

ĐẠI QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH



BÀI HỌC KINH TẾ PHÁT TRIỂN

Hoàng Phương

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP VÀ TÀI CHÍNH Ở TRUNG QUỐC VÀ VIỆT NAM: MÔ HÌNH MỚI HAY CHỈ LÀ SỰ LẶP LẠI KINH NGHIỆM CỦA ĐÔNG Á?

Ngay từ khi bắt đầu quá trình cải cách kinh tế của mình, Trung Quốc và Việt Nam đã cố gắng rất nhiều để trở thành một phần trong câu chuyện thành công về kinh tế của Đông Á. Khủng hoảng tài chính Châu Á thời kỳ 1997-98 đã làm cho một số nhà lãnh đạo tại hai nước này phải suy đi nghĩ lại, nhưng mục đích cơ bản là đạt được mức tăng trưởng kinh tế nhanh với cơ chế kinh tế tự do như cơ chế của các nước láng giềng vẫn thực sự không thay đổi. Tuy nhiên, Trung Quốc và Việt Nam có xuất phát điểm rất khác so với các nước láng giềng của mình. Trong khoảng thời gian ba thập kỷ, cả hai nước đã theo mô hình phát triển kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Do đó nỗ lực tiến đến cơ chế kinh tế Đông Á bao gồm nhiều vấn đề hơn là chỉ đơn thuần tiến hành một ít thay đổi trong chính sách như chuyển từ công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu sang tăng trưởng dựa vào xuất khẩu hay chuyển từ giá cả bị bóp méo đến giá cả do thị trường xác định. Để giống với các nước khác ở Đông Á hơn, Trung Quốc và Việt Nam đã phải cơ bản thay đổi cách tổ chức nền kinh tế của mình một cách toàn diện. Do đó, các câu chuyện kinh tế của Trung Quốc và Việt Nam trong một đến hai thập kỷ vừa qua bao gồm hai nhánh khác nhau nhưng có quan hệ chặt chẽ với nhau. Dù có sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường nhưng cả hai nước cũng nỗ lực học hỏi từ những điều đã làm cho các nước láng giềng Đông Á thành công về kinh tế, và trong chừng mực nào đấy đã sao chép những gì mà họ cảm nhận về những điều đó.

Tuy nhiên, cuối thập kỷ 1990, điều không còn rõ ràng nữa là liệu những yếu tố đã khiến các nền kinh tế Đông Á khác thành công có tương đồng nhiều với những yếu tố sẽ quyết định sự thành công của Trung Quốc và Việt Nam trong tương lai hay không. Môi trường kinh tế quốc tế trong đó Trung Quốc và Việt Nam hoạt động vào đầu thế kỷ mới rất khác với môi trường vào những năm 1950 và 1960 khi Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước Đông Á phát triển sớm khác hình thành chính sách công nghiệp của mình. Vòng đàm phán Uruguay và quá trình toàn cầu hóa nền kinh tế diễn ra nhanh chóng đã thay đổi các luật chơi. Những gì có thể diễn ra vào giữa thế kỷ 20 không còn có thể chấp nhận được vào đầu thế kỷ 21. Chẳng hạn như, trong thập kỷ 1950 đến hết thập kỷ 1970, các nhà quản lý kinh tế ở Nhật Bản, Hàn Quốc và tỉnh Đài Loan (Trung Quốc) có thể sử dụng thuế quan và hạn ngạch một cách rộng rãi để thúc đẩy ngành công nghiệp nào đó. Vai trò của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) bị hạn chế nghiêm trọng. Nhật Bản và Hàn Quốc được đón chào làm thành viên của Hiệp định chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT) mặc dù phần lớn những gì họ đang làm lúc đó vi phạm những nguyên tắc về thương mại tự do của GATT.

Trái lại, những cuộc đàm phán của Trung Quốc để gia nhập GATT và tổ chức thay thế cho nó, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), kéo dài cho hết những năm 1990 và năm 2000 Trung Quốc vẫn còn đang đàm phán với Liên minh Châu Âu. Như hiệp định thương mại giữa Trung Quốc với Mỹ đã thể hiện, để trở thành thành viên của WTO, Trung Quốc sẽ

phải mở cửa đối với thương mại và đầu tư nước ngoài đến mức độ không mơ thấy nổi vào thập kỷ 1950 cho đến hết thập kỷ 1970. Những biện pháp hạn chế định lượng đối với thương mại, những yêu cầu về hàm lượng nội địa và các công cụ khác giống như thế của chính sách công nghiệp phải được nhanh chóng dỡ bỏ. Các nhà đầu tư nước ngoài phải nhận được sự “đối xử quốc gia” trong các lĩnh vực trước đây hoàn toàn đóng cửa đối với sở hữu nước ngoài. Thậm chí Việt Nam có thể không hưởng được quy chế tối huệ quốc hay quan hệ thương mại bình thường nếu không đồng ý với những điều kiện tương tự. Lúc đầu Việt Nam từ chối ký hiệp định mà mình đã thương lượng nhưng điều đó không phải là giải pháp lâu dài cho cả Việt Nam lẫn Trung Quốc. Nhiều công trình nghiên cứu đã cho thấy rằng cả hai nền kinh tế sẽ hưởng lợi rất nhiều, trong trường hợp Việt Nam thì từ quan hệ thương mại bình thường với Mỹ và từ tư cách thành viên của WTO, còn trường hợp Trung Quốc thì từ tư cách thành viên của WTO.

Vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách Trung Quốc và Việt Nam phải đương đầu là học hỏi kinh nghiệm phát triển kinh tế của các nước láng giềng Đông Á. Mô hình Đông Á ban đầu vẫn còn rất hấp dẫn đối với các nhà lãnh đạo, vốn là các nhà lập kế hoạch trước đây của Trung Quốc và Việt Nam, hiện đang nắm quyền quyết định chính sách kinh tế ở hai nước. Cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997-98 đã làm cho nhiều nhà lãnh đạo tại Trung Quốc và Việt Nam nghi ngờ khả năng áp dụng mô hình chính sách công nghiệp của Hàn Quốc hay Nhật Bản nhưng vẫn không xóa bỏ được ý tưởng đó. Một thập kỷ đình trệ tại Nhật Bản những năm 1990 – một sự đình trệ mà được nhiều người cảm nhận là do cách tiếp cận trước đây về công nghiệp và tài chính – cũng đã làm cho một số người suy nghĩ lại quan điểm của mình. Song nhiều người hy vọng rằng mô hình chính sách công nghiệp - tài chính chủ động tích cực (activist) có thể phân nào dung hòa với những đòi hỏi của hệ thống thương mại toàn cầu và những nguyên tắc của WTO. Nhưng điều đó có thể không thực tế. Sự tự do kinh tế (laissez-faire) hoàn toàn theo mô hình Hồng Kông có lẽ cũng không thực tế nốt. Rõ ràng Trung Quốc và Việt Nam sẽ phải hình thành hướng đi cho riêng mình để phát triển tài chính và công nghiệp trong những thập kỷ tới, nhưng vậy thì hướng đi đó có thể như thế nào? Những sự lựa chọn thật sự nào mà hai nước phải đối mặt?

Không chỉ chính môi trường mới bên ngoài buộc Trung Quốc và Việt Nam phải nghĩ ra hướng đi mới. Những phần việc đơn giản hơn của quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đã được hoàn tất. Nông nghiệp và thương mại được sắp xếp lại thành các đơn vị cạnh tranh quy mô nhỏ mà trên thực tế là của tư nhân và hoạt động chủ yếu theo các lực lượng thị trường. Nhiều doanh nghiệp hương trấn ở Trung Quốc và một số liên doanh với các công ty nước ngoài ở cả Trung Quốc lẫn Việt Nam cũng hoạt động theo quy luật thị trường. Nhưng các doanh nghiệp nhà nước quy mô vừa và lớn cũng như các ngân hàng quốc doanh vẫn còn nằm trong vùng tranh tối tranh sáng giữa cơ chế chỉ huy và cơ chế thị trường. Dường như việc Trung Quốc và Việt Nam không hoàn tất quá trình cải cách đã góp phần vào sự sụt giảm của mức tăng trưởng kinh tế năm 1998 và 1999. Do đó, nếu cứ tiếp tục các chính sách của

thập kỷ vừa qua thì rất có thể tạo nên chi phí kinh tế ngày càng cao. Rất cần một hướng đi mới.

CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN VÀ NHỮNG LỰA CHỌN TRONG CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP

Khi quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường bắt đầu, các nhà lãnh đạo Trung Quốc và Việt Nam không tranh luận gì đối với các yếu tố cấu thành trong cách thức phát triển kinh tế của Đông Á và các yếu tố này đã được đem vào áp dụng ngay giai đoạn đầu của quá trình cải cách tại hai nước. Nổi bật hơn cả trong số các yếu tố này là định hướng ra bên ngoài với việc đặc biệt chú trọng đến tăng trưởng xuất khẩu. Giống như trường hợp của bốn con rồng Đông Á (Hong Kong, Hàn Quốc, Singapore và tỉnh Đài Loan) và Nhật Bản, đối với Trung Quốc, xuất khẩu có nghĩa là xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo chứ không phải khoáng sản và nông sản. Đối với Việt Nam, mục tiêu là mở rộng xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo nhưng thực tế trước mắt là việc mở rộng xuất khẩu phụ thuộc nhiều hơn vào tăng trưởng xuất khẩu nông sản và dầu mỏ. Tuy nhiên, trong dài hạn hơn, Việt Nam sẽ phải dựa ngày càng nhiều vào kim ngạch xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo với cùng một lý do như Trung Quốc. Cả hai nước đều có 0,1 hecta diện tích đất canh tác bình quân đầu người và nước nào có nguồn tài nguyên đất đai hạn chế như vậy thường trở thành nước nhập khẩu ròng lương thực và các sản phẩm nông nghiệp khác chứ không phải là nước xuất khẩu ròng.

Các quốc gia có dân số quá đông so với tổng diện tích đất của mình cũng thường trở thành nước nhập khẩu ròng khoáng sản. Trong những năm đầu của quá trình tăng trưởng nhanh trong công nghiệp, các sản phẩm dựa vào tài nguyên thiên nhiên có thể chiếm tỉ trọng lớn trong tổng kim ngạch xuất khẩu nhưng khi thu nhập bình quân đầu người tăng thì nhu cầu trong nước đối với những sản phẩm này sẽ nhanh chóng vượt quá cung. Tại Trung Quốc, năm 1980 các loại sản phẩm nguyên khai (nông sản và khoáng sản) vẫn còn chiếm 50% tổng kim ngạch xuất khẩu nhưng tỉ lệ này đã giảm mạnh xuống còn 26% vào năm 1990 và 11% vào năm 1998. Năm 1995, lần đầu tiên Trung Quốc trở thành nước nhập khẩu ròng các sản phẩm nguyên khai. Đối với Việt Nam, sản phẩm nguyên khai chiếm hơn 90% tổng kim ngạch xuất khẩu tính đến cuối năm 1992 nhưng kim ngạch sản phẩm công nghiệp chế tạo tăng từ 9% tổng kim ngạch xuất khẩu vào năm 1992 lên đến 29% năm 1996.

Việc chuyển hướng ra bên ngoài của Trung Quốc và Việt Nam bao gồm nhiều vấn đề chứ không đơn giản chỉ bác bỏ các chính sách tự cung tự cấp trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đây. Chú trọng vào xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo có nghĩa là phải định hướng lại cả hệ thống công nghiệp. Một hệ thống hướng nội có thể sản xuất ra hàng chất lượng thấp cho thị trường đã chiếm lĩnh; trái lại một nền công nghiệp hướng ngoại phải cạnh tranh cả về chất lượng lẫn chi phí với các nhà sản xuất có năng lực nhất trên thế giới. Các kỹ năng tiếp thị hầu như không được biết đến trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung tự cung tự cấp và những kỹ năng này không quan trọng lắm khi xuất khẩu khoáng sản nhưng chúng là một

phần thiết yếu của bất kỳ chiến lược xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo nào. Hệ thống hướng nội cũng phải sản xuất ra máy móc sắt thép cho riêng mình bởi vì phát triển đòi hỏi phải có tư liệu sản xuất và hệ thống này không tạo ra lượng ngoại hối đủ để chi trả cho việc nhập khẩu những mặt hàng này. Nền công nghiệp hướng ngoại có thể xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo tiêu dùng và nhập khẩu nhiều tư liệu sản xuất cần thiết ít nhất trong giai đoạn đầu của quá trình tăng trưởng nhanh.

Không phải một sớm một chiều mà các nhà quản lý doanh nghiệp Trung Quốc và Việt Nam tiếp thu được các kỹ năng kiểm tra chất lượng và tiếp thị cần có để cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Thành công trong việc mở rộng xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo đã nhờ vào những người đang sống ngoài Trung Quốc và Việt Nam vốn đã có sẵn những kỹ năng cần thiết. Đối với trường hợp của Trung Quốc, việc chủ yếu dựa vào các công ty thương mại có tay nghề cao của Hồng Kông đã giải quyết được vấn đề tiếp thị. Tỷ trọng hàng xuất khẩu Trung Quốc trước tiên đổ sang Hồng Kông và sau đó được tái xuất sang các nước khác tăng đều trong suốt những năm 80 và hầu hết hàng tái xuất loại này là hàng công nghiệp chế tạo (Xem Sun 1991 để biết phần thảo luận chi tiết hơn về vai trò của Hồng Kông). Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng đóng một vai trò quan trọng trong công tác tiếp thị và tái cơ cấu công nghiệp của Trung Quốc và Việt Nam để sản xuất hàng hóa chất lượng cao cho thị trường quốc tế. Hầu hết luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài này đến từ Hoa kiều ở Hồng Kông, tỉnh Đài Loan và Đông Nam Á. FDI từ Mỹ, Châu Âu, và thậm chí Nhật Bản không những nhỏ so với FDI của Hoa kiều mà phần lớn lượng FDI đó còn đổ vào để phát triển khai thác dầu ngoài khơi hay vào các nỗ lực to lớn sản xuất thay thế hàng nhập khẩu như sản xuất xe hơi.

Sẽ thú vị khi phỏng đoán xem liệu Trung Quốc và Việt Nam có thể duy trì động lực xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo hay không nếu như Hoa kiều đã không sẵn lòng đóng vai trò tích cực như thế. Có thể nghĩ rằng Trung Quốc và Việt Nam lẽ ra có thể dựa trực tiếp vào sự hỗ trợ từ người mua ở Mỹ và Châu Âu hay vào các công ty thương mại lớn của Nhật Bản. Trong thực tế, đó chính là cách Hàn Quốc và Đài Loan đã làm để nhận biết được thị trường nước ngoài yêu cầu những gì, họ làm như thế mà hầu như không có nhiều đầu tư trực tiếp nước ngoài. Nếu như cần có FDI từ các nước công nghiệp để phát triển nhanh xuất khẩu thì Trung Quốc và Việt Nam lẽ ra phải tiến nhanh hơn trong việc tạo ra một môi trường thỏa đáng cho các nhà đầu tư từ các nước công nghiệp. Điều đó đáng lẽ đòi hỏi phải có tiến bộ nhiều hơn hẳn trong việc thiết lập cơ chế kinh tế dựa trên nguyên tắc luật pháp so với những gì đã xảy ra trong thực tế.

Trái lại, cộng đồng Hoa kiều ở hải ngoại có kinh nghiệm lâu đời trong việc sử dụng các mối quan hệ gia đình và cá nhân rộng rãi để tạo ra môi trường an toàn cho các khoản đầu tư của mình và họ chẳng gặp mấy khó khăn trong việc chuyển giao những kỹ năng đó cho Trung Quốc lục địa. Thay vì thế, các nhà đầu tư Mỹ và Châu Âu dựa vào hợp đồng và hệ thống pháp lý mạnh hỗ trợ những hợp đồng này. Nếu như Trung Quốc buộc phải phát triển

hệ thống pháp lý của mình nhanh chóng hơn thì Trung Quốc đáng lẽ đã gặp phải khó khăn đáng kể trong việc thực hiện điều đó. Truyền thống Khổng giáo cộng với việc xóa bỏ hoàn toàn hệ thống pháp lý trong thời kỳ Cách mạng Văn hóa (1966-76) đã khiến cho Trung Quốc chẳng có bao nhiêu nền tảng pháp lý để dựa vào đó mà phát triển lên trong giai đoạn đầu của thời kỳ cải cách. Trung Quốc có thể và đã thật sự thông qua hàng loạt bộ luật mới sau khi giai đoạn cải cách bắt đầu vào năm 1978 nhưng Đảng Cộng sản và chính phủ vốn đã quen với việc ra quyết định chỉ với sự hạn chế một phần của luật pháp không dễ dàng từ bỏ thẩm quyền tùy tiện của mình. Có thể nói như vậy đối với Việt Nam. Việc hướng ngoại của Trung Quốc và Việt Nam buộc hai nước phải tiến hành những thay đổi căn cơ đối với cách thức họ tiếp cận phát triển công nghiệp. Tuy nhiên, xét về khía cạnh tạo ra hệ thống dựa vào nguyên tắc pháp luật, hai nước này không cần phải có sự tiên triển nhiều như các nhà phân tích phương Tây thường cho là cần thiết.

Quyết định hướng ra bên ngoài không phải là kết quả tất yếu của quyết định chuyển hướng sang nền kinh tế thị trường, đặc biệt là đối với Trung Quốc. Nói cho cùng, Trung Quốc có một thị trường nội địa cực lớn và nhiều chuyên gia phân tích cho rằng Trung Quốc sẽ phải dựa nhiều vào thị trường đó nếu muốn phát triển nhanh. Giống như các nước rất lớn khác thường có tỉ lệ ngoại thương thấp, Trung Quốc không thể trông chờ tăng trưởng xuất khẩu kéo nền kinh tế đi lên mãi mãi được. Kim ngạch xuất khẩu từ năm 1978 đến 1998 tăng với tỷ lệ gần 16%/ năm tính theo giá trị danh nghĩa của đô-la Mỹ và 25%/ năm tính theo đồng nhân dân tệ hiện tại, ở mức độ nào đó xuất khẩu kéo phần còn lại của nền kinh tế đi lên với nó (Trung Quốc, Cục Thống kê Nhà nước 1998: 620). Nhưng đến năm 1999, tổng kim ngạch xuất khẩu đã đạt 194,9 tỉ US\$ và người ta không thể trông chờ nó tiếp tục tăng với tỷ lệ như trong quá khứ. Trung Quốc chắc phải dựa nhiều vào cầu trong nước hơn nữa để tiêu thụ các sản phẩm của mình. Thậm chí với tỷ lệ tăng trưởng hàng năm 10% thì kim ngạch xuất khẩu của Trung Quốc sẽ tăng lên đến hơn 700 tỉ US\$ sau chưa đến 15 năm và nhiều người thật sự nghi ngại rằng liệu các nước còn lại trên thế giới có thể hấp thụ hàng xuất khẩu của Trung Quốc với quy mô lớn như vậy trong một khoảng thời gian ngắn như thế hay không.

Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Trung Quốc có thể tiếp tục tăng trưởng với tỷ lệ 8 hay 9% một năm hay không nếu xuất khẩu không đóng góp nhiều vào tỷ lệ tăng trưởng đó? Các năm 1998 và 1999 đã phần nào cho ta đáp án đối với câu hỏi này. Kim ngạch xuất khẩu chỉ tăng 0,5% năm 1998, sau đó giảm xuống vào nửa đầu năm 1999 phần lớn là do cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á, trước khi kết thúc với tỷ lệ tăng trưởng 6,1% đối với cả năm ((Trung Quốc, Cục Thống kê Nhà nước 1999b: 19; 2000: 21). Mức tiêu dùng tư nhân và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước và tư nhân cũng tăng chậm, do đó chi tiêu của chính phủ về cơ sở hạ tầng phải đảm nhiệm vụ duy trì tỷ lệ tăng trưởng cao trong tổng cầu và như thế là tỷ lệ tăng trưởng cao trong GDP. Kết quả là Trung Quốc vật lộn để giữ tỷ lệ tăng trưởng GDP trên 7% và nhiều người cảm thấy rằng tỷ lệ tăng trưởng chính thức gần 8% năm 1998 đã được thổi phồng lên do báo cáo sai lệch từ các tỉnh. Tăng trưởng GDP năm 1999 theo báo

cáo là 7%. Vì nhiều lý do chưa hiểu được một cách tường tận, nhưng những lý do này có lẽ liên quan phần nào đến tác động nâng cao năng suất của cạnh tranh nước ngoài, tăng trưởng dựa chủ yếu vào cầu nội địa có thể không có khả năng duy trì lâu dài các tỷ lệ tăng trưởng GDP cao đã đạt được trong suốt thời kỳ xuất khẩu tăng mạnh. Rõ ràng Trung Quốc cần giữ xuất khẩu tiếp tục tăng càng nhanh càng tốt, nhưng Trung Quốc cũng cần tạo ra sự gia tăng nhanh hơn dựa trên cầu nội địa.

Việt Nam vẫn còn là một nước xuất khẩu rất nhỏ bé và tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu cao của Việt Nam có thể được duy trì trong một khoảng thời gian dài mà không phải đối diện với vấn đề thị trường không thể hấp thu hết những gì Việt Nam sản xuất. Vấn đề đối với Việt Nam là phải khơi mào cho cuộc bùng nổ kim ngạch xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo. Xuất khẩu tại Việt Nam vào năm 1998 và 1999 không tăng là do cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á cùng với việc các chính sách của Việt Nam làm nản lòng các nhà đầu tư nước ngoài – những người xuất khẩu hàng công nghiệp chế tạo chính. Sự sụt giảm đó không phải do sự bão hòa dài hạn các thị trường xuất khẩu của Việt Nam.

Tổ chức công nghiệp và chính sách công nghiệp

Với tầm quan trọng của xuất khẩu và đầu tư nước ngoài đối với quá trình phát triển kinh tế của Trung Quốc và Việt Nam, vấn đề quan trọng hơn cả đối với hai nền kinh tế này là phải tuân thủ những quy tắc của cơ chế kinh tế quốc tế được thể hiện qua các tổ chức như WTO. Vì các nguyên tắc của WTO rõ ràng không cho phép nhiều khía cạnh có tính quyết định của việc chính phủ can thiệp nhằm hạn chế nhập khẩu và kiểm soát đầu tư nước ngoài, do đó dường như đương nhiên là Trung Quốc và Việt Nam sẽ phải từ bỏ nỗ lực nhằm hướng sự phát triển của công nghiệp và khu vực tài chính theo những đường lối đã được những nhà hoạch định của chính phủ ở Nhật Bản và Hàn Quốc khởi xướng từ thập kỷ 1950 đến hết thập kỷ 1970.

Nhưng các nguyên tắc do một tổ chức bên ngoài áp đặt, ngay cả đó là một tổ chức quốc tế như WTO được các nước có nền kinh tế hùng mạnh nhất dẫn dắt, cũng không thuyết phục bằng lô-gích nội tại của bản thân một quốc gia. Điều đó không ở đâu đúng hơn ở Trung Quốc và Việt Nam, với lịch sử lâu đời chống sự cai trị của ngoại bang. Nếu những người ra quyết định kinh tế của Trung Quốc và Việt Nam được thuyết phục rằng chính sách công nghiệp chủ động tích cực kiểu Hàn Quốc hay Nhật Bản, cho dù nó được phép thực hiện đi nữa, có thể không mang lại kết quả thì rất có thể họ tập trung một cách có hệ thống vào việc làm cho cơ chế ít can thiệp hơn, đi theo quy luật thị trường hơn, hoạt động có hiệu quả. Nếu họ không được thuyết phục như thế thì họ có thể tránh né những hạn chế của các nguyên tắc kinh tế toàn cầu, giống y như những gì Nhật Bản và Hàn Quốc đã làm trong thập kỷ 1970 và thập kỷ 1980.

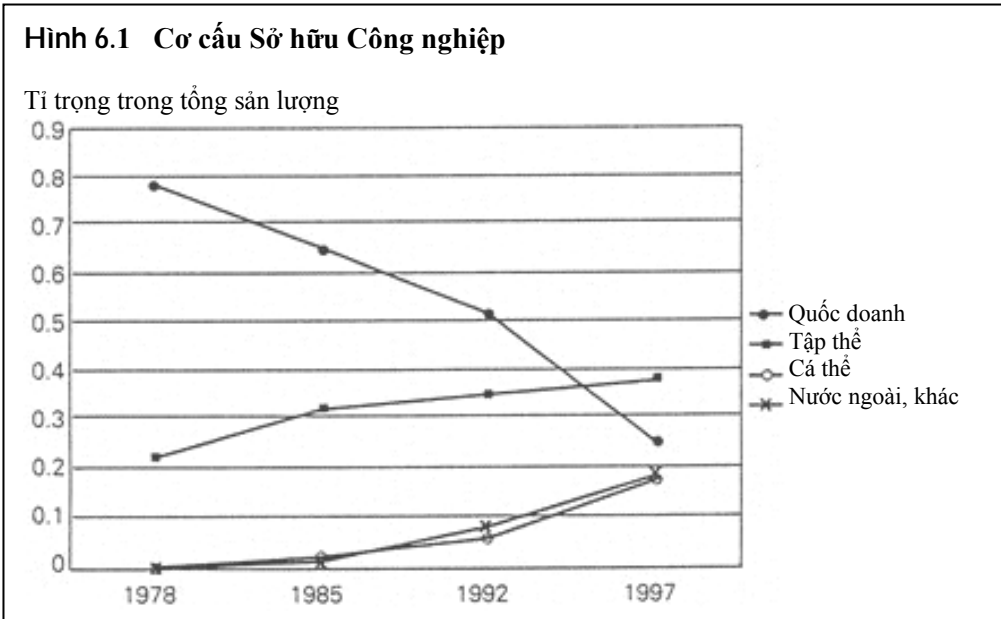
Không phải chỉ có định hướng của một nước nhắm đến những nguyên tắc của thị trường quốc tế mới định hình cách thức tổ chức và dẫn dắt khu vực công nghiệp của nước đó. Đối với Trung Quốc và Việt Nam, bản thân cơ cấu công nghiệp và khu vực tài chính trước đây để lại cũng có ảnh hưởng đáng kể đối với cách thức tổ chức công nghiệp và đối với vai trò của chính phủ trong việc điều hành và kiểm soát công nghiệp và tài chính. Đặc biệt Trung Quốc đã có gần ba thập kỷ phát triển công nghiệp trước khi tiến hành cải cách kinh tế – gần chín thập kỷ nếu chúng ta lùi lại giai đoạn khi những nhà máy hiện đại đầu tiên được xây dựng vào những năm 1890. Năm 1986 hay 1989 Việt Nam có khu vực công nghiệp nhỏ hơn nhiều so với Trung Quốc nhưng cũng có một số ngành công nghiệp, và công nghiệp đã được phát triển trong bối cảnh chiến tranh và theo cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung.

Bất kể các nguyên tắc của WTO là gì, bản chất của vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách công nghiệp ở Trung Quốc gặp phải được minh họa bằng các số liệu trong Bảng 6.1 và Hình 6.1. Trước tiên khu vực công nghiệp khá lớn. Năm 1999 giá trị gia tăng trong công nghiệp ở mức khá cao, đến 3,5 ngàn tỉ nhân dân tệ (427 tỉ US\$). Bất kỳ nhà hoạch định chính sách công nghiệp nào có khuynh hướng dựa vào những sự chỉ đạo của chính phủ hơn là vào lực lượng thị trường đều phải chỉ đạo khu vực công nghiệp lớn hơn khu vực công nghiệp của Pháp và xấp xỉ gấp ba lần quy mô công nghiệp của Hàn Quốc vào giữa những năm 1990.

Bảng 6.1 Cơ cấu sở hữu công nghiệp tại Trung Quốc năm 1996

Loại doanh nghiệp	Số doanh nghiệp (ngàn)	Giá trị sản lượng gộp (triệu nhân dân tệ)
Tất cả các đơn vị công nghiệp	7.986,5	9.959.500
Đơn vị hạch toán độc lập	506,4	6.274.016
Quy mô lớn	7,1	2.475.665
Quốc doanh	113,8	2.836.100
Tập thể	1.591,8	3.923.200
Trần	202,3	1.173.000
Hương	678,4	1.590.000
Khác	518,6	338.700
Cá thể	6.210,7	1.542.000
Khác	70,2	1.658.200
Cổ phần	7,8	328.103
Có vốn nước ngoài	19,4	658.146
Hồng Kông/Đài Loan (Trung Quốc)	24,0	538.136

Nguồn: Trung Quốc, Cục Thống kê Nhà nước (1997: 411, 415-18)



Quy mô sản lượng chỉ là phần đầu của vấn đề. Năm 1996 Trung Quốc có gần 8 triệu doanh nghiệp công nghiệp. Trong số này, 6 triệu là doanh nghiệp cá thể với số lượng công nhân nhiều lắm cũng chỉ có vài người. Chỉ có 506.000 doanh nghiệp (năm 1996) được xếp loại là “đơn vị hạch toán độc lập”, một thuật ngữ đại khái tương đương với công ty trách nhiệm hữu hạn trong thế giới các nước công nghiệp.¹ Dễ dàng gạt ra 7,48 triệu đơn vị công nghiệp không phải là đơn vị hạch toán độc lập vì quy mô nhỏ do đó không quan trọng nhưng những doanh nghiệp này tạo ra 37% tổng sản lượng công nghiệp (tính theo giá trị gộp) năm 1996. Việc nỗ lực chỉ đạo phân hoạt động công nghiệp này thông qua các kênh phi thị trường chẳng hợp lý gì hơn so với nỗ lực kiểm soát các hộ nông dân cũng bằng cách đó. Không có nhà hoạch định chính sách nào ở Bắc Kinh hay thậm chí ở địa phương có thể có đủ lượng thông tin kịp thời để đưa ra những chỉ đạo có ý nghĩa đối với hoạt động hàng ngày của các doanh nghiệp công nghiệp nhỏ.

Các nhà hoạch định chính sách công nghiệp tương lai theo phái chủ động tích cực cũng gặp vấn đề khó khăn với 506.000 doanh nghiệp là đơn vị hạch toán độc lập. Trong số những doanh nghiệp này, tổng cộng có 43.000 doanh nghiệp thuộc quyền sở hữu của các công ty nước ngoài hoặc các công ty có trụ sở ở Hồng Kông hay Đài Loan, sản xuất ra 19% tổng sản lượng của các đơn vị hạch toán độc lập và chiếm tỉ trọng kim ngạch xuất khẩu lớn hơn nhiều so với tỉ lệ % trong tổng sản lượng. 352.000 doanh nghiệp khác là các xí nghiệp hương trấn (TVE) phát triển mạnh hơn hay các xí nghiệp đô thị, sở hữu tập thể. Những đơn vị hạch toán

độc lập tập thể này tổng cộng chiếm khoảng 30% nữa trong tổng giá trị sản lượng của tất cả các đơn vị công nghiệp hạch toán độc lập.

Hiện nay có rất nhiều tài liệu về hình thức sở hữu thực chất của các TVE, nhưng có một điểm mà ai cũng đồng ý là những xí nghiệp này không phải do chính quyền trung ương và cũng không phải do chính quyền cấp tỉnh sở hữu hay quản lý. Các chính quyền địa phương, thị trấn và đôi khi là các quận huyện có vai trò quan trọng đối với các TVE nhưng họ không đóng vai trò chủ yếu của người đánh thuế hay nhà điều hành đối với các TVE. Những nơi mà các TVE thành công rực rỡ nhất là những nơi chính quyền tích cực đẩy mạnh sự phát triển của các xí nghiệp địa phương. Cũng không phải là quá đáng khi nói rằng nhiều chính quyền địa phương ứng xử giống như các tập đoàn kinh doanh nhỏ. Quyền sở hữu tài sản được xác định tương đối rõ theo ý nghĩa rằng rõ ràng địa phương kiểm soát hoạt động của các xí nghiệp này, nhận lợi ích và không chia sẻ lợi ích này với đơn vị chính quyền cấp cao hơn, ngoại trừ một điều là những TVE này có đóng thuế. TVE phải đương đầu với những hạn chế ngân sách cứng, mua nhập lượng trên thị trường, bán sản lượng ra thị trường và ký kết hợp đồng với các xí nghiệp khác, bao gồm các công ty quốc doanh hay nước ngoài (Xem thêm các chương của Qian và Lin và Yao).

Như thế, 114.000 doanh nghiệp nhà nước năm 1996 chỉ sản xuất 50% sản lượng của các đơn vị hạch toán độc lập và 29% tổng sản lượng công nghiệp. Điều này tương phản với tỉ trọng 78% của doanh nghiệp nhà nước năm 1978 và 65% năm 1985, mặc dù con số năm 1978 không thể so sánh chính xác với con số của năm 1985 cũng như 1996.² Theo những tính toán này, tỉ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản lượng công nghiệp đã giảm xuống còn chưa đến 1/3 và vẫn còn có hơn 100.000 doanh nghiệp. Con số này vẫn còn quá lớn nên chính quyền trung ương không thể chỉ đạo một cách hiệu quả được, đặc biệt với hệ thống kế toán yếu kém của nhiều doanh nghiệp loại này.

Tại Trung Quốc, 7.000 doanh nghiệp công nghiệp được xếp vào loại quy mô lớn. Phần lớn những doanh nghiệp này do nhà nước sở hữu nhưng con số đó bao gồm một số công ty liên doanh nước ngoài và một số doanh nghiệp thị trấn. Tổng cộng, các doanh nghiệp lớn này sản xuất 25% tổng sản lượng công nghiệp và ít hơn nếu chỉ tính các doanh nghiệp sở hữu nhà nước trong tổng số. Kể từ năm 1996, ở Bắc Kinh, mọi người bàn tán sôi nổi về việc chính phủ chỉ đóng vai trò tích cực trong việc quản lý từ 1.000 đến 2000 doanh nghiệp nhà nước mà thôi. Sau Đại hội Đảng lần thứ 15 năm 1997 và Đại hội Nhân dân Toàn quốc vào đầu năm 1998, con số được thảo luận chỉ còn 500 doanh nghiệp nhà nước. Ngoài các ngành công nghiệp quân sự có tính chiến lược, con số này có lẽ bao gồm nhiều, nhưng không phải là tất cả, các xí nghiệp công nghiệp lớn nhất Trung Quốc, nhưng không có khả năng những xí nghiệp này chiếm hơn 10 đến 15% tổng sản lượng công nghiệp.³

Cho dù các nhà hoạch định chính sách công nghiệp của Trung Quốc có ý định gì đi chăng nữa – cho dù họ có muốn tuân thủ các nguyên tắc của cơ chế kinh tế toàn cầu hay không đi