 60% năm 1984. Đồng thời Chính phủ cũng tiếp tục sử dụng hỗ trợ tín dụng để hậu thuẫn cho các Cheabols phát triển mở rộng. Trong thời gian từ 1972 đến 1979 số lượng các doanh nghiệp trong nước thuộc sở hữu các cheabols tăng từ 7,5% đến 25,4%, tốc độ tăng trưởng của các cheabols trong thời kỳ này đạt 44,7% trong khi đó tốc độ tăng GDP là 10,2% .

Để khuyến khích xuất khẩu chính phủ cho phép phá giá đồng tiền ở mức độ đáng kể. Năm 1961 đồng won phá giá 50%. Các biện pháp phá giá mạnh mẽ hơn vào năm 1963 và trong thời kỳ 1971 – 1972 đã có tác dụng rất quan trọng để nâng cao sức cạnh tranh của hàng hoá Hàn Quốc trên thị trường quốc tế. Theo đánh giá của WB, đây là một trong những biểu hiện của sự thành công của chính phủ Hàn Quốc trong việc nói lỏng dânf các hàng rào bảo hộ để làm cho nền công nghiệp trong nước có sức cạnh tranh cao hơn .

Đồng thời chính phủ cũng rất chú ý đến phối hợp trao đổi thông tin giữa khu vực tư nhân và các cơ quan quản lý kinh tế vĩ mô, đặc biệt là cơ chế phối hợp thông qua uỷ ban kế hoạch kinh tế Hàn Quốc. Bên cạnh đó trung tâm thương mại Hàn Quốc (Kotra) được thành lập cũng đã đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các ngành xuất khẩu phát triển.

Thời kỳ này chính phủ Hàn Quốc mới dần dần sử dụng ít đi các công cụ chính sách theo chiều dọc để chuyển sang sử dụng các chính sách theo chiều ngang. Vào đầu những năm 1980 chính phủ chủ yếu thực hiện sự lãnh đạo của mình đối với khu vực công nghiệp thông qua việc kiểm soát các tổ chức tài chính tài trợ cho phát triển các ngành công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu.

Đài Loan :

Bắt tay vào khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp hướng ra xuất khẩu vào cuối những năm 1950, sớm hơn vài năm so với Hàn Quốc. Việc nới lỏng đối với xuất nhập khẩu được thực hiện từ sau 1958. Chính sách tỷ giá hối đoái kép được thay bằng một hệ thống tỷ giá thống nhất. Đầu tư nước ngoài bắt đầu được chú ý vào đầu những năm 1960. Chính phủ cho phép các doanh nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu được sử dụng các khoản tín dụng ưu đãi và các miễn giảm về thuế.

Điểm nổi bật trong khuyến khích công nghiệp xuất khẩu của Đài Loan là việc thành lập các khu chế xuất (EPZ). Đài Loan là nước thành công nhất trong việc sử dụng mô hình EPZ vào khuyến khích phát triển xuất khẩu.

Kết quả của những cố gắng đã tạo ra môi trường đầu tư hấp dẫn với cơ sở hạ tầng hiện đại, các ưu đãi về thuế, thủ tục hành chính đơn giản là các lĩnh vực hành chính như dệt, chế biến thực phẩm, công nghiệp nhẹ, linh kiện điện tử, đồ gia dụng đã phát triển nhanh chóng trong khuôn khổ các EPZ.

Vào đầu những năm 1970 Đài Loan tiếp tục đẩy mạnh các ngành công nghiệp hướng vào xuất khẩu và thông qua 10 dự án xây dựng lớn (1973). Chính phủ tiếp tục tăng cường đầu tư xây dựng mới và hiện đại hoá cơ sở hạ tầng. Các ngành công nghiệp như sắt thép, hoá dầu, đóng tàu được tiếp tục củng cố thông qua các khoản đầu tư không lồ của các tập đoàn kinh tế nhà nước. Việc ưu đãi phát triển cho khu vực này là nguyên nhân dẫn đến những khó khăn của nền kinh tế cuối những năm 1970 dưới ảnh hưởng của cú sốc dầu lửa lần thứ 2 vào năm 1979