

# Mãnh Hổ Hay Mèo Rừng

PHẠM VĂN THUYẾT



**VIỆT NAM**

mãnh hổ ?  
*hay*  
mèo rừng !



VIRGINIA 2016

Phạm Văn Thuyết

# Mãnh Hổ Hay Mèo Rừng

*Phạm Văn Thuyết*

## Lời nói đầu

Vào lúc bắt đầu chuyển sang kinh tế thị trường đầu thập niên 90 vấn đề phát triển kinh tế Việt Nam là làm sao tăng trưởng để ra khỏi tình trạng nghèo khổ với mức lợi tức theo đầu người lúc đó chỉ vào khoảng 200-300 đô la. Sau 20 năm Việt Nam đã đạt mức thu nhập trung bình thì tính cách của sự phát triển này đã khác: Làm sao để giữ được mức tăng trưởng cao để tiến xa hơn nữa, trở nên một nước phát triển. Điều này sẽ tùy vào sự giải quyết hai vấn đề một là hoàn thiện và đi vào chiều sâu của kinh tế thị trường và hai là làm sao vượt khỏi mức thu nhập trung bình hiện nay để ra khỏi “cái bẫy của thu nhập trung bình” như cách nói của các chuyên gia. Hai vấn đề này đòi hỏi các giải pháp khác nhau tuy có phần bổ túc cho nhau.

Tập sách này thảo luận về hai vấn đề trên; chương 1,2,3,4 và 5 là những nhận định về những vấn đề cơ cấu trong Đổi Mới, lạm phát, khung luật pháp và quốc doanh là những vấn đề cần giải quyết để hoàn thiện hệ thống kinh tế thị trường. Chương 6 và 7 thảo luận những vấn đề của công nghiệp hóa, làm sao cho công nghiệp trưởng thành hầu ra khỏi cái bẫy của thu nhập trung bình để tiến tới một nước phát triển.

Tác giả muốn hướng tập sách này tới độc giả mọi giới nên đã cố gắng viết giản dị với hy vọng ai đọc cũng thấy dễ hiểu và vì thế người viết đã tránh tối đa việc trình bày các con số khó khăn hay những điểm lý thuyết kinh điển. Tập sách này gồm nhận định của một chuyên viên nhìn từ bên ngoài, trong một cái nhìn tổng quát và vì vậy sẽ không có những khuyến nghị chi tiết như các bản báo cáo của các cơ quan quốc tế thường thấy. Qua nhiều lần đi về Việt Nam tác

giả nhận thấy lâu nay ở Việt Nam cần có những nhận định từ bên ngoài để bổ túc và cân bằng cho những nhận định từ bên trong, nhất là của chính phủ và giới truyền thông trong nước. Như cách nói xưa nay, cách nhìn từ bên ngoài cũng có lợi vì thấy được cả rừng cây thay vì chỉ thấy từng cây một. Trong ý nghĩa này mong rằng độc giả thấy cuốn sách cũng có ích cho việc nghiên cứu tìm hiểu kinh tế Việt Nam. Những ý kiến trong sách này không nhất thiết là khả thi trong thời gian gần vì những trói buộc của thực tế chính trị và có chế nhưng hy vọng có thể có ích cho sự suy ngẫm để làm chính sách trong trách nhiệm của những người trẻ sẽ kế thừa đất nước và lãnh đạo mai sau.

Tác giả xin có lời cảm tạ những đồng nghiệp ở Ngân Hàng Thế Giới Washington D.C. đã cho ý kiến trong những cuộc trao đổi trước và trong khi dự thảo tập sách. Tác giả cảm ơn hiền nội ngoại sự chia sẻ, nâng đỡ tác giả đã bỏ công sửa lại cách hành văn của bản thảo đầu tiên. Tác giả cảm ơn cô Thùy Trang, một chuyên viên máy tính đã kiên nhẫn giúp hoàn tất bản thảo.

Tác giả xin hoan nghênh và cảm ơn trước những nhận xét và phê bình của độc giả ngõ hầu giúp cho tập sách được hoàn thiện khi tái bản.

Tháng 03 năm 2013

[pthuyet@yahoo.com](mailto:pthuyet@yahoo.com)

# Mục Lục

Lời nói đầu

- CHƯƠNG I

TRỞ LẠI KINH TẾ

THỊ TRƯỜNG

- CHƯƠNG II

NHỮNG BƯỚC CHUYỂN ĐỔI

QUAN TRỌNG.

PHỤ LỤC

Hai mươi năm về trước

- Chương III

LẠM PHÁT – CHÍNH PHỦ

và DOANH NGHIỆP.

- CHƯƠNG IV

KHUNG LUẬT PHÁP

CÓ Ý NGHĨA GÌ KHÔNG?

Phụ lục

Cách thẩm định “quá trình hợp pháp” (due process of law) của một đạo luật hay một hành vi công quyền

- Chương V

“VẤN ĐỀ” QUỐC DOANH

Chương VI

TRÊN ĐƯỜNG CÔNG NGHIỆP HÓA:

BA GIAI ĐOẠN ĐỂ TRƯỞNG THÀNH

Chương VII.

ĐỂ TRỞ THÀNH MỘT NƯỚC PHÁT TRIỂN:

LÀM SAO TRÁNH ĐƯỢC CÁI BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH?

Phụ lục

Tầm quan trọng và giới hạn của chính sách, định chế và tài nguyên trong việc công nghiệp hóa. Một số trường hợp điển hình

- Chương cuối

CHÂN TRỜI MỚI

# • *CHƯƠNG I*

## TRỞ LẠI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Việt Nam đã tiến một bước dài trên đường chuyển đổi từ kinh tế xã hội chủ nghĩa sang kinh tế thị trường.

Sau hai mươi năm sang kinh tế thị trường (1990-2010) Việt Nam đã trở nên một nước có thu nhập trung bình. Còn nhớ vào năm 1990 khi tác giả có dịp về công tác lần đầu ở Việt Nam và thăm lại quê hương Nam Định ở miền Bắc sau hơn 35 năm xa cách thì có cảm giác đi ngược thời gian: nhà của phố xá cũ kỹ một màu nâu nhạt trông như cổ vật tìm được từ xa xưa. Việt Nam lúc đó không khác một nước nghèo nhất thế giới như Bangladesh (thu nhập 200/300 đôla một năm) là nơi tác giả cũng đã đi công tác nhiều lần.

Hai mươi năm chuyển đổi sang kinh tế thị trường đã thay đổi diện mạo các đô thị, và nông thôn nhà cửa cũng đang dần dần đổi mới.

Con đường trước mắt để phát triển vẫn đầy hứa hẹn, nhưng cũng nhiều gian truân; nhiều vấn đề cần giải quyết nếu muốn tiến đến một nền kinh tế phát triển, một quốc gia giàu mạnh dân chủ và văn minh như ước vọng trong các khẩu hiệu.

Mục đích cuốn sách này là nêu rõ những tiến bộ đã đạt, và những vấn đề cần giải quyết trong ngắn hạn và dài hạn theo cách nhìn từ bên ngoài. Cũng như những vấn đề đã giải quyết trong 20 năm qua, những vấn đề trước mắt này sẽ không thuần túy kinh tế, nói chung đó là những vấn đề kinh tế chính trị (political economy). Thực ra những tiến bộ kinh tế đạt được trong 20 năm vừa qua cũng là bắt nguồn từ những thay đổi về tư duy chính trị, tức là do quyết định chính trị từ bỏ tư tưởng kinh tế chỉ huy và thay thế bằng kinh tế do thị trường quyết định; kinh tế nhà nước vẫn còn rất lớn nhưng cũng đã thu hẹp đôi chút.

Việc giải quyết những vấn đề còn lại để hoàn thiện hệ thống kinh tế mới cũng sẽ tùy thuộc vào diễn tiến tư duy chính trị tương lai, gồm cả thay đổi các định chế để phát triển.

### **01. Nội dung nào cho một từ ngữ? Kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.**

Hướng đi chung của nền kinh tế hiện nay ra sao. Ai cũng nghe nói đó là kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nội dung của chiều hướng này là thế nào là điều ít ai thảo luận cặn kẽ, hay có thảo luận nhưng vẫn lúng túng, không xác định được. Tuy nhiên thực tế đã vượt qua chủ trương khi chủ trương chưa được xác định rõ ràng: tính cách xã hội chủ nghĩa đã mờ nhạt trong hoạt động kinh tế khi khu vực tư doanh đã ngày càng phát triển.

Đối với giới cầm quyền, có vẻ như thấy cũng không cần phải xác định ý nghĩa một cụm từ khi thực tế xảy ra (hoạt động kinh doanh tư nhân nhiều khi đã không kiểm soát được) đã không ảnh hưởng đến ổn định chính trị. Tuy nhiên vì tương lai của phát triển trong dài hạn, ta cần xem nội dung của chiều hướng trong thực tế hiện nay thế nào.

Nội dung quan trọng nhất của chủ trương kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa là trong thực tế vẫn có vai trò áp đảo của kinh tế quốc doanh, biểu hiện thực tế của quan niệm quốc doanh là chủ đạo xác định từ lâu trong hiến pháp. Trong khi vai trò chủ đạo của quốc doanh có thể sẽ thay đổi, thì quyền sở hữu bất động sản không thuộc tư nhân là biểu hiện thứ hai của kinh tế thị trường như áp dụng ở Việt Nam chắc sẽ không thay đổi khi đảng cộng sản là đảng chính quyền.

Phạm vi rộng lớn của quốc doanh áp đảo và sự không công nhận quyền tư hữu bất động sản đã thu hẹp tính cách thị trường của kinh tế Việt Nam.

Mặc dầu vậy kinh tế Việt Nam trong thực tế đang trở lại hệ thống kinh tế ở miền Bắc trước năm 1954 và ở miền Nam trước năm 1975.

Đó là một nền kinh tế tư bản, tự do kinh doanh và nói theo lý thuyết kinh điển thì đó là hệ thống kinh tế dựa theo tư tưởng tân cổ điển<sup>1</sup> (neo classical) như tất cả nền kinh tế phương Tây và các nước ASEAN hiện nay.

Đối với nhiều người ở Việt Nam nhất là ở miền Bắc thì những biện pháp áp dụng từ khi Đổi Mới là mới, vì 50 năm xã hội chủ nghĩa đã đủ dài để cho ít nhất hai thế hệ không biết kinh tế Việt Nam trước khi áp dụng xã hội chủ nghĩa nó như thế nào. Vì thế khi thay đổi sang một hệ thống không quen thì ta nghĩ là sáng tạo hay khám phá mới, mà thực ra là trở lại hệ thống kinh tế (thị trường) cũ.

Các tài liệu nghiên cứu về công cuộc đổi mới đã cho thấy giới lãnh đạo lúc trước vì không hiểu rõ sự vận hành của kinh tế thị trường đã phải tìm tòi từ thực tế sự thất bại và thanh công của những thử nghiệm thị trường nhiều năm trước khi thực sự tin vào kinh tế thị trường. Trong bước đường sắp tới



của kinh tế thị trường, Việt Nam không cần sáng tạo gì nhiều, không cần “phát minh lại cái bánh xe” (reinventing the wheel) như người phương Tây thường nói vui để chỉ những việc làm dư thừa, mà “bánh xe” đã có sẵn chỉ cần ứng dụng cho đúng lúc, đúng cách là tiếp tục hành trình phát triển. Bánh xe đó là sự vận hành của cung cầu, của kinh tế (thị trường) thế giới đã áp dụng từ hàng trăm năm nay.

Việt Nam đã trở lại kinh tế thị trường theo một lộ trình hai giai đoạn tương đối rất tự tự sau một vài năm thử nghiệm với đại hội Đảng Cộng Sản 1986.

Hai giai đoạn cải cách: Giai đoạn đầu là cải cách giá cả, và giai đoạn hai là những thay đổi trong lĩnh vực sản xuất và thương mại.

Trong mỗi giai đoạn có một loạt các thay đổi và chính sách. Việt Nam đã được sự hỗ trợ của các định chế quốc tế như Ngân Hàng Thế Giới (WB), Ngân Hàng Phát Triển Á Châu (ADB) và Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (IMF) và do đó các thay đổi đã có tính cách “bài bản”.

Vì khi đó đang làm việc cho WB ở Washington<sup>2</sup> nên người viết tập sách này có cơ hội tham dự công việc nghiên cứu chuyển đổi kinh tế ở nhiều nước kể cả ở Việt Nam và nhờ thế thấy rõ những việc thay đổi thực hiện ở Việt Nam cũng là những đề nghị cho các nước chuyển đổi khác như của Liên Xô, Trung Quốc và các nước Trung Âu và Đông Âu khác; tất cả là những biện pháp để gỡ bỏ kinh tế chỉ huy để đưa các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa sang kinh tế thị trường điều hành bằng giá cả thay vì bằng quyết định của nhà nước.

Các chuyên viên của các định chế quốc tế này thực ra không phát minh điều gì mà chỉ áp dụng linh hoạt những chính sách điều hành của hệ thống kinh tế tư bản (hay tân cổ điển) mà thôi.

Các chuyên viên cũng như nhiều nhà quan sát quốc tế khi đến Việt Nam vào những năm đầu đổi mới hơi ngạc nhiên trước cảm giác hồ hởi của nhân viên chính phủ cũng như của các chuyên viên trong nước coi các biện pháp đổi mới như là những khám phá mới, những sáng tạo của Việt Nam. Nhưng rồi họ cũng hiểu đây là cảm giác của những người đã sống lâu năm trong một hệ thống kinh tế chỉ huy nay bừng tỉnh phần khởi trong không khí mới do kinh tế thị trường đầy năng động đem lại.

## **2. Kinh tế thị trường ở các nước đang phát triển**

Kinh tế thị trường lấy căn bản là “cung” và “cầu” nhưng các nước áp dụng khác nhau tùy theo sự lựa chọn khuynh hướng chính trị. Trên thế giới cũng không có nền kinh tế nào hoàn toàn thị trường, nghĩa là cạnh tranh hoàn toàn. Cốt lõi của vấn đề là vai trò của chính phủ, của khu vực công, của nhà nước, lớn hay nhỏ.

Kinh tế thị trường ở Hoa Kỳ gần như không có vai trò gì đáng kể của nhà nước về hai phương diện kiểm soát và đầu tư: đó thực sự là kinh tế thị trường, hay kinh tế thuần tư bản. Chính phủ chỉ lo cung cấp những dịch vụ cần thiết như về hạ tầng cơ sở và ngay trong những lãnh vực này đa số cũng đã chuyển sang tư doanh: tư doanh đầu tư và thu lệ phí.

Ở Anh và Pháp, thì vai trò quốc doanh mạnh mẽ hơn do việc quốc hữu hóa một số xí nghiệp. Ngay hiện thời chính phủ xã hội của tổng thống Hollande vừa cầm quyền (2012) cũng đã đánh tiếng có thể quốc hữu hóa một số ngành công nghiệp.<sup>3</sup> Nhưng không có nước phát triển phương Tây nào mà chủ trương quốc doanh phải giữ vai trò chủ đạo, dù là chính phủ do Đảng xã hội thành lập. Chỉ còn bốn nước là Trung Quốc, Bắc Triều Tiên, Cuba, Lào và Việt Nam là có chính sách quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong lý thuyết (Việt Nam trong hiến pháp) và trong thực tế. Điều này có hậu quả rất quan trọng cho công cuộc phát triển đất nước.

Ở một số nước đang phát triển nhưng không theo xã hội chủ nghĩa vai trò của chính phủ cũng từng được coi là quan trọng trong thập kỷ 60 và 70 trong việc hoạch định kinh tế. Điều này đã bắt nguồn từ một quan niệm, một sách lược phát triển cho những nước mới độc lập sau Thế chiến thứ hai. Sau này sách lược này gọi là lý thuyết kinh tế phát triển (development economics) rất thịnh hành trong những thập niên 50, 60 và đầu thập niên 70. Lý thuyết Kinh tế Phát triển không đặt ra vai trò chủ đạo của quốc doanh như trong kinh tế xã hội chủ nghĩa, nhưng đề cao vai trò “điều dặt” và hoạch định của chính phủ trong nền kinh tế. Thực ra không có ai định nghĩa rõ ràng thế nào là “development economics”, và ngành học này mới đầu chủ yếu tìm hiểu nguyên nhân của *sự thiếu mở mang* hay *kém phát triển* — *underdevelopment*. Nó ra đời sau chiến tranh thế giới lần thứ hai khi có nhu cầu giúp đỡ một số đông các nước bị trị mới được độc lập, và những nước này đều là những nước thiếu mở mang.

Việc nghiên cứu những nền kinh tế này đưa đến lý thuyết về “kinh tế phát triển” như nói trên. Nhiều trường đại học những năm 60 (như trường tác giả

theo học University of Pennsylvania) còn gọi là “kinh tế học của sự thiếu mở mang” (economics of underdevelopment). Sau này để không chạm tự ái của những quốc gia kém mở mang nhất là ở các hội nghị quốc tế, danh từ nay đã đổi thành “các nước đang phát triển” (developing countries) và môn học cũng gọi là kinh tế phát triển. Nhiều kinh tế gia nghiên cứu về vấn đề này lúc đó nghĩ rằng có thể có một thứ kinh tế học khác với tân cổ điển hay kinh tế thị trường áp dụng ở Âu Mỹ, có thể áp dụng để phát triển các nước thiếu mở mang.

Vậy bản chất kinh tế học phát triển là gì? Như đã nói trên, đó là vai trò quan trọng của chính phủ trong việc hướng dẫn đầu tư nhất là trong lĩnh vực công nghiệp. Tuy nhiên chính sách kinh tế phát triển trừ ở một vài nước, không nhất thiết nhằm bành trướng khu vực quốc doanh, mà thường là chủ trương mở rộng khu vực tư doanh trong khuôn khổ hoạch định tương đối chi tiết do chính phủ hướng dẫn. Đây chính là chính sách hầu hết các nước mới độc lập đã theo đuổi trong nhiều thập kỷ từ sau Thế chiến thứ hai. Đi liền với chủ trương này là một chủ trương rất tai hại là chính sách tự chủ về kinh tế, tức là tự sản xuất lấy mọi sản phẩm để thay thế hàng nhập cảng. Chủ điểm của chính sách này là bảo hộ hàng sản xuất nội địa bằng hàng rào thuế quan và quota. Miền Nam Việt Nam đã theo chính sách này trước khi thống nhất và Việt Nam sau khi thống nhất cũng đã có một thời gian ngắn theo chính sách này.

Các nước phát triển Âu Mỹ cũng có những thời kỳ can thiệp vào hoạt động kỹ nghệ của tư nhân, nhưng thường theo lối gián tiếp, ví dụ định hướng tín dụng vào những ngành công nghiệp ưu tiên (Pháp, Mỹ, Nhật Bản), ưu đãi về thuế trên thặng dư vốn (capital gain tax) (Hoa Kỳ), ưu đãi thuế cho đầu tư ở những vùng cần được phát triển (Đức), miễn thuế để khuyến khích đầu tư mới (Pháp) và thuế trả chậm và khấu trừ thuế [tax credit] (Nhật Bản). Nhưng những sự can thiệp này chỉ là giai đoạn và thường có giới hạn thời gian áp dụng.

Nói chung, những điểm sau đây là những chủ điểm các chuyên gia ngành “kinh tế phát triển” trước đây chủ trương;

**a-** Cùng với lý thuyết kinh tế phát triển là ý niệm “Chính sách công nghiệp”. “Chính sách công nghiệp” (industrial policy) là một thuật ngữ có hai nghĩa: thông thường nó chỉ quan niệm về sách lược của chính phủ trong lĩnh vực công nghiệp; trong hai thập kỷ vừa qua thuật ngữ này khi sử dụng trong các cuộc nghiên cứu kinh điển có nghĩa riêng biệt, có hàm ý bài bác, do là sự

can thiệp của chính phủ vào hoạt động công nghiệp; hoặc chính phủ trực tiếp đầu tư hoặc chính phủ đứng ra để “xúc tiến đầu tư” (investment promotion), chính sách này đã áp dụng khắp nơi. Theo nghĩa này thì Hoa Kỳ không có chính sách công nghiệp (vì chính phủ không can thiệp vào hoạt động công nghiệp) và các chính khách thường tránh dùng thuật ngữ này vì cả hai chính đảng Cộng hòa và Dân chủ đều không muốn chính phủ đề xướng hay can thiệp vào hoạt động công nghiệp. Các nước đang phát triển ít nhiều đều có “chính sách công nghiệp”.

**b-** Khu vực công nghiệp quy mô nhỏ (thường được quy định rõ ràng bằng số công nhân và số vốn đầu tư) được coi là đặc biệt quan trọng và được chính phủ hỗ trợ vì sử dụng nhiều lao động giúp giải quyết nạn thất nghiệp vốn cơ hữu ở những nước kém phát triển. Khẩu hiệu một thời là “nhỏ là tuyệt mỹ” (small is beautiful) do một kinh tế gia người Anh (E. F. Schumacher) khởi xướng. Khuynh hướng này viết ra trong sách *Small is Beautiful, Economics as if People Mattered*, một thời nổi tiếng vì tinh thần nhân bản.

**c-** Đồng thời với công nghiệp nhỏ, nhiều nước cũng thiết lập các khu công nghiệp nặng, như nhà máy thép ở Pakistan, Ai Cập, Việt Nam. Khu công nghiệp nặng ở Bắc Pakistan, khu gang thép Thái Nguyên ở Việt Nam là những thí dụ.

**d-** Dưới khẩu hiệu tự lực tự cường (self sufficiency), nhiều nước đã thực hành chính sách thay thế hàng nhập khẩu (import substitution), để bảo vệ hàng nội địa. Trong 40 năm liền từ sau chiến tranh thế giới thứ hai chính sách tai hại này đã được vinh danh ở trên toàn thể vùng Nam Á, một phần Đông Nam Á và châu Phi.

Ở Ngân Hàng Thế Giới trong thập kỷ 1970 lúc ông Robert McNamara làm chủ tịch, khuynh hướng “kinh tế phát triển” cũng như “chính sách công nghiệp” rất được khuyến khích, phản ánh trong nhiều hoạt động tài trợ những nước đang phát triển, nhất là trong lĩnh vực tài trợ khu vực công nghiệp quy mô nhỏ (small scale industry, SSI). Người viết gia nhập Ngân Hàng Thế Giới vào năm 1975 và đã lập nhiều dự án loại này cho các nước châu Á, như Sri Lanka, Pakistan, Bangladesh và Nepal. Đến thập kỷ 90 thì khuynh hướng này đã chết, nhưng nay sang thế kỷ 21 hình như nó lại gượng dậy ở một số khu vực châu Phi nghèo khổ, được cổ vũ bởi những người chống lại trào lưu hội nhập toàn cầu vì nó thường gây ra nạn thất nghiệp trước khi quốc gia được hưởng lợi do mở rộng thị trường xuất khẩu. Ở Nam Á khuynh hướng này cũng không chết hẳn, như ở Sri Lanka triết lý kinh tế phát triển đã trở lại sau năm 1995

với một chính phủ có khuynh hướng xã hội cho đến ngày nay (2012). Trong một vài năm đầu khi đổi mới, Việt Nam thống nhất cùng đi theo chủ trương phát triển này. Đó là một chủ trương lỗi thời, sẽ làm cho công nghiệp không thể phát triển theo đường hướng cạnh tranh quốc tế được. Rất may là đúng lúc Hiệp định Thương mại Việt Mỹ ra đời sau khi Mỹ bỏ cấm vận, cùng với việc Việt Nam gia nhập AFTA và WTO, Việt Nam đã từ bỏ chủ trương bảo hộ mậu dịch quốc tế (xem chương II) để đi vào toàn cầu hóa.

Việc gia nhập WTO cùng những tổ chức tương tự (AFTA) đã tạo ra một quá trình cải cách đưa Việt Nam vào hẳn con đường kinh tế thị trường, hay kinh tế tân cổ điển, sẽ không lùi trở lại kinh tế bao cấp được nữa, và đây là điều tốt cho tương lai kinh tế Việt Nam. Với các thỏa ước WTO, AFTA, Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ mở rộng thị trường nội địa cho hàng nhập khẩu, có thể nói Việt Nam đã bỏ qua giai đoạn phát triển công nghiệp kiểu “thay thế hàng nhập khẩu” (bằng sản xuất nội địa) với chính sách bảo hộ, một chủ trương lỗi thời đã giam hãm nhiều nền kinh tế trong sự lạc hậu để đi vào con đường phát triển căn cứ vào phát triển xuất cảng và hội nhập.

### **3- Con đường trước mắt:**

#### **Phát triển và hoạch định kinh tế**

Việt Nam tuy đã đi vào kinh tế thị trường nhưng vẫn còn có khuynh hướng chính phủ can thiệp vào hoạt động kinh tế khá nhiều; gần đây một “ủy ban kinh tế” mới được thiết lập (2013) và nhiệm vụ thì thông tin chưa được phổ biến rộng rãi. Về đại thể kinh tế thị trường của Việt Nam cần thoát ra khỏi truyền thống “quản lý” của nhà nước, một thói quen từ thời bao cấp; kinh tế thị trường sẽ luôn có những khuyết điểm, nhưng phần nhiều khuyết điểm này thị trường thường tự sửa chữa được không cần đến sự quản lý của nhà nước. Nhà nước có vai trò quan trọng khi thị trường thất bại, tức là khi cung cầu không giải quyết được khủng hoảng, thí dụ cuộc đại khủng hoảng những năm 1930 hay cuộc khủng hoảng tài chính mới đây 2008. Nhà nước cũng có vai trò cụ thể và quan trọng trong thị trường khi không khủng hoảng, như điều tiết vi mô (chống lạm phát, tạo ra một môi trường đầu tư lành mạnh, v.v...) nhưng quan niệm quản lý chung chung mỗi ngành mỗi nơi, và vai trò “điều dặt” của nhà nước trong hoạt động kinh tế là một tư duy cần dẹp bỏ. Nguyên tắc của kinh tế thị trường là chính phủ không nên tham dự hay quản lý chặt chẽ các hoạt động thương mại, đầu tư vì các cơ quan chính phủ không có khả năng này và viên chức chính quyền không có sự huấn luyện trong các lĩnh vực này. Đặc

biệt là trong lĩnh vực đầu tư nhà nước không nên cho rằng mình có thể chỉ ra những lĩnh vực nào nên đầu tư, lĩnh vực nào không nên vì cơ quan nhà nước không thể biết hơn tư nhân lĩnh vực nào có lợi. Vào những thập kỷ 50/60, hoạch định chi tiết đã rất phổ biến ở các nước đang phát triển nhất là vùng Nam Á. Ngay nay ít có nước nào làm công việc vô ích này; Việt Nam khi mới mở cửa cũng đã có khuynh hướng này: các dự án đầu tư lúc đó cần có một bản nghiên cứu gọi là luận chứng kinh tế về hình thức giống như nghiên cứu khả thi (feasibility); trong thực tế những bản nghiên cứu này chỉ là những nghiên cứu tiền khả thi thô sơ. Thường một nghiên cứu khả thi đòi hỏi nhiều chi tiết và rất tốn kém chỉ những dự án lớn mới cần thiết. Trong những năm 50/60 sở dĩ nhiều nước đòi hỏi dự án cần có nghiên cứu kiểu này vì ngoại tệ khan hiếm cần xác định xem một dự án có thể tiết kiệm ngoại tệ nhiều hay ít, cái giá phải trả để kiếm được một đơn vị ngoại tệ là bao nhiêu trong một dự án xuất khẩu theo một vài cách tính thông dụng.<sup>4</sup> Đây là trường hợp các nước theo chế độ đa hối suất (multiple exchange rates) rất thông dụng ở miền Nam Việt Nam trong những năm 50/60. Trong trường hợp Việt Nam ngày nay hối suất chính thức một tỷ giá không khác nhiều đối với hối suất bên ngoài (chợ đen) thì việc nghiên cứu kiểu này không còn cần thiết nữa. Có chăng là để so sánh tỷ suất lợi nhuận kinh tế (economic rate of return) giữa các dự án đầu tư, những việc này tư nhân có thể làm được không cần đến chính phủ.

Kế hoạch nếu có chỉ nên là một dự thảo có tính cách chỉ dẫn, nghĩa là chỉ nên đề cập đến những thế mạnh tương đối của tiềm năng, ví dụ chi tiết về tài nguyên thiên nhiên, về nhân lực, trình độ giáo dục và không nên đề nghị đầu tư vào những khu vực nào, cũng không nên đặt ra các “chỉ tiêu” phải thực hiện.

Sau khi hội nhập, vấn đề còn lại ngày nay là xác định những lĩnh vực cần làm để hoàn thiện nền kinh tế thị trường. Trong ngắn hạn vấn đề chính là lạm phát thường trở đi trở lại khiến cho sự phát triển luôn bấp bênh đòi hỏi những đối sách ngắn hạn đáng lẽ không cần thiết nếu có các chính sách tại khóa và tiền tệ thích hợp trước khi xảy ra lạm phát. Năm 2011 lạm phát lại lên cao đến mức nguy hiểm, lãi suất vút cao năm 2012 làm ngừng trệ đầu tư trong mọi ngành. Một nửa số doanh nghiệp mới thành lập (500.000 đơn vị) từ khi có luật doanh nghiệp đã bị phá sản hay đóng cửa.

Những vấn đề dài hạn là “những vấn đề hậu WTO”, gồm có hai loại; thứ nhất là những vấn đề cần giải quyết để cho kinh tế có sức thi đua trong một

thế giới cạnh tranh tạo nên bởi WTO, chủ yếu là tiếp tục đổi mới để hoàn thiện thị trường, tăng năng suất công nghiệp làm căn bản cho bước thứ hai là vượt lên trên mức thu nhập trung bình để trở nên một nước phát triển (chương VII). Loại thứ hai là xác định một chính sách xã hội sao cho thành quả của tăng trưởng kinh tế đến với mọi người tránh sự cách biệt thu nhập quá đáng thường xảy ra trong những nền kinh tế thị trường (chương cuối).

#### **4– Bình minh của ngày mai: Hướng đến một kinh tế thị trường nhân bản**

Khi xác định hướng đi của nền kinh tế của một quốc gia cần có quyết định về hai mặt. Thứ nhất là chính sách kinh tế nào giữa tư doanh và quốc doanh, và thứ hai là ảnh hưởng đối với xã hội, nghĩa là chính sách xã hội nào để thích ứng với hậu quả của chính sách kinh tế. Khi theo chủ nghĩa xã hội thì sự thực hiện xã hội chủ nghĩa tự nó giải quyết cả hai vấn đề, tức là kinh tế thì tập trung do nhà nước chỉ huy và chính sách xã hội là bao cấp (nhà nước quyết định sự tiêu thụ của mọi người và nếu cần sẽ trợ cấp). Về khuôn khổ và vai trò của quốc doanh Việt Nam ngày nay đang tìm cách hợp lý hóa; nếu thực sự đi vào kinh tế thị trường đầy đủ thì quốc doanh chỉ nên tham dự những khu vực nào tư doanh không muốn làm vì không thấy có lợi. Khi quốc doanh đã làm rồi thì cần tư nhân hóa nghĩa là bán lại cho khu vực tư doanh.

Nhìn về tương lai ta có thể thấy được những ánh bình minh. Việt Nam đã rất may mắn không khó khăn như nhiều nước thiếu mở mang khác; đây là vùng đất nhiều tài nguyên, với một dân số đọc thông viết thạo và một tinh thần kinh doanh chấp nhận rủi ro truyền lại từ cuộc Nam tiến hai trăm năm trước. Vấn đề làm sao để phát triển chỉ là làm sao có được chính sách tốt.

Thế nào là một chính sách tốt?

Chính sách nào cũng được khởi nguồn từ quan niệm về sự cai trị hay quản lý đất nước (governance policy), tức là quan niệm chính trị. Ngày nay đã có sự đồng thuận trong giới những cơ quan tài trợ và cố vấn quốc tế về vai trò cốt lõi của chính sách cai trị hay quản lý đất nước để phát triển, trong đó có chính sách kinh tế, công nghiệp và nông nghiệp. Không thể có một chính sách kinh tế tốt nếu không có một khuôn khổ chính sách cai trị hay quản lý đất nước tốt. Nói cách khác nếu tổ chức chính trị không tốt thì kinh tế không tốt. Gần đây những cơ quan tài trợ và cố vấn quốc tế (Ngân Hàng Thế Giới - WB, Ngân Hàng Phát Triển Á Châu - ADB, Chương trình Phát triển của Liên hợp

quốc - UNDP) đã đưa ra nhận định về những yếu tố căn bản của chính sách quản lý đất nước tốt gồm:

1) Khung luật pháp phải ổn định, để cho nhà đầu tư yên tâm làm ăn và dân chúng tin tưởng vào công quyền,

2) Quản lý khu vực công hiệu quả gồm quản trị ngân sách, xí nghiệp quốc doanh,

3) Quy trách nhiệm rõ ràng, cần xác định những lỗi lầm thuộc trách nhiệm về cá nhân, cơ quan,

4) Minh bạch trong hoạt động để tăng cường tính truy cứu trách nhiệm (accountability); thông tin phải được tự do phổ biến nhất là đối với những thông tin về thành viên hoạt động trong thị trường để thị trường vận hành tốt. Đó là những tiêu chí Ngân Hàng Thế Giới đề ra trong một phúc trình về công tác quản lý của chính phủ.<sup>5</sup> ADB, Ngân hàng Phát triển châu Phi, UNDP cũng có những tiêu chí tương tự và nhấn mạnh nhiều hơn về khung luật pháp cụ thể là phải tuân thủ tinh thần pháp trị (Rule of Law), Ngân hàng Phát triển châu Phi nhấn mạnh vào việc chống tham nhũng trong quản trị đất nước. Trong khuôn khổ chính sách quản lý chung như trên mỗi nước xác định chính sách thích hợp của riêng mình.

Về chính sách xã hội, lý thuyết kinh tế thị trường hay tư bản tự nó không giải quyết vấn đề xã hội, mà sự phân chia lợi tức chủ yếu là một vấn đề chính trị phải do xã hội lựa chọn thông qua luật lệ (thí dụ luật thuế lũy tiến nhiều hay ít, chính sách phúc lợi nào...) do đại diện của dân chúng bầu ra qua những cuộc bầu cử dân chủ.

Việt Nam trong khi hoàn thiện kinh tế thị trường cần xác định chính sách xã hội nào để cho thành quả phát triển đến với đa số dân chúng (xem chương cuối cùng) và không rơi vào loại kinh tế thị trường hỗn loạn như ở nước Nga khi chuyển sang kinh tế tư bản hay ở Mỹ khi công nghiệp phát triển, với đầy rẫy bất công, cách biệt giàu nghèo quá đáng đi kèm với phát triển kinh tế. Hay nói như lời cựu Thủ tướng Pháp Lionel Jospin, có thể nên chấp nhận kinh tế thị trường nhưng không chấp nhận “xã hội thị trường” một ý tưởng đầy hình ảnh đáng suy ngẫm.<sup>6</sup>



## • CHƯƠNG II

# NHỮNG BƯỚC CHUYỂN ĐỔI QUAN TRỌNG.

Giữa thập kỷ 80 sau khi Liên Xô tan rã, phần vì viện trợ Liên Xô chấm dứt, phần vì áp lực trong nước phải ra khỏi bế tắc về đời sống kinh tế, Việt Nam đã quyết định thay đổi hệ thống sâu rộng: chuyển từ kinh tế xã hội chủ nghĩa bao cấp sang kinh tế thị trường. Sau các thử nghiệm không thành công năm 1986-1987, Việt Nam đã áp dụng những biện pháp mạnh mẽ từ đầu năm 1990 và những năm kế tiếp.

Mở đầu là chương trình xóa bỏ kiểm soát giá cả, và bãi bỏ hoạch định kinh tế tập trung, đồng thời bãi bỏ bao cấp cho người tiêu thụ và cho xí nghiệp quốc doanh. Với sự khuyến cáo của các cơ quan tài chính quốc tế như Ngân Hàng Thế Giới, Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế, Ngân Hàng Phát Triển Á Châu, đây là những bước đầu của Việt Nam đi vào kinh tế thị trường. Đây cũng là lúc nhiều nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu và Liên Xô cũ chuyển đổi sang kinh tế thị trường.

Thời gian này, do nhu cầu của các nước chuyển đổi tình thế đòi hỏi những cơ quan tài chính quốc tế, đặc biệt là Ngân Hàng Thế Giới, cùng với một vài kinh tế gia, đáng kể nhất là Jeffrey Sachs của Đại học Harvard và Alan Gelb của Ngân Hàng Thế Giới, phải vội vã đề nghị một lộ trình tiêu biểu về chuyển đổi,<sup>7</sup> nhấn mạnh vào thời biểu lộ trình (bảng 1).

Đồng thời một ban (vụ) mới, Vụ Kinh Tế Chuyển Đổi (Transition Division)<sup>8</sup> được lập ra ở Ngân Hàng Thế Giới để làm việc với các nước chuyển đổi trong nhiều lĩnh vực.

Ta nên để ý là không có một lý thuyết kinh tế nào về “kinh tế học chuyên đổi” mà chỉ có ý niệm về một lịch trình chuyển đổi, nếu đó có thể gọi là lý thuyết, nó bao gồm chuyển đổi những lĩnh vực nào ưu tiên và thời biểu ra sao. Mặc dầu gần đây có một vài “sách giáo khoa” ở Mỹ về Kinh Tế Chuyển Đổi (Transition Economics) nhưng đó chỉ là tập hợp những việc phải làm để chuyển đổi, không có lý thuyết nào riêng biệt cho môn học. Sau khi đã hoàn tất quá trình chuyển đổi thì hệ thống kinh tế thị trường hoạt động bình thường như những nền kinh tế thị trường khác, tức là sự vận hành cung cầu trong kinh tế tân cổ điển quen thuộc như đã nói ở chương I.

Vì lý do này mà Vụ Kinh Tế Chuyển Đổi của Ngân Hàng Thế Giới đã giải thể sau khoảng bốn năm hoạt động, sau khi các nền kinh tế chuyển đổi về cơ bản đã sang kinh tế thị trường. Việc tiếp theo chỉ là hoàn thiện cơ chế thị trường, như trường hợp Việt Nam ngày nay.

### **1. Cải cách giá**

Cuộc cải cách kinh tế trong chương trình đổi mới ở Việt Nam đã theo một bài bản đại cương như quá trình trong bảng 1. Trong khuôn khổ tiến trình này ba sự thay đổi quan trọng nhất là: Cải cách giá cả — Kêu gọi đầu tư nước ngoài — Và tự do hóa thương mại quốc tế.

Bắt đầu là cải cách giá cả, tức là bỏ kiểm soát mọi thứ giá, giá hàng, giá công thợ và tiền lương, tỷ giá hối đoái. Đây là bước đột phá quan trọng vì nó phá bỏ hệ thống quản lý kinh tế tập trung, vốn là sự khác nhau giữa kinh tế chỉ huy xã hội chủ nghĩa và kinh tế tự do, hay kinh tế thị trường.

Trong kinh tế tập trung thì mọi thứ đều do nhà nước hoạch định, trong khi kinh tế thị trường mọi thứ, sản xuất, tiêu thụ, phân phối không do hoạch định mà do giá cả thị trường quyết định: nhà sản xuất quyết định sản xuất theo giá cả, người tiêu thụ mua sắm cho nhu cầu cũng căn cứ vào giá cả.

Các biện pháp cụ thể ở Việt Nam có thể tóm tắt như sau:

- Bãi bỏ kiểm soát giá đối với hầu hết các mặt hàng đồng thời tăng giá nông phẩm.
- Bãi bỏ hầu hết trợ cấp (bao cấp) cho công ty quốc doanh; số xí nghiệp quốc doanh của Việt Nam là 12.000 đơn vị vào năm 1989.
- Cho các xí nghiệp quốc doanh được tự chủ bước đầu, và quyết định xí nghiệp quốc doanh từ đây phải tài trợ đầu tư bằng vốn vay ngân hàng thay vì lấy từ ngân sách nhà nước như trước đây.
- Phá giá đồng bạc Việt Nam và để cho tỷ giá thả nổi có giới hạn.
- Tổ chức lại hệ thống ngân hàng theo lối ngân hàng thương mại, thay cho hệ thống một ngân hàng (mono bank system), theo lẽ lối xã hội chủ nghĩa trước kia (ngân hàng nhà nước vừa là ngân hàng trung ương phát hành tiền, vừa là ngân hàng thương mại cấp tín dụng, cho vay).
- Bắt đầu nới lỏng luật lệ cho phép tư nhân được kinh doanh giới hạn trong một số ngành nghề.

Ban đầu, những biện pháp trên đã gây ra những khó khăn nghiêm trọng, ví dụ lạm phát phi mã lên đến 600% trong những năm cuối thập kỷ 80. Đời sống công nhân, viên chức có lúc khó khăn hơn cả thời kỳ bao cấp. Sau đó

cùng với sự tái lập thị trường và tư doanh bắt đầu hoạt động làm tăng sản xuất đô thị, song song với tăng sản xuất ở nông thôn, lạm phát đã giảm nhanh.

Vào khoảng một năm sau khi thực hiện chương trình, ta đã thấy rõ sự hiện của “thị trường” ở cả hai miền Nam Bắc, cũng như sự tái hiện của khu vực tư doanh, từng bị dẹp bỏ trong nhiều thập kỷ dưới cơ chế xã hội chủ nghĩa.

Việc tái lập kinh tế thị trường đã tạo nên môi trường thuận lợi cho hai sự kiện quan trọng khác, đó là đầu tư nước ngoài và giải phóng thương mại quốc tế. Hai sự kiện này là nguyên nhân chủ yếu đưa đến sự phát triển công nghiệp như ta thấy ngày nay.

**Bảng 1. Lộ trình 10 năm chuyển đổi  
ở Đông Âu và Trung Âu<sup>9</sup>**

**Ổn định kinh tế vi mô** =====  
=====---- duy trì cải cách -----

**Cải cách giá cả vật thị trường**  
*Bãi bỏ độc quyền, bãi bỏ kiểm soát giá cả*  
Cải cách giá =====-----duy trì cải cách----  
-----

*Bãi bỏ hạn ngạch, hạ thấp thuế hải quan*  
Tự do hóa thương mại =====-----duy trì cải  
cách -----

*Bãi bỏ kiểm soát thuế mướn, sa thải. Tự do thương thuyết lương bổng*  
Thị trường lao động -----chuẩn bị----  
=====

*Tự do hóa*  
Tài chính ngân hàng -----chuẩn bị---  
=====

**Tái cấu trúc và tư nhân hóa**  
*Tái tạo khu vực tư doanh, khởi sự tư nhân hóa  
công ty quốc doanh nhỏ*  
Tư nhân hóa cỡ nhỏ =====  
*Cải cách quản trị, tái cấu trúc và , tư nhân hóa quốc doanh lớn*

Tư nhân hóa đại trà -----

---

---

**Cải cách vai trò nhà nước**

quyền sở hữu bất động sản, luật đầu tư ngoại quốc, luật doanh nghiệp

Cải cách luật pháp == =====----- duy  
trì cải cách -----

Cải cách định chế *Thuế khóa, cơ quan ngân sách, định chế áp dụng luật lệ*

---

---

**Cấp cứu định chế hóa bảo hiểm**

**Bảo hiểm thất nghiệp** ===== -----

**Thời gian theo năm** -----

-----  
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Giải thích:

===== thay đổi tích cực

----- giai đoạn chuẩn bị hoặc duy trì cải cách

**2. Đầu tư nước ngoài**

Đầu tư nước ngoài đã mở đầu một kỷ nguyên công nghiệp mới cho Việt Nam, đem vốn từ nước ngoài đến Việt Nam khi tiết kiệm nội địa gần như không có gì sau nhiều thập kỷ nghèo nàn. Về kỹ thuật, từ một nền công nghiệp nặng lồi thõm ở miền Bắc xã hội chủ nghĩa và một nền công nghiệp nhẹ hẫng còn non trẻ ở miền Nam trước năm 1975, đầu tư nước ngoài đã đưa công nghiệp Việt Nam với công nghệ nước ngoài vào quỹ đạo của thương mại toàn cầu. Luật đầu tư nước ngoài đưa ra khuôn khổ pháp lý cho phép nhà đầu tư nước ngoài vào đầu tư ở Việt Nam, tuy nhiên chính việc tái lập kinh tế thị trường là lý do chính đưa đến việc người nước ngoài đem vốn vào đầu tư ở Việt Nam. Nói cách khác, nếu không có kinh tế thị trường, nghĩa là nếu nền kinh tế vẫn tập trung kiểm soát như trước thập kỷ 1990 thì dù có luật đầu tư, nước ngoài cũng sẽ không đầu tư như ta thấy hiện nay. Nhà đầu tư nước ngoài chỉ có thể đầu tư ở nơi nào có thị trường tiêu thụ, nghĩa là dân chúng có thu nhập, và có một khung luật pháp tương đối ít bất trắc. Việc tái lập thị trường

tạo nên một môi trường đầu tư, một thị trường tiêu thụ, trong đó Luật đầu tư ngoại quốc đã thúc đẩy sự hình thành khung luật pháp cho tất cả hoạt động kinh doanh, kể cả nhà đầu tư trong nước. Sau hai mươi năm phát triển với sự đầu tư nước ngoài ta đã thấy hình ảnh một nền kinh tế năng động, “hội nhập” với thế giới, đồng thời nó cũng trở nên một nền kinh tế phụ thuộc quá nhiều vào đầu tư nước ngoài. Đây là điểm lợi hại sẽ cần thảo luận trong một chương sau (chương VI).

### **3. Tự do hóa thương mại:**

#### **Vì sao tự do hóa mậu dịch quốc tế quan trọng?**

Giải phóng mậu dịch hay tự do hóa thương mại (trade liberalization) không phải chỉ có ý nghĩa về thương mại, mà quan trọng hơn nó có ảnh hưởng đến sự phát triển công nghiệp: có thể nói tự do hóa thương mại là mặt kia của chính sách công nghiệp. Nó quyết định bộ mặt công nghiệp, lạc hậu hay tiên tiến. Về cụ thể, trọng điểm của tự do hóa thương mại là bãi bỏ hàng rào thuế quan và những biện pháp phi thuế quan như hạn ngạch (quota) tức là kiểm soát định lượng (quantitative restrictions, Q.R.) nhằm vào xuất nhập khẩu. Việt Nam đã bãi bỏ hầu hết quota từ năm 1998. Điều này khiến công nghiệp nội địa phải cạnh tranh bằng cách tăng chất lượng và hạ giá thành: kết quả là chính sách tự do hóa thương mại quốc tế đã gián tiếp trở nên một chính sách công nghiệp, nhằm vào sự phát triển trên cơ sở cạnh tranh.

Lẽ tất nhiên ảnh hưởng trực tiếp của tự do hóa thương mại là làm tăng số cung và đa dạng hóa các mặt hàng cho thị trường do hàng hóa nhập khẩu gia tăng, nhưng ảnh hưởng gián tiếp về công nghiệp trong nước mới là quan trọng vì nó có một ảnh hưởng lâu dài cho sự phát triển kinh tế. Những “nước con hổ” ngày nay và nhiều nước ASEAN giàu mạnh ngày nay cũng đều “bắt đầu cất cánh” kể từ khi tự do hóa thương mại quốc tế. Ngay Ấn Độ cũng mới chỉ tự do hóa mậu dịch quốc tế trong mấy năm gần đây và hiện nay đã trở thành một trong những nền kinh tế “mới nổi” (emerging country) mạnh nhất trong số những nền kinh tế đang phát triển.

Hiệu ứng chính của tự do hóa thương mại quốc tế là nó khiến cho nền công nghiệp thường là yếu ớt của bản xứ phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt của hàng nhập khẩu được đưa vào tự do. Do đó khi phải hội nhập, qua thương thuyết với WTO hàng nội địa thường được hưởng một lộ trình cạnh tranh khoan nhượng, từ từ (sự bảo hộ của hàng rào thuế quan được gỡ bỏ từ từ). Mặc dầu vậy, Việt Nam đã làm việc này rất sớm và chấp nhận cạnh tranh;

đây có lẽ là thành công đáng ghi nhớ nhất của cuộc đổi mới vì nhiều nước như các nước ở Nam Á đã mất nhiều năm vẫn không làm được như vậy. Những nước Nam Á (Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh, và Ấn Độ trước đây), nơi tác giả đi công tác trong nhiều năm, không ý thức được sự quan trọng của tự do hóa mậu dịch quốc tế, đã chìm đắm trong chính sách bế quan tỏa cảng trong nhiều thập kỷ, vì vậy đã lỡ chuyến tàu bùng nổ thương mại hồi thập kỷ 70 và cho đến ngày nay, có thể còn ở mãi trong tình trạng kém mở mang về công nghiệp và kinh tế nói chung so với sự phồn thịnh của các nước Đông và Đông Nam Á tự do mậu dịch.

#### **4. Một hệ thống kinh tế thị trường còn dở dang: Những bước tiếp theo**

Những bước tiếp theo là hoàn thiện kinh tế thị trường còn dở dang để đi vào công nghiệp hóa. Cuộc chuyển đổi của Việt Nam cũng như ở Đông Âu là sự thay đổi nhiều mặt của chính sách kinh tế để đi từ kinh tế tập trung sang kinh tế thị trường. So với Đông Âu, Việt Nam cũng thực hiện chuyển đổi nhanh chóng, trừ một số lĩnh vực do ảnh hưởng của ý thức hệ. Khác với Đông Âu, sự chuyển đổi của Việt Nam vẫn muốn giữ ý tưởng xã hội chủ nghĩa trong hai lĩnh vực quan trọng là quyền sở hữu bất động sản thuộc về nhà nước (làm chủ tập thể) và vai trò “chủ đạo” của quốc doanh. Đông Âu trái lại không bị lúng túng vì hai vấn đề này, vì Đông Âu cũng như ngay cả Liên bang Nga, khi chuyển đổi đã không còn giữ chủ nghĩa xã hội nữa. Vì vậy để hoàn thiện kinh tế thị trường, Việt Nam vẫn còn nhiều vấn đề trong khung luật pháp cần thay đổi, đồng thời vấn đề quốc doanh vẫn còn là rào cản cho sự phát triển đầy đủ khu vực tư doanh và sự phát triển nói chung. Để chuyển đổi luật pháp, nhiều nước Đông Âu và Trung Âu đã chỉ cần quay trở lại hệ thống luật pháp đã có trước khi trở nên xã hội chủ nghĩa sau chiến tranh thế giới thứ hai. Ở Việt Nam sự chuyển đổi luật pháp sẽ không thể hoàn tất trong tinh thần của kinh tế thị trường, mà sẽ phải chịu nhiều hạn chế, giống như hệ thống luật pháp của Trung Quốc. Về chuyển đổi quốc doanh, phần nhiều những nước Đông Âu đã tư nhân hóa nhanh chóng chỉ trong vòng vài ba năm là giải quyết hẳn. Trong quá trình này Đông Âu cũng đã trải qua những khó khăn gây ra bởi việc các sở hữu chủ xưa cứ đòi lại tài sản đã bị quốc hữu hóa dưới xã hội chủ nghĩa. Ở Việt Nam việc chuyển đổi quốc doanh đã rất chậm.

#### **5. Đi vào chiều sâu của kinh tế thị trường**

“Kinh tế thị trường”, trong cốt lõi là một thị trường cạnh tranh trong sản xuất (cung) của một khu vực tư doanh ngày càng mở rộng. Trong thực tế không khi nào, không nước nào có thị trường cạnh tranh hoàn toàn, vì vậy các nước lớn như Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu, phải đặt ra các tiêu chuẩn thế nào là kinh tế thị trường để làm điều kiện giao thương với các nước bị coi là không phải kinh tế thị trường (như Việt Nam, Nga, Trung Quốc, v.v,...) Các tiêu chuẩn này căn cứ vào điều kiện cạnh tranh ở Hoa Kỳ và châu Âu, là những nơi kinh tế cũng không hoàn toàn “thị trường”, nghĩa là cũng có trường hợp độc quyền vì thế mới có luật chống độc quyền. Do đó, ngoại trừ nhu cầu thỏa mãn những đòi hỏi trong thương thuyết về viện trợ, thương mại, đầu tư nước ngoài, Việt Nam không nên băn khoăn về việc đạt tới kinh tế thị trường thuần túy, mà nên chú trọng việc cải thiện những yếu tố chính cấu thành một thị trường lành mạnh được bảo vệ bởi một khung luật pháp hoàn chỉnh, một môi trường vi mô ổn định, để cho khu vực tư doanh, vốn là cốt lõi của kinh tế thị trường, ngày một mở rộng và tiến lên. Đó là những bước đi vào chiều sâu của kinh tế thị trường cần cho sự phát triển liên tục (deepening market economy and growth).

### ***Theo bước chân những “nước con hổ”***

Trong thập niên 1990 nhất là sau năm 1995 (bỏ cấm vận, gia nhập WTO) nhiều người đã nghĩ Việt Nam đang trên đường theo vết chân những “con hổ” để trở thành con hổ mới ở châu Á.<sup>10</sup> Đến nay ai cũng hiểu đó vẫn còn chỉ là nguyện vọng.

Đường đi của những nước ASEAN và những nước con hổ, tới ngày nay ai cũng rõ, và dễ hiểu, vì nó không có những sự mâu thuẫn với xu thế kinh tế thế giới. Nó không giống với cách làm của Hàn Quốc. (xem các chương VI và VII). ASEAN nói chung đã theo con đường cởi mở, tự do hóa thương mại để hướng vào xuất khẩu từ thập niên 70 của thế kỷ trước đó. Vấn đề là Việt Nam có thể sao chép lại “mô hình” ASEAN cho mình hay không. Thực tế, Việt Nam về cơ bản đang theo chiều hướng phát triển này, đó là phát triển tự do kinh doanh và cũng hướng về xuất khẩu. Điều khác biệt là bối cảnh kinh tế thế giới đã thay đổi: Việt Nam đã không lợi dụng được cuộc bùng nổ thương mại quốc tế của những năm 70 thế kỷ trước, vì vậy con đường phát triển của Việt Nam sẽ cam go hơn ASEAN rất nhiều, nhất là trong một thế giới ngày càng cạnh tranh. Vì vậy nếu muốn đuổi kịp ASEAN trong thời gian ngắn, thì đây là mục tiêu rất khó thực hiện, vì Việt Nam sẽ phải tiến nhanh hơn ASEAN

trong nhiều năm, trong khi cơ hội mậu dịch quốc tế bùng nổ đã qua. Cho đến nay Việt Nam tuy phát triển nhanh nhưng đã không nhanh hơn nhịp phát triển của ASEAN. Vào thập kỷ 60 của thế kỷ trước, khi đến Thái Lan, ta thấy cảnh tượng Thái Lan không khác Sài Gòn thuở ấy bao nhiêu, nhưng sau mấy thập kỷ Việt Nam không tiến thì khoảng cách đã rất xa. Hiện thời Việt Nam còn cách xa các nước ASEAN khoảng 20 đến 30 năm. Do đó, cách tiếp cận kinh nghiệm các nước ASEAN là học hỏi quá trình phát triển của các nước này kể từ 20-30 năm trước và tự mình vạch ra đường lối riêng để không lạc đường khi muốn theo vết chân những con hổ châu Á (xem chương VI, VII)



# ***PHỤ LỤC***

## **Hai mươi năm về trước**

*Tình hình kinh tế Việt Nam khi vừa đổi mới*

Phụ lục này có mục đích ghi lại những nhận xét về tình hình kinh tế Việt Nam hơn hai mươi năm về trước, khi vừa đổi mới qua bản tham luận tác giả đã trình bày ở Washington D.C. trong một cuộc hội thảo năm 1992. Bài tham luận bằng tiếng Anh đã được Giáo sư Nguyễn Ngọc Linh chuyển ngữ sang tiếng Việt. Bài này sau đó cũng đã được đăng làm nhiều kỳ trên báo *Người lao động* ở Việt Nam.

*(Lời giới thiệu của các báo ở Washington: “Trong hai ngày 21 và 22 tháng 5 năm 1992, một cuộc hội thảo quốc tế về “Các thử thách trong việc tái thiết Việt Nam” đã được tổ chức trong khuôn viên Đại học George Mason dưới sự bảo trợ của Indochina Institute và East – West Center. Tiến sĩ Phạm Văn Thuyết mở đầu cuộc hội thảo với bài thuyết trình về “Vietnam’s Economy: Performance and Prospects – An Overview”, (“Kinh tế Việt Nam: Thành quả và Viễn tượng”).*

*Sau đây là nguyên văn bản chuyển ngữ tiếng Việt của bài tham luận. Bản tiếng Anh có thể tìm đọc tại website: [www.gsphamvanthuyet.com](http://www.gsphamvanthuyet.com)*

Bài tham luận này nhằm kiểm điểm tình hình Việt Nam trong những năm gần đây (phần I) và thảo luận về những triển vọng phát triển (phần II). Bài này cũng đặt trọng tâm vào những điều kiện phải có để sau này có thể phát triển khá hơn trên căn bản những thành quả đã đạt được từ khi tiến hành Đổi Mới được điều chỉnh lại hồi năm 1989, sau những năm thử nghiệm trước đó (1986–1987).

Bài này sẽ kết luận rằng kinh tế Việt Nam có tiến được hay không còn tùy thuộc ở việc có giải quyết được hay không những vấn đề khó khăn trong bốn lĩnh vực: Hạ tầng cơ sở, Chính sách, Định chế, và Phát triển nhân lực. Bài này cũng sẽ vạch rõ rằng kinh tế có tiếp tục được ổn định hay không là còn tùy thuộc ở những quyết định liên hệ đến việc cải tổ và tư hữu hóa các công ty quốc doanh, vấn đề tài trợ những hoạt động của chính phủ, và việc cải tổ trong lĩnh vực tài chính. Tuy nhiên, những triển vọng dài hạn sẽ chịu ảnh hưởng của những vấn đề căn bản hơn, như công nhận quyền sở hữu đất đai, một chế độ luật pháp hợp lý, việc bảo vệ hữu hiệu các nhà đầu tư tư nhân

trong nước, và việc cởi mở chính sách nội thương và ngoại thương. Giải quyết những vấn đề trên đòi hỏi chính phủ Việt Nam phải đương đầu với những quyết định rất khó khăn.

## I- TÌNH HÌNH SAU “ĐỔI MỚI”

Chính phủ Việt Nam bắt đầu thi hành một số biện pháp cải cách hồi 1987–1988. Nhưng nỗ lực đổi mới nửa vởi này đã không thành công: lạm phát vẫn tiếp tục hoành hành, và nói một cách tổng quát thì nền kinh tế vẫn tiếp tục èo uột. Chương trình cải cách hồi năm 1989 đã đề ra một số thay đổi cơ bản hơn:

**a-** Loại bỏ kiểm soát giá cả phần lớn hàng hóa, và tăng giá cả nông phẩm;

**b-** Loại bỏ phần lớn trợ cấp cho các công ty quốc doanh và công nhân viên nhà nước, chấm dứt chế độ “kinh tế bao cấp”, tức là việc nhà nước dùng công quỹ để trang trải mọi lỗ lãi sai biệt giá cả và trợ cấp đủ loại.

**c-** Thả nổi hối suất của đồng bạc;

**d-** Cho công ty quốc doanh được tự trị và phải tự mình đứng ra lo vay ngân hàng để có vốn đầu tư và vốn luân chuyển;

**e-** Tổ chức lại hệ thống ngân hàng, từ bỏ định chế ngân hàng độc nhất kiểu xã hội chủ nghĩa;

**f-** Giảm thiểu các trói buộc để khu vực tư có thể buôn bán làm ăn.

Chương trình nói trên được các chuyên viên kinh tế mệnh danh là *Chương trình Cải cách Giá cả*, vì phần lớn liên hệ đến những thay đổi về giá cả, kể cả “giá” công nhân (lương bổng) và “giá” tiền tệ (lãi suất và hối suất). Những biện pháp cải cách này có tính chất quyết liệt vì làm lung lay nền móng của hệ thống kinh tế xã hội chủ nghĩa, qua việc phần lớn hủy bỏ các trợ cấp, xóa bỏ hệ thống kế hoạch hóa tập trung, và đã có những ảnh hưởng rất sâu xa. Việc hủy bỏ chế độ “bao cấp” hoặc trợ cấp đã khiến giá cả đủ loại tăng vọt, lương bổng nhân viên nhà nước đương nhiên bị giảm sút nếu tính theo mãi lực, và dân chúng phải trả nhiều tiền hơn để mua nhu yếu phẩm.

Tuy vậy, cuộc cải cách đã thu lượm được những kết quả tốt trong nhiều lĩnh vực kinh tế. Theo con số thống kê chính thức, lạm phát giá cả đã giảm 300% một năm xuống còn khoảng 70% trong thời gian 1988–1989, nghĩa là trong vòng sáu tháng sau khi bắt đầu áp dụng cải cách. Trong nhiều năm trước 1989 đã không kiểm soát được nạn lạm phát vì chính phủ tiếp tục in tiền rất nhiều để thỏa mãn nhu cầu thường xuyên về tín dụng của các công ty quốc

doanh và để bù thiếu hụt ngân sách, trong khi sản xuất canh nông và kỹ nghệ đều giậm chân tại chỗ.

Sau cuộc cải cách năm 1989, nạn lạm phát bị chặn lại vì những lý do: tiền cho công ty quốc doanh vay đã bị giới hạn lại và chính phủ đã bắt đầu giảm thâm hụt ngân sách bằng cách giảm chi và tăng thuế. Các thành quả tích cực khác của cuộc cải cách là: một mức phát triển cao của tổng sản lượng quốc nội (GDP), tăng 7% trong năm 1989 (so với 4% trong năm 1987 và 6% năm 1988); xuất khẩu tăng khoảng 100% từ năm 1988 đến 1989, và trong một thời gian hồi suất tiền đồng đã được ổn định tiếp theo quyết định phá giá và thả nổi hối suất của tiền đồng. Giá vàng đã hạ hẳn xuống vì người ta muốn giữ tiền mặt, vì tin tưởng hơn vào tiền đồng, vì muốn bỏ tiền vào những trương mục tiết kiệm trả lãi cao.

Cuộc cải cách năm 1989 đã có ảnh hưởng rõ rệt với nạn lạm phát, nhưng ảnh hưởng trên năng suất công nghiệp và công ăn việc làm thì không được rõ rệt cho lắm. Trong khi ngành nông nghiệp, nhất là ở miền Nam, đã đáp ứng một cách tốt đẹp đối với những khích lệ mới do việc giải thể hợp tác xã nông nghiệp, và cho phép trở lại một nền canh nông gia đình, thì mức sản xuất công nghiệp dưới ảnh hưởng của khu vực quốc doanh đã giậm chân tại chỗ vì mức sản xuất của chính những công ty quốc doanh này bị giảm sút sau khi có cuộc cải cách.

Trong một thời gian lâu nữa, chúng ta sẽ thấy các công ty quốc doanh tiếp tục phải phấn đấu để sống còn trong môi trường mới, vì vừa phải cạnh tranh, vừa không còn được hưởng trợ cấp nữa. Những ai đã được chứng kiến những thay đổi trong các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa đang lột xác, sẽ có cảm tưởng như là được xem một bồn cũ soạn lại. Để đương đầu với tình trạng bỏ bao cấp và phải cạnh tranh, các công ty quốc doanh phải giảm bớt chi tiêu, cho nên trong lĩnh vực quốc doanh số công ăn việc làm đã giảm sút khoảng 10%, hay hơn nữa, trong năm đầu tiên sau cuộc cải cách năm 1989.

Nếu đem so sánh hơn thiệt thì có thể cho rằng Chương trình Cải cách đã thành công vì những thành quả tích cực đã bù lại cho sự gia tăng tỷ lệ thất nghiệp và những khổ cực mà dân chúng phải gánh chịu lúc ban đầu. Tuy nhiên, sự thành công này đã không tồn tại được bao lâu. Kể từ năm 1990, lạm phát bắt đầu trở lại, lên tới mức 9% một tháng, và sang năm 1991 lên tới mức 100% năm. Đây không phải là một loại lạm phát phi mã, không kiềm giữ nổi, mà là một loại lạm phát mà mức độ không lường trước được. Lý do chính

đưa đến lạm phát là vì in quá nhiều tiền để bù cho thiếu hụt ngân sách, và như vậy đã tạo ra sự gia tăng tổng cầu mà sản xuất lại không tăng theo.

Thiếu hụt ngân sách đang ở mức 3% GDP hồi năm 1988 đã tăng gấp đôi lên mức 6% trong năm 1989, trong khi chỉ nên ở trong khoảng 3%. Sang năm 1990 và 1991, mức thiếu hụt ngân sách vẫn đứng ở mức cao, lên tới khoảng 5% GDP. Kể từ năm 1975, thiếu hụt ngân sách của Việt Nam vẫn được tài trợ một phần do viện trợ của Liên Xô, và một phần bằng cách cho lưu hành thêm tiền, gần như hoàn toàn bằng cách in thêm giấy bạc mới, vì người ta đã không sử dụng các phương tiện để cho chính phủ vay, trong khuôn khổ một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa. Từ năm 1989, khi mất dần viện trợ Liên Xô, thì phần lớn chỗ thiếu hụt đã được bù đắp bằng cách in thêm tiền mới.

Tình trạng thiếu hụt ngân sách đã có từ lâu, trước khi có cuộc cải cách năm 1989, nhưng vấn đề này đã bị cuộc cải cách làm cho trầm trọng thêm lên vì sự đóng góp của các công ty quốc doanh trước đây là phần lớn lợi tức của chính phủ (66%) nay đã sút giảm rất nhiều (xuống còn có 34% trong năm 1990), hậu quả của việc kém hiệu năng của các công ty quốc doanh. Cuộc khủng hoảng tài chính của chính phủ trầm trọng đến nỗi trong năm 1990, nhiều khi không có đủ tiền trả lương đúng kỳ hạn cho một số nhân viên nhà nước, chẳng hạn như cho giáo viên. Cuộc khủng hoảng đã bớt đi phần nào nhờ ở sự gia tăng các nguồn thu khác, kể cả nguồn thu về thuế và dầu mỏ (tới khoảng 180 triệu đôla Mỹ một năm).

Mặc dầu vậy, lợi tức của chính phủ đã giảm từ 12% GDP hồi năm 1986 xuống còn có khoảng 7,5% trong năm 1990. Tình trạng này sẽ có hậu quả rất tai hại cho công cuộc phát triển trong tương lai, vì mức đầu tư công phải đạt được tới 20% GDP thì sau này mới duy trì được phát triển ở mức 5-6% mỗi năm là mức đáng kể. Cuộc cải cách chỉ thành công ngắn hạn là do nhiều yếu tố phối hợp lại, nhưng phần chính là vì cuộc cải cách về giá cả đã không đi đôi với các biện pháp cải cách cần thiết khác để có thể duy trì thành công hoặc phát triển lâu dài. Nói cách khác, mặc dù cuộc cải cách có tính cách căn bản và đúng đường, nhưng không đủ sâu rộng.

Một trong những bài học rút ra được kinh nghiệm của các quốc gia Đông Âu đang lộn xộn – đặc biệt là Hungary, Ba Lan, và Tiệp Khắc – là nếu chỉ cải cách một cách do dự và cục bộ, thì chắc chắn sẽ chỉ mang lại thất bại. Vì vậy các nước nói trên đang quan niệm lại cuộc cải cách của họ để quyết tâm đi đến một nền kinh tế thị trường. Công việc của họ dễ dàng hơn ở Việt Nam vì họ đã hoàn toàn từ bỏ chủ nghĩa xã hội.

Phần còn lại của bài tham luận này sẽ vạch ra những vấn đề còn lại sau cuộc cải cách năm 1989, những khuyết điểm của chương trình cải cách tại Việt Nam, và sẽ nhấn mạnh vào bốn lĩnh vực liên hệ mật thiết với nhau là:

- 1- Hạ tầng cơ sở
- 2- Cải cách chính sách
- 3- Những vấn đề nan giải của cơ cấu tổ chức và định chế
- 4- Vấn đề phát triển nhân lực

## **II- VIỄN TƯỞNG**

Trong mấy năm tới đây, kinh tế Việt Nam sẽ vẫn còn là một nền kinh tế giao thời. Viễn tượng trong trung hạn sẽ đặc biệt có những vấn đề của thời kỳ chuyển tiếp trong nhiều lĩnh vực, những vấn đề về ổn định tái xuất hiện vì đã không đủ biện pháp bổ sung để hậu thuẫn cho chương trình cải cách 1989 được lâu bền. Vì lý do đó, phần này nhấn mạnh về các vấn đề của thời kỳ chuyển tiếp sẽ ảnh hưởng như thế nào đến viễn tượng phát triển, thay vì đưa ra những tiên đoán, vì tiên đoán về tình hình Việt Nam sẽ phải căn cứ vào quá nhiều giả thuyết nên sẽ không có ý nghĩa cho lắm. Tuy nhiên, trong đoạn cuối của bài này, một vài cảm tưởng tổng quát sẽ được trình bày cùng với một vài con số khi thảo luận những lựa chọn về chương trình hành động.

### **1- Cơ sở hạ tầng**

Vì hạ tầng cơ sở Việt Nam hiện nay đang ở trong tình trạng quá tồi tệ, cho nên việc đầu tiên cần làm để hậu thuẫn bất cứ một kế hoạch phát triển nào là phải trùng tu và phát triển ngành giao thông vận tải và điện lực. Nhưng nhu cầu cấp bách nhất là ở lĩnh vực vận tải. Chiến tranh và 17 năm bỏ bê (phần lớn là vì không có ngân quỹ) trong thời bình, đã khiến hạ tầng cơ sở của lĩnh vực giao thông vận tải ở Việt Nam lâm vào tình trạng thê thảm. Ở miền Bắc, phần lớn đường sá, đường sắt, và hải cảng đã được xây dựng cách đây hơn nửa thế kỷ và không được bảo trì đầy đủ. Tất cả những sửa chữa năm 1975 ở miền Bắc cũng như ở miền Nam đều có tính cách tạm bợ.

Các cầu cho xe lửa đều đã hư hỏng và nhiều cầu đường bộ yếu đến nỗi các xe trọng tải nặng bị cấm không được qua lại. Một số xa lộ người Mỹ xây dựng ở miền Nam trước 1975 cũng đang hư dần. Phương tiện chuyên chở, đường sắt, đầu tàu xe lửa, xe vận tải, xe buýt, và những dụng cụ bốc dỡ ở bến tàu cũng đều ở trong tình trạng bết bát tương tự.

Chính phủ đã bắt đầu thi hành một vài biện pháp cải cách bằng cách cho phép tư nhân hoạt động trong lĩnh vực giao thông vận tải. Những biện pháp

này đã giải quyết phần nào nhu cầu đi lại và vận chuyển của dân chúng trong giai đoạn phát triển giới hạn hiện nay. Nhưng nếu trong tương lai muốn công cuộc phát triển có quy mô, sẽ cần cố gắng nhiều và liên tục để trùng tu và phải ưu tiên sửa chữa, cải thiện những phương tiện sẵn có. Tất cả những việc này đòi hỏi kinh phí lớn vượt quá khả năng tiết kiệm và kiếm ngoại tệ của Việt Nam. Tuy nhiên, công cuộc phát triển dài hạn đòi hỏi những món đầu tư lớn.

## **2- Cải cách chính sách**

Khuyết điểm của cuộc cải cách chính sách hồi năm 1989 là đã không có những biện pháp bổ túc đi song song với việc cải cách giá cả. Trong trường hợp Việt Nam thì điều này rất đúng khi nói tới chính sách mậu dịch, chính sách tài chính trong khu vực quốc doanh, một lĩnh vực trọng yếu.

### **\* Chính sách mậu dịch**

Về chính sách mậu dịch, chính phủ vẫn tiếp tục kiểm soát chặt chẽ hoạt động xuất nhập khẩu. Hiện phần lớn các hoạt động xuất nhập khẩu của chính phủ tổ chức theo kiểu xã hội chủ nghĩa. Những công ty này thuộc hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung, là những tổ chức rất lớn, làm việc không hiệu quả. Vì quen làm việc với hệ thống COMECON cũ nên các tổ chức này không rành cách thức liên hệ với các quốc gia có chế độ hối đoái tự do.

Sau khi có cuộc cải cách, các công ty mậu dịch “chính thức” này có cạnh tranh với nhau phần nào vì số công ty đã gia tăng và nay gồm cả những công ty mậu dịch mới được thành lập tại các thành phố và các tỉnh. Vì tư cách độc quyền ngoại thương của những công ty này, nên hoạt động của khu vực tư trong lĩnh vực ngoại thương được tái sinh sau khi có cải cách, thường phải thông qua các công ty đó bằng cách trả hoa hồng từ 2% tới 10% nếu tính cả tiền đút lót nữa. Nếu muốn cho hoạt động mậu dịch được hưởng lợi ích do việc thả nổi giá cả, thì phải thả lỏng mậu dịch và chấm dứt chế độ độc quyền mậu dịch. Việc thành lập công ty nhập khẩu tư nhân đều phải có phép của Hội đồng Bộ trưởng. Đây là một hình thức kiểm soát mậu dịch cực đoan, không thấy có ở nơi nào khác ở châu Á.

Thi hành một chính sách mậu dịch tự do sẽ vừa quan trọng trong dài hạn, vì sách lược phát triển dài hạn sẽ phải nhằm vào xuất khẩu, vừa quan trọng trong ngắn hạn, vì vấn đề nợ của Việt Nam. Số tiền Việt Nam nợ nước ngoài ở thời điểm này lên tới 100% lợi tức quốc gia, tức vào khoảng 7 tỉ đôla Mỹ kim. Một nửa số nợ là thuộc các nước COMECON cũ (khỏi các nước Liên

Xô và Đông Âu cũ). Số còn lại là nợ các quốc gia phương Tây và Nhật Bản. Với số nợ như vậy, Việt Nam đã trở thành một trong những nước công nợ nhiều nhất thế giới. Tăng xuất khẩu mau chóng để trả dần nợ là tối quan trọng để tái lập “uy tín tài chính” (credit worthiness) của quốc gia. Xuất khẩu sẽ khó tăng thêm, ngoài vài mặt hàng xuất khẩu “truyền thống” như ngư sản đông lạnh, may thuê quần áo (“gia công”) nếu toàn thể chính sách mậu dịch không tự do. Đã nhiều năm nay, Việt Nam không thể trả nợ đúng hạn kỳ vì nợ quá lớn và xuất khẩu còn ít. Riêng phần nợ phương Tây và Nhật Bản, nếu trả đúng kỳ thì hàng năm 40% đến 50% nguồn thu từ xuất khẩu chưa đủ trả nợ các nước này, chưa tính số nợ COMECON. Vì thế mỗi năm Việt Nam chỉ thực sự trả độ 10% số nợ đáo hạn còn lại thì ghi vào trương mục “nợ tồn khoản”, với lời tích lũy vào vốn. Chừng nào Hoa Kỳ bỏ cấm vận, sẽ có hy vọng số nợ của Việt Nam một phần nào được các nước phương Tây thẩm định lại (nợ COMECON sẽ bất trắc vì chính các nước này còn trong tình trạng xác định chính sách) cũng như hy vọng các ngân hàng tư quốc tế (Paris Club) tái định hạn kỳ. Tuy nhiên, gánh nặng nợ nước ngoài dù tái định hạn kỳ vẫn sẽ còn là nghĩa vụ thanh toán không thể bỏ qua được.

- **Những vấn đề của khu vực tài chính tư nhân**

Nếu muốn cho các hoạt động mậu dịch và đầu tư vào công nghiệp được hưởng lợi ích của cuộc cải cách giá cả, cần phải thiết lập một hệ thống ngân hàng và một khu vực tài chính thật tốt để cung cấp tín dụng, các dịch vụ ngân hàng khác, và để phát triển một thị trường cung cấp vốn.

Trong lúc này hệ thống ngân hàng là thành phần quan trọng nhất của khu vực tài chính ở Việt Nam. Vào lúc đề xướng cuộc cải cách giá cả năm 1989 và cho đến tận ngày nay, hệ thống ngân hàng của Việt Nam – xuất phát từ cơ cấu ngân hàng độc nhất (mono banking system) của chế độ xã hội chủ nghĩa mới hình thành, cho nên các dịch vụ ngân hàng vẫn còn hết sức thô sơ. Ví dụ Việt Nam hiện nay không dùng chi phiếu cá nhân, và hệ thống ngân hàng như vậy phần lớn vẫn chưa sử dụng chi phiếu. Đây là lẽ lối ở miền Bắc kể từ thập kỷ 60. Miền Nam, là nơi đã có sẵn một hệ thống ngân hàng theo kiểu Pháp phát triển rất mạnh, sau 1975 lại hội nhập vào hệ thống ngân hàng miền Bắc. Tất cả các ngân hàng ở miền Nam đã bị đóng cửa vào năm 1975.

Khi cuộc cải cách cho phép doanh nghiệp tư nhân được hoạt động, Việt Nam phải khởi sự từ số không để thiết lập một hệ thống ngân hàng mới. Hồi năm 1990 chính phủ đã bước được một bước sơ khởi khi tách rời những hoạt động có tính cách ngân hàng thương mại ra khỏi ngân hàng trung ương và thiết

lập hai ngân hàng thương mại do chính phủ sở hữu. Còn cần phải nhiều năm nữa mới phát triển được đầy đủ một hệ thống ngân hàng quốc nội. Trong khi chờ đợi, có thể là các ngân hàng nước ngoài sẽ lấp khoảng trống. Luật mới về ngân hàng áp dụng kể từ 1 tháng 10 năm 1990 là khuôn khổ luật pháp cho các ngân hàng nước ngoài hoạt động với tư thế ngang hàng nhau.

Cả ngân hàng trung ương lẫn các ngân hàng thương mại đều có rất nhiều vấn đề phải giải quyết, vì đều bắt đầu học hỏi cách làm công tác ngân hàng trong một nền kinh tế thị trường hay một nền kinh tế hỗn hợp. Về phần ngân hàng trung ương thì phải bắt đầu học cách làm chính sách tiền tệ, thay vì chỉ lo phát ngân và in tiền để bù vào thiếu hụt ngân sách của chính phủ và của các công ty quốc doanh (trong chế độ xã hội chủ nghĩa, ngân hàng trung ương đồng thời cũng là ngân khố). Những lĩnh vực khác cần học hỏi nhiều và cần có viện trợ kỹ thuật là công tác thanh tra ngân hàng, việc thiết lập chính sách lãi suất và các phương tiện kiểm soát tiền tệ khác, chính sách tín dụng, phương pháp thanh toán, kể cả thanh toán quốc tế.

Hiện nay chưa dùng được chi phiếu cá nhân, một phần cũng vì chưa có hệ thống thanh toán chi phiếu. Ngân phiếu của các công ty quốc doanh và các trương mục công (như trương mục của các tỉnh) trả cho nhau phải mất nhiều tháng mới thanh toán được. Nói một cách tổng quát, ngân hàng trung ương có nhu cầu rất lớn phải tái huấn luyện nhân viên để họ làm được những công tác của một hệ thống “ngân hàng thị trường”. Điều này cũng đúng đối với hai ngân hàng thương mại là Ngân hàng Công thương Việt Nam và Ngân hàng Nông nghiệp Việt Nam, hai ngân hàng lớn nhất trong hệ thống ngân hàng thương mại.

Hai ngân hàng thương mại này phần lớn cho các công ty quốc doanh vay mượn, riêng Ngân hàng Nông nghiệp tài trợ cho các công ty quốc doanh ở thôn quê. Vấn đề nan giải nhất của hai ngân hàng này và của toàn thể ngành ngân hàng là tình trạng tài chính của họ. Vì đem phần lớn tiền cho các công ty quốc doanh vay, mà các công ty quốc doanh lại đang làm ăn lỗ lã, thành thử số nợ chậm trả cho hai ngân hàng còn nhiều hơn vốn của hai ngân hàng. Có thể cả hai ngân hàng đã bị mất vốn ngay từ lúc mới thành lập vì đã thừa kế của Ngân hàng Trung ương nhiều hồ sơ nợ không trả.

Chính mối liên hệ giữa các công ty quốc doanh và các ngân hàng khiến chính phủ phải giải quyết cho xong vấn đề thân chủ của các ngân hàng này – nghĩa là vấn đề các công ty quốc doanh – trước đã, rồi mới mong giải quyết được vấn đề nan giải của ngân hàng. Giống như Ngân hàng Trung ương, hai ngân hàng thương mại cũng cần viện trợ kỹ thuật mới hoạt động được đàng



hoàng. Hiện nay vì ngân hàng có nhiều vấn đề quá nên dân chúng không muốn liên hệ gì với ngân hàng.

Hiện có hai ngân hàng chuyên môn đang hoạt động là Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam thành lập năm 1963 và Ngân hàng Phát triển Kỹ nghệ Việt Nam thành lập năm 1957 để tài trợ hạ tầng cơ sở. Cả hai ngân hàng này đều đang có vấn đề rất trầm trọng, không biết có tồn tại được hay không. Ngân hàng Ngoại thương hiện đã mất độc quyền cơ hữu về ngoại thương, có thể phải giải tán. Ngân hàng Phát triển Kỹ nghệ được thành lập như một ngân hàng chuyên môn về phát triển, có một tương lai hết sức mù mịt, vì ngành ngân hàng phát triển là một ngành làm ăn thua lỗ, như chúng ta đã thấy qua kinh nghiệm trong thập kỷ 80. Đây là số phận của một loạt những ngân hàng phát triển – đôi lúc còn được mệnh danh là công ty tài trợ phát triển – thành lập hồi đầu thế kỷ 60 trên khắp châu Á (trước 1975 miền Nam Việt Nam có ba ngân hàng loại này). Tất cả những ngân hàng này đều đã hoặc sắp đóng cửa, hoặc đã được biến thể thành ngân hàng thương mại.

- **Khu vực quốc doanh**

Khu vực này có lắm vấn đề đủ loại. Một vấn đề lớn của chương trình cải cách 1989 là đã cho các công ty quốc doanh tự trị nhưng lại không có kế hoạch cải tổ những công ty này. Trên phương diện chính sách, chính phủ đã ngại ngần không muốn tư hữu hóa một số tương đối nhỏ các công ty quốc doanh tốt và đóng cửa những công ty làm ăn thua lỗ.

Tình trạng hiện hữu – tài chính, kỹ thuật, quản trị – của khu vực quốc doanh ở Việt Nam không khả quan. Hiện đang có 12.000 công ty quốc doanh rải rác từ Bắc chí Nam. Ở miền Nam, phần lớn các công ty quốc doanh là những cơ sở từ trước 1975, đã bị quốc hữu hóa khi miền Nam trở thành xã hội chủ nghĩa. Trong số, 12.000 cơ sở, có khoảng 3.000 công ty kỹ nghệ, còn lại là các công ty mậu dịch, xây cất, nông nghiệp và dịch vụ. Phần lớn các công ty quốc doanh (bốn phần năm) thuộc quyền sở hữu các tỉnh, quận, và huyện. Những công ty địa phương này phải đương đầu với đủ loại vấn đề như của các công ty trung ương, mà còn cộng thêm vấn đề tham nhũng và lạm dụng, với mức độ trầm trọng hơn cả ở trung ương.

Các công ty quốc doanh trung ương (khoảng 700) là những cơ sở lớn hoặc những tổ hợp (mệnh danh là liên hiệp công ty quốc doanh) được đặt dưới quyền kiểm soát của các bộ trong Hội đồng Bộ trưởng. Khu vực quốc doanh cung cấp công ăn việc làm cho khoảng 860.000 người (trung bình là 280 người một cơ sở, 620 người trong một cơ sở kỹ nghệ). Hiện rất khó kiểm

được những dữ kiện về năng suất của các cơ sở quốc doanh cũng như mọi loại dữ kiện khác. Nhưng sau đây là những đặc điểm nổi bật về các công ty quốc doanh mà các quan sát viên đều đồng ý là sát sự thực.

#### **a- Đầu tư không hợp lý**

Phần vì hồi đầu, thích đầu tư vào công nghiệp nặng theo triết lý của xã hội chủ nghĩa, các công ty quốc doanh đã đầu tư quá mức cho nên hậu quả là máy móc đã không được sử dụng đúng mức. Nhiều cơ sở quốc doanh lớn và cơ sở công nghiệp nặng không đương đầu được với chính sách mới, tức là chính sách không trợ cấp hoặc không cho vay tiền một cách dễ dàng nữa. Sau này, nhiều cơ sở công nghiệp sẽ phải đóng cửa, hoặc vì đầu tư không hợp lý ngay từ đầu, hoặc vì sản phẩm không cạnh tranh nổi với những hàng hóa nhập khẩu, tốt và rẻ hơn.

#### **b- Quá nhiều nhân viên**

Vấn đề có quá nhiều người để sử dụng một cái máy là việc hết sức thông thường trong công nghiệp quốc doanh, và việc thừa thải nhân viên là một hiện tượng rất phổ biến trong khắp khu vực nhà nước. Tình trạng này một phần do quản lý kém, kỹ thuật lỗi thời, nhưng nó cũng còn phản ánh chính sách “bao cấp” cũ, theo đó phải cung cấp công ăn việc làm cho tất cả mọi người. Vấn đề đã đến độ khủng hoảng sau cuộc cải cách loại bỏ trợ cấp cho các công ty quốc doanh, khiến ban quản trị các cơ sở này bắt buộc phải sa thải công nhân viên dư thừa.

#### **c- Kỹ thuật lỗi thời**

Ngoại trừ những cơ sở đang được canh tân, còn thì phần lớn các cơ sở quốc doanh đều lỗi thời về kỹ thuật (cả về máy móc trang thiết bị lẫn kỹ thuật). Trước 1975, miền Nam có một khu công nghiệp hiện đại, nhưng sau bao nhiêu năm bảo trì kém, các nhà máy trong khu này và hầu hết các nhà máy công nghiệp khác đều cần những khoản đầu tư cỡ vừa cho đến cỡ lớn để sửa chữa và hiện đại hóa, thì mới cạnh tranh được với hàng nhập khẩu sau khi ngành mậu dịch được thả lỏng.

#### **d- Quản trị kém ở khắp nơi**

Hai yếu tố chính đưa đến tình trạng này là:

- Sự thiếu khả năng rõ rệt của nhiều quản trị viên được cử làm giám đốc xí nghiệp, căn cứ vào quá trình cách mạng
- Và nạn tham nhũng.

Có thể giải quyết cả hai vấn đề này một cách hữu hiệu bằng cách tư hữu hóa các công ty quốc doanh.

Sự kém hiệu năng và những khó khăn khác của các cơ sở quốc doanh đã phản ánh rõ rệt qua tình trạng tài chính của các cơ sở này. Khoảng 70% các cơ sở quốc doanh lỗ vốn, may ra thì hòa vốn, trong số có nhiều cơ sở không những mất vốn mà còn nợ. Vấn đề của các cơ sở quốc doanh là một vấn đề hết sức trầm trọng vì nó gây khó khăn cho các lĩnh vực khác, tỷ như tình trạng thuế khóa của chính phủ và lĩnh vực vực tài chính, trong đó trên 90% tín dụng của ngân hàng đem cho các cơ sở quốc doanh đầu yếu vay.

Những việc cần phải làm về phía các cơ sở quốc doanh gồm có: đóng cửa các công ty quốc doanh kém hiệu năng, tổ chức lại các cơ sở có vấn đề, và tư hữu hóa số ít cơ sở làm ăn có lời. Có nhiều yếu tố khiến một chính phủ theo chủ nghĩa xã hội không thi hành được loại cải cách này, mà một trong những yếu tố quan trọng nhất là những đặc quyền đặc lợi cơ hữu của nhiều giới quốc doanh.

### **3- Cơ cấu tổ chức và định chế**

Ở tất cả các nước, chứ không riêng gì những nước có một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa đang lộn xộn, việc thay đổi chính sách nhiều khi đòi hỏi phải thay đổi luôn cả định chế và hệ thống thì mới mong thành công được. Trong trường hợp Việt Nam thì thay đổi cơ cấu còn quan trọng hơn cả việc thay đổi chính sách. Việt Nam đã đề xướng một thay đổi quan trọng về cơ cấu khi chính phủ bằng lòng cho khu vực tư đóng một vai trò trong hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, còn phải thay đổi nhiều nữa về mặt định chế và hệ thống thì mới tạo được một môi trường thuận tiện để nền kinh tế có thể phát triển được một cách liên tục.

Hai lĩnh vực cần thay đổi là:

- Khuôn khổ lập quy hiện hành rất rườm rà khó hiểu, lại còn thêm nạn tham nhũng ngày càng trầm trọng;
- Hệ thống luật pháp hiện hành vừa thiếu sót vừa không rõ ràng.

Có lẽ còn lâu lắm chính phủ mới thay đổi được luật lệ và loại bỏ được những định chế dư thừa, vì còn phải hủy bỏ những cơ cấu thuộc nền kinh tế kế hoạch tập trung và đặt để những cơ cấu và luật lệ mới, thích hợp với một nền kinh tế thị trường.

Để khuyến khích đầu tư nước ngoài, một đạo luật cởi mở hơn về đầu tư đã được thông qua, nhưng việc thi hành còn bị cản trở vì các dự án đầu tư còn cần được sự chấp thuận của rất nhiều cơ quan khác nhau, vì những thủ tục giấy tờ rườm rà, và vì nạn tham nhũng. Các nhà đầu tư trong nước còn gặp nhiều khó khăn hơn, mà lại không được hưởng nhiều quyền lợi bằng các nhà

đầu tư nước ngoài. Cả hai giới đầu tư còn gặp nhiều cản trở do hệ thống luật pháp gây nên, sẽ được đề cập tới dưới đây.

Nói một cách tổng quát, hệ thống một số luật căn bản và luật lệ thường được sử dụng một cách lỏng lẻo, ngoại trừ những luật lệ liên hệ đến an ninh quốc nội. Muốn phát triển kinh tế và tạo ra một khu vực tư mạnh, cần phải thông qua nhiều đạo luật. Quan trọng nhất là một đạo luật, công nhận quyền tư hữu và quyền sở hữu đất đai, đã chỉ thay đổi một cách rụt rè trong những năm gần đây. Hiện nay thì “nhân dân được quyền sử dụng đất đai”, và trong một vài trường hợp có thể chuyển nhượng quyền này cho người khác. Đối với đất dành cho ngành nông nghiệp thì các nhà nông có “quyền sử dụng” đất trong 15 năm, và quyền có thể chuyển nhượng cho các người thừa kế. Trong thành phố người ta có quyền sở hữu căn nhà chứ không có quyền sở hữu miếng đất.

Thật là một hệ thống rất mập mờ phản ánh thái độ chưa dứt khoát của chính phủ hãy còn vương vấn với ý thức hệ. Các tài liệu chính thức như hiến pháp vẫn còn tuyên bố rằng tất cả đất đai, đều thuộc quyền sở hữu của nhà nước. Đối với dân chúng, nhiều khi thấy nói rằng tài sản do “nhân dân làm chủ tập thể nhà nước quản lý”. Dẫu sao, ngoại trừ vấn đề chính trị và ý thức hệ, nếu nhà cầm quyền muốn giữ ý định phát triển một nền kinh tế thị trường hỗn hợp, còn gọi là kinh tế nhiều thành phần, trong đó cả nhà nước lẫn tư nhân đều đóng một vai trò, thì vẫn cần phải công nhận quyền tư hữu đất đai và thiết lập một hệ thống luật pháp để bảo vệ quyền này. Nếu không có cải cách về mặt này thì khu vực tư vẫn sẽ tiếp tục hoạt động trong một phạm vi nhỏ hẹp trong cả hai ngành công nghiệp và thương mại.

Tình trạng luật pháp không bảo vệ quyền tư hữu sẽ ảnh hưởng tới cả giới đầu tư nước ngoài vì người nước ngoài sẽ nghi ngờ một chế độ không cho dân của chính chế độ ấy được hưởng những quyền tư hữu căn bản. Họ sẽ chỉ đầu tư vào những “lĩnh vực chắc ăn” hoặc các “lĩnh vực nhẹ” như du lịch và các ngành kỹ nghệ cần ít vốn. Không có luật lệ rõ ràng công nhận quyền tư hữu cũng giới hạn các hoạt động thương mại và kỹ nghệ về một phương diện quan trọng khác nữa: tín dụng ngân hàng sẽ bị giới hạn vì người đi vay không có bằng khoán bất động sản để thế chấp. Vấn đề này sẽ trở nên cấp bách hơn một khi khu vực ngân hàng ở Việt Nam phát triển. Ngoài ra, muốn xúc tiến mạnh các hoạt động thương mại cũng cần có một bộ luật thương mại để bổ túc cho luật mới về công ty.

Khác với những vấn đề lập quy, vấn đề hệ thống luật pháp, đặc biệt là việc soạn thảo các đạo luật mới, tương đối dễ dàng hơn vì Việt Nam có một

truyền thống luật pháp lâu đời từ nhiều thế kỷ và hệ thống luật pháp của Pháp để lại. Một hệ thống án lệ vững chắc hãy còn tồn tại, nhất là ở miền Nam, hiện tuy không được dùng, có thể được sử dụng làm nền tảng cho hệ thống. Muốn cải thiện hệ thống luật pháp và việc thi hành luật, cần phải cải thiện toàn bộ hệ thống tòa án, kể cả việc huấn luyện thẩm phán và luật sư, những người này có thể phải đào tạo lại hoàn toàn mới để thay thế cho hệ thống “tòa án nhân dân” hiện hữu.

#### **4- Phát triển tài nguyên nhân lực**

Việt Nam có tài nguyên nhân lực tốt, và dân chúng thường đọc thông viết thạo. Tuy nhiên, muốn phát triển dài hạn thì vẫn phải cải thiện rất nhiều tài nguyên nhân lực về phương diện y tế và giáo dục để thỏa mãn nhu cầu phát triển, đặc biệt là nhu cầu công nghiệp hóa. Vấn đề trong giáo dục trầm trọng hơn là vấn đề trong y tế. Khó khăn của giáo dục hiện nay không phải là vấn đề “lượng”, mà là “chất”. Một phần vì chiến tranh kéo dài cho nên công tác giáo dục ở miền Bắc đã bị xao lãng trong rất nhiều năm, khiến bao nhiêu thế hệ học sinh tốt nghiệp trung học đã chỉ được huấn luyện sơ sài về khoa học, còn về nhân văn thì đượm màu ý thức hệ.

Có một hiện tượng rất trầm trọng nhưng rất khó thấy đối với quan sát viên ngoại quốc, đó là tình trạng chiến tranh, sự nghèo khổ cùng cực của dân chúng miền Bắc, thái độ coi thường giới trí thức đã làm cho biết bao nhiêu thế hệ thanh thiếu niên có thái độ hoài nghi đối với lợi ích của giáo dục. Thái độ hoài nghi đó đã lan tràn sang thanh thiếu niên miền Nam vì họ gặp nhiều khó khăn trong việc kiếm công ăn việc làm, và vì họ thấy cả một tương lai đầy bất trắc. Thay đổi được thái độ này là cả một vấn đề phức tạp, nhưng trong khi chờ đợi, việc thay đổi hệ thống giáo dục là việc có thể làm được ngay và nên dành ưu tiên cao nhất cho công tác này.

Chương trình giáo dục ở mọi cấp phải thay đổi và năng lực của giáo viên cần được cải thiện rất nhiều. Một chương trình rộng lớn nhằm “huấn luyện những huấn luyện viên” cần được thực hiện trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt ở cấp đại học. Các giáo sư dạy các môn kinh tế, quản trị, khoa học xã hội cần được tái huấn luyện hoặc phải được học lại từ căn bản, vì nhiều người đã được huấn luyện theo một hướng (một “hệ”) ngày nay không còn thích hợp với môi trường đổi mới. Hai trường hợp điển hình sau đây làm thí dụ về nhu cầu tái huấn luyện hàng loạt.

Ở trình độ quản trị kinh tế vĩ mô, các kinh nghiệm và đào tạo căn cứ trên lý thuyết kinh tế xã hội chủ nghĩa và một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung,

nhấn mạnh vào sự tiến hóa của các hệ thống kinh tế, không giúp ích được gì cho việc giảng dạy và thực hành các lý thuyết về kinh tế thị trường. Ở trình độ quản trị kinh tế vi mô, phương pháp kế toán theo kiểu xã hội chủ nghĩa nhấn mạnh vào vấn đề “quản lý ngân quỹ” thay vì hướng về lợi nhuận (bottom line) rõ ràng là không thích hợp được trong một nền kinh tế nhiều thành phần.

Trung Quốc đã thay đổi cả việc giáo dục kinh tế vĩ mô và hệ thống kế toán. Việt Nam cũng đã bắt đầu thay đổi cả hai lĩnh vực, nhưng trong nước hiện không còn bao nhiêu chuyên viên có thể dùng được trong việc đào tạo lại đa số giảng viên, chứ chưa nói đến việc đào tạo sinh viên, vì đa số những người được đào tạo ở phương Tây hiện đang sống ở nước ngoài và chưa có mấy người trở về nước. Vấn đề khác là ngân sách bị giới hạn vì ý niệm những lĩnh vực mệnh danh là phi sản xuất, như giáo dục và y tế, chỉ được chi ngân sách rất ít.

Ngân sách hạn hẹp có lẽ là vấn đề nghiêm trọng nhất của giáo dục trong những năm gần đây, khi bao nhiêu khóa sinh viên đã tốt nghiệp đại học su phạm nhưng bỏ nghề không dạy học ngày nào vì lương bổng quá ít, lại lúc có lúc không.

Vấn đề thứ ba trong ngành giáo dục liên hệ đến các khả năng kỹ thuật. Không những hiện đang thiếu các chuyên viên có khả năng kỹ thuật, mà việc huấn luyện các chuyên viên cho đúng tiêu chuẩn cũng bị trở ngại vì các người đã tốt nghiệp trung học không đủ trình độ để theo học.

Một điểm son trong công cuộc phát triển tài nguyên nhân lực của Việt Nam là có rất nhiều người trẻ đã tốt nghiệp đại học tại các quốc gia phương Tây và hiện đang làm việc tại các nước này, nếu họ thấy có hoàn cảnh thuận tiện có thể về nước và thấy được sử dụng đúng mức, thì thật là một món quà quý giá cho công cuộc phát triển Việt Nam.

- **Các thử thách**

Triển vọng dài hạn của nền kinh tế Việt Nam ra sao?

Căn bản thì những triển vọng này rất tốt nếu giải quyết kịp thời những vấn đề đã trình bày trên.

Việt Nam may mắn có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và cân đối, một dân số biết chữ, một vị trí địa dư tốt. Tất cả những yếu tố này có thể kết hợp thành một ưu điểm tiềm tàng và một động năng không kém bất cứ quốc gia nào ở Đông Nam Á. Ngoài ra, không nên tiên đoán những điểm chi tiết hoặc đưa ra những con số chi tiết vì hãy còn quá nhiều bất trắc. Một trong những bất trắc là không đủ dữ kiện cần thiết để dùng làm căn bản cho việc

một thiết lập một mô hình. Các cơ quan viện trợ quốc tế đã và sẽ tiếp tục ước lượng các con số về thành tích và về mức phát triển, vì nhu cầu hoạch định chương trình viện trợ của họ.

Nói một cách tổng quát, và căn cứ trên những công trình nghiên cứu đã hoàn thành trước đây về nền kinh tế của miền Nam để soạn thảo kế hoạch hậu chiến, ta có thể nghĩ rằng thu nhập bình quân theo đầu người sẽ gia tăng khoảng 50% trong vòng mười năm tới. Muốn được vậy, nền kinh tế phải phát triển ở mức 5% đến 6% một năm và phải giữ cho dân số không gia tăng quá mức 2% một năm. Nông nghiệp ở miền Nam có thể dễ dàng tăng 4% một năm hoặc hơn nữa, trong khi công nghiệp bắt buộc phải và có thể phát triển với đà 8% đến 10% một năm. Toàn nền kinh tế (cả ở miền Bắc lẫn miền Nam) cũng có thể phát triển theo nhịp này, nếu nông nghiệp ở miền Bắc (kể cả phía bắc của miền Trung) vẫn tiếp tục hưởng lợi ích của cuộc cải cách, và nếu công nghiệp ở miền Bắc được cải tổ hợp lý. Tuy nhiên, tất cả các con số đưa ra trên đây chỉ là “ước lượng dựa trên kinh nghiệm”. Đến khi cần làm kế hoạch với con số rõ ràng thì sẽ phải có những công trình nghiên cứu nghiêm chỉnh hơn.

Trong bối cảnh chính trị hiện hữu và chiều hướng tương lai, có thể nghĩ đến hai trường hợp:

- Phát triển chậm, nếu thiết lập một nền “kinh tế thị trường theo kiểu xã hội chủ nghĩa” như tại một vài nước Đông Âu trong thời gian trước khi hoàn toàn từ bỏ chủ nghĩa cộng sản;
- Phát triển nhanh, nếu chính phủ làm đúng ý định đã công bố là muốn phát triển một nền kinh tế thực sự hỗn hợp, trong đó có một khu vực tư hoạt động thật mạnh.

Một vấn đề đặc biệt khó khăn cho công cuộc phát triển Việt Nam trong tương lai là thu nhập bình quân đầu người hiện thời quá thấp. Khởi sự từ một tình trạng nghèo túng cùng cực – thu nhập trên đầu người trung bình là 200 đôla Mỹ một năm (mức này thuộc vào mức “nghèo khó cùng cực” theo sự xếp loại và cách định nghĩa của các cơ quan viện trợ và tín dụng quốc tế) – thì ngay như nếu thu nhập có tăng 50% trong mười năm tới, đời sống nghèo nàn của người dân như ngày nay cũng không thay đổi được bao nhiêu. Tình trạng này sẽ gây áp lực với bất cứ chính quyền nào để đòi hỏi phải phát triển mau lẹ hơn.

Một tỷ suất phát triển chậm có nghĩa là tiếp tục cuộc cải cách chậm rãi hiện nay. Theo tinh thần “kinh tế thị trường theo kiểu xã hội chủ nghĩa”, chính

phủ không thực hiện một số biện pháp cải cách căn bản như công nhận quyền tư hữu, và do dự trong việc tư hữu hóa khu vực quốc doanh. Trong trường hợp này, công cuộc phát triển sẽ bị giới hạn bởi những yếu tố sau đây:

- các nhà đầu tư trong nước sẽ tiếp tục hoạt động với những dự án cỡ nhỏ vì sợ chính phủ có thể thay đổi chính sách;
- Cùng một mối nghi kỵ này sẽ khiến các nhà đầu tư nước ngoài chỉ thực hiện những dự án ngắn hạn, những dự án chắc ăn, chứ không dám đầu tư vào những dự án dài hạn cần thiết cho việc phát triển lâu dài;
- Nước ngoài vẫn sẽ viện trợ, nhưng Việt Nam sẽ phải cạnh tranh gay gắt hơn với các nước đã mở rộng, như các quốc gia Đông Âu và 15 nước cộng hòa trước đây thuộc Liên bang Xô viết.

Các cơ quan viện trợ quốc tế thường không từ chối viện trợ cho các chế độ cộng sản, nhưng chiều hướng từ cuối thập kỷ 70 và trong thập kỷ 80 là khuyến khích các quốc gia cởi mở hơn. Trong khi thương thảo về viện trợ, quốc gia nào có một nền kinh tế cởi mở sẽ có ưu thế hơn. Viện trợ của các nước phương Tây sẽ hết sức quan trọng cho sự phát triển của Việt Nam trong giai đoạn đầu, vì Việt Nam không có khả năng tài trợ các dự án lớn nhằm trùng tu và nâng cấp hạ tầng cơ sở cần thiết cho bất cứ công cuộc phát triển nào. Khỏi cần nói cũng biết rằng Việt Nam không còn dựa vào những đồng minh cũ trong khối xã hội chủ nghĩa trước kia để xin giúp đỡ vì chính những nước này cũng đang cần sự giúp đỡ. Và lại họ không còn chia sẻ cùng một ý thức hệ với chính phủ Việt Nam nữa.

Ngược lại, Việt Nam có thể chọn con đường phát triển mau lẹ hơn. Trên lý thuyết, Việt Nam có thể trở thành một quốc gia công nghiệp hóa, một “con hổ châu Á” mới. Viễn tượng này đã được các viên chức Việt Nam nhắc đến và thảo luận với cơ quan viện trợ quốc tế.

Về phần người viết thì dè dặt hơn một chút, vì ngoài tất cả những đổi thay về chính sách, hạ tầng cơ sở, và cơ cấu tổ chức, một nước Việt Nam Mới công nghiệp hóa còn cần có sự hỗ trợ của một nền kinh tế thế giới, thuận lợi cho việc xuất khẩu như hồi đầu thập kỷ 70. Tuy nhiên, hoàn cảnh thuận lợi này nay không còn nữa.

Ngay như nếu có phác họa được một sách lược phát triển lấy căn bản khuyến khích xuất khẩu, hoặc một sách lược phát triển thích hợp nào khác, cũng vẫn phải có một môi trường thực sự cởi mở để đón nhận đầu tư dài hạn thì kinh tế mới phát triển được. Muốn như vậy không những phải tiếp tục cải cách chương trình hiện hữu, mà còn phải tái ổn định nền kinh tế. Việc tái ổn



định đòi hỏi phải đẩy mạnh cải cách trong các lĩnh vực quan trọng như khu vực quốc doanh, ngân hàng, tài chính, giảm chi và giảm thiểu hụt ngân sách. Trên tất cả những biện pháp có tính cách ổn định, muốn nâng cao mục tiêu để đưa đất nước vào con đường phát triển nhanh chóng và hữu hiệu hơn, một bước quyết định then chốt để tạo một môi trường thuận lợi hơn cho việc đầu tư đó là thay đổi chính sách một lần nữa để công nhận quyền tư hữu một cách minh bạch tại thành thị cũng như tại nông thôn.

Đây là một thử thách rất lớn đối với một chính phủ vẫn tiếp tục nhấn mạnh khuynh hướng xã hội chủ nghĩa cho Việt Nam.

• *Chương III*  
**LẠM PHÁT – CHÍNH PHỦ  
và DOANH NGHIỆP.**

Lạm phát cao trên dưới 20% đã trở lại trong năm 2011 và cao tương tự như năm 2008.<sup>11</sup> Năm 2012 lạm phát đã giảm bớt vì kinh tế trì trệ. Nhìn chung từ năm 2008 đến nay lạm phát luôn là vấn đề của bất ổn vĩ mô thường làm phát triển kinh tế chững lại. Rất không may là lạm phát lại xảy ra ở Việt Nam trong chiều hướng kinh tế thế giới tuy ra khỏi suy thoái nhưng vẫn còn đình trệ vì châu Âu đang bị khủng hoảng tài chính và Hoa Kỳ đã không còn biện pháp gia tăng mức phục hồi chậm chạp hiện nay. Tình trạng này sẽ càng làm cho xuất khẩu của Việt Nam suy giảm kéo theo đầu tư suy giảm và mức phát triển đi xuống.

Đối với người quan sát từ bên ngoài khi thấy Ngân hàng Trung ương mấy năm gần đây loay hoay với những biện pháp tiền tệ để chống lạm phát sẽ có cảm tưởng lạm phát ở Việt Nam chỉ được coi là hiện tượng tiền tệ; thật ra lạm phát ở Việt Nam từ bao lâu nay đã bắt nguồn từ chi tiêu công quá đáng, gồm bội chi ngân sách, nợ và đầu tư kém hiệu quả của khu vực quốc doanh. Việc chống lạm phát ở Việt Nam thường không hiệu quả vì thiếu sự phối hợp giữa chính sách chi tiêu công (chính sách tài khóa) và chính sách tiền tệ. Trọng điểm là chính phủ đã không thực sự nỗ lực cắt giảm chi tiêu công, khiến cho gánh nặng chống lạm phát dồn vào chính sách tiền tệ và ngân hàng trung ương, một định chế không thực sự độc lập và không hẳn hoạt động như một định chế thị trường.

Khác với lạm phát năm 2008 lạm phát hai năm 2011-2012 không phải do dòng vốn nước ngoài được “tiền tệ hóa” (monetized, nghĩa là đổi thành tiền Việt Nam và cho lưu thông làm tăng sức cầu đột ngột), mà chủ yếu là do thiếu hụt ngân sách và cán cân thanh toán quốc tế thâm hụt. Thật ra lạm phát ở nước nào cũng có, nó xảy ra trong quá trình phát triển kinh tế, chỉ khác nhau ở mức độ; thí dụ ở Mỹ trong vòng vài ba năm nay mức lạm phát trong bối cảnh kinh tế suy thoái trung bình là 2% đến 3% (năm 2012 là 2,07% năm suy thoái nhất 2009 có giảm phát ở mức -0,34%). Ở Tây Âu mức lạm phát thường cao hơn Hoa Kỳ đôi chút. Khi cầu vượt qua cung thì xảy ra lạm phát. Khi kinh tế đình trệ thì mức lạm phát thường xuống thấp (disinflation) vì lúc đó sức cầu

(demand) không tăng, mức độ tiêu thụ và đầu tư đều giảm. Nếu đình trệ kéo dài thì có thể xảy ra giảm phát (deflation) khi mức giá cả liên tục giảm nhiều năm như ở Nhật Bản mấy năm cuối thế kỷ trước. Tuy nhiên cũng nhiều khi kinh tế đình trệ hay suy thoái mà vẫn có lạm phát, đó là tình trạng “lạm phát trong đình trệ” (stagflation) đã xảy ra ở Hoa Kỳ trong thập niên 70 của thế kỷ trước, và tình trạng này rất khó giải quyết.

Ở các nước đang phát triển, lạm phát khác với các nước phát triển cả về mức độ lẫn bản chất. Những nước đang phát triển, nhất là các nước cần có mức phát triển cao 5% hay 6% tới 10% hay cao hơn như những nước “con hổ” hay Trung Quốc, thường không thể giữ được mức lạm phát thấp. Đây là cái giá phải trả cho phát triển nhanh, là “cơn đau của trẻ mới lớn”, rất khó tránh. Nhưng khi lạm phát đã lên quá cao, như ở Việt Nam năm 2008 và 2011, thì đó là một nguy cơ vì nó sẽ làm cho kinh tế không thể phát triển được. Muốn phát triển dài hạn bền vững thì cần có ổn định ngắn hạn, nghĩa là phải giữ mức giá cả không tăng nhiều. Lạm phát 2008 và 2011 cũng có những điểm giống nhau, nhưng Việt Nam dường như đã không học được bài học cần thiết để ngăn ngừa lạm phát.

### **1- Lạm phát 2008 và 2011**

Đã có rất nhiều cuộc nghiên cứu về lạm phát ở Việt Nam năm 2008,<sup>12</sup> vì nó đã xảy ra đột ngột giữa lúc đang phấn khởi tưởng rằng Việt Nam đang đi vào bước chân của những con hổ châu Á. Lạm phát cao trở lại như năm 2011 gây ra lo ngại lạm phát sẽ kéo dài và đã khiến nhiều chuyên gia nghiên cứu sâu hơn.<sup>13</sup> Phần nhiều những bài nghiên cứu này đều có phân tích những biện pháp của chính phủ và những khuyến cáo cho chính phủ. Ba nguyên nhân chính của lạm phát 2008 là quản trị sai lầm về dòng vốn ngắn hạn do đầu tư nước ngoài đưa vào ồ ạt, hai là thiếu hụt ngân sách (bội chi ngân sách) quá lớn, và cuối cùng là cán cân thanh toán thiếu hụt (nhập siêu) cùng với dự trữ ngoại tệ xuống thấp. Giới hữu trách trong sự hồ hởi vì đầu tư lên cao, đã không lường được nguy cơ lạm phát và không có những biện pháp đề phòng hay kiểm soát.

Lạm phát năm 2008 đã có triệu chứng từ 2007 khi dòng vốn đầu tư nước ngoài ồ ạt vào Việt Nam, khác với đầu tư dài hạn vào các dự án công nghiệp, dòng vốn ngắn hạn này không được “trung hòa” đi (sterilized), mà một phần khá lớn đã được tiền tệ hóa trực tiếp đưa vào khối tiền tệ lưu hành. Một phần quan trọng của số tiền này đã được dùng để mua và xây dựng bất động sản góp vào việc gây nên bong bóng địa ốc Việt Nam (không liên quan đến vụ địa

ốc sọt giá ở Hoa Kỳ), khi xì hơi đã gây ra cảnh thị trường địa ốc giảm sút, mất giá cho đến ngày nay. Một hậu quả khác là thị trường chứng khoán còn rất mới, sau khi tăng gấp ba lần trong hai năm (2005-2007) đã sụt giá 60% trong vào cuối năm 2007, trong khi lượng mua bán giảm 95%. Lúc đó cơ quan hữu trách đã giới hạn mức dao động là 2% từ tháng 5 năm 2007 nhằm hạn chế mức xuống dốc tự do của thị trường chứng khoán nhưng nó vẫn tiếp tục đi xuống từ từ 2% mỗi ngày. Biện pháp kiểm soát này cũng như nhiều biện pháp kinh tế tài chính khác chỉ chứng tỏ sự quản lý sai lầm vì thiếu kinh nghiệm khi đang học hỏi cách quản lý thị trường chứng khoán. Năm 2008 ngoài việc quản lý không hiệu quả dòng vốn nước ngoài quốc, lý do cố hữu của lạm phát Việt Nam vẫn là bội chi ngân sách và cán cân thanh toán thâm hụt, dự trữ ngoại tệ luôn ở mức tối thiểu (vài ba tuần nhập khẩu), không đủ để tránh việc phá giá liên tiếp đồng bạc Việt Nam. Khi tiền mất giá có nghĩa là hàng nhập khẩu (do tiêu dùng, nguyên liệu và máy móc) tăng giá đẩy mức lạm phát lên cao.

Lạm phát năm 2011 như đã nói trên, không phải do dòng vốn nước ngoài được “tiền tệ hóa” (monetized, nghĩa là đổi thành tiền Việt Nam và cho lưu thông làm tăng sức cầu đột ngột), mà chủ yếu là do thiếu hụt ngân sách và cán cân thanh toán quốc tế thâm hụt, giống như lạm phát năm 2008 vẫn là những lý do cố hữu của lạm phát Việt Nam. Lẽ ra Việt Nam đã học được bài học của lạm phát năm 2008, và tìm cách giải quyết sớm hai khó khăn trên, để kịp thời ngăn ngừa nạn lạm phát có nguy cơ kéo dài vì các biện pháp tiền tệ chống lạm phát đưa ra đã quá trễ và cũng không thích hợp (ví dụ tăng lãi suất để chống lạm phát đã gây ra đình trệ kinh tế). Ở nước nào cũng thế, khi lạm phát đã xảy ra thì các biện pháp đưa ra thường là quá yếu (vì làm mạnh sẽ đưa đến đầu tư suy giảm, kinh tế suy thoái) và quá trễ (vì các biện pháp kinh tế thường phải mất một thời gian mới có hiệu quả). Vì vậy, bài học chính về lạm phát là cần phòng ngừa lạm phát hơn là để lạm phát xảy ra mới có biện pháp giải trừ.

Chống lạm phát không phải là điều gì khó khăn bí hiểm trong “kinh tế học thị trường”: đó là luôn cân bằng cung và cầu trong sản xuất và tiêu thụ để không xảy ra cầu cao hơn cung và gây nên việc tăng giá. Trong trường hợp của Việt Nam, chủ yếu là cần phối hợp giữa chính sách chỉ tiêu công (làm giảm số cầu), chính sách mậu dịch quốc tế (để cạnh tranh nhập siêu hay thâm hụt cán cân thương mại) và chính sách tiền tệ. Một khi bội chi ngân sách không giải quyết được thì tất nhiên vấn đề phối hợp sẽ không làm được. Vì vậy điều không nên làm là khi nhà nước đã không giảm chi được thì không nên “giao chỉ tiêu” khống chế lạm phát cho ngân hàng trung ương vì cơ quan

này sẽ không thực hiện được. Quốc hội cũng không nên “giao chỉ tiêu” khống chế lạm phát cho giới chức tiền tệ khi chính quốc hội không tìm ra cách cắt giảm chi tiêu công. Trong trường hợp Việt Nam có vẻ như việc cắt giảm chi tiêu công tự nguyện không giải quyết được, có thể nên nghĩ đến giải pháp cắt giảm tự động (automatic spending cuts) trong luật ngân sách như Hoa Kỳ và một vài nước khác đã phải làm khi việc cắt giảm tự nguyện không khả thi.

### 1. Thế nào là mức lạm phát vừa phải

Đây là vấn đề của dài hạn: ta đã biết phát triển thường phải chịu một mức lạm phát nào đó. Vậy thế nào là lạm phát “vừa phải”. Ở các nước phát triển thường lấy tiêu chuẩn đối chiếu với mức toàn dụng nhân công. Mức nhân dụng càng cao, nghĩa là mức phát triển kinh tế càng cao, thì lạm phát càng cao vì sức cầu càng cao. Mức nhân dụng không bao giờ đạt tới 100% vì bao giờ cũng có khiếm dụng đủ loại (như thất nghiệp tạm thời, nghỉ việc vì đợi công việc, v.v...), cho nên thường khi khiếm dụng ở mức thấp như 4% đã được coi là toàn dụng nhân công (full employment) rồi. Một mức lạm phát tương ứng với tỷ lệ thất nghiệp 4% thì được coi là vừa phải, không đưa tới nguy cơ lạm phát leo thang.<sup>14</sup> Ở những nước phát triển mức “lạm phát vừa phải” này ở khoảng 2% đến 3%.

Những nước đang phát triển thường có tỷ lệ thất nghiệp cao hơn 4%, nên thường chấp nhận một mức lạm phát cao hơn ở các nước phát triển để có thể giảm bớt thất nghiệp kéo dài. Sự tương ứng giữa lạm phát và tỷ lệ thất nghiệp (mức toàn dụng nhân công và mức phát triển kinh tế càng cao thì lạm phát càng cao) không phải bao giờ cũng đúng như đường biểu diễn Phillip; ở các nước phát triển (Anh, Mỹ, Pháp) đầu thập kỷ 1970 đã có nhiều năm vừa có lạm phát cao lại vừa có kinh tế đình đốn (stagflation), phát triển chậm chạp; đó cũng là tình hình kinh tế ở Việt Nam năm 2011. Vì vậy điều quan trọng về chính sách chống lạm phát không thể chỉ căn cứ vào lý thuyết và những con số tương ứng trên, mà cần có một hệ thống cảnh báo sớm (advanced warning system) để hướng dẫn hành động.

Hành động quan trọng nhất để chống lạm phát là ngăn ngừa không để lạm phát xảy ra, tức là cần theo dõi các “triệu chứng” của lạm phát trong một hệ thống cảnh báo sớm. Ở Việt Nam trong một thời gian năm, mười năm nữa các triệu chứng vẫn là: 1) Mức thâm hụt ngân sách hay bội chi ngân sách, 2) Nhập siêu trong cán cân thanh toán, 3) Mức dự trữ ngoại tệ và vàng xuống thấp, 4) Đầu tư nước ngoài bùng lên bất ngờ và không được trung hòa sớm. Khi triệu

chứng này xuất hiện cần có hành động thích hợp để “tái lập cân bằng”. Mỗi mục trên đều có mức “cân bằng” (không gây ra khủng hoảng), ví dụ bội chi ngân sách không quá 3%-4% GDP; thực ra mức 3% không có căn bản lý thuyết mà chỉ có thực nghiệm ở các nước phát triển, cho nên nếu ở mục này lên đến 4% cũng không ai có thể nói là sai. Tuy nhiên khi mức bội chi lên đến 7%-8% như ở Việt Nam hiện nay thì đó là một trong những nguyên nhân chính của lạm phát vì chính phủ trong thực tế sẽ phải in thêm tiền để trang trải bội chi trong khi sản xuất không tăng kịp sẽ khiến giá cả tăng lên theo mức cầu do bội chi. Hồi cuối năm 2011 khi tranh luận về gói cứu trợ thứ hai cho Hy Lạp nhiều giới hữu trách ở châu Âu đã nói đến việc Tu chính Hiệp ước Maskrick để thay đổi con số 3% làm tiêu chuẩn bội chi ngân sách vì không thực tế. Tuy nhiên Ngân Hàng Thế Giới, IMF và ADB vẫn dùng mức 3% này làm tiêu chuẩn bội chi an toàn.

## **2. Ngân hàng Trung ương: Trần lãi suất và những biện pháp hành chính**

Khi lạm phát xảy ra như năm 2011 thì không phải lúc để thi hành các biện pháp ngăn ngừa, mà chỉ là thực hiện các biện pháp “chữa cháy”. Chính phủ đưa ra nhiều biện pháp, và cũng đã có nhiều nhà quan sát phân tích những biện pháp này, phần nhiều các biện pháp đều có ý nghĩa, nhưng đều là quá chậm. Khi đưa ra quá nhiều biện pháp (“gói 6 biện pháp, gói 8 biện pháp”, v.v...) và quá trễ thì khó khăn là ở chỗ thực hiện: nếu thực hiện mạnh quá thì sẽ gây ra kinh tế trì trệ, nhất là trong giai đoạn kinh tế thế giới đang gặp lúc nguy hiểm kéo dài.

Điều quan trọng như đã nói trên là ngăn ngừa lạm phát: Ở đây có vấn đề cố hữu của hệ thống quản trị ngân hàng, có lẽ là tàn dư của cơ chế kiểm soát cũ, đó là sự quản lý có tính áp đặt của ngân hàng nhà nước. Ví dụ sự ấn định “trần lãi suất”; lãi suất thay đổi là do cung cầu tiền tệ và tiết kiệm ấn định, cùng lắm là các ngân hàng thương mại (ví dụ Hiệp hội Ngân hàng ở miền Nam trước 1975) cùng nhau trao đổi ý kiến nhưng không nhất thiết phải đi tới thỏa thuận cứng rắn về một con số; ngân hàng trung ương chỉ nên gây ảnh hưởng gián tiếp qua các chính sách tiền tệ thích hợp. Vai trò “quản lý” của ngân hàng trung ương chỉ giới hạn trong khuôn khổ kiểm soát, thanh tra việc làm ăn của ngân hàng thương mại trong khuôn khổ luật ngân hàng mà thôi. Lãi suất trần là một biện pháp hành chính không phải là biện pháp tiền tệ theo hướng thị trường và nên bãi bỏ. Những biện pháp hành chính về chính sách tiền tệ không thích hợp trong kinh tế thị trường. Để tránh cho ngân hàng trung

ương phải dùng những biện pháp hành chính trong chính sách tiền tệ, trách nhiệm của chính phủ là phải nỗ lực hơn nhiều trong việc giảm bội chi để cân đối ngân sách, cái tổ sâu rộng khu vực quốc doanh là những lĩnh vực chính gây ra lạm phát. Những điều này dường như chính phủ cũng đã biết nhưng đã không làm được và đây là điều khiến cho lạm phát về nguyên tắc chỉ là vấn đề ngắn hạn đã trở thành vấn đề dài hạn, “mãn tính” và chính sách tiền tệ tự nó không bao giờ có thể giải quyết được.

### 3. Các doanh nghiệp nên nhìn lạm phát như thế nào?<sup>15</sup>

- Ba mối lo của doanh nghiệp

Khi có lạm phát doanh nghiệp lo nhất là không biết giá cả sẽ còn leo thang ra sao, thứ hai là tiền rồi ra sẽ còn mất giá như thế nào và thứ ba là tiền lời vay ngân hàng sẽ còn tăng thêm bao nhiêu. Vậy phải đối mặt với những thử thách này như thế nào để doanh nghiệp có thể tồn tại?

Trong tình trạng bất trắc do lạm phát, các doanh nghiệp cần thay đổi tư duy quản trị khi phải đối mặt với lạm phát (xem dưới đây). Nhưng trước hết cần thực hiện các thay đổi cụ thể trong quản trị tài chính để giảm bớt rủi ro do sản phẩm vừa tăng cao vừa không dự đoán được. Ta cũng nên nhớ rằng doanh nghiệp tự mình không thể làm gì để chặn đứng lạm phát, mà đó là công việc của chính phủ trong điều hành chính sách vi mô.

- 1) Quan trọng nhất là cách thay đổi quản lý dòng tiền mặt (cash flow). Vì lạm phát gây ra bất trắc và đẩy tiền lãi vay vốn lên cao nên doanh nghiệp không những cần giảm vay nợ mà còn cần giữ cho tỷ lệ tích sản/doanh thu (asset/turnover) thấp nhất. Tích sản cố định thì không thay đổi được, vậy cần hạ thấp tích sản bằng cách hạ thấp phần tồn kho (inventory) và bán chịu (receivables). Hai thành phần này nếu giữ ở mức cao sẽ làm suy yếu ‘cash flow’ vì gánh nặng lãi suất phải trả trong thời gian tồn kho và phần bán trả sau (bán chịu). Về điểm này nhà quản lý cần rút ngắn hạn trả chậm, đồng thời giới hạn mức tối đa trả chậm. Ta nên nhớ khi lạm phát cao khiến cho kinh doanh khó khăn, nhiều doanh nghiệp có thể phải phá sản và kéo theo những doanh nghiệp chủ nợ cung cấp theo lối bán chịu với doanh số lớn: đây là hiệu quả domino thường xảy ra ở nhiều nước có lạm phát phi mã.
- 2) Lập ngân sách theo tiền mặt (cash-based budgeting). Lập ngân sách theo lối thông thường (nominal system of accounting) cho ta biết cuối kỳ có lợi nhuận là bao nhiêu, còn ngân sách tiền mặt cho ta biết công ty hiện có bao

nhieu tiền mặt. Trong thời kỳ lạm phát đầy bất trắc ta sẽ không chắc được số lợi nhuận có thực hiện được hay không, do đó phải trông vào tiền mặt để thanh toán tiền công thợ, trả hóa đơn (bills) đến kỳ. Khi doanh nghiệp có nhiều thanh khoản (liquidities) tức nhiều tiền mặt thì dù có bị thua lỗ tạm thời vẫn đứng được. Vì vậy khi có lạm phát cao cần đo lường hiệu quả kinh doanh bằng cách theo dõi dòng tiền mặt ngắn hạn. Khi có lạm phát phi mã, ví dụ lạm phát của Việt Nam những năm giữa 1980 lên đến 600%, thì cần lập ngân sách tiền mặt mỗi tháng một lần để theo dõi, vì lúc này ngân sách biểu kiến (nominal accounting) đã thay đổi do lạm phát nên không còn giá trị nữa. Tóm lại, khi có lạm phát cao, doanh nghiệp chú ý đến tiền mặt, lợi nhuận sẽ xét lại sau, tức là lúc kết thúc tài khóa: lúc đó có thể lợi nhuận dự tính đã thay đổi. Tuy nhiên nếu dòng tiền mặt luôn luôn cao thì lợi nhuận thường cũng có xác suất cao.

3) Tỷ giá tiền đồng. Khi có lạm phát cao, câu hỏi chính của doanh nghiệp là vay tiền đồng trong nước hay ngoại tệ. Đây là vấn đề rất khó khăn, vì nếu vay ngoại tệ thì lãi suất thấp nhưng nếu tiền trong nước phá giá như đã xảy ra thì rủi ro rất cao vì khi trả nợ sẽ phải đổi rất nhiều tiền trong nước để có đủ ngoại tệ thanh toán. Nếu vay tiền nội địa thì trả lãi suất cao, nhưng tránh được rủi ro tiền bị mất giá, vì khi trả nợ vẫn là một thứ tiền trong nước. Không có cách nào tránh được rủi ro về tỷ giá đồng bạc, mà chỉ có thể giảm bớt rủi ro. Điều cần làm là hàng ngày cần theo dõi phần ngoại tệ doanh nghiệp đang giữ hoặc sẽ phải thanh toán và điều chỉnh dựa theo “suy đoán” về khả năng phá giá tiền tệ của chính phủ. Việc dự đoán này sẽ không chính xác nhưng có thể thấy những triệu chứng sẽ phải phá giá, như dự trữ ngoại tệ của ngân hàng trung ương giảm đột biến trong khi nhập siêu không giảm hay tăng, xuất khẩu giảm, v.v... Khi thấy có khả năng phá giá đến gần, cần giảm số ngoại tệ phải thanh toán, khi thấy chính phủ sẽ không thay đổi tỷ giá đồng bạc, có thể tăng số vay bằng ngoại tệ đồng thời giảm số vay bằng tiền trong nước để tránh lãi suất cao. Đây thật ra là một cách tính toán đầu cơ nhưng không bất hợp pháp.

4) Thay đổi tư duy. Nghe thì thấy trừu tượng, nhưng đây là việc quan trọng vì sẽ giúp cho nhà quản lý yên tâm một phần nào khi lèo lái doanh nghiệp trong lúc lợi nhuận bấp bênh. Khi có lạm phát cao, sẽ không thể áp dụng cách dự báo tài chính thông thường (financial forecasting), doanh thu sẽ là bao nhiêu, lợi nhuận sẽ là bao nhiêu, vì lạm phát sẽ làm cho những con số dự báo này không đúng với thực tế tương lai. Vậy thay vì nghĩ đến lợi



nhuận cuối kỳ hay cuối năm, cần chú trọng đến dòng tiền mặt (cash flow) như đã nói, mà không cần chú ý đến lợi nhuận. Sách lược khi lạm phát cao là không quá chú ý đến lợi nhuận, mà chú ý đến dòng tiền mặt và những loại hoạt động giúp cho công ty đứng vững. Điều này có nghĩa là nhà quản lý không nghĩ đến những con số (ví dụ lợi nhuận dự kiến là 25%) nữa mà nghĩ cách làm sao cho doanh nghiệp đi theo “chiều hướng đúng” để tồn tại. Một chiều hướng đúng không có tính cách định lượng, mà chú trọng vào đánh giá năng lực của doanh nghiệp, như tiềm năng chưa khai thác của doanh nghiệp, khả năng co giãn (resilience) ở những hoạt động nào, rủi ro cao ở những khâu nào, để từ đó điều chỉnh hoạt động. Thay đổi tư duy, cùng với việc theo dõi dòng tiền mặt thay vì lợi nhuận sẽ tạo ra sự yên tâm trong nội bộ doanh nghiệp, vì nó hướng vào việc tránh cho doanh nghiệp đi đến phá sản như tâm lý thường thấy mỗi khi có lạm phát cao. Vào cuối năm có thể không có lợi nhuận nhưng dòng tiền mặt vẫn duy trì tốt, điều này giúp cho doanh nghiệp vẫn còn đủ tiền để trang trải chi phí thông thường như công thợ, điện nước để duy trì hoạt động có thể đã thu hẹp sau điều chỉnh.

#### **4. Vai trò của chính phủ**

Như trên đã nói, bài học quan trọng về lạm phát đối với giới hữu trách là ngăn ngừa lạm phát không xảy ra, chứ không phải là sẵn sàng các “gói biện pháp” để giải trừ lạm phát khi nó xảy ra. Ngăn ngừa lạm phát là nhận ra các triệu chứng báo trước (bội chi ngân sách, nhập siêu, dự trữ ngoại tệ xuống thấp, bùng nổ đầu tư nước ngoài) và có biện pháp thích hợp để dập tắt các dấu hiệu này. Còn những “gói biện pháp” ngăn hạn chằng qua chỉ là để giảm bớt tác hại của lạm phát khi nó xảy ra. Nhưng trên tất cả, trong lĩnh vực chống lạm phát là lĩnh vực nhạy cảm vì liên quan đến đời sống hằng ngày, niềm tin của dân chúng vào chính phủ là điều kiện cốt yếu cho chính sách thành công. Cần tạo ra niềm tin bằng cách không tuyên bố những điều mâu thuẫn với nhau, không đưa ra những sách lược khó hiểu hay chính giới chức không hiểu rõ, không thay đổi chính sách quá nhanh, để cho dân chúng không có cảm tưởng bất trắc về ý định của nhà nước. Tâm lý quần chúng về lạm phát (expected inflation) từ lâu đã được biết là yếu tố quan trọng chi phối diễn tiến của lạm phát.

Lạm phát là một vấn đề kinh tế, nhưng cũng là một vấn đề đạo đức. Nhà nước có nhiệm vụ ngăn chặn lạm phát để giúp ổn định môi trường kinh doanh. Nhưng chính phủ cũng có trách nhiệm đạo đức ngăn ngừa lạm phát để giúp

cho đời sống dân chúng không bị xáo trộn, và người nghèo không phải chịu thêm lầm than. Lạm phát thường được trình bày bằng những con số khô khan, năm, mười, mười lăm phần trăm, nhưng những con số này lại cũng thể hiện trên những bộ mặt ảm đạm của những người nghèo, người có thu nhập cố định như công chức, quân nhân khi thu nhập không tăng mà giá cả leo thang không ngừng. Đây chính là lý do quan trọng khơi dậy ý thức trách nhiệm của chính phủ ngăn ngừa để lạm phát không xảy ra.

## • CHƯƠNG IV

# KHUNG LUẬT PHÁP CÓ Ý NGHĨA GÌ KHÔNG?

### 1. Khung luật pháp có ý nghĩa gì không trong kinh tế thị trường

Trung Quốc đã đạt mức phát triển cao liên tục nhiều năm mặc dù khung luật pháp không hoàn chỉnh. Trong khi đó các nước Đông Âu có hệ thống luật pháp tốt hơn (phần nhiều áp dụng trở lại hệ thống luật pháp tiền xã hội chủ nghĩa) mà chỉ phát triển chậm chạp. Sự tương phản này dường như chứng tỏ luật pháp hoàn chỉnh không quan trọng gì mấy, và vì vậy nhiều người đã nghĩ Việt Nam nên theo “mô hình” Trung Quốc, tức là cải cách luật pháp cũng như chính trị “từng bước” hay dần dần (gradual approach như cách nói của một số tác giả<sup>16</sup> khi bàn về chuyển đổi ở Trung Quốc), trong khi vẫn đẩy mạnh phát triển kinh tế. Đây cũng là hướng đi dường như Việt Nam đã noi theo từ trước đến nay. Hướng đi này sẽ cần thay đổi vì sẽ không tạo ra phát triển bền vững trong dài hạn. Chương này sẽ phân tích những vấn đề chung còn chi tiết của những vấn đề luật pháp có tính cách kỹ thuật có thể xem trong những nghiên cứu khác của cùng tác giả.<sup>17</sup>

Ở Việt Nam cũng như ở Trung Quốc có hai hệ thống luật pháp (dual legal system), một hệ thống chính thức gồm những văn bản, và một hệ thống không chính thức hình thành bằng sự thực thi luật lệ trong thực tế và đó mới là “luật lệ thực tế” (real laws) như cách nói của một số nhà nghiên cứu.<sup>18</sup> Thật ra loại hệ thống luật không chính thức này không phải chỉ có ở Việt Nam mà có ở nhiều nước châu Á, chỉ khác nhau ở mức độ phổ biến: ở Việt Nam mức độ này rất cao, thường ít ai tin tưởng hoàn toàn vào hệ thống chính thức mà khi có việc tố tụng vẫn cần tìm hiểu hệ thống không chính thức để “bổ sung” cho hiệu quả tố tụng. Hai hệ thống này thường đi song hành với nhau khi áp dụng tùy ở người thi hành và tùy hoàn cảnh cụ thể của từng vụ việc.

Ở Việt Nam cũng như ở Trung Quốc việc cải cách luật pháp thường là ban hành nhiều văn bản luật lệ mà ít chú trọng hay không thể cải thiện nhanh chóng việc thi hành luật pháp. Một nhược điểm khác là sự yếu kém của hạ tầng cơ sở của luật pháp (legal infrastructure) như việc giảng dạy ở trường luật, hệ thống xử án, năng lực và đạo đức của thẩm phán có nhiều bất cập. Một khung luật pháp yếu kém như vậy có thể là tạm đủ để duy trì sự phát triển

về lâu về dài. Khung luật pháp cần ổn định có nghĩa là luật lệ không thể thay đổi luôn luôn theo cung cách “vừa làm vừa sửa” như cách nói ở Việt Nam. Luật lệ luôn thay đổi sẽ khiến nhà đầu tư không thể tính chuyện lâu dài mà sẽ hướng vào những dự án ngắn hạn, hoặc đầu cơ trong địa ốc thay vì đầu tư vào sản xuất. Về mặt đầu tư nước ngoài, nhu cầu cải thiện khung luật pháp ở Việt Nam cần hơn ở Trung Quốc vì hai phần ba đầu tư nước ngoài vào Trung Quốc là do Hoa kiều (đặc biệt là từ Hồng Kông và Đài Loan), những người này vốn đã quen với cách làm ăn ở những nơi pháp luật lỏng lẻo. Tuy vậy, Trung Quốc cũng đã phải nhìn nhận sự cần thiết phải cải thiện khung pháp luật để giữ vững mức phát triển cao khi tỷ lệ nhà đầu tư từ phương tây đã cao hơn những năm mới mở cửa. Ở Việt Nam cũng vậy, trong thời kỳ đầu Đổi Mới đầu tư nước ngoài đa số là từ các nước châu Á, dẫn đầu là Đài Loan. Những nhà đầu tư này có thể hiểu biết và chia sẻ văn hóa chung của Á châu và cũng nổi tiếng là biết cách làm ăn trong một môi trường luật pháp không chặt chẽ. Nhưng khi đầu tư nước ngoài từ các nước Âu Mỹ đến càng nhiều thì rất cần một khung luật pháp hoàn chỉnh vì những nhà đầu tư phương Tây thường chỉ quen với một môi trường pháp luật rõ ràng chắc chắn.

## **2. Bốn lĩnh vực chuyển đổi sang kinh tế thị trường và khó khăn của khung luật pháp hiện thời**

Để chuyển đổi sang kinh tế thị trường cần có luật lệ trong bốn lĩnh vực: 1) Luật công ty để đi vào thị trường (entry laws); 2) Luật về khế ước hay hợp đồng để quy định việc giao dịch trong thị trường; 3) Luật phá sản để quy định trình tự việc ra khỏi thị trường một cách có trật tự; 4) Lĩnh vực thứ tư là luật tài sản, quan trọng nhất là luật bất động sản, để xác định tính cách của quyền sở hữu tài sản. Luật bất động sản của Việt Nam cũng như ở Trung Quốc vì vẫn giữ xã hội chủ nghĩa nên có đặc điểm là nhà nước giữ quyền sở hữu. Đặc điểm này đã tạo ra những trở ngại pháp lý khi tư nhân cần sang nhượng hay thế chấp bất động sản. Một số phương cách phức tạp như: “quyền sử dụng đất” thay vì quyền sở hữu đã phải đặt ra để có thể vượt qua những trở ngại này. Việc tạo dựng khung pháp lý tại các nước chuyển đổi ở Trung và Đông Âu giản dị hơn nhiều vì những nước này đã từ bỏ chủ nghĩa xã hội nên về cơ bản đã trở lại chế độ pháp lý phương Tây (hay “tư bản” hay thị trường) đã có trước khi theo chủ nghĩa xã hội sau Thế chiến thứ hai. Nước đi nhanh và gọn nhất sau Slovia về phương diện này là Cộng hòa Czech: khác với Ba Lan, Hungary, Czech dẹp hết luật pháp cũ để viết lại toàn bộ hệ thống pháp luật tân tiến. Bulgary là nước đi rất chậm và cũng là nước đã theo kinh tế tập trung

chặt chẽ nhất. Hungary là nước đi đầu trong việc cải cách kinh tế và luật pháp ngay từ thời kỳ còn trong hệ thống xã hội chủ nghĩa. Ba Lan là nước có truyền thống pháp luật rất phong phú: hệ thống luật pháp trong thời xã hội chủ nghĩa đã dựa theo truyền thống ‘civil code Napoleon’ và do các giáo sư trường luật cũ soạn thảo, vì vậy có tính cách mềm dẻo và nhiều phần có thể áp dụng ngay sau khi thay đổi chính thể, ngoại trừ lĩnh vực bất động sản thuộc sở hữu độc quyền nhà nước cần dẹp bỏ. Ba Lan cũng là nước phải đối mặt với vấn đề bồi thường phức tạp nhất cho những sở hữu chủ bất động sản bị quốc hữu hóa: ví dụ toàn bộ bất động sản ở Warsaw bị quốc hữu hóa trong khi bất động sản ở các đô thị khác vẫn thuộc tư nhân. Slovenia là nước tách ra khỏi Nam Tư cũ vốn là nước cộng sản độc lập (không chịu sự chi phối của Quốc tế Cộng sản) đã là nước duy nhất vẫn giữ kinh tế thị trường sau Thế chiến thứ hai, và sau năm 1990 là nước đi nhanh nhất trong cải cách kinh tế chính trị và luật pháp. Romania cũng giống Việt Nam về phương diện luật pháp đã phải bắt đầu từ đầu khi chuyển đổi sang kinh tế thị trường vì gần như tất cả luật lệ cũ trước Thế chiến thứ hai đều bị dẹp bỏ, không giống như những nước Đông Âu khác luật lệ về quyền tư hữu “tuy không áp dụng”, nhưng không minh thị hủy bỏ hoàn toàn.

Khi còn trong hệ thống xã hội chủ nghĩa bốn lĩnh vực nói trên có lĩnh vực không có luật lệ (ví dụ luật phá sản) và khi có cũng khác với hệ thống luật pháp của kinh tế thị trường. Việt Nam trong hai mươi năm Đổi Mới đã ban hành nhiều luật lệ cả trong bốn lĩnh vực trên để hỗ trợ sự tái lập kinh tế thị trường.<sup>19</sup> Khó khăn của khung luật pháp cho đến nay vẫn là ba vấn đề chính: một là luật lệ quá nhiều và mâu thuẫn, hai là việc thực thi luật pháp không tốt, và ba là hạ tầng cơ sở pháp luật (legal infrastructure) gồm cơ cấu tòa án và năng lực của nhân viên tư pháp còn những thiếu sót nghiêm trọng. Cả ba khó khăn này người trong nước đều biết rõ do báo chí phản ánh, phê bình hay do kinh nghiệm bản thân khi phải đối mặt với pháp luật. Việc thực thi pháp luật chỉ có thể cải thiện khi tham nhũng bớt hoành hành trong hệ thống hành chính, tư pháp và ngoài xã hội. Năng lực của thẩm phán và của những nhân viên tư pháp và hành chính khác chỉ có thể cải thiện khi điều kiện tuyển dụng chặt chẽ và được giám sát đúng đắn. Cao hơn nữa là vấn đề đào tạo, tức việc giảng dạy ở trường luật cần được thay đổi: dạy luật không phải chỉ là giải thích văn bản như hiện nay, mà cần chú trọng truyền đạt thể nào là tinh thần luật pháp trong một chế độ pháp trị (rule of law, etat de droit). Đây có lẽ là vấn đề còn

rất lâu mới giải quyết được khi vẫn còn sự khác biệt trong quan niệm dạy luật giữa hệ thống xã hội chủ nghĩa và hệ thống kinh tế thị trường.

Thực ra việc thay đổi luật pháp từ nó không phải là việc không nên làm. Việt Nam đã nhanh chóng sửa đổi luật thương mại và đã đạt một thành quả quan trọng trong việc ban hành Luật Doanh nghiệp đồng bộ hóa những luật lệ lẻ tẻ ban hành từ sau Đổi Mới. Ngay sau khi luật này ra đời hàng chục ngàn doanh nghiệp tư nhân đã được thành lập. Trước khi có Luật Doanh nghiệp, luật lệ chi phối hoạt động kinh doanh ở Việt Nam là một tập hợp các luật lệ vừa mâu thuẫn vừa rườm rà và lạc hậu.<sup>20</sup> Ví dụ mọi ngành kinh doanh đều phải có một số vốn tối thiểu, từ công nghiệp cho đến tiểu thương như mở tiệm hớt tóc. Ngoài trừ Luật Doanh nghiệp, phần còn lại của hệ thống văn bản vẫn cho thấy đó là một hệ thống không vững chắc, luôn thay đổi, “chóng chèo” như báo chí thường phàn nàn. Như đã nói trên, việc thay đổi luật lệ tự nó không phải là nhược điểm; ở Hoa Kỳ là nơi theo hệ thống Luật Án lệ (luật phán nhiều không làm thành “bộ luật”, mà án lệ là luật) nên luật căn cứ vào án lệ dễ thay đổi nhưng cũng không vì vậy mà án lệ thay đổi luôn. Thường thì luật lệ thay đổi là để phản ánh sự thay đổi về cảm nhận của xã hội và cách sống, tức là sự đồng thuận thay đổi về văn hóa, đạo đức. Ví dụ, hiện nay đã có một số tiểu bang công nhận hôn nhân của người đồng tính vì quan hệ giữa người đồng tính đã được xã hội công nhận là sự tự nhiên của trời đất hay là một căn bệnh, không phải là tội lỗi do người cố ý làm ra. Ở Virginia trước kia có luật cấm xem hình ảnh, phim ảnh đồi trụy ngay trong nhà riêng nay thì sự khắt khe này đã được hủy bỏ, vì xã hội đã thay đổi về ý niệm tự do cá nhân. Dù Luật Án lệ đã thay đổi, nhưng ở Hoa Kỳ cũng như ở Anh Quốc (có cùng hệ thống luật án lệ và common law) luật lệ về thương mại ít khi thay đổi vì cần duy trì một môi trường kinh doanh ổn định (luật thương mại của Hoa Kỳ đã được diễn chế hóa trong bộ Luật Thương mại Thống nhất, UCC do Luật sư đoàn đề nghị). Điểm chủ yếu là luật lệ có thay đổi, nhưng không thể thay đổi quá nhanh, theo lối “sai đâu sửa đấy”.

### **3. Việt Nam nên theo hệ thống luật pháp nào?**

Hệ thống luật pháp ở Việt Nam theo dạng thức “bộ luật” (code, codification) là truyền thống châu Âu, thường gọi là hệ thống “civil code” (thuật ngữ này bắt nguồn từ bộ luật ‘civil code Napoleon’ nổi tiếng). Luật được ghi thành bộ luật có lợi điểm là ổn định vì ít thay đổi, nhưng cũng vì khó thay đổi (phải do quốc hội quyết định) nên nhiều khi không theo kịp xu

hướng xã hội đang thay đổi. Luật Anh-Mỹ không làm theo bộ luật mà các điều luật nằm trong bản án đó thẩm phán quyết định căn cứ vào án lệ cũ. Vì thế hệ thống này cũng đôi khi gọi là “luật pháp do thẩm phán làm ra” (“judge made law”). Thể thức này giúp cho luật pháp có tính cách mềm dẻo, dễ thay đổi để thích hợp với xu hướng thay đổi trong văn hóa và chính trị, nhưng cũng vì thế mà không được vững chắc như hệ thống theo bộ luật. Việt Nam vẫn theo truyền thống luật thành bộ, phần để tạo sự yên tâm cho dân chúng vốn sợ sự thay đổi luật quá nhanh, phần vì trình độ của quan tòa còn chưa đủ cao để có thể tự mình thay đổi luật. Lại nữa ngày nay ở Hoa Kỳ hiện cũng đã có khuynh hướng đi tới hệ thống bộ luật.<sup>21</sup> Ngoài ra theo hệ thống luật Anh-Mỹ cũng sẽ gây ra tốn kém cho người có việc tranh tụng vì theo luật Anh-Mỹ việc thẩm tra tìm bằng chứng (discovery) trước khi ra tòa sẽ do hai bên tự lo lấy bằng chứng rất tốn kém, khác với hệ thống hiện nay việc này do dự thẩm biện lý hay “viên kiểm soát” (công tố) phụ trách.

#### **4. Tương lai pháp luật Việt Nam**

Trong khung cảnh văn hóa chính trị như hiện nay, việc cải thiện khung luật pháp cần nhắm vào những vấn đề ngắn hạn có thể làm được, vì có những vấn đề cần làm nhưng chắc sẽ không khả thi vì các yếu tố chính trị như ý thức hệ vậy nên nhắm cho tương lai dài hạn cùng với những thay đổi căn bản khác.

Trước mắt và trong ngắn hạn quan trọng nhất là cải thiện việc thi hành luật pháp đến nay vẫn chưa có bước tiến đáng kể, và cải thiện việc đào tạo luật gia cho ngành tư pháp cho đến nay vẫn không có thay đổi nhiều. Để cải thiện việc thi hành luật pháp trước hết tòa án cũng như cơ quan hành chính cần áp dụng luật lệ một cách nghiêm minh và như vậy sẽ không còn hai hệ thống luật lệ song hành, một theo văn bản và một áp dụng tùy tiện. Điều này phần lớn sẽ tùy vào tiến bộ đạt được trong việc bài trừ tham nhũng. Cổ nhân đã nói biết luật mới trọng luật (“tri pháp trọng pháp”), nhưng tham nhũng đã làm cho những người biết luật, thi hành luật cũng không trọng luật.

Mặt thứ hai của vấn đề thực thi luật pháp hữu hiệu là việc thi hành các quyết định tư pháp ví dụ việc thi hành án hiện vẫn còn chậm chạp. Trong lĩnh vực thương mại các ngân hàng nhiều khi đã không thể thi hành án phát mại tài sản thế chấp của con nợ. Thi hành các bản án nhanh chóng, áp dụng luật lệ nghiêm minh trong tài phán cũng như trong luật lệ hành chính sẽ giảm bớt tính cách tùy tiện của việc áp dụng luật lệ, và dần dần sẽ không còn hai thứ luật như hiện nay. Việc thứ hai có thể làm trong ngắn hạn là cải thiện việc giảng



dạy và đào tạo nhân viên tư pháp; trường luật cho đến nay đã giảng dạy theo lối giải thích luật lệ để cho sinh viên biết mà áp dụng luật lệ, trong khi điều quan trọng là cùng với đạo đức nghề nghiệp, cần soi sáng cho sinh viên luật biết thế nào là tinh thần luật pháp, tinh thần pháp trị (xem dưới đây) là cốt lõi của một hệ thống luật pháp dân chủ.

### **5. Luật pháp, tham nhũng và phát triển**

Pháp luật và tham nhũng là câu chuyện nguyên nhân và hậu quả gắn với nhau: luật pháp không nghiêm sẽ gây ra tham nhũng và tham nhũng cũng là nguyên nhân đã khiến cho luật pháp không được áp dụng nghiêm minh. Tham nhũng ngày nay cũng được các cơ quan viện trợ quốc tế coi là trở ngại nghiêm trọng nhất cho sự phát triển. Mặc dầu vậy, bài trừ tham nhũng là việc rất khó làm và cũng rất khó nghiên cứu. Hai mươi năm trước đây có rất ít nghiên cứu về tham nhũng, chỉ sau năm 1990 mới có phong trào tìm hiểu về tham nhũng vì nó trở thành một vấn đề toàn cầu, (tuy nó hoành hành ở các nước phát triển dữ dội hơn), nhất là vì ảnh hưởng tác hại của nó đối với sự phát triển kinh tế và quyền lợi của người nghèo ở các nước đang phát triển. Các thống kê về tội phạm hình sự thế giới như của Liên hợp quốc cũng ít có ghi tội tham nhũng vì rất khó định nghĩa trong luật, và cũng rất ít nước có ghi “tội tham nhũng” trong hình luật mà thường ghi những tội cụ thể có dính dáng đến tham nhũng như biển thủ tài sản công, lạm dụng chức vụ, v.v... điều này làm cho việc chống tham nhũng thêm khó khăn. Cho đến nay tham nhũng (corruption) thường được định nghĩa như là hành xử của công chức không nằm trong chuẩn mực phục vụ công ích, hay hành động ra ngoài nhiệm vụ chính thức để kiếm lợi riêng, hay là sự lạm dụng công quyền là nơi phát sinh ra tham nhũng. Hiện nay chưa có chính sách chống tham nhũng nào điển hình để có thể áp dụng cho mọi nước, mà chỉ có những cuộc nghiên cứu trong thực tế để tìm ra những yếu tố nào đã giúp cho việc chống tham nhũng có hiệu quả. Một nghiên cứu gần đây (2006)<sup>22</sup> về kết quả chống tham nhũng ở những nước Đông Âu đang chuyển đổi là nơi tham nhũng nhiều hơn ở Tây Âu, đưa ra kết luận là các cố gắng chống tham nhũng sẽ dễ thành công khi luật và lệ được giản dị hóa, tiếp xúc giữa doanh nghiệp và công chức được giảm bớt, và những gánh nặng về thủ tục cho tư doanh được giảm bớt. Nghiên cứu này cũng nhấn mạnh vào sự quan trọng của cải thiện khung luật pháp và thủ tục đấu thầu. Chiến lược chống tham nhũng chung của các tổ chức tài trợ và phát triển quốc tế đề nghị là thực hiện năm việc chủ chốt, gồm tăng cường trách nhiệm chính trị, tăng cường sự



tham gia của các tổ chức xã hội dân sự, tạo ra khu vực tư doanh cạnh tranh, đặt các hạn chế đối với quyền lực, tăng cường quản lý khu vực công. Đây thực ra là một chiến lược gián tiếp để giảm bớt tham nhũng trong việc sử dụng viện trợ nước ngoài.

Mới đây (2012) Ngân Hàng Thế Giới đã cùng với bốn ngân hàng phát triển quốc tế khác ký thỏa hiệp chống tham nhũng (ngày 9 tháng 4 năm 2012 tại Luxembourg), sẽ công khai hóa các tổ chức và công ty liên quan đến tham nhũng trên toàn cầu. Ngân Hàng Thế Giới đã tài trợ 600 dự án chống tham nhũng, tuy nhiên hiệu quả đã không như mong đợi. Đối với các dự án do Ngân Hàng Thế Giới tài trợ, tổ chức này đã lập ra cơ quan điều tra tham nhũng (như công ty dự thầu đưa tiền ‘lại quả’ (kick back) cho nhân viên chính phủ) gọi là Ban Định chế trong sạch (Department of Institutional Integrity) từ năm 1999 và trong sáu năm đầu đã khám phá được 330 công ty và cá nhân tham nhũng, trong đó 25 vụ bị kết án hình sự.

Trước khi các tổ chức quốc tế vào cuộc đã có rất nhiều cuộc nghiên cứu về tác hại và nguyên nhân và giải pháp cho vấn đề tham nhũng,<sup>23</sup> phần nhiều đều nhấn mạnh vào sự phân quyền để cho nền tư pháp được độc lập và tăng cường hệ thống các tổ chức dân sự để tạo áp lực chống lại tham nhũng. Ở Việt Nam những vụ tham nhũng lớn tai tiếng gần đây (Vinasin, v.v...) không những thiệt hại cho sự phát triển và việc xóa đói giảm nghèo và vì tầm cỡ quá lớn rất có thể gây ra nguy cơ cho nền tài chính quốc gia do hậu quả những món nợ trong và ngoài nước. Cùng với một số nước ở châu Á, tham nhũng ở Việt Nam vì quá phổ biến hầu như đã trở thành một nét văn hóa, một nếp sinh hoạt xảy ra không những ở cấp cao mà còn trong sinh hoạt thường ngày (hồi lộ) trong dân chúng vì vậy nó chỉ chấm dứt khi cả chính phủ và dân cùng hợp tác đẩy lùi. Phần lớn các khuyến cáo về phương pháp chống tham nhũng trong bộ máy hành chính đều nói đến tính cách toàn diện (holistic approach) có nghĩa là chống tham nhũng không phải chỉ làm một hay hai biện pháp mà cần nhiều biện pháp cải thiện cùng một lúc trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt trong bốn lĩnh vực: 1) phân quyền với một nền tư pháp độc lập; 2) trách nhiệm chính trị gồm có sự minh bạch trong sự tài trợ, công khai tài sản của nhân viên công quyền; 3) tăng cường vai trò áp lực của những tổ chức xã hội dân sự, trung cầu ý kiến dân chúng về các đạo luật mới; và 4) gián dị hóa tối đa những điều lệ “dưới luật” gồm thủ tục hành chính và bãi bỏ hầu hết độc quyền.<sup>24</sup>

Vì tham nhũng xảy ra trong guồng máy công quyền nên vai trò làm gương liêm khiết của lãnh đạo chính trị rất cần để làm sạch guồng máy công quyền, giúp cho ngành tư pháp và hành chính được trong sạch và hữu hiệu trước khi đòi hỏi dân chúng hay giới doanh nhân tự giác xóa bỏ văn hóa tham nhũng như chấm dứt đưa hối lộ, v.v... Trong bước đầu khung luật pháp cần cải thiện theo hướng luật lệ và giản dị hóa thủ tục hành chính cũng làm giảm bớt nhu cầu tiếp xúc giữa người dân và quan chức do đó giảm bớt cơ hội tham nhũng. Đối với mọi biện pháp chống tham nhũng, giám sát việc thi hành là điều cần thiết và cũng là điều hiện chỉ có về hình thức ở Việt Nam.

### **6. Thế nào là tinh thần pháp trị và nhà nước pháp quyền?**

Đây là vấn đề quan trọng nhất chi phối mọi vấn đề khác trong khung luật pháp. Không phải cứ làm ra luật và áp dụng luật là pháp trị (Rule of Law hay Etat de Droit), vì nhiều khi chính đạo luật không hợp với tinh thần pháp trị. Pháp trị là nói theo nghĩa của ý niệm “Rule of Law” tức là cai trị theo quy định của luật pháp (không theo quy định của mỗi người), theo nghĩa của thuật ngữ “Supremacy of Law” là thượng tôn luật pháp (luật pháp là trên hết). Còn pháp trị lấy ý niệm “Etat de Droit” thì nhấn mạnh vào tư tưởng “nhà nước pháp quyền” nghĩa là chính quyền phải hành xử theo những tiêu chuẩn của luật pháp chứ không theo ý muốn của người cầm quyền hay đang cầm quyền.

Tính cách tổng quát của ý niệm pháp trị thường đưa đến sự tùy tiện giải thích của nhà cầm quyền mỗi nước nên ta cần nêu lên những yếu tố đích thực của ý niệm này để thấy lợi ích của nó cũng như vì sao lại có thể dễ dàng lạm dụng một ý niệm cao quý đã được hun đúc từ hàng trăm năm nay. Không phải cứ làm ra các đạo luật rồi áp dụng là có tinh thần pháp trị, vì khi chính các đạo luật không hợp hiến, hợp pháp, trái với đạo luật tự nhiên (natural law) thì ngay chính khung luật pháp tự nó đã không tạo ra tinh thần pháp trị. Vì vậy tinh thần pháp trị trải qua nhiều thế kỷ, từ Aristote cho tới ngày nay với bản tuyên ngôn nhân quyền của Liên hợp quốc, nhằm vào sự thể hiện một số yếu tố chính: 1) luật pháp là tối thượng đối với nhà cầm quyền cũng như với dân chúng, 2) sự độc lập của ngành tư pháp trong sự phân quyền (hành pháp, lập pháp và tư pháp độc lập đối với nhau), 3) sự thi hành luật pháp phải minh bạch trong thủ tục, và 4) vì gần đây nhu cầu bảo vệ quyền con người được đề cao, luật pháp phải phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người. Điểm thứ tư này liên quan đặc biệt đến luật lệ về thủ tục (procedural laws, ví dụ thủ tục giam giữ trước khi ra tòa). Tinh thần pháp trị trong luật pháp thuộc hệ thống Anh Mỹ nhấn mạnh đến sự độc lập cần thiết cho ngành tư pháp và tính

hợp pháp về quá trình làm luật và thi hành (due process of law, xem phần phụ lục); tinh thần pháp trị ở Âu châu nhấn mạnh vào tính cách và quyền hạn của nhà nước tới đâu và đề cao tinh thần bảo vệ hiến pháp. Tuy sự nhấn mạnh có khác nhau nhưng về nội dung khi làm luật và thi hành luật, hệ thống Anh Mỹ cũng như hệ thống Âu châu cũng có bốn đặc điểm như trên.

### **Kết luận**

Khung luật pháp là một trong ba định chế quan trọng nhất cho sự vận hành của kinh tế thị trường. Hai định chế kia là những tổ chức tài chính và những định chế “nhà nước” (hay cơ quan chính phủ). Định chế tài chính tốt sẽ tạo được sự tin tưởng và khuyến khích tiết kiệm của dân chúng và công ty, đồng thời nó cũng thiết lập kỷ luật trong quản trị công ty cùng với sự kiểm soát của cổ đông. Định chế nhà nước quan trọng vì bao giờ nhà nước cũng có vai trò thích hợp, không nhất thiết là ở chỗ quản lý chặt chẽ, trong kinh tế thị trường vai trò của chính phủ không phải là bao trùm mọi hoạt động như thời xã hội chủ nghĩa, mà cần đổi hướng, trở nên nhỏ hơn, và lựa chọn những hoạt động nào phù hợp với vai trò hỗ trợ và bổ sung cho khu vực tư doanh chứ không phải là duy trì quốc doanh trong vai trò áp đảo (xem chương V).

Trong ba định chế, khung luật pháp là cần trên hết, vì nó quyết định mọi hoạt động kể cả hoạt động tài chính và hoạt động của chính phủ.

Luật lệ lỏng lẻo, thi hành tùy tiện là câu chuyện hàng ngày ở Việt Nam; nhà đầu tư nước ngoài sau nhiều năm ở Việt Nam, cũng như nhà đầu tư trong nước đã phải làm quen với tình trạng này để lựa cách kinh doanh. Đó không phải là trạng thái tốt. Về lâu về dài vẫn cần phải hoàn thiện khung luật pháp không chỉ vì cần cho sự phát triển kinh tế mà san định luật pháp thích hợp và thi hành luật pháp hiệu quả còn quan trọng cho việc xây dựng nền móng dân chủ cho Việt Nam khi ngày càng phải hội nhập vào thị trường thế giới và nền dân chủ toàn cầu ngày càng mở rộng.

## *Phụ lục*

# **Cách thẩm định “quá trình hợp pháp” (due process of law) của một đạo luật hay một hành vi công quyền**

Một quyết định của cơ quan công quyền, một hành vi chính phủ, dù căn cứ vào một đạo luật cũng có thể không chính đáng nếu chính đạo luật không chính đáng. Đây là cốt lõi của ý niệm “due process of law” (phổ biến trong luật pháp ở các nền kinh tế thị trường) mà ta tạm dịch là ý niệm “quá trình hợp pháp” để nói lên một ý nghĩ rằng một đạo luật hay một quy tắc lập quy, hay một hành vi của cơ quan công quyền có chính đáng hay không thì phải xét qua một quá trình gồm hai phần: một phần là tính hợp lý hay chính đáng về nội dung, và phần thứ hai là tính hợp pháp về thủ tục.

Ý niệm quá trình hợp pháp về thủ tục (procedural due process of law) của một hành vi của cơ quan công quyền là một ý niệm cao hơn luật tố tụng, nó là căn bản cho luật tố tụng, và cũng là ý niệm soi sáng để sửa đổi luật tố tụng.

Ở hệ thống luật Hoa Kỳ, Anh Quốc và các nền kinh tế thị trường khác, căn bản của ý niệm quá trình hợp pháp về thủ tục là mọi quyết định hay hành vi xâm phạm đến “quyền tự do” (xem định nghĩa các quyền tự do dưới đây) cần có một thủ tục thông báo rõ ràng, công khai, mới được coi là chính đáng, phù hợp với quá trình hợp pháp về thủ tục. Phần còn lại của phụ lục này sẽ bàn về ý niệm quá trình hợp pháp về nội dung là vấn đề phức tạp hơn.

Quá trình hợp pháp về nội dung (Substantive Due Process of law) phải đặt ra vì tính cách chính đáng mà chính quyền thường nài ra có ý nghĩa quá rộng và thường bị lạm dụng nên tùy theo hoàn cảnh đặc biệt của mỗi nước các cơ quan có trách nhiệm xem xét hay tái thẩm các đạo luật (ở Việt Nam hiện nay là quốc hội, ở Hoa Kỳ là tối cao pháp viện, ở Pháp là tòa án chuyên về hiến pháp) cần đặt ra những tiêu chuẩn rõ rệt để xử lý khi một đạo luật hay một quyết định hành chính (thông tư, chỉ thị, quyết định, văn bản hành chính) tuy chính quyền coi là chính đáng nhưng bị chỉ trích là vi phạm “quá trình hợp pháp” về nội dung hay thủ tục.

Chẳng hạn ở Hoa Kỳ do hoàn cảnh lập quốc và hình thành của nước này (trong đó có rất nhiều vấn đề liên quan đến mức độ xâm phạm những quyền tự

do đặc biệt như vấn đề kỳ thị người da đen từ khi lập quốc, vấn đề phụ nữ đòi quyền bình đẳng tuyệt đối từ 20 năm nay, vấn đề nới rộng hơn nữa các quyền tự do vốn đã rất rộng của đa số người dân), Tối cao pháp viện Mỹ đã đặt ra ba loại tiêu chuẩn để xét một đạo luật hay một hành vi của chính quyền bị kiện là vi phạm “due process of law”. Sự vi phạm vì nhu cầu chính đáng được chia làm ba loại:

- Nhu cầu chính đáng vì hợp lý (rational)
- Nhu cầu chính đáng vì bức thiết (compelling).
- Nhu cầu chính đáng vì đó là nhu cầu quan trọng (important).

### **Tiêu chuẩn nhu cầu “hợp lý” (rational)**

Đây là tiêu chuẩn tối thiểu dễ nhất cho chính quyền. Chính quyền chỉ cần chứng minh rằng đạo luật hay quyết định hành chính vi phạm là hợp lý (vì căn cứ vào một nhu cầu hay quyền lợi hợp lý của chính quyền) dù vi phạm nguyên tắc “quá trình hợp pháp” về nội dung, dù có làm thiệt hại quyền lợi một số người. Tiêu chuẩn rộng rãi này chỉ áp dụng cho những đạo luật hay hành vi hành chính có tính cách kinh tế. Thí dụ quy định thu hồi số tiền thuế mà người chịu thuế tránh được trước kia do lợi dụng một vài sơ hở về luật thuế vụ; quy định rằng những người quốc tịch Mỹ đi ra sống ở nước ngoài sẽ không được hưởng “tiền già” (trợ cấp cho người già không có hưu bổng). Các quyết định này được coi là có cơ sở hợp lý của chính quyền.

### ***Tiêu chuẩn nhu cầu ích lợi bức thiết của chính quyền***

Đây là tiêu chuẩn cao nhất để phán xét một đạo luật hay quyết định hành vi của chính quyền – tiêu chuẩn thuần này được áp dụng khi một đạo luật hay quyết định có liên quan đến các dân quyền căn bản như quyền tự do kết hôn, tự do ngôn luận, tự do lập chính đảng và các quyền tự do căn bản khác – tiêu chuẩn này cũng được áp dụng khi các đạo luật hay quy định bị nghi ngờ là có tính cách kỳ thị chủng tộc (kỳ thị người da đen và nhóm thiểu số khác). Ta nên để ý – ý niệm quyền “tự do” theo luật pháp Tây phương theo chế độ dân chủ tự do, nhất là luật pháp của Mỹ là một ý niệm rất rộng, không phải chỉ là sinh sống tự do “không sợ bị bắt bớ trái phép như nghĩa thông thường mà bao gồm quyền tự do kết ước, quyền theo đuổi bất cứ nghề nghiệp nào trong đời sống, quyền thủ đắc kiến thức (đi học), quyền kết hôn, tạo lập gia đình và nuôi nấng con cái, quyền thờ phụng thượng đế, và nói chung đó là quyền hưởng dụng những thứ xưa nay vẫn được công nhận là thiết yếu do sự mưu cầu hạnh phúc của con người tự do” (trích phần dẫn lý trong bản án tối cao pháp viện, nguyên cáo Mayer chống tiểu bang Nebraska – 1923). Mưu cầu hạnh phúc

của con người là lý do bảo vệ các quyền tự do – mục đích mưu cầu hạnh phúc được dùng trong tuyên ngôn độc lập của Hoa Kỳ, và cũng được dùng trong tuyên ngôn độc lập năm 1946 của Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Bên cạnh sự giải thích trong các bản án về ý niệm quyền tự do trong thí dụ trên, một số quyền tự do căn bản thường được minh thị công nhận trong hiến pháp của tất cả các nước theo kinh tế thị trường: đó là quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp và lập chính đảng, tự do tôn giáo.

Đối với các đạo luật hay hành vi của chính quyền nhằm giới hạn các quyền tự do căn bản nói trên, thì Tối cao pháp viện Hoa Kỳ – cũng như cơ quan thẩm định hành vi công quyền ở các nước dân chủ tự do khác – rất khắt khe khi thẩm định (strict scrutiny), nghĩa là thường dễ bác bỏ thỉnh cầu của chính quyền để bảo vệ quyền tự do của người dân, nếu chính quyền không nêu đủ lý do rằng hành vi của chính quyền là do nhu cầu bức thiết. Điều này rất khó chứng minh. Vì vậy có những quy định hay luật lệ tưởng như hợp lý, ngay cả có vẻ như căn cứ vào nhu cầu hay quyền lợi bức thiết đã bị bác bỏ. Thí dụ, ở Hoa Kỳ Tối cao pháp viện đã phán quyết các tiểu bang không được quy định bắt buộc trẻ em phải chào cờ hay phát biểu (như suy tôn, hô to, đồng thanh, v.v...) lời trung thành với lá cờ Hoa Kỳ (!) đây là phán quyết có ý nghĩa bảo vệ quyền tự do ngôn luận, phát biểu ý kiến bằng lời nói hay hành động, quyền này bao gồm quyền phát biểu hoặc quyền không phát biểu (không chào cờ). Trong phán quyết này, chính quyền tiểu bang đã không chứng tỏ được vì sao một đứa trẻ không chào cờ thì sẽ vi phạm “quyền lợi bức xúc” của cộng đồng mà chính quyền là đại diện (bản án cơ quan giáo dục Virginia kiện Barnette, 1943). Ở một xã hội khác trọng lễ nghi, biểu tượng hơn và ngay ở Hoa Kỳ ở một thời điểm khác, hành vi bắt buộc chào cờ trước khi vào lớp có thể được coi là quy định “hợp pháp về nội dung” (substantive due process). Án lệ nêu trên không nhằm khuyến khích nên theo phong cách, tự tưởng tự do như ở Hoa Kỳ về việc này, mà nhằm đưa ra một thí dụ khi một quyết định của chính quyền có vẻ như vi phạm quyền tự do của người dân thì cơ quan thẩm định đạo luật hay quy định cần xem xét mọi khía cạnh (thí dụ quyền tự do ngôn luận gồm không những quyền biểu hiện mà cả quyền không biểu hiện). Nhu cầu bức thiết của chính quyền thường được phía chính quyền ở Hoa Kỳ suy rộng và nại ra luôn luôn để biện minh cho các đạo luật, quy định của mình, trong khi các cơ quan thẩm định luật pháp luôn luôn thu hẹp phạm vi áp dụng; nhu cầu hay quyền lợi bức xúc của chính quyền cần phải chứng minh cụ thể trực tiếp và dễ hiểu.

### ***Tiêu chuẩn nhu cầu hay lợi ích quan trọng (important objective)***

Giữa hai tiêu chuẩn “nhu cầu hợp lý” dễ dãi đối với các luật lệ về kinh tế và tiêu chuẩn nhu cầu hay lợi ích bức thiết rất khắt khe đối với các luật lệ liên quan đến các quyền tự do căn bản, án lệ Hoa Kỳ có một tiêu chuẩn thứ ba, trung gian là nhu cầu “lợi ích quan trọng” tiêu chuẩn này áp dụng đối với những luật lệ liên quan đến sự phân biệt nam nữ – đối với những luật lệ này, chính quyền chỉ cần chứng tỏ chúng cần được ban hành vì liên quan đến một “lợi ích quan trọng” (không nhất thiết là bức thiết). Thí dụ luật động viên chỉ áp dụng đối với nam thanh niên (tức kỳ thi nữ thanh niên) được coi là hợp lý và công bằng vì căn cứ vào một nhu cầu quan trọng: bảo vệ nữ thanh niên không phải ra trận vì là phái yếu. Tuy nhiên quy định các trường hộ sinh được chính phủ trợ cấp mà chỉ thu nhận học viên nữ là trái luật vì kỳ thi không phù hợp với tính luật định (due process of law). Với cùng một lập luận, quy định của các trường quân sự chỉ nhận học viên nam giới là trái luật.

Chính nhờ có những tiêu chí rõ ràng như trên mà tòa án Hoa Kỳ có căn cứ để phán quyết tính cách hợp hiến, hợp pháp trong ý niệm chung “quá trình hợp pháp” (due process) của các đạo luật hay hành vi của nhà nước bị chỉ trích là xâm phạm các quyền tự do căn bản của công dân. Trong quá trình rà soát các đạo luật bị chỉ trích hay các quy định, hành vi công quyền bị chỉ trích, cơ quan duyệt xét ở Việt Nam cũng cần nghiên cứu các chỉ tiêu để có thể xử lý một cách nhất quán và hữu hiệu. Và ý niệm “due process of law” cần tham khảo và nên áp dụng.

## • *Chương V*

# “VẤN ĐỀ” QUỐC DOANH

Từ 15 năm nay đã có nhiều nghiên cứu đủ loại về những nhược điểm của khu vực quốc doanh Việt Nam<sup>25</sup> và gần đây nhất là bản phúc trình phát triển kinh tế Việt Nam 2011 của Ngân Hàng Thế Giới<sup>26</sup> thảo chung với các nhà tài trợ cho Việt Nam đã dành gần như tất cả nội dung cho vấn đề quốc doanh và nêu ra 10 lý do vì sao phải tái cấu trúc khu vực quốc doanh.

Nhìn từ bên ngoài, không đi sâu vào chi tiết thì thấy khu vực quốc doanh của Việt Nam có hai vấn đề chính tồn tại từ nhiều năm nay: một là quản trị kém hiệu quả và vấn đề thứ hai là khu vực quốc doanh dù sau Đổi Mới vẫn là khu vực chèn ép (crowding out) tư doanh trong nhiều lĩnh vực. Ở những nước đang phát triển có khu vực quốc doanh lớn đều có hai vấn đề này, khác nhau là ở mức độ. Ở Việt Nam mức độ này rất lớn, làm cho quốc doanh hầu như trở thành “vấn đề của mọi vấn đề” khó khăn của kinh tế Việt Nam trong những năm gần đây. Chương này sẽ nói về tình hình khu vực quốc doanh ở Việt Nam sau đổi mới, khu vực quốc doanh ở các nước khác, cùng những kinh nghiệm giải quyết vấn đề quốc doanh ở một số nước, nhất là các nước đã chuyển đổi từ xã hội chủ nghĩa sang kinh tế thị trường.

### 1. Quốc doanh ở Việt Nam sau Đổi Mới

Trong thời kỳ dài bao cấp ở miền Bắc hầu hết hoạt động sản xuất, thương mại đều là quốc doanh, gần như không có khu vực tư doanh. Ở miền Nam trước 1975 cũng có một khu vực quốc doanh nhưng nhỏ gồm một số xí nghiệp tập trung trong khu công nghiệp Biên Hòa cũ. Sau đổi mới, tư doanh phục hồi trở lại, nhưng khu vực quốc doanh trong Nam cũng như ngoài Bắc đều hoạt động kém hiệu quả và trở nên áp đảo đối với khu vực tư doanh. Tính cách áp đảo này thể hiện ngay ở sự biểu hiện khuôn khổ xí nghiệp sản xuất nghiêng lệch của khu vực tư doanh: khu vực tư doanh chỉ gồm những doanh nghiệp sản xuất “nhỏ và vừa” tập trung ở một số lĩnh vực, ẩn núp trong những “tổ” khép nép (niche) là nơi ít có công ty quốc doanh cạnh tranh. Một số xí nghiệp tư doanh có tầm vóc lớn nếu không làm địa ốc đều là hoạt động về xuất khẩu vì họ nghĩ cạnh tranh với công ty quốc doanh ở thị trường quốc tế sẽ có sự công bằng hơn.



Nhìn chung khu vực kinh tế nhà nước sử dụng 38% tổng số vốn đầu tư cả nước, đóng góp vào khoảng 35%-40% tổng sản lượng quốc nội (GDP), và chỉ thu hút được 10% tổng số lao động. Trong ngành công nghiệp quốc doanh sử dụng 42% (120.986 nghìn tỉ đồng) tổng số vốn đầu tư công nghiệp để sản xuất 18% sản phẩm công nghiệp của toàn ngành. Việc công nghiệp quốc doanh đã thâm dụng tư bản với hệ số vốn/sản lượng cao (capital output ratio), tức dùng nhiều vốn cho một đơn vị sản phẩm, là vấn đề đã được nhiều báo cáo nghiên cứu nêu rõ,<sup>27</sup> đưa tới việc sử dụng vốn kém hiệu quả và không thu hút được nhiều nhân công. So với công nghiệp tư doanh, công nghiệp quốc doanh sử dụng 40% vốn của toàn ngành chỉ thu hút được 20% lao động, trong khi khu vực công nghiệp tư doanh sử dụng vốn 34% và tạo ra 58% nhân dụng cho toàn ngành. (Bảng 1).

Bảng 1. Giá trị sản xuất công nghiệp, vốn đầu tư và nhân dụng (phần trăm tổng số)

	Quốc doanh	Tư doanh	Có vốn nước ngoài
Giá trị sản xuất	18,6	38,4	43,0
Vốn đầu tư	40,5	33,9	25,6
Nhân dụng	20,0	58,0	22,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê: Thực trạng doanh nghiệp 2000-2009

Một chuyên gia trong nước gần đây<sup>28</sup> đã tóm tắt năm loại đặc quyền công ty quốc doanh được hưởng dẫn đến tình trạng xấu chung của khu vực quốc doanh: 1) Những công ty này không sợ bị phá sản mặc dầu bị thua lỗ, 2) Công ty quốc doanh có thể biến độc quyền của quốc gia (nghĩa là độc quyền vì quan niệm nhà nước làm thì tốt hơn tư nhân không đủ sức làm, ví dụ: điện, nước,...) thành kiểu độc quyền của công ty thương mại để áp đảo thị trường, áp đặt giá bán tùy ý, 3) Công ty quốc doanh lâu nay đã dùng phương thức “xin cho” cố hữu, được hỗ trợ của nhà nước mỗi khi gặp khó khăn, 4) Công ty quốc doanh lâu nay vẫn được hưởng ưu tiên trong tín dụng ngân hàng, và 5) Khác với tư doanh, công ty quốc doanh không chịu sự thanh tra, kiểm soát của cơ quan nhà nước.

Những đặc quyền này giải thích vì sao những công ty quốc doanh làm ăn thua lỗ mà vẫn “đứng vững”. Gần đây hai trường hợp thua lỗ lớn, tai tiếng nhất là Vinasin và Vinalines; trước đó đã có nhiều công ty quốc doanh thua lỗ hoặc làm ăn kém hiệu quả thuộc nhiều lĩnh vực nông nghiệp, giấy, ngành dệt, tơ tằm, đường và mía và hải sản. Các công ty quốc doanh bị lỗ vốn nặng gồm có: Tập đoàn Xi măng Việt Nam, Tập đoàn Cà phê, Công ty chuyên chở xây dựng 5 và 6, Tập đoàn Xây dựng Thăng Long, Tập đoàn công ty tơ tằm. Năm 2011 ngoài Petrolimex báo cáo lỗ nặng (7 tỉ đồng mỗi ngày), Điện lực Việt Nam (EVN) đứng đầu về thua lỗ (583 triệu đôla) và về nợ trước khi có quyết định tái cơ cấu. (Sau EVN là Vinashin và Petrolimex). Mỗi năm cũng có một thiểu số công ty quốc doanh làm ăn có lời, ví dụ năm 2011, Công ty Dầu khí Việt Nam Petrolimex được coi là quản trị khá nhất, sau đó là Hiệp hội công ty cao su, Hiệp hội may mặc, Công ty Cà phê Việt Nam. Đến cuối năm 2011, tổng các khoản lỗ lũy kế của 13 tập đoàn, tổng công ty lên tới 48.988 tỉ đồng, trong đó EVN góp 78% số lỗ này khi lỗ lũy kế tới 38.104 tỉ đồng. Đến năm 2012 nhiều tập đoàn, tổng công ty tiếp tục thua lỗ. Báo cáo tài chính hợp nhất toàn tập đoàn,<sup>29</sup> tổng công ty cho hay tổng số lỗ phát sinh khoảng 2.253 tỉ đồng, trong đó có một số tập đoàn, tổng công ty năm 2011 lỗ, năm 2012 tiếp tục lỗ. Có 10 tập đoàn, tổng công ty lỗ lũy kế với tổng số khoảng 17.730 tỉ đồng. Năm 2012 tổng nợ phải trả là 1.334.903 tỉ đồng, đứng đầu là Tập đoàn dầu khí, nợ nước ngoài cũng tiếp tục tăng 11% so với năm trước, các công ty mẹ của nhà nước có số nợ nước ngoài lớn là Điện lực Việt Nam (EVN), Hàng không Việt Nam (VNA).

Lý do chính của sự yếu kém của các công ty quốc doanh về sản xuất phần nhiều là do sử dụng thiết bị và kỹ thuật đã lỗi thời, không biết cách sử dụng máy móc tối tân nếu có; về quản trị tài chính thì đầu tư qua lớn, dẫn đến lãi suất vay nợ lớn tính trên giá thành; lãng phí trong quá trình sản xuất; và phí tổn cao vì trả lương cao, không xứng với thành quả lao động thấp. Trong hầu hết các trường hợp đều có vấn đề tài chính không được minh bạch. Do đó mới đây vào năm 2012 các nhà lãnh đạo Việt Nam trong kế hoạch mới tái cấu trúc nền kinh tế (nhằm vào đầu tư công, tài chính và quốc doanh) mới có quyết định khá muộn màng bắt buộc các công ty quốc doanh từ nay phải có các báo cáo tài chính minh bạch, mục đích là để loại bỏ ảnh hưởng của các nhóm lợi ích (interest groups) lâu nay vẫn ảnh hưởng đến chính sách công. Lời cảnh

báo này đã được nhắc lại vào đầu năm 2013 trong dịp hội nghị với các tập đoàn và tổng công ty.

Sự cạnh tranh không công bằng của công ty quốc doanh được nhận thấy từ lâu trong nhiều lĩnh vực, trong tham gia thị trường, trong sử dụng đất đai và nhất là trong lĩnh vực ngân hàng và trước kia cả trong lĩnh vực thương mại quốc tế. Trước khi mậu dịch quốc tế được tự do hóa vào năm 1998, nhiều hãng xuất khẩu nhỏ phải trả lệ phí cho công ty quốc doanh để được sử dụng dịch vụ ủy thác (consignment) của họ trong việc gửi hàng xuất khẩu, và thường phải dựa vào họ để được có nguyên liệu nhập khẩu, thì dụ như máy may, bông sợi, hóa chất và đôi khi cả nguyên liệu nội địa mà các công ty quốc doanh nắm giữ độc quyền sản xuất (thí dụ xăng dầu dùng cho phân bón). Về thị trường thì khu vực tư doanh rất khó chen chân vào đấu thầu với nhà nước vì công ty quốc doanh có lợi thế do các thủ tục về đấu thầu và do quen biết với các cơ quan gọi thầu chính phủ. Về tài chính, công ty quốc doanh công nghiệp chiếm phần lớn vốn đầu tư. Về ngân hàng, thật ra những con số tín dụng ngân hàng thương mại không làm rõ được vai trò áp đảo của công ty quốc doanh. Sau hết để có mặt bằng xây dựng doanh nghiệp tư nhân phải đối mặt với một thị trường nhà đất luôn biến đổi, một thách thức lớn ngay từ lúc khởi sự làm ăn trong khi công ty quốc doanh dễ dàng được chính phủ “giao đất”.

Những nỗ lực của chính phủ để cải thiện khu vực quốc doanh được thể hiện trong hai lĩnh vực; thứ nhất là cổ phần hóa và thứ hai là tái cấu trúc. Cả hai **nỗ lực** này đã không đem lại kết quả mong muốn và vì thế khu vực quốc doanh vẫn còn là vấn đề cần phải giải quyết. Nhìn chung số công ty quốc doanh đã giảm do việc giải thể những công ty thua lỗ, sát nhập những công ty nhỏ nhưng quốc doanh vẫn còn sở hữu những xí nghiệp trong những khu vực quan trọng của nền kinh tế như phân bón, than đá, điện nước và khí đốt, viễn thông, bảo hiểm, mà còn trong cả lĩnh vực thương mại. Quốc doanh cũng xen vào hoạt động trong cả các lĩnh vực sản xuất hàng tiêu dùng, lẽ ra thường do tư doanh làm ăn như xi măng, rượu bia, đường, hóa chất và vải sợi. Nhìn từ bên ngoài vì vậy người ta có cảm tưởng quốc doanh ở Việt Nam có mặt ở khắp nơi, không phải chỉ có vai trò trong những lĩnh vực được cho là quan yếu.

## 2. Cổ phần hóa

Trong việc cải cách quốc doanh, chính phủ Việt Nam do ý thức hệ thường ngần ngại không muốn tư nhân hóa mà chỉ cổ phần hóa. Khi bắt đầu

đổi mới vào thập niên 1990, có khoảng 12.000 công ty quốc doanh với một phần tư hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp. Khoảng 3.000 đơn vị được điều hành bởi chính phủ trung ương. Trong những năm sau, khoảng 6.000 đơn vị hoặc được sát nhập với nhau, hoặc bị giải tán vì lỗ lã, số còn lại được định giá để cổ phần hóa trong một tiến trình rất chậm chạp. Mặc dù phương án cổ phần hóa được bắt đầu sớm từ năm 1992, nhưng đã phải mất rất nhiều thời gian để thật sự vận hành. Khoảng 2.600 công ty quốc doanh được cổ phần hóa trong 13 năm đầu của chương trình cổ phần hóa, trong số đó 2.000 công ty chỉ mới được cổ phần hóa trong năm năm cuối (2000-2005). Do kết quả của chương trình cổ phần hóa, số công ty quốc doanh đã giảm từ 5.355 năm 2001 xuống 4.845 trong năm 2003. Theo báo cáo của Bộ Tài chính đến năm 2010 Việt Nam còn 3.364 doanh nghiệp nhà nước (công ty quốc doanh) trong đó 1.805 doanh nghiệp do trung ương quản lý.<sup>30</sup> Khoảng 80% sự giảm thiểu số lượng công ty quốc doanh từ trước đến nay là do giảm số lượng các công ty quốc doanh nhỏ ở địa phương. Mặt khác số lượng các công ty quốc doanh lớn lại tăng lên; các công ty quốc doanh có 500 nhân viên tăng từ 940 công ty trong năm 2001 lên thành 1.042 trong năm 2003. Vào năm 2009, lại thêm 175 công ty quốc doanh được thành lập ở trung ương và khuynh hướng này dường như vẫn tiếp tục trong hai năm 2010 và 2011.<sup>31</sup> Vậy phương án cổ phần hóa đã chỉ nhắm vào các công ty quốc doanh nhỏ, và số lượng công ty quốc doanh lớn lại tăng lên, khiến vai trò kinh tế của nhà nước không hề thay đổi. Nhà nước vẫn giữ đa số cổ phần trong 60% của các công ty đã được cổ phần hóa. Trong 40% số công ty còn lại, nhà nước giữ 40% số cổ phần chiến lược, giữ để nắm quyền điều khiển các cổ đông. Do đó, dù với chương trình cổ phần hóa, vai trò của công ty quốc doanh vẫn giữ địa vị chủ yếu trong nền kinh tế Việt Nam, và không suy giảm.

Phương thức cổ phần hóa của Việt Nam chỉ được thực hiện qua mua bán trực tiếp, Việt Nam không sử dụng hoàn trả, hay trái phiếu. Nhân viên công ty quốc doanh trong chương trình cổ phần hóa được khuyến khích mua cổ phiếu với giá được giảm 40% trên giá “chính thức”. Sau đó các nhân viên này thường bán ngay số cổ phiếu mới mua của họ, vì giá thị trường thường cao hơn giá chính thức.

Sự chậm chạp trong tiến trình cổ phần hóa thường được giải thích là do nhiều lý do kể cả những khó khăn về hành chính do sự chống đối từ bên trong vì sợ mất việc làm hay những đặc quyền xưa nay vẫn được hưởng. Cải cách

quốc doanh ở Việt Nam có vẻ như chỉ nhằm hợp nhất các lĩnh vực quốc doanh ở Việt Nam, thay vì tư hữu hóa, và chính phủ vẫn nắm việc điều hành. Năm 1994 chính phủ thiết lập 18 “tổng công ty” (general corporation) và 64 công ty đặc nhiệm (special corporations) phối hợp thành liên doanh để điều hành các ngành công nghiệp được gọi là có tính chiến lược. Kết hợp lại, những tổng công ty và công ty đặc nhiệm đó đã thu hút khoảng 2.000 trong tổng số 6.300 công ty quốc doanh hiện hữu năm 1994, và chiếm tới phân nửa số nhân viên quốc doanh.

Nhìn từ bên ngoài, chương trình cổ phần hóa ở Việt Nam cho người ta cảm tưởng đây chỉ là cách để gây vốn cho công ty quốc doanh, chứ không nhằm vào việc chấm dứt quốc hữu hóa, bởi vì nhà nước vẫn quản lý phần lớn các công ty cổ phần hóa. Rất ít người nước ngoài tham gia cổ phần hóa, đầu tư nước ngoài lúc đầu chỉ tham gia có 25 trong số 2.600 công ty đã được cổ phần hóa, một lý do là những người nước ngoài chỉ được sở hữu tối đa 30% cổ phần, năm 2005 được tăng lên 49%. Phần lớn nhà đầu tư nước ngoài không thấy hấp dẫn khi chỉ được sở hữu một số phần nhỏ trong công ty.

Đẩy nhanh tốc độ cải cách khu vực quốc doanh và tạo một môi trường thuận lợi cho khu vực tư có một ý nghĩa chiến lược quan trọng để mở rộng xuất khẩu. Mau chóng mở rộng xuất khẩu, như chính phủ mong muốn thực hiện, tùy thuộc cả vào phát triển xuất khẩu của khu vực quốc doanh cũng như khu vực tư nhân. Xuất khẩu của khu vực tư nhân cũng đạt được hiệu quả cao dù chưa có cải cách quốc doanh, tuy nhiên vì chỉ là nhóm kinh doanh nhỏ cho nên kết quả đạt được cũng nhỏ xét về phương diện giá trị tuyệt đối. Tiềm năng về doanh thương của Việt Nam và của khu vực tư là lớn, nhưng cần phải được phát triển hơn nữa. Trách nhiệm để duy trì mức xuất khẩu cao như chính phủ thường kỳ vọng vẫn nằm trong tay các công ty quốc doanh bởi các công ty này kiểm soát một lượng lớn về sản xuất. Vấn đề còn lại là liệu các công ty quốc doanh có thể gánh vác trách nhiệm này không, khi họ đã từng có một quá trình quản lý kém hiệu quả, trì trệ trong việc phát triển xuất khẩu, và trì trệ ngay trong việc cải cách công ty.

Khác với Đông Âu, ở Việt Nam khu vực tư chưa được triển khai bằng phương pháp tư hữu hóa, bởi vì các cố gắng mới chỉ ở giai đoạn thử nghiệm cổ phần hóa một số công ty quốc doanh nhỏ. Do đó có rất ít nghiên cứu về kết quả tài chính sau khi các công ty được cổ phần hóa. Một vài nghiên cứu chi tiết cho thấy các công ty đã cổ phần hóa ở Việt Nam có thể kiếm lời tốt hơn<sup>32</sup>

nhất là từ năm thứ ba trở đi, vì ba năm đầu còn phải phân đầu đương đầu với các hệ lụy do công ty quốc doanh cũ để lại.

### **3. Quốc doanh ở các nước không chuyển đổi**

Ở các nước phát triển phương tây trong khối OECD, quốc doanh chỉ chiếm độ 10% GDP, còn các nước kém phát triển ngoài khối xã hội chủ nghĩa cũ, tỷ lệ này vào khoảng 20% GDP. Ở các nước xã hội chủ nghĩa (trong sách này “các nước xã hội chủ nghĩa” để chỉ những nước theo chủ nghĩa xã hội do Đảng Cộng sản lãnh đạo) tỷ lệ này có nước lên đến 90%. Ở Việt Nam tuy là nước xã hội chủ nghĩa nhưng khu vực công nghiệp quốc doanh tương đối nhỏ vì Việt Nam còn là nước nông nghiệp và lĩnh vực công nghiệp cũng còn nhỏ. Ở khu vực Nam Á gồm Ấn Độ, Hội Quốc, Bangladesh, Sri Lanka tuy không phải xã hội chủ nghĩa nhưng là những nước có khu vực quốc doanh lớn bao gồm những xí nghiệp công nghiệp nặng như khu công nghiệp nặng, có nhà máy luyện thép ở phía bắc Pakistan, công nghiệp trung bình như dệt sợi ở Bangladesh, dệt bông vải của Pakistan, trà của Srilanka. Người viết đã nhiều dịp thăm và làm việc với những cơ sở này (trong chương trình của Ngân Hàng Thế Giới) và có nhận xét chung là những xí nghiệp công nghiệp quốc doanh đó đều kém hiệu quả, và vì thế họ đã yêu cầu trợ giúp của cơ quan tài chính quốc tế để thay đổi cách quản trị, giúp đỡ tài chính để tái cấu trúc. Ví dụ kỹ nghệ dệt của Pakistan đã lâu đời vì Pakistan có nguyên liệu bông gòn là điển hình của một công nghệ lạc hậu, và cần có chương trình “tái cân bằng, hiện đại hóa, tái cấu trúc” cho cả ngành (balancing, modernisation and restructuring, BMR); cũng có trường hợp không thể làm gì để cho có hiệu quả vì thiết bị lỗi thời, như nhà máy thép của Pakistan do Trung Quốc viện trợ với kỹ thuật của Nga, quy mô sản xuất quá nhỏ, khiến cho giá thành quá cao (giống như nhà máy thép của Ai Cập và của Việt Nam mới đây cũng do Trung Quốc viện trợ). Sự vận hành của nhà máy này đã ăn vào ngân sách quốc gia mỗi năm một số tiền khá lớn, và Ngân Hàng Thế Giới đã phải khuyến cáo,<sup>33</sup> nhưng vẫn cần rất nhiều biện pháp rất khó thực hiện để thép sản xuất may ra mới có thể cạnh tranh với thép nhập khẩu, ví dụ thép Nhật Bản. Bài học từ việc này là liên hợp sắt thép Pakistan được lập ra chỉ để thực hiện chính sách tự lực tự cường (tức thay thế hàng nhập khẩu bằng hàng rào quan thuế, tự lực tự cường) vốn là chính sách ưa thích của tất cả các quốc gia vùng Nam Á lúc đó, và ngay bây giờ vẫn vậy, trừ Ấn Độ mới thay đổi từ bảy tám năm nay. Ở những nước ít khi đặt ra vấn đề tư nhân hóa vì các xí nghiệp quốc doanh đã



có từ lâu trong bối cảnh kinh tế thị trường truyền thống và không có tính cách áp đảo khu vực tư doanh. Vấn đề của họ là giữ nguyên khuôn khổ của quốc doanh và tìm cách cải thiện hiệu quả, nhưng phần nhiều việc cải cách này cũng không đem lại hiệu quả mong muốn. Quá trình cải thiện kiểu này thường bắt đầu bằng việc thiết kế một hệ thống điện toán theo dõi tài chính (computerized monitoring system) của xí nghiệp quốc doanh, báo hiệu tự động khi xí nghiệp bị thua lỗ. Ngân Hàng Thế Giới khi giúp cải thiện các xí nghiệp ở các nước này thường vẫn làm theo thể thức này, tuy nhiên hành động cần làm tiếp theo là thay đổi cách quản trị quốc doanh thì ít khi xảy ra, một phần vì chính trị nội bộ, phần khác là do quán tính (inertia) của bộ máy hành chính ta thường thấy ở các nước thuộc địa. Phương thức cải thiện kiểu này Việt Nam có thể áp dụng sau khi khu vực quốc doanh đã thu nhỏ lại (sau khi loại bỏ các xí nghiệp thua lỗ, và tư nhân hóa), và áp dụng cho những xí nghiệp quốc doanh còn lại để duy trì hoạt động có hiệu quả liên tục.

#### 4. Các nước chuyển đổi từ chủ nghĩa xã hội

Những nước này có một khu vực quốc doanh rất lớn, thoát thai từ những năm dài xã hội chủ nghĩa, và kinh nghiệm của những nước này có ích nhiều hơn cho Việt Nam vì cùng một hoàn cảnh. Khi Ba Lan thay đổi chính thể vào năm 1989 sau khi Liên Xô tan rã, đã có 8.000 xí nghiệp quốc doanh tiêu biểu cho khoảng 70% kinh tế quốc gia; Hungary có 2.000 đơn vị và chiếm một đa số tuyệt đối nguồn thu nhập trong nền kinh tế, vì khu vực tư lúc đó chỉ chiếm không tới 5% GDP. Trung Quốc ta có thể tưởng tượng được số quốc doanh rất lớn, lên đến một triệu đơn vị riêng do chính phủ trung ương quản lý, không tính các đơn vị cấp tỉnh và địa phương. Trong vòng năm năm đầu khi thay đổi chính thể các nước này, cũng như Việt Nam sau Đổi Mới, đã công khai chỉ rõ tình trạng yếu kém của khu vực quốc doanh và tìm cách cải thiện. Các chính phủ này đã nhận ra: 1) quốc doanh đã có những thời kỳ sản xuất rất “ấn tượng” về số lượng nhưng với giá thành rất cao và chính phủ sẽ không thể liên tục bù lỗ được; 2) vì vậy mức sản xuất đã không thể duy trì được, thời kỳ sản xuất cao thường kéo theo thời kỳ ngưng trệ; và 3) chất lượng sản phẩm rất thấp, thường chỉ dùng để trao đổi trong khối xã hội chủ nghĩa với nhau, tức trong khối mậu dịch CMEA (Council for Mutual Economic Assistance, có khi gọi là Comecon) và phần lớn theo lối trao đổi hàng lấy hàng (barter trade) cũng giống như mậu dịch quốc tế của Việt Nam trước khi Đổi Mới. Tóm lại quốc doanh của các nước xã hội chủ nghĩa chuyển đổi đã chưa bao giờ đạt mức hiệu quả như mong muốn trong quan điểm xã hội chủ nghĩa, và trong thực

chất sản lượng cũng như chất lượng đã đi xuống liên tục trong nhiều thập kỷ. Quốc doanh của Ba Lan chẳng hạn phải bù lỗ đến 5,5% GDP và ở năm 1988, tăng lên hơn 9% vào năm sau khi bắt đầu thay đổi. Ở Nam Tư là nước “ít xã hội chủ nghĩa” hơn nhưng số lỗ của quốc doanh cũng lên đến gần 6% GDP năm 1988 và tăng lên 9% năm sau.

Điều đáng chú ý là tất cả những nước này đều đã đưa ra những cải cách rất sớm từ thập kỷ 1960, và ở Liên Xô ngay từ đầu thập kỷ 1950. Ở Trung Quốc, cải cách đã bắt đầu từ thập kỷ 1960 qua thập kỷ 1970. Đặc điểm của cải cách những thời kỳ này là là muốn dùng các phương pháp thị trường thay thế cho cơ chế kinh tế chỉ huy để tăng năng suất của quốc doanh. Chủ ý là thay đổi mục tiêu của quốc doanh từ chỉ tiêu sản lượng sang mục tiêu hiệu quả kinh doanh, và làm cho xí nghiệp quốc doanh miễn cảm với giá cả thị trường, chi phí sản xuất và thị hiếu của giới tiêu thụ, trong khi vẫn giữ nguyên sở hữu của nhà nước. Khái niệm chung là quốc doanh vẫn giữ nguyên tính cách xã hội chủ nghĩa, nhưng được áp dụng một số biện pháp của kinh tế thị trường để tăng hiệu quả và sản lượng (productivity). Nước áp dụng những biện pháp này sớm nhất sau Liên Xô và lâu nhất là Hungary trong chương trình gọi là “Cơ chế kinh tế mới” (New Economic Mechanism). Tuy nhiên chương trình nửa vời này cũng như những biện pháp tương tự áp dụng ở những nước xã hội chủ nghĩa khác đã không có kết quả, vì nhiều lý do, và lý do chính là các nhà quản lý quốc doanh không thực tâm hợp tác để thực hiện tất cả biện pháp nhằm tăng cường hiệu quả, thậm chí còn có những sự cố ý chống đối việc cải tổ. Nói cách khác sự thất bại của kế hoạch cải cách nửa vời này là do chủ trương không thay đổi quyền sở hữu quốc doanh; chỉ khi chủ sở hữu là các cá nhân cổ đông của công ty thì mới tạo ra áp lực tăng cường quản trị để tăng lợi nhuận cho các cổ đông có quyền lợi trực tiếp, còn khi sở hữu chúng vẫn là “nhà nước”, trong thực tế không ai làm chủ để tạo áp lực lên hệ thống quản trị. Vì vậy cải tổ quốc doanh cần phải dứt khoát triệt để, theo một trong hai thể thức như thảo luận dưới đây. Cải cách nửa vời chỉ gây thêm nhiều vấn đề mà trong đó nghiêm trọng nhất là tạo cơ hội tham nhũng ở mỗi cấp có trách nhiệm.

### **5. Phương thức cải cách quốc doanh**

Quốc doanh tự nó không phải là một ý niệm xấu; nước nào cũng có xí nghiệp quốc doanh chỉ là ít hay nhiều, và quản trị tốt hay xấu. Trừ Hoa Kỳ là nước hầu như không có “vấn đề quốc doanh” vì không có công nghiệp quốc doanh (trừ một vài công trình thủy điện rất lớn như Tennessee Valley



Authority), nói chung ở những nước khác có quốc doanh, đều có vấn đề làm sao tăng hiệu quả của xí nghiệp quốc doanh. Các nước Anh, Pháp đều có một khu vực quốc doanh khá lớn gồm cả những xí nghiệp rất lớn như hãng máy bay, dầu khí, v.v... Khuôn khổ của khu vực quốc doanh ở hai nước này thay đổi tùy theo khuynh hướng chính trị của đảng cầm quyền: nếu là Đảng Xã hội thì khu vực quốc doanh mở rộng do quốc hữu hóa, nếu là Đảng Bảo thủ thì quốc doanh thu hẹp lại do tư nhân hóa. Nói cho đúng những sự thay đổi này không nhất thiết là để tăng cường hiệu quả quản trị mà phần nhiều vì ý thức hệ của đảng cầm quyền cốt làm vừa lòng cử tri. Quốc doanh ở các nước này đã có từ lâu đời, và trong quá trình quản trị quốc doanh lâu dài đã có những sự cải cách tiên tiến trong hai thế kỷ và vì thế không có những vấn đề quản trị quá lớn như ở các nước chuyển đổi. Để tiến tới giai đoạn này, quốc doanh của các nước chuyển đổi sẽ phải qua một thời kỳ thay đổi trong tư duy về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế và trong sự lựa chọn phương thức thực hiện cải tổ.

Cải tổ quốc doanh có thể quan niệm trong hai thể thức chung: Giữ nguyên số lượng để tái cấu trúc xí nghiệp, nhằm giảm bớt tính cách tập trung quản trị ở trung ương và thể thức thứ hai là thu hẹp quốc doanh bằng tư nhân hóa (privatization) và giải thể (liquidation). Thể thức thứ nhất đòi hỏi một số cải cách về môi trường hoạt động của quốc doanh, gồm trước hết là giải phóng thị trường sản phẩm (bỏ kiểm soát giá và số lượng giao dịch), bãi bỏ phụ cấp, bù lỗ (bao cấp), thắt chặt kiểm soát ngân sách. Cũng trong hướng này cần thay đổi cách hoạt động của hội đồng quản trị (corporate governance), thuê người ngoài quản lý (management contract), cổ phần hóa, và tái cấu trúc từ trên xuống (top down restructuring).

Trung Quốc đã tránh tư nhân hóa khu vực quốc doanh vì vẫn không muốn công nhận quyền tư hữu tài sản. Trung Quốc chủ yếu nhắm vào tăng cường sự tự trị cho xí nghiệp quốc doanh với chương trình “tự chịu trách nhiệm sản xuất” (production responsibility system), tương tự như ý niệm “tự thân vận động” trong ngôn ngữ Việt Nam. Chương trình này được áp dụng trong 90% các xí nghiệp quốc doanh Trung Quốc. Các xí nghiệp quốc doanh sau khi đã sản xuất đủ chỉ tiêu vẫn nộp đủ thuế cho nhà nước, phần còn lại được tự quyết định kế hoạch sản xuất, về việc giữ lại lợi nhuận, và về định giá bán. Về sau, Trung Quốc cũng thí nghiệm thêm một số biện pháp nhằm tăng cường thêm sự tự trị cho xí nghiệp quốc doanh ở những khu kinh tế đặc biệt (ví dụ Quảng Châu); những biện pháp này gồm có việc cho quyền xí nghiệp quốc doanh

được tự do thuê và sa thải thợ, tự do thay đổi giá bán, tự do áp dụng các biện pháp nhằm tăng năng suất của công nhân như tiền thưởng (bonus), bán trái phiếu với giá khuyến mãi cho công nhân. Tóm lại, cải tổ quốc doanh của Trung Quốc nhằm tăng cường hiệu quả của xí nghiệp quốc doanh, nhưng cho đến năm 1995 không tư nhân hóa, mặc dầu những năm gần đây cũng cho phép một cách dè dặt việc thành lập các xí nghiệp tư nhân, và khu vực tư nhân này ngày càng bành trướng. Từ năm 1995 cho đến nay nhiều xí nghiệp quốc doanh nhỏ và vừa cũng đã được tư nhân hóa và phần nhiều những xí nghiệp này là do cấp tỉnh và thành phố quản lý, và họ được quyền bán hay giải thể những xí nghiệp này. Trong khi vẫn giữ các xí nghiệp quốc doanh lớn, Trung Quốc đã mặc nhiên phát triển khu vực tư doanh song song trái với Đài Loan tư nhân hóa quốc doanh nhanh chóng (khi trước tỷ lệ quốc doanh/tư nhân là 80/20, sau khi tư nhân hóa tỷ lệ này đảo ngược lại còn 15/75, đồng thời Đài Loan phát triển tư doanh như một nền kinh tế thị trường truyền thống.

Nói chung việc cải tổ quốc doanh của Trung Quốc không đem lại bài học gì có ích cho Việt Nam, vì quá trình thực hiện không nhất quán; khởi đầu chỉ những xí nghiệp quốc doanh vừa và nhỏ được tư nhân hóa, sau đó lại có những quyết định trái ngược của chính phủ. Sau khi có quyết định tư nhân hóa năm 1995, hai năm sau, 1997, chính phủ liên tiếp tuyên bố sẽ giữ trong khu vực quốc doanh những ngành công nghiệp huyết mạch của nền kinh tế, như sắt thép, xi măng,... Sau đó vào năm 2003, bỏ kế hoạch quyết định cho phép tư nhân đầu tư 30 ngành công nghiệp lớn như xe hơi, viễn thông, giáo dục, y tế, trang thiết bị kỹ nghệ. Gần đây đã có dấu hiệu Trung Quốc lại muốn giảm nhẹ tốc độ tư nhân hóa quốc doanh. Chính quyền Hà Bắc vào đầu năm 2011 đã mua lại 10% cổ phần của bảy xí nghiệp thép trong tỉnh sau khi đã mua 5% vào năm trước. Khuynh hướng tái quốc doanh hóa này đã xảy ra trong hầu hết các ngành công nghiệp. Tuy nhiên một nghiên cứu mới đây<sup>34</sup> sau khi khảo sát 350 xí nghiệp lại nhận thấy đa số các doanh nghiệp công nghiệp nhẹ (light industries) này là tư doanh. Tình trạng không nhất quán này là điển hình về mặt quyết định của các nước chuyển đổi từ chủ nghĩa xã hội sang kinh tế thị trường, một mặt muốn giữ khu vực quốc doanh, mặt khác cũng muốn có lợi ích của tư nhân hóa.

Quá trình cải tổ quốc doanh của các nước Đông Âu đã dễ dàng hơn Trung Quốc vì không bị gò bó bởi ý thức hệ; các nước này đi theo con đường bãi bỏ quốc doanh bằng cách tư nhân hóa với nhiều thể thức khác nhau (ví dụ

Tiếp Khắc dùng phương thức phiếu vouchers) nhưng tựu trung vẫn là thu nhỏ khu vực quốc doanh, và không lấy quốc doanh làm chủ đạo. Ba Lan, Tiệp Khắc nhanh chóng tư nhân hóa sau khi đã ổn định vĩ mô. Nước đi tiên phong về cải tổ quốc doanh là Hungary, với kế hoạch “cơ chế kinh tế mới” (New Economic Mechanism) năm 1968, và 20 năm sau 1986 lại có thêm các biện pháp nhằm tăng quyền cho các xí nghiệp quốc doanh còn lại được tự trị. Những nước Đông Âu khi chuyển đổi quốc doanh nhanh chóng qua thể thức tư nhân hóa hàng loạt đã gặp phải rất nhiều khó khăn, trong đó nghiêm trọng nhất là vấn đề định giá vì người mua mới lại là những người quản lý cũ, hoặc những người trong bộ máy cầm quyền nằm trong hệ thống đảng trước đây (nomenclature).

Mặc dù có những khó khăn về tư nhân hóa, nhưng các nước Đông Âu đã nghiệm thấy thể thức tư nhân hóa vẫn là phương thức tốt vì: thứ nhất là cải tổ quốc doanh mà không thay đổi quyền sở hữu sẽ thất bại như kinh nghiệm 20 năm thí nghiệm cải tổ quốc doanh mà không thay đổi quyền sở hữu đã chứng tỏ; thứ hai là việc cải tổ mà không tư nhân hóa thì việc quản trị phần nhiều vẫn do bộ máy quản trị cũ nên vẫn không hiệu quả; và thứ ba là cần tư nhân hóa những xí nghiệp quốc doanh lớn mới tạo ra cơ hội cung ứng vốn trong ngắn hạn, và tạo ra công ăn việc làm và giảm thiểu thất nghiệp vốn là căn bệnh dai dẳng ở các nước đang chuyển đổi.

## **6. Trường hợp Việt Nam: bỏ lỡ cơ hội**

Thường cải tổ quốc doanh là một phần của cải cách chung nền kinh tế và một phần của cải cách khu vực công nghiệp.

Cải tổ quốc doanh làm sau hay đồng thời với cải cách chung?

Ở Việt Nam nền kinh tế đã đổi mới nhiều năm, khu vực công nghiệp cũng đã cải cách từ nhiều năm nay, nhưng quốc doanh hầu như vẫn đứng yên một chỗ. Quốc doanh làm ăn không hiệu quả không phải vì nền kinh tế chung không phát triển, tư nhân hóa (cổ phần hóa) chậm chạp không phải vì khu vực tư doanh không sẵn sàng mua lại. Điều này cho thấy có những sự trói buộc khó tháo gỡ từ trong hệ thống chính trị, hành chính, chứ không phải trong hệ thống kinh tế: lẽ ra khi khu vực kinh tế chung đã đổi mới thì điều này phải làm cho cải tổ quốc doanh được dễ dàng. Cho nên các giải pháp cho vấn đề quốc doanh chủ yếu là nhắm ngay vào các xí nghiệp quốc doanh, chứ không phải những khó khăn xung quanh khu vực quốc doanh. Việt Nam đã bỏ lỡ nhiều cơ hội cải tổ sâu rộng quốc doanh, tức là những năm phát triển trong bối cảnh kinh tế vĩ mô tương đối ổn định (lạm phát thấp), ví dụ trước năm 2007. Năm

2011 lạm phát cao đã quay lại và việc tư nhân hóa nếu muốn làm cũng sẽ phải đợi khi ổn định vĩ mô trở lại.

Một khó khăn của Việt Nam trong vấn đề quốc doanh là vẫn có sự lúng túng trong tư duy xác định vai trò của nhà nước trong nền kinh tế, làm thế nào giữ vai trò chủ đạo của quốc doanh. Ý niệm chủ đạo chưa bao giờ được xác định rõ ràng, nếu là vai trò “dẫn đường” (leading role) chứ không phải là vai trò áp đảo như hiện nay, thì ta thấy là khu vực quốc doanh không có khả năng này, vì: 1) Về phương diện dẫn đường đi vào những ngành nào, quốc doanh đã chỉ có kinh nghiệm về những ngành không thích hợp cho Việt Nam trong giai đoạn đổi mới phát triển ví dụ như công nghiệp nặng, 2) Về phương diện quản trị quốc doanh tất nhiên không có gì để dẫn đường cho khu vực tư doanh vì bản thân quốc doanh đã không hiệu quả, có chăng là những sai lầm có thể là những bài học phần nào ích lợi cho khu vực tư doanh. Khi mới mở cửa đổi mới, quốc doanh có vai trò quan trọng để khởi đầu sản xuất trong khuôn khổ kinh tế thị trường, nhưng sau hơn hai thập kỷ đã đến lúc cần tái cân bằng hai khu vực công - tư và nên cần bãi bỏ chủ trương lấy quốc doanh làm chủ đạo. Trong một vài năm nay, ý kiến thay đổi tư duy về vai trò chủ đạo của quốc doanh cũng được các nhà nghiên cứu trong nước mạnh dạn đề nghị trong những bài viết chuyên nghiệp.<sup>35</sup> Khi không còn bị vướng víu bởi ý tưởng chủ đạo này nữa, việc thảo luận về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế sẽ dễ dàng thông thoáng hơn.

Trong thực tế hiện nay khu vực tư đang lớn mạnh mặc dầu bị chèn ép, và quốc doanh có vẻ như đang gặp sự cạnh tranh từ khu vực tư doanh cũng như từ đầu tư nước ngoài. Trong bối cảnh này, nhà nước nên quan niệm vai trò phù hợp của mình trong mấy lĩnh vực sau đây: 1) Áp dụng một chính sách ổn định vĩ mô thông minh (dự phòng lạm phát) và uyển chuyển, 2) Tạo ra môi trường đầu tư thích hợp với thị trường cạnh tranh, 3) Tư nhân hóa có hiệu quả để thu hẹp quốc doanh, mở rộng khuôn khổ của khu vực tư doanh, và 4) Quản trị có hiệu quả những xí nghiệp quốc doanh còn lại. Nói cách khác cũng không nên ám ảnh bởi nhu cầu xác định thế nào là vai trò chủ đạo của quốc doanh, vì đây là việc làm vô ích vì vô tình nó sẽ đưa đến mâu thuẫn tư duy và kìm hãm sự phát triển của khu vực tư doanh, đồng thời giữ xí nghiệp quốc doanh trong tình trạng như không cần thay đổi. Đây là một quyết định chính trị, và chính phủ cũng nên từ bỏ quan niệm dùng quốc doanh để điều tiết vĩ mô, vì quan niệm này không có căn cứ trong lý thuyết kinh tế thị trường và trong thực

tế quốc doanh đã chứng tỏ không làm được việc này. Có lẽ đây chỉ là hoài niệm về một thời bao cấp.

Về cụ thể nếu Việt Nam muốn làm giống như Trung Quốc, chọn phương thức giữ nguyên quy mô của khu vực quốc doanh chứ không muốn thu nhỏ lại, nhất là các xí nghiệp lớn, trong khi muốn phát triển đồng thời khu vực tư doanh thì việc cần làm là phải tháo gỡ những khó khăn rào cản cho tư doanh, dẹp bỏ những đặc lợi của quốc doanh (ví dụ thiên vị trong tín dụng, đặc lợi về đất đai) để hai khu vực có thể cạnh tranh trong cùng một điều kiện.

Trái lại nếu Việt Nam có thể thu nhỏ khu vực quốc doanh lại, và đây là phương thức tối ưu về mặt kinh tế, thì cần làm triệt để hơn, nhanh hơn từ trước đến nay, phải tư nhân hóa quốc doanh chứ không phải chỉ thay đổi hình thức xí nghiệp bằng cách cổ phần hóa. Cần tư nhân hóa ngay cả những công ty quốc doanh đã cổ phần hóa. Ở Việt Nam như đã nói trên đây vẫn còn là vấn đề thay đổi tư duy: cần dứt khoát nâng cao vai trò tư doanh và từ bỏ vai trò “chủ đạo” của quốc doanh; thực ra những ngày cuối năm 2012 giới chức cao cấp cũng đã tuyên bố nhà nước sẽ rà soát tất cả khu vực quốc doanh và chỉ giữ lại những hoạt động mà khu vực tư doanh không làm được; điều này nếu thi hành đến nơi đến chốn sẽ có kết quả là thu hẹp quốc doanh. Đây không phải là quan niệm mới lạ, các nước theo kinh tế thị trường đều làm như vậy, chỉ khác là họ thực sự nghĩ như vậy và đã làm ngay từ khi phát triển công nghiệp từ hai thế kỷ trước. Ở Việt Nam ý niệm này sẽ không thực hiện được khi tư duy không dứt khoát.

Nếu cứ giữ nguyên quốc doanh áp đảo trong khi cũng muốn phát triển tư doanh như cách làm hiện nay thì sẽ cần rất nhiều năm tư doanh mới đủ sức vượt lên cạnh tranh để cân bằng thị trường sản xuất như đã thấy khó khăn ở Trung Quốc. Cần tư nhân hóa các công ty lớn, và nên giải thể phần lớn các tổng công ty/tập đoàn để từng bước thiết lập thị trường cạnh tranh thực sự cho mọi thành phần kinh tế đầu tư. Tạo ra các tổ hợp hay tập đoàn lớn có thể là việc nên làm trong tương lai để công nghiệp có thể cạnh tranh trên thị trường thế giới, nhưng những tổ chức này phải do *tư doanh* thành lập có thể có sự trợ giúp của chính phủ, như kiểu *chaebol* của Hàn Quốc hay *keiretsu* của Nhật Bản. Việc này sẽ mất nhiều năm vì trước hết khu vực tư doanh cần được tạo điều kiện để lớn mạnh, tức là được phát triển không bị quốc doanh chèn ép như hiện nay. Khi khu vực tư doanh đã đủ mạnh sẽ là lúc tập hợp để thành những tập đoàn lớn. Việc thất bại của các tập đoàn và tổng công ty quốc

doanh cho thấy không nên lấy lý do khu vực tư doanh còn yếu nên quốc doanh phải đứng ra lập các tập đoàn thay thế cho tư doanh.

### **Tóm tắt những bước kế tiếp**

1. Trong việc tái cấu trúc nền kinh tế của Việt Nam việc quan trọng nhất là tái cân bằng quốc doanh và tư doanh mà chủ yếu là thu nhỏ khu vực quốc doanh lại. Vào lúc đổi mới có thể duy trì quy mô lớn của khu vực quốc doanh một thời gian ngắn khi khu vực tư doanh vừa mới tái sinh sau nhiều thập kỷ ngủ yên. Nay đã gần 30 năm phát triển kinh tế cần lập lại cân bằng giữa hai khu vực trong hệ thống kinh tế thị trường, tránh sự áp đảo của quốc doanh. Để có thể làm việc này một cách hiệu quả trước hết cần thay đổi tư tưởng lấy quốc doanh làm chủ đạo. Không nên vì những hoài niệm của một thời dĩ vãng từng quan niệm nhà nước phải có mặt trong những công nghiệp đầu ngành hay chiến lược để dìu dắt nền kinh tế và để điều tiết vĩ mô khi đổi sang kinh tế thị trường. Một khi được có cơ hội phát triển, tư doanh có thể làm được tất cả những việc này như đã thấy ở những nước đang phát triển khác.
2. Cần đẩy mạnh tư nhân hóa và tư nhân hóa ngay cả những công ty quốc doanh đã cổ phần hóa. Ở Việt Nam đây vẫn còn là vấn đề thay đổi tư duy: cần tin tưởng hơn vai trò của tư doanh, và bãi bỏ chủ trương vai trò “chủ đạo” của quốc doanh vì chủ trương này đã tỏ ra không có ích và không thiết thực. Gần đây trong năm 2012 giới lãnh đạo cao cấp cũng đã tuyên bố nhà nước sẽ rà soát là tất cả khu vực quốc doanh và chỉ giữ lại những hoạt động mà khu vực tư doanh không làm được; điều này nếu thi hành cho đến nơi đến chốn sẽ có kết quả là bãi bỏ vai trò chủ đạo của quốc doanh.
3. Mục đích chính của cải cách quốc doanh là để mở rộng khu vực tư doanh và nâng cao hiệu quả của phát triển công nghiệp mau tiến tới mục tiêu làm cho Việt Nam trở thành một nước công nghiệp. Trước mắt cần bãi bỏ thể thức tập đoàn, tổng công ty của quốc doanh. Tạo ra các tổ hợp hay tập đoàn lớn có thể là việc nên làm để công nghiệp có thể cạnh tranh trên thị trường thế giới, nhưng những tổ chức này phải do tư doanh thành lập khi khu vực tư doanh không còn bị chèn ép, đã lớn mạnh. Việc này cần một thời gian để cho khu vực tư doanh lớn mạnh hơn bây giờ. Sự thất bại của các tập đoàn và nhiều tổng công ty quốc doanh như hiện nay cho thấy không nên lấy lý do khu vực tư doanh còn yếu nên quốc doanh phải đứng ra lập nên các tập đoàn thay cho tư doanh.

4. Sau khi rà soát khu vực quốc doanh chỉ để lại một số nhỏ công ty quốc doanh sẽ cần có một bộ phận (task force) theo dõi việc thi hành chủ trương theo một tiến trình nhất định. Các cơ quan chủ quản những đơn vị quốc doanh hiện thời đã có từ lâu nhưng không có thẩm quyền có lẽ vì chính phủ đã chưa đạt được sự đồng thuận về tư duy cũng như về quy mô cụ thể của tư doanh. Để nâng cao hiệu quả và tính minh bạch tài chính của những công ty quốc doanh còn lại sẽ cần có một hệ thống giám sát tự động (monitoring system) như nhiều nước đang làm với trợ giúp kỹ thuật của Ngân Hàng Thế Giới. Làm thế nào để cho thành phần quốc doanh còn lại làm ăn hiệu quả? Kinh nghiệm từ hàng thế kỷ nay đã cho thấy cải thiện hoạt động hữu hiệu quốc doanh không phải là một vấn đề mới: nhiều nước có các xí nghiệp quốc doanh làm ăn hiệu quả đã cho thấy cải thiện hiệu quả của xí nghiệp quốc doanh chủ yếu là thương mại hóa hoạt động của xí nghiệp quốc doanh và gia tăng tính cạnh tranh của môi trường kinh doanh và do đó gia tăng năng lực cạnh tranh của chính xí nghiệp quốc doanh. Trong việc thương mại hóa sẽ cần gỡ bỏ rào cản và quyền lợi của giới quản trị với hiệu quả kinh doanh thay vì định tiền lương cố định như công chức; và cũng nên tránh việc bổ nhiệm nhân viên chính phủ đã thôi việc vào vị trí lãnh đạo xí nghiệp quốc doanh như ta thường thấy ở nhiều nước đang phát triển (và ở miền Nam trước 1975). Đây là hiện tượng thường được gọi là cánh cửa xoay (revolving door) của xí nghiệp quốc doanh, ý nói lãnh đạo có thể ra vào khi cần có việc làm. Tăng cường môi trường cạnh tranh quan trọng nhất là bãi bỏ đặc quyền của quốc doanh trong mọi lĩnh vực nhất là việc sử dụng bất động sản và tín dụng ngân hàng để tạo sự bình đẳng trong kinh doanh.





## *Chương VI*

# **TRÊN ĐƯỜNG CÔNG NGHIỆP HÓA: BA GIAI ĐOẠN ĐỂ TRƯỞNG THÀNH**

Một nền công nghiệp trưởng thành phải qua ba giai đoạn. Giai đoạn sơ khởi là giai đoạn chuyển dịch cơ cấu, nâng cao tỷ lệ sản xuất công nghiệp/nông nghiệp. Đối với những nước châu Á đang công nghiệp hóa giai đoạn sơ khởi này có thể kéo dài mười, hai mươi năm kể từ lúc thu nhập tính theo đầu người thấp từ chỉ vài ba trăm đôla như Việt Nam khi mới mở cửa rồi đạt tới tỷ lệ sản xuất công nghiệp bắt đầu vượt tỷ lệ sản xuất nông nghiệp. Giai đoạn thứ hai thường là 15-20 năm khi có đầu tư ngoại quốc tham gia với mức độ lớn, công nghiệp hóa sẽ tăng tốc đáng kể và đưa thu nhập theo đầu người vượt mức 1.000 USD để trở nên một quốc gia có thu nhập trung bình như Việt Nam ngày nay và các nước ASEAN khác cách đây hai-ba mươi năm. Vào lúc này khả năng tín dụng quốc tế đã lên cao và có thể ra khỏi chương trình cho vay không lãi suất của Ngân Hàng Thế Giới, để tự mình đi vay trên thị trường tín dụng thế giới. Sau giai đoạn này sẽ là giai đoạn thứ ba rất cam go nếu muốn trở thành một nước công nghiệp trưởng thành (hay một nước phát triển), thu nhập theo đầu người sẽ lên rất cao như Âu Mỹ sau khi tránh được tránh được tình trạng có thể gọi là sự lão hóa kinh tế, tức là tránh được cái “bẫy của nước có thu nhập trung bình” (middle income country trap) như cách nói ngày nay trong giới chuyên gia. Đây là giai đoạn cam go vì công nghiệp phải thoát ra khỏi sự phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài để tự mình sản xuất trên một nền tảng công nghệ vững chắc. Với tỷ lệ sản xuất công nghiệp ở mức 40% GDP và sản xuất nông ngư nghiệp 60% vào năm 1986 Việt Nam mới đạt tới giai đoạn sơ khởi chừng 15 năm nay, vào năm 1994 khi sản xuất công nghiệp bắt đầu vượt nông nghiệp. Tuy nhiên nếu chỉ tính công nghiệp gồm công nghiệp chế biến (manufacturing), không kể xây dựng thì hiện thời đóng góp của sản xuất công nghiệp chế biến vẫn chỉ bằng nông nghiệp ở mức 20% GDP. Nếu quan niệm như vậy thì Việt Nam chỉ mới ra khỏi giai đoạn sơ khởi chừng vài năm nay. Điều này là tiếng chuông đánh thức các nhà làm chính sách, vì công nghiệp chế biến mới thực sự là cốt lõi của phát triển công nghiệp. Trong quan niệm này con đường để đi tới một nước phát triển còn xa hơn nữa. Nhưng đây cũng là cơ hội để có thời gian điều chỉnh chính sách để

vừa hoàn thiện giai đoạn đầu, hoàn thiện hệ thống kinh tế thị trường, vừa chuẩn bị cho giai đoạn kế tiếp là trở nên một nước công nghiệp thực sự trưởng thành, nghĩa là có một nền công nghiệp chế biến có thể cạnh tranh với công nghiệp thế giới (thí dụ như của Hàn Quốc). Việt Nam đi sau các nước trong vùng từ 20 tới 30 năm về chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang công nghiệp.<sup>36</sup> Ngoài ra sự chuyển dịch cơ cấu từ nông nghiệp sang công nghiệp trong thập kỷ 2001-2010 lại còn chậm hơn thập kỷ trước.<sup>37</sup> Sự chậm tiến như vậy khiến ta không khỏi lo ngại về sự tụt hậu của công nghiệp Việt Nam khi bước sang thế kỷ mới công nghệ thế giới đã tiến rất xa, có nước đã đi vào công nghệ chế tạo bằng cách “in” ra sản phẩm với công nghệ “3D printing” thay vì gò ép, đóng khuôn, như cách chế tạo “cổ điển” xưa nay.

## **2. Hai yếu tố hình thành công nghiệp mới ở Việt Nam hiện nay**

Đầu tư nước ngoài và một môi trường đầu tư được cải thiện đã là hai yếu tố quyết định tăng trưởng kinh tế và phát triển công nghiệp ngày nay. Đầu tư nước ngoài là then chốt. Có một vài quốc gia, như Sri Lanka, đã có thời (giữa thập kỷ 1970) có môi trường thuận lợi mà vẫn không sao thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài và đó là một lý do quan trọng vì sao quốc gia Nam Á này cho đến nay vẫn không phát triển được như những nước Đông Nam Á.

Công nghiệp nhẹ ở Việt Nam đã bắt đầu phát triển đáng kể từ năm 1955 ở miền Nam. Ở miền Bắc thì chủ yếu thành lập “công nghiệp nặng” trong thời kỳ bao cấp. Khu công nghiệp Biên Hòa (nay là Khu công nghiệp Biên Hòa 1) ở Đồng Nai được lập ra rất sớm sau khi Pháp trao trả độc lập năm 1955 ở miền Nam, gồm những xí nghiệp chế biến và sản xuất vật liệu xây dựng loại trung bình. Tuy nhiên công nghiệp mới trong toàn quốc phát triển nhanh chóng chỉ bắt đầu từ thập kỷ 1990 nhất là từ năm 1995 sau khi Hoa Kỳ bãi bỏ cấm vận và sau khi Việt Nam quyết định hội nhập vào kinh tế thế giới với các hiệp định AFTA, Hiệp định song phương Việt Mỹ (BTA) và sau khi gia nhập WTO. Trong khung cảnh này, với sự “đổi mới” môi trường đầu tư thuận lợi, đầu tư nước ngoài ồ ạt đổ vào Việt Nam để bắt đầu hình thành công nghiệp mới ở Việt Nam.

Sự tái lập khung luật pháp hướng về thị trường đã đóng vai trò quan trọng nhất để tạo nên môi trường đầu tư cũng như phát triển thương mại trong khu vực tư nhân. Luật Doanh nghiệp (ban hành năm 1999 với sửa đổi nhiều lần) làm bùng lên ở miền Nam một phong trào tư doanh bấy lâu ngủ yên, và cũng làm sống lại khu vực tư doanh từ lâu đã không còn hoạt động ở miền

Bắc: chỉ trong vòng hai năm sau khi ban hành đã có 22.000 doanh nghiệp mới ra đời. Đến năm 2006 số doanh nghiệp đang thực tế hoạt động đã lên tới 123.392 và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là 4.220. Đến năm 2010 con số doanh nghiệp đăng ký lên đến 500.000 và mỗi năm dự kiến có 70.000 doanh nghiệp đăng ký. Đạo luật này đã bãi bỏ gần hết mọi thủ tục xin phép đầu tư; thay vào đó nhà đầu tư chỉ cần đăng ký việc thành lập doanh nghiệp, một thủ tục gần giống như ở Hoa Kỳ, tức là không cần giấy phép đầu tư như khi trước. Môi trường tự do kinh doanh mới đã làm thức dậy tinh thần kinh doanh (entrepreneurship) tức là tinh thần chấp nhận rủi ro của tư nhân bấy lâu tàn lụi vì luật lệ khắt khe. Tinh thần kinh doanh theo truyền thống rất mạnh mẽ ở miền Nam đã được phát huy trở lại trong công nghiệp cũng như trong thương mại quốc tế tạo nên một “đầu tàu” cho sự phát triển kinh tế trong toàn quốc.

### **3. Đầu tư nước ngoài**

Cho đến giữa thập kỷ 1970 chỉ có Singapore có chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài. Các nước ASEAN khác chỉ bắt đầu khuyến khích đầu tư đầu thập kỷ 1990 và từ đó đầu tư nước ngoài gia tăng như một phong trào. Khi đến các nước đang phát triển đơn giản vì lợi nhuận, quyết định của nhà đầu tư nước ngoài lựa chọn nước nào là một câu hỏi vẫn còn đang tranh luận trong giới nghiên cứu. Tựu trung có hai lý thuyết: một là đầu tư nước ngoài chú trọng vào quy mô thị trường lớn nhỏ để đầu tư ngay tại chỗ để tranh phí tổn chuyên chở cao từ “chính quốc” và đây là lý thuyết đầu tư nước ngoài theo chiều ngang (horizontal approach). Chủ trương thứ hai là căn cứ vào nhân công rẻ để thiết lập nhà máy tại chỗ dù thị trường không lớn rộng, đây là lý thuyết đầu tư nước ngoài theo chiều dọc (vertical approach). Gần đây vào đầu thế kỷ mới lại có lý thuyết đầu tư nước ngoài căn cứ vào mô hình tri thức/vốn (knowledge/capital approach) là chủ trương phối hợp cả hai đầu tư theo chiều ngang và chiều dọc. Những cuộc nghiên cứu và phê bình lý thuyết mới nay hiện nghiêng về thuyết đầu tư nước ngoài theo chiều ngang hơn là tri thức/vốn. Nói cách khác, các nhà đầu tư chú trọng vào quy mô thị trường nhiều hơn các yếu tố khác. Ví dụ khi nhân công ở nước đang phát triển không còn rẻ nữa nhưng thị trường vẫn hấp dẫn (khả năng mua tăng cao vì thu nhập tăng cao v.v...), đầu tư nước ngoài vẫn ở lại. Đây chính là trường hợp đầu tư nước ngoài ở Trung Quốc, Malaysia và Singapore là những nước nhân công nay không còn rẻ nữa.

Trong 20 năm qua đầu tư nước ngoài ồ ạt đổ vào ASEAN và nhiều nhất là vào Singapore, Malaysia, Indonesia và Thái Lan, theo thứ tự như trên. Indonesia và Malaysia thay nhau đứng hàng thứ hai và thứ ba tùy năm. Việt Nam đứng ngay sau Thái Lan về thứ tư, nhưng doanh số đầu tư nước ngoài mới chỉ bằng nửa số Thái Lan thu hút được. Điều này cho thấy Việt Nam cần phải làm nhiều hơn nữa nếu muốn thu hút thêm đầu tư nước ngoài. Nếu xét về mặt chính sách khuyến khích đầu tư thì những ưu đãi Việt Nam dành cho đầu tư ngoại quốc cũng tương tự như của các nước khác trong ASEAN. Vậy điều cần làm không phải gia tăng các ưu đãi mà ở những mặt khác của môi trường đầu tư cần cải thiện ví dụ sự thi hành luật lệ, thủ tục hành chính như đã nói lâu nay tại nhiều diễn đàn kinh doanh, và nhất là ở việc chống tham nhũng. Đầu tư nước ngoài đổ dồn vào bốn nước kể trên chính nhờ ở những yếu tố này: Singapore là nước có một khung luật pháp tốt, tức là luật lệ rõ ràng và nhất là sự thi hành có hiệu quả. Các nước khác Malaysia, Indonesia và Thái Lan tuy tình trạng không được như Singapore những luật lệ và thủ tục hành chính cũng được cải thiện nhiều hơn ở Việt Nam.

Đầu tư nước ngoài ở các nước ASEAN đến từ EU là nhiều nhất, sau đó là đầu tư do các nước trong vùng với nhau và thứ ba mới là đầu tư của Hoa Kỳ. Trong khi đó đầu tư nước ngoài vào Việt Nam phần lớn là từ nước ngoài ASEAN, một phần cũng vì sản phẩm của Việt Nam không khác so với các nước ASEAN (chế biến nông sản, công nghiệp lắp ráp, v.v.,.); điều này cho thấy, muốn có thị phần lớn hơn ở thị trường ASEAN, Việt Nam sẽ phải tìm ra các sản phẩm có tính bổ sung (complementary) thay vì cạnh tranh, nếu không sẽ phải giảm giá thành nếu muốn xuất khẩu qua ASEAN. Đây là việc rất khó khăn khi Việt Nam vẫn còn đi sau ASEAN về công nghệ và kỹ thuật.

Sự thành công rất sớm của Singapore và một phần nào của Malaysia về thu hút đầu tư nước ngoài đã khiến nhiều nước theo gương đưa ra chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài của riêng mình. Những đặc điểm chính sách Singapore có thể tóm tắt như sau: 1) Mọi lĩnh vực kinh tế đều mở ra cho đầu tư nước ngoài, trừ vài lĩnh vực như an ninh quốc gia, chiến lược được nói rõ. 2) Cho phép nhà đầu tư nước ngoài sở hữu 100% doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và được sử dụng một số đông người nước ngoài ở những vị trí cấp cao, 3) Ưu đãi thuế khóa sao cho lợi nhuận của doanh nghiệp làm ăn ở Singapore cũng cao như ở bất kỳ nước nào khác trong vùng, 4) Singapore có Cơ quan Phát triển Kinh tế rất năng động theo sát tiến độ thi công, đồng thời Singapore cũng giám sát chặt chẽ về mặt thuế vụ và kiểm soát gắt gao không để xảy ra

tham nhũng; đây là điều rất quan trọng nhất đối với nhà đầu tư nước ngoài. Indonesia, Thái Lan, Malaysia và sau này Việt Nam cũng theo cách của Singapore lập ra chính sách khuyến khích nhưng chỉ làm ngập ngừng từng bước: trong nhiều năm ở những nước này vẫn có sự băn khoăn giữa khuyến khích xúc tiến tích cực (promotion) và kiểm soát (regulate) tùy thời kỳ. Kết quả là không có chính sách nào thực sự hiệu quả. Chỉ đến khi các nước này và toàn thể ASEAN hướng về xuất khẩu hay gia nhập WTO (Việt Nam sau 1995) sự xúc tiến mới được liên tục. Một điều cần lưu ý là nếu trước khi sang thế kỷ mới các nước châu Á đồng loạt đưa ra chính sách ưu đãi thuế khóa cho đầu tư nước ngoài thì ngày nay nhiều nước đã không còn chú trọng vào chính sách này nữa vì thật ra nhà đầu tư nước ngoài thường không coi ưu đãi thuế là quá quan trọng so với những yếu tố khác như môi trường đầu tư tốt với luật pháp ổn định, ít tham nhũng, nhân công có tay nghề, v.v... Trong khi nhà đầu tư nước ngoài không coi trọng ưu đãi thuế thì sự ưu đãi này đã khiến cho ngân sách mất một nguồn thu đáng kể. Vì vậy như Hồng Kông không hề có ưu đãi thuế cho đầu tư nước ngoài mà chỉ có một mức thuế thấp đồng đều cho mọi giới đầu tư mà vẫn thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài. Indonesia đã bỏ ưu đãi thuế từ năm 1984.

Hàn Quốc là trường hợp rất đặc biệt về vai trò đầu tư nước ngoài: về số lượng vốn đóng góp, đầu tư nước ngoài không quan trọng mà quan trọng là vai trò chuyển giao công nghệ đã góp phần thiết yếu cho sự hùng mạnh của Hàn Quốc và đây là một trong những kinh nghiệm quan trọng về công nghiệp hóa. Trong 15 năm đầu từ khi độc lập (1945-1960) Hàn Quốc không có đầu tư nước ngoài. Bắt đầu từ năm 1960 mới có đầu tư nước ngoài sau khi Hàn Quốc ban hành luật khuyến khích với một loạt ưu đãi rộng rãi như ta thường thấy ở các nước châu Á sau này. Tuy nhiên số vốn nước ngoài vào Hàn Quốc phần nhiều từ Nhật và không nhiều: ban đầu, hàng năm đầu tư trực tiếp nước ngoài chỉ có 3 triệu USD, đến thập kỷ 1970 cũng chỉ vào khoảng 100 triệu, và chỉ bằng độ 10% tổng số vốn nước ngoài đưa vào Hàn Quốc, phần còn lại không phải là đầu tư trực tiếp mà là gián tiếp. Một trong những lý do là Hàn Quốc rất nghèo về tài nguyên thiên nhiên và một tỷ lệ rất nhỏ đầu tư nước ngoài đưa vào lĩnh vực khai thác tài nguyên thiên nhiên như hầm mỏ, chế biến nông, thủy sản trong khi một nửa đầu tư nước ngoài ở các nước châu Á khác là trong những lĩnh vực này. Ở Hàn Quốc, bốn phần năm đầu tư nước ngoài tập trung vào công nghiệp như hóa chất, phân bón, sợi nhân tạo, thiết bị vận tải, sản phẩm dầu khí, dệt và hàng may mặc, điện khí và thiết bị vận tải.

### *Đóng góp của đầu tư nước ngoài vào tăng trưởng ở Việt Nam*

Đầu tư nước ngoài bắt đầu vào Việt Nam sau khi những luật lệ nhằm khuyến khích đầu tư nước ngoài được ban hành. Lúc đầu nhà đầu tư nước ngoài đã được hưởng ưu đãi nhiều hơn hẳn nhà đầu tư trong nước. Vốn từ bên ngoài vào Việt Nam rất cần thiết khi mức tiết kiệm của Việt Nam hồi mới mở cửa còn rất thấp ở mức 10% GDP vì thu nhập thấp. Đầu tư nước ngoài do đó đã nâng cao mức đầu tư chung của Việt Nam mà dân chúng không phải thất lưng buộc bụng, hy sinh chi tiêu cho đời sống vốn đã thấp để gia tăng tiết kiệm cần thiết cho đầu tư phát triển. Nói cách khác đầu tư nước ngoài một phần quan trọng đã làm công việc công nghiệp hóa giùm cho ta mà trong nước không phải hy sinh tiêu thụ, và cũng không cần phải đem “thặng dư” từ nông nghiệp để công nghiệp hóa như lý thuyết xã hội chủ nghĩa đã có thời chủ trương. Nhưng điều quan trọng hơn là sự chuyển giao công nghệ mà đầu tư nước ngoài đã đem lại dù chưa được như ý (xem dưới đây Hệ lụy của đầu tư nước ngoài), ngoài việc làm thay đổi diện mạo đô thị, nó cũng đào tạo ra một lớp “người công nghiệp” mới, học hỏi được “know how” (bí quyết) và dần dần tạo ra một kỷ luật công nghiệp trong nền kinh tế thay cho văn hóa làm việc trì trệ thường thấy ở những nước kém phát triển. Trong hơn 20 năm (1988-2010) Việt Nam đã nhận được trên dưới 200 tỉ USD theo số giấy phép còn hiệu lực, tương ứng với 25% tổng số vốn đầu tư của cả nền kinh tế. Mức này cũng tương đương gấp đôi GDP (độ 100 tỉ năm 2010). Nếu không có đầu tư nước ngoài mà muốn đạt được mức phát triển như ta đã thấy dân chúng sẽ phải tiết kiệm gấp đôi số tiết kiệm đã làm trong 20 năm qua.<sup>38</sup> Một cái giá rất cao cho phát triển nếu chỉ căn cứ vào “nội lực” (mức tiết kiệm trung bình của mỗi gia đình hiện nay chỉ vào khoảng 13% thu thập). Cũng vì vậy nhiều nước nghèo đã không phát triển được khi không kêu gọi hay không muốn có đầu tư nước ngoài. Đầu tư nước ngoài đã đóng góp tới 36% sản lượng công nghiệp ngay từ đầu thiên niên kỷ mới (2000) và đã tăng lên 45% hiện nay, đồng thời cũng là động lực xuất khẩu chính vì không những chiếm tỷ lệ đáng kể (33% tổng giá trị xuất khẩu năm 2000, tăng từ 19% năm 1991) mà lúc khởi đầu còn đem lại thị trường xuất khẩu cho Việt Nam khi các doanh nghiệp Việt Nam trong thời kỳ học hỏi dò đường. Ta nên để ý đầu tư nước ngoài đến Việt Nam, một phần do khuynh hướng toàn cầu nhưng phần lớn là do môi trường đầu tư thay đổi ở Việt Nam. Số lượng đầu tư nước ngoài thay đổi sau khi chính sách thay đổi. Chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài đã có từ năm 1991 khi

chính phủ đưa ra những cam kết mạnh mẽ đồng thời có những biện pháp tạo sự ổn định vĩ mô. Sau một thời kỳ tăng mạnh từ khởi đầu năm 1988 đến 1995, đầu tư nước ngoài giảm sút đáng kể tiếp theo 1996-2001, một phần do cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, nhưng phần lớn là do Việt Nam khi đó bỗng nhiên thắt chặt kiểm soát trở lại (đầu tư nước ngoài đã sút giảm từ trước khi có cuộc khủng hoảng tài chính châu Á). Đầu tư nước ngoài sau đó gia tăng trở lại và đạt đỉnh điểm vào năm 2008 trước khi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu xảy ra. Diễn biến này cho thấy Việt Nam cần duy trì một chính sách nhất quán về đầu tư nước ngoài để duy trì lòng tin của nhà đầu tư nước ngoài và giữ vững đồng vốn quan trọng này. Nếu cần phải thay đổi thì điều chỉnh cần có cơ sở hữu lý (xem dưới đây), không nên thay đổi bằng cách siết chặt quản lý.

#### *Hệ lụy của đầu tư nước ngoài*

Mặc dầu đầu tư nước ngoài mang lại những thành quả quan trọng cho sự phát triển, nhưng nó cũng đã cho thấy những hệ lụy không nên kéo dài. Đầu tư nước ngoài đã làm tăng sản xuất công nghiệp cũng như GDP đáng kể như đã nói trên, tuy nhiên công nghiệp từ ngoại quốc đem lại đã không có chiều sâu, không có sự chuyển giao công nghệ đáng kể vì tính chất của những ngành đầu tư nước ngoài (xem dưới đây). Đóng góp vào việc nâng cao mức thâm dụng lao động thì không tương xứng với vốn đầu tư cũng như với mức sản xuất. Thí dụ 15 năm sau khi vào Việt Nam các doanh nghiệp nước ngoài năm 2001 chỉ tạo ra không quá nửa triệu việc làm, tức là không tới 1% tổng số nhân dụng ở khu vực “chính thức” (formal sector, nghĩa là xí nghiệp trung bình và lớn). Mức nhân dụng cho công nghiệp chế biến của doanh nghiệp nước ngoài chỉ là hơn ba trăm ngàn người, chưa tới 5% trong ngành công nghiệp chế biến. Điều này thể hiện tính cách thâm dụng tư bản của công nghiệp đầu tư nước ngoài, điển hình là trong các ngành hóa chất, hầm mỏ, kim khí, sản phẩm kim loại tiền chế, điện tử gia dụng và đặc biệt là kỹ nghệ lắp ráp xe hơi/xe gắn máy. Những loại công nghiệp này đã chiếm 70% tổng sản lượng của công nghiệp chế biến. Khuynh hướng dùng nhiều tư bản (máy móc thiết bị) với hệ số ICOR (incremental capital output ratio) cao (tư bản đầu vào gấp 3 đến 4 lần sản lượng đầu ra) cũng là khuynh hướng chung của công nghiệp Việt Nam, nhưng ở khu vực ICOR hệ số này có lẽ cao hơn hẳn hệ số ICOR chung vì đa số xí nghiệp các ngành không phải là doanh nghiệp nhỏ. Những năm gần đây các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài bắt đầu có khuynh hướng đi vào những ngành công nghiệp thâm dụng nhân công – như sản xuất

thực phẩm, v.v... sau khi các ngành thâm dụng tư bản đã bão hòa thị trường. Sự thay đổi này đã khiến cho đóng góp vào số lượng lao động có việc làm tăng lên đáng kể (độ 1 triệu rưỡi, tức bằng 22% tổng số lao động trong khu vực công nghiệp lớn (formal sector) và 39% mức nhân dụng trong cả khu vực công nghệ chế biến).

Nhược điểm quan trọng nhất của đầu tư nước ngoài là cho đến nay đầu tư nước ngoài được đưa vào những ngành không thực sự có ích về lâu dài cho công nghiệp và kinh tế Việt Nam, và chỉ nhằm chiếm lĩnh một thị trường mới mẻ đầy tiềm năng sau nhiều năm không có hàng hóa cung ứng. Điều này thể hiện rõ ràng trên hai loại công nghiệp: 1) Công nghiệp lắp ráp rất có hại về phương diện kinh tế quốc gia vì giá trị gia tăng thấp có khi là âm, và 2) Công nghiệp sản xuất sản phẩm tiêu dùng với thương hiệu độc quyền để thay thế sản phẩm sản xuất với thương hiệu bản xứ. Trong trung tam thương mại có lẽ hầu hết những sản phẩm vệ sinh đủ loại là do hai hãng Protor & Gamble và Unilivers sản xuất hay phân phối; chai nước xá xì dễ thương ngày nào đã một thời được ưa chuộng khắp nơi nay rất hiếm thấy vì đã bị Pepsi và Coca thay thế rồi. Cả hai sách lược kinh doanh nói trên của đầu tư nước ngoài đã không giúp cho Việt Nam tạo dựng một nền tảng công nghiệp (industrial base) của riêng mình thực sự để phát triển trong tương lai. Nói cách khác nếu ngày mai đầu tư nước ngoài vì lý do nào đó ra đi thì Việt Nam chỉ còn lại trong khu công nghiệp những cái khung nhà máy và Việt Nam sẽ không kịp thay vào chỗ trống do chủ đầu tư bỏ đi. Ta đã thấy trong vài năm nay một vài trường hợp nhà đầu tư nước ngoài thua lỗ, trốn nợ bỏ đi và việc thay thế đã không xảy ra dễ dàng.

Việc doanh nghiệp đầu tư nước ngoài sản xuất sản phẩm tiêu dùng với thương hiệu độc quyền là điều lúc đầu không thể tránh và cũng không nên tránh vì nó khuyến khích công nghiệp nội địa phải tái cấu trúc để cạnh tranh. Tái cấu trúc để cạnh tranh tất nhiên rất khó khăn; có những sản phẩm như may mặc có thể thay thế được nhưng vẫn có những sản phẩm khác rất khó thay thế vì thị hiếu do thương hiệu như nước uống Coca Cola, sản phẩm vệ sinh răng miệng như Colgate vẫn tồn tại ở rất nhiều nước bất chấp những nỗ lực thay thế bằng sản phẩm bản xứ. Loại công nghiệp lắp ráp là vấn đề lớn nhất cần giải quyết; thí dụ ngành xe hơi/ xe máy đáng lẽ không nên cho phép nhiều doanh nghiệp được hoạt động như hiện nay vì thị trường Việt Nam quá nhỏ để có thể đủ cho ngay cả vài doanh nghiệp có thể sống được nếu không có hàng rào quan thuế. Một thuế quan 200% chính là mức lời của mỗi sản phẩm vì



mức này đã được cộng thêm vào phí tổn sản xuất và vận chuyển từ nước sản xuất nguyên chiếc trong khi nhà sản xuất thật sự không cần đến giá bán cao như vậy (tức là giá FOB) ở thị trường trong nước họ vẫn có lời. Cho nên khi khi lắp ráp ở Việt Nam được bán với giá vốn cộng với 200% thì đó là mức lời “trên trời rơi xuống”. Vì thế mà một thị trường nhỏ bé như Việt Nam mới có hàng chục nhà lắp ráp xe cốt để ăn mức lời do thuế quan tạo ra cho họ. Chính sách tự do hóa thương mại chưa hoàn chỉnh (vẫn còn thuế quan rất cao đối với hàng “xa xỉ” ) đã gây ra tình trạng này. Đến nay vì sự đòi hỏi của WTO mức thuế quan đã phải dần hạ xuống, nhiều nhà lắp ráp điện tử đã không muốn lắp ráp vì không lời như trước mà tính đến nhập khẩu nguyên chiếc để bán ra và “nhà máy” có thể sẽ bỏ không với cái khung như đã nói trên giống như khi nhà đầu tư rút đi. Đã đến lúc Việt Nam phải tìm cách sớm chấm dứt hệ lụy của đầu tư nước ngoài.

#### **4. Tương lai công nghiệp Việt Nam: Bài học từ những nước ASEAN và Hàn Quốc**

##### *Trường hợp ASEAN*

Sự phát triển bùng nổ về công nghiệp của một số nước châu Á và sự chuyển đổi sang kinh tế thị trường của các nước xã hội chủ nghĩa sau khi Liên Xô sụp đổ là hai sự kiện kinh tế quan trọng của thế kỷ 20. “Kỳ tích kinh tế” của các nước châu Á cũng làm cho những lý thuyết phát triển tiệm tiến của những kinh tế gia như Rostow<sup>39</sup> một thời được coi là quan trọng về quá trình phát triển trở nên lỗi thời. Khác với thuyết Rostow về thời gian phát triển, cách mạng công nghiệp phương Tây phải làm trong hai thế kỷ đã có thể làm ở châu Á trong vài thập kỷ. Sự kỳ diệu này làm cho các nước thiếu mở mang có thể tin tưởng vào tương lai công nghiệp hóa có thể không phải là một quãng đường dài từng thế kỷ. Đầu tư nước ngoài và sự bùng nổ công nghệ thông tin là những sự kiện chưa có trong thời kỳ Rostow đã thu hẹp thời gian “cất cánh” (take off) của mô hình Rostow. Phát triển công nghiệp tăng tốc đã trở nên chính mạch của dòng tư tưởng phát triển hiện nay ở Á châu. Việt Nam cũng có thể ở trong chính mạch này nếu thực hiện được những bước đi thích hợp, rút kinh nghiệm từ những bài học của ASEAN, Hàn Quốc và những nước đi trước (xem dưới đây).

Sự phát triển của những nước ASEAN<sup>40</sup> đã được nghiên cứu rất nhiều và đã được mệnh danh như một kỳ tích<sup>41</sup> nhưng thực ra không đồng đều, ví dụ Singapore, Malaysia và Indonesia đã vượt trội các nước khác. Tuy vậy ta vẫn

có thể chỉ ra một số điểm chung trong chính sách phát triển của các nước ASEAN, và có thể nói Việt Nam đã thực hiện chính sách đổi mới có nhiều điểm tương tự như ASEAN trong thời kỳ sơ khởi của sự phát triển.

Thứ nhất là các nước thành công đều đặt nặng vai trò quan trọng của sự ổn định vĩ mô, nghĩa là kiểm soát mức lạm phát. Lạm phát ngoài việc khuyến khích đầu cơ, còn làm rối loạn các kế hoạch đầu tư dài hạn của tư doanh và do đó kìm hãm sự phát triển.

Thứ hai là mặc dầu một đôi khi cũng có chính sách hỗ trợ doanh nghiệp (ví dụ tín dụng ưu đãi), nhưng nước nào cũng áp dụng chính sách tự do hóa thương mại quốc tế. Chính sách tự do hóa thương mại quốc tế là đặc điểm rõ nhất của ASEAN; mỗi nước ASEAN vào những thời điểm khác nhau đôi chút đều tự do hóa thương mại trong khi phát triển công nghiệp.

Thứ ba là không có nước nào thực sự bắt chước chính sách của Hàn Quốc (xem dưới đây) như lập ra các *chaebol* (tập đoàn lớn), hay đề cao vai trò keo sơn của chính phủ với khu vực tư hay tìm cách xây dựng công nghiệp nặng bằng mọi giá như ở Hàn Quốc đã có thời kỳ làm.

Cuối cùng và nhiều chuyên gia coi là quan trọng nhất là các nước châu Á thành công đã duy trì một mức tiết kiệm rất cao 30%-40% và đây là lý do mà một vài tác giả đã cho là sự phát triển vượt bậc của ASEAN và ngay cả của những nước “con hổ” cũng không là điều lạ: Đó chẳng qua là sự hy sinh vượt bậc hạnh phúc hôm nay cho ngày mai và gọi đó là kỳ tích thật ra là huyền thoại (myth).<sup>42</sup>

*Tất cả những chính sách kể trên đều nhằm vào việc mở rộng và tăng cường sức mạnh của khu vực tư doanh.* Đặc điểm này cũng là mục tiêu quan trọng nhất, và đó là bài học quan trọng nhất có thể học được từ các nước ASEAN. Khuyến trương tư doanh ở ASEAN không mang tính cách chính trị mà chỉ là tiếp tục cách làm ăn bình thường của kinh tế thị trường những nước này đã theo đuổi xưa nay. Nó chỉ ra một hướng đi chung – khuyến trương tư doanh – cho mọi người tham gia vào công cuộc phát triển đất nước. Về lý thuyết đây chính là mô hình phát triển tân cổ điển như đã nói ở chương I mặc dầu ở những nước này ít khi thấy bàn về những vấn đề lý thuyết phát triển. Một điểm quan trọng khác là trừ Malaysia trong thập kỷ 50/60, vai trò của hoạch định kinh tế không quan trọng, có chăng hoạch định chỉ bao gồm trong một tài liệu hướng dẫn tổng thể mà thôi. Riêng Malaysia trong thập niên 1960, tức là thời cực thịnh của quan niệm hoạch định, đã có những kế hoạch chi tiết

phát triển từng địa phương mà đặc điểm là có cơ quan theo dõi dưới quyền một phó thủ tướng theo sát sự thi hành các dự án đến từ quận huyện. Tác giả đã hai lần đi tham dự hội thảo và đã thấy được sự theo dõi thi công ở Malaysia: hàng tuần có các báo cáo của các địa phương giống như báo cáo quân sự trong một nơi họp giống một phòng hội ý tác chiến của quân đội. Bài học của Malaysia về việc này là nếu cần phải có hoạch định ở một khu vực nào đó thì điều quan trọng là phải có cơ quan theo dõi sát sao sự thi công như ở Malaysia, nếu không kế hoạch chẳng qua chỉ là một tài liệu phô trương và cơ quan hoạch định cũng chỉ là một guồng máy thư lại không hiệu quả. Chính vì vậy các nước khác ở Đông Nam Á đã không có kế hoạch kinh tế chi tiết mà chỉ có kế hoạch ngân sách cho các dự án công mà không hoạch định khu vực tư doanh.

*Trường hợp Hàn Quốc: Bài học tích cực nào Việt Nam có thể học để phát triển công nghiệp?*

Thứ nhất cần học về những giai đoạn thất bại của chính sách công nghiệp Hàn Quốc để mà tránh (xem phần phụ lục cuối chương này). Đó là giai đoạn 1972-1979, sau khi đã thành công về xuất khẩu, Hàn Quốc quyết định trở lại bảo hộ mậu dịch để xây dựng công nghiệp nặng và hóa chất, vì nghĩ rằng có thể theo gương Nhật Bản sau khi đã thành công rực rỡ về xuất khẩu thì chuyển sang công nghiệp nặng. Sau bảy năm thử nghiệm thất bại công nghiệp nặng đằng sau một hàng rào quan thuế của chế độ bảo hộ, Hàn Quốc đã chuyển qua tiếp tục phát triển công nghiệp nhẹ để xuất khẩu đồng thời tự do hóa mậu dịch quốc tế (dỡ bỏ hàng rào quan thuế và các kiểm soát khác), cùng với việc xây dựng một nền tảng công nghiệp chắc chắn và đi vào các sản phẩm cao cấp (xe hơi, điện tử). Vì phải cạnh tranh trên thị trường nước ngoài ngày càng gay gắt, Hàn Quốc đã buộc phải lập ra các *chaebol* (tư doanh, gia đình) để duy trì vị thế trên thị trường thế giới. Việt Nam không nên nóng lòng muốn “tiến nhanh tiến mạnh” mà bắt chước Hàn Quốc lập ra những *chaebol*, chính phủ không nên can thiệp quá mạnh vào phát triển công nghiệp với việc thành lập những tập đoàn, tổng công ty. Việt Nam có thể lập ra những tập đoàn và “tổng công ty”, những “chaebol Việt Nam” vào thời điểm công nghiệp đã trưởng thành và bước sang giai đoạn cạnh tranh với thế giới ở những ngành “mũi nhọn” như xe hơi, đóng tàu, v.v... Khi công nghiệp còn chưa đủ trưởng thành để cạnh tranh với nước ngoài ngay trên thị trường nội địa thì lập ra những tập đoàn lớn chỉ là cơ hội để tạo ra tham nhũng lớn như ta đã thấy. Hiện thời Việt Nam vẫn còn đang trong giai đoạn cạnh tranh với hàng nhập khẩu và sản phẩm do đầu tư

nước ngoài sản xuất để lấy lại thị trường trong nước, vì vậy không nên lập ra những tập đoàn lớn mà cần chú trọng vào việc mở rộng khu vực tư doanh và hoàn thiện cuộc cải cách để làm hoàn hảo kinh tế thị trường.

Bài học thứ hai từ sự thành công của Hàn Quốc là lợi dụng xuất khẩu để phát triển công nghiệp. Dù có một thời kỳ thất bại vì hướng vào công nghiệp nặng, xuất khẩu của Hàn Quốc vẫn luôn được đẩy mạnh sau cuộc cải cách tự do hóa mậu dịch quốc tế vào năm 1966, nhất là khu vực tư doanh vẫn tin tưởng vào chính sách đồng bộ của nhà nước. Đây chính là bài học tích cực quan trọng nhất về chính sách xuất khẩu mà các nước có thể học hỏi: một chính sách khuyến khích xuất khẩu đồng bộ và liên tục để làm yên tâm nhà đầu tư có thể làm ăn lâu dài mà không theo con đường cơ hội. Trong một thời kỳ dài, Hàn Quốc đẩy mạnh công nghiệp xuất khẩu hàng công nghiệp bằng mọi giá chính là để vừa xuất khẩu hàng công nghiệp, vừa học hỏi “know how” và công nghệ – gồm cả công nghệ cao. Nhờ chính sách này Hàn Quốc đã thay đổi để tiến lên một bước mới ngày nay; một mặt hướng xuất khẩu vào những tập hợp sản phẩm công nghệ cao, một mặt tích cực nâng cao phẩm chất của nền tảng công nghiệp bản xứ để làm cho công nghiệp của Hàn Quốc trưởng thành từ nhiều năm nay. Bài học tích cực ở đây là các nước muốn theo gương Hàn Quốc cần tạo ra một *nền tảng* (industrial base) cho tất cả các lĩnh vực công nghiệp mà căn bản là cần tăng cường ngành công nghiệp kỹ thuật (engineering industries) và cơ khí gồm có luyện kim, cơ khí, kỹ thuật số (để sản xuất sản phẩm chính xác như máy đo, v.v...) và công nghệ cao, nếu không sẽ chỉ dừng lại ở xuất khẩu và phụ thuộc vào công nghệ/kỹ thuật nước ngoài. Một nền tảng công nghiệp mạnh mới có thể vừa giúp phát triển công nghiệp nhẹ đồng thời đưa tới những ngành công nghiệp mũi nhọn như sản xuất xe hơi thay vì lắp ráp như hiện nay. Việt Nam ngày nay cũng như một số nước châu Á không có một nền tảng công nghiệp vững chắc, kỹ thuật rất yếu với một khu gang thép cỡ lớn ở miền Bắc và một nền công nghiệp thô sơ ở miền Nam vì chỉ gồm công nghiệp lắp ráp (“kỹ nghệ vắn bu-loong”, screw driving industry, như cách nói hài hước) và chế biến nông sản.

Bài học thứ ba là chính sách phát triển công nghệ của Hàn Quốc. Chính sách này có hai đặc điểm, thứ nhất là tích cực xây dựng và đổi mới công nghiệp bản xứ và thứ hai là chỉ du nhập những bộ phận công nghệ (portions of technology) nào mà công nghệ bản xứ không có. Việc phát triển công nghệ bản xứ được thực hiện qua các trung tâm nghiên cứu tương tự như những “think tank” ở các nước phát triển, và lúc đầu thực ra chỉ là học hỏi để cuối cùng

làm chủ những công nghệ đã được du nhập vào trong nước. Chính sách này đã giúp củng cố vị thế đàm phán của Hàn Quốc với các công ty đa quốc gia và buộc họ phải bán những “mảnh công nghệ” (piece of technology) với giá phải chăng. Chính sách này khác với chính sách của nhiều nước như ở Nam Mỹ thường mua công nghệ trọn gói như thể thức “trao chìa khóa” (turn key operation). Việc thiếu chính sách du nhập, thích ứng và làm chủ được công nghệ (acquisition, adaptation and mastery of technology) là nhược điểm lớn nhất của Việt Nam trên đường công nghiệp hóa. Sự thành công về công nghiệp của Hàn Quốc do đâu mà có? Đó là hai chính sách cơ bản: một là xuất khẩu như đã nói trên và hai là khả năng du nhập và làm chủ được công nghệ cũ và mới đưa tới thiết lập được một nền tảng công nghiệp tiên tiến. Việt Nam đã tích cực đi theo chính sách định hướng xuất khẩu, nhưng đã không có chính sách tích cực đẩy mạnh công nghiệp bằng cách tăng cường khả năng hấp thu, thích ứng, và làm chủ được công nghệ, kể cả “công nghệ cũ” với sự du nhập kỹ thuật. Ở Việt Nam đã có một thời khi mới mở cửa nói đến “chiến lược đi tắt đón đầu” (ý nói bỏ qua giai đoạn phát triển công nghệ thấp – công nghệ cơ bản – để đi ngay đến công nghệ cao, để nhanh chóng bắt kịp các nước đi trước). Đây là quan niệm sai lầm, nóng vội sẽ không có kết quả như nhiều người hiểu biết sau này đã nhận thấy làm chủ công nghệ là một quá trình học hỏi, nghiên cứu và thực hành lâu dài. Hàn Quốc đã phải trải qua một quá trình 30 năm (1960-1990) mới tới được thời kỳ làm chủ công nghệ như hiện nay; đây cũng là một kỳ tích của thế kỷ: điều mà các nước phương Tây đã phải làm trong hai thế kỷ từ khi phát minh máy hơi nước thì Hàn Quốc đã học và làm được chỉ trong vài ba thập kỷ. Việt Nam hiện thời mới chỉ bắt đầu công nghiệp hóa và sẽ trải qua một thời kỳ học hỏi, thực nghiệm để làm chủ được công nghệ làm căn bản cho việc xây dựng một nền tảng công nghiệp như của Hàn Quốc.

Khác với Hàn Quốc, Việt Nam khi giành được độc lập đã không thừa hưởng được di sản kỹ nghệ thuộc địa gì đáng kể từ người Pháp ngoại trừ một số nhỏ các nhà máy như thuốc lá, bia rượu, dệt tơ, sợi (Nam Định), khai mỏ than, sửa chữa tàu thủy. Vì vậy sau khi độc lập, Việt Nam đã không có khả năng công nghệ/kỹ thuật gì đáng kể để có thể làm căn bản cho việc xây dựng một nền tảng công nghiệp của riêng mình. Trong khi đó Nhật Bản cai trị bán đảo Triều Tiên đã xây dựng nhiều nhà máy sử dụng nhiều nhân công, và kết quả là người Hàn Quốc đã học hỏi được kỹ thuật điều hành nhà máy, sử dụng máy móc công nghiệp, và như vậy Nhật Bản đã để lại một số “vốn nhân lực”

(human capital) công nghiệp đáng kể cho thuộc địa.<sup>43</sup> Chính nguồn nhân lực này là nòng cốt của “công nghiệp nội địa” của Hàn Quốc có khả năng để tiếp thu chuyển giao công nghệ từ nước ngoài hay từ đầu tư nước ngoài. Chuyển giao công nghệ là một trong những nguồn quan trọng cho sự học hỏi để làm chủ công nghệ. Đầu tư nước ngoài ở Hàn Quốc đã là nguồn công nghệ cho các ngành điện tử, hóa chất sợi tổng hợp (polyester fiber yarn) nhưng không có vai trò gì trong việc sản xuất các ngành sản phẩm hóa chất xuất khẩu khác. Và trong ngành sản phẩm điện, máy truyền hình, tủ lạnh, thang máy lần đầu sản xuất bởi các công ty Hàn Quốc sau đó chừng hai đến năm năm các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài mới tham gia sản xuất. Chuyển giao công nghệ từ đầu tư nước ngoài cần có khả năng công nghệ nội địa của nước sở tại để tiếp thu rồi làm chủ được công nghệ. Học hỏi qua việc mua bán quyền công nghệ (phần nhiều từ Nhật) và trực tiếp trợ giúp kỹ thuật (technical assistance) tại nhà máy cũng là hai nguồn tiếp thu công nghệ quan trọng. Mặt khác các nhà xuất khẩu Hàn Quốc đã học hỏi rất nhiều qua khách hàng điều này quan trọng chỉ sau việc mua thiết bị sản xuất; ở đây Hàn Quốc chú trọng nhiều vào công nghệ sản xuất (process technology) hơn là công nghệ thiết kế sản phẩm (product design).

Một bài học tích cực quan trọng khác là cần có một vài cơ sở nghiên cứu đúng nghĩa để nghiên cứu về chính sách kinh tế và công nghiệp giúp cho tư doanh và chính phủ. Điều này nghe thì tầm thường nhưng muốn học Hàn Quốc thì đây là một bài học quan trọng. Hàn Quốc đã sớm nhìn ra điều này và đã lập ra Viện Nghiên cứu Phát triển Hàn Quốc (Korea Institute of Development) rất nổi tiếng trên thế giới dưới thời Tổng thống Park Chung Hee, có trụ sở ở Washington D.C. Định chế này đã là nhân tố giúp Hàn Quốc luôn có thể điều chỉnh chính sách kinh tế và công nghiệp cho hợp với điều kiện thay đổi. Định chế này vẫn còn hoạt động mạnh mẽ cho đến ngày nay. Viện này khởi thủy gồm những chuyên viên Hàn Quốc du học ở nước ngoài và đang làm việc ở nước ngoài được mời về với sự biệt đãi (lương bổng gần như ở Mỹ). Những đề nghị của viện này đã được coi trọng và đã trở thành sách lược phát triển cho Hàn Quốc trong ba thập kỷ. Ở nhiều nước châu Á khác trong đó có Việt Nam, cũng thường lập ra nhiều “viện nghiên cứu” nhưng thường không có thực chất vì một phần tổ chức không có hiệu quả, phần vì khả năng hạn chế của các chuyên gia, lại nữa chính phủ không thực sự coi trọng việc nghiên cứu và hỗ trợ mạnh mẽ như ở Hàn Quốc. Việt Nam hiện nay

có thể rút kinh nghiệm Hàn Quốc để lập ra một cơ quan tương tự vì số nhân tài được đào tạo ở nước ngoài hiện lên đến hàng ngàn người nếu có chính sách sử dụng thích hợp như ở Hàn Quốc. Cho đến nay, Việt Nam phần nhiều trông vào sự trợ giúp của Ngân Hàng Thế Giới và các cơ quan quốc tế khác về các vấn đề chính sách. Ta nên biết là Hàn Quốc mặc dù đâu có nhận được nhiều trợ giúp tài chính IDA (International Development Association, cho vay dài hạn không lãi) của Ngân Hàng Thế Giới, đã phát triển trước khi có sự trợ giúp về chính sách của Ngân Hàng Thế Giới, và kỳ tích của các nước châu Á đã thực hiện không do ý kiến cố vấn của Ngân Hàng Thế Giới. Các chính sách mở cửa, tự do hóa thương mại quốc tế, tự do kinh doanh mà sau này bị gọi một cách châm biếm là “Đồng thuận ở Washington” (Washington Consensus) đem áp dụng cho các nước đi sau như Việt Nam đã được soạn thảo sau kinh nghiệm của “kỳ tích châu Á”. Tuy vậy Ngân Hàng Thế Giới vẫn là cơ quan tư vấn có ích nhất trong số những cơ quan tư vấn (như UNDP, USAID, ADB) nếu nước chủ nhà biết cách sử dụng. Ở Việt Nam, Ngân Hàng Thế Giới đã rất có ích trong thời kỳ đầu độ 10 năm sau Đổi Mới, dần dà vì những lý do khác nhau, quan điểm của Ngân Hàng Thế Giới đã gần giống như của chính phủ khiến cho lợi ích của “quan điểm từ bên ngoài” (outsider’s view) vốn là thế mạnh của Ngân Hàng Thế Giới đã kém hiệu quả.

Có những bài học khác có thể rút ra từ kinh nghiệm Hàn Quốc nhưng sẽ không thực hiện được ngay vì vậy không nên thử nghiệm vì sẽ để mất sự chú ý vào những kinh nghiệm khả thi khác. Thí dụ tăng cường bộ máy công chức để có bộ máy hành chính hữu hiệu như của Hàn Quốc sẽ không thể làm trong một thời gian ngắn, phần vì thói quen công chức khó thay đổi phần vì sự đào tạo và tuyển dụng còn nhiều khuyết điểm. Để thay đổi thói quen và “sự trì trệ” (inertia) của công chức cần tạo ra “ngọn gió mới” tạo ra niềm tin của công chức vào một chính nghĩa, một chính sách, một mục tiêu và việc này đòi hỏi ở khả năng của cấp lãnh đạo có thể tạo được đồng thuận và cảm hứng cho nhân viên cấp dưới hồ hởi đi theo. Đây là vấn đề có tính cách hệ thống (systemic problem) có liên quan đến lãnh đạo chính trị như đã thấy ở Hàn Quốc và không dễ sao chép. Phụ lục của chương này sẽ tóm tắt diễn biến của lịch sử phát triển công nghiệp Hàn Quốc.

*Vậy các bước sắp tới cho cuộc phát triển công nghiệp Việt Nam phải như thế nào?*

Trước mắt cần gấp rút tăng năng suất là mục tiêu chính để duy trì mức tăng trưởng GDP cao và mau tiến lên trong chuỗi giá trị công nghiệp quốc tế



(value chain) nghĩa là tiến đến công nghiệp trưởng thành. Bất lợi của Việt Nam là đã để mất 15 năm (1975-1990) trước khi khởi sự công nghiệp hóa, và ở miền Bắc thì thời gian phí phạm này còn nhiều hơn do những năm chiến tranh và bao cấp. Hơn 10 năm sau đó (2000-2013) cũng lại trôi đi mà không có một chính sách công nghiệp hóa thích hợp. Ở nước nào cũng vậy, bước đầu tiến trình công nghiệp hóa là chuyển dịch tỷ lệ nông nghiệp sang công nghiệp. Về điểm này như đã nói, Việt Nam đã đi rất chậm vì tỷ lệ công nghiệp chế biến mới vượt qua nông nghiệp mấy năm gần đây. Bước thứ hai là tạo điều kiện để cho công nghiệp lớn mạnh bằng cách áp dụng chính sách tự do hóa thương mại (xem chương II). Việt Nam có thuận lợi quan trọng là đã tự do hóa mậu dịch quốc tế rất mau chóng. Nhưng điều này đồng thời cũng là thách thức quan trọng cho công nghiệp Việt Nam hiện vẫn còn thơ ấu. Trong thực tế các nước công nghiệp tiên tiến như Anh - Mỹ thuở ban đầu đã phải bảo hộ mậu dịch gay gắt trong nhiều thập kỷ để xây dựng công nghiệp non trẻ (infant industry) của họ rồi mới tự do hóa thương mại quốc tế. Việt Nam hầu như không có thời kỳ bảo hộ nền công nghiệp non trẻ vì đã gia nhập WTO chỉ vài năm sau khi áp dụng chính sách bảo hộ. Không phải công nghiệp Việt Nam đã trưởng thành nên không cần bảo hộ; công nghiệp Việt Nam vẫn còn ở trạng thái ấu thơ nhưng để hội nhập thì bắt buộc phải bãi bỏ bảo hộ. Công nghiệp Việt Nam đến nay đã tỏ ra không đủ sức lớn mạnh nhanh chóng. Điều có thể nhìn thấy được là với sự hội nhập, áp dụng tự do hóa thương mại quốc tế và đầu tư nước ngoài sau nhiều năm, công nghiệp Việt Nam đã không vươn lên được để cạnh tranh với đầu tư nước ngoài ở ngay thị trường Việt Nam. Cho đến nay chưa có cuộc nghiên cứu chi tiết nào về khả năng cạnh tranh của công nghiệp Việt Nam ngoại trừ một báo cáo gần đây của UNIDO<sup>44</sup> ghi nhận Việt Nam đã gia tăng khả năng cạnh tranh đáng kể tuy về mức độ vẫn cách xa các nước như Philippines, Indonesia (từ 30 đến 70 năm về phương diện giá trị gia tăng sản xuất công nghiệp tính theo đầu người). Không kể những sản phẩm cơ khí trình độ cao (như xe hơi, dụng cụ đo lường chính xác, v.v...) những sản phẩm thường dùng (kem đánh răng, xà bông, v.v...) cũng do doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vẫn tiếp tục chiếm thị phần lớn và thay thế sản phẩm nội địa. Sản lượng (productivity) công nghiệp thấp của Việt Nam đã được phân tích bởi giới nghiên cứu trong nước<sup>45</sup> và nước ngoài<sup>46</sup> và một nghiên cứu nhận định rằng để duy trì mức tăng trưởng GDP cao như những năm qua Việt Nam sẽ phải tăng năng suất lên 50%.<sup>47</sup> Con số này không chắc



đã chính xác nhưng dù có sai số cũng cho thấy sự nghiêm trọng của vấn đề năng suất thấp của Việt Nam. Không những năng suất lao động còn thấp mà hiệu quả sử dụng vốn đầu tư cũng thấp khi tỷ vốn-sản lượng (capital output ratio) rất cao, nhất là trong khu vực quốc doanh. Để tăng sản lượng công nghiệp, Việt Nam sẽ phải đi vào những ngành có năng suất cao và có sử dụng công nghệ cao. Trừ một vài trường hợp nghiên cứu hiệu năng kỹ thuật của một số ngành,<sup>48</sup> hiện chưa có nhiều nghiên cứu chi tiết về những ngành nào có sản lượng cao. Tuy nhiên về mặt chính sách, để nhận diện ngành có sản lượng cao cần tăng cường các điều kiện cạnh tranh để tạo ra các xí nghiệp hàng đầu về sản lượng cao.

Trong dài hạn, như kinh nghiệm của các nước phát triển, tăng năng suất cũng đòi hỏi khả năng đổi mới<sup>49</sup> (innovation) và sáng tạo (creativity) của từng ngành công nghiệp sao cho cùng một sản phẩm mỗi năm có chất lượng cao hơn và sản lượng (như của mỗi lao động) lớn hơn. Chỉ số sáng tạo của Việt Nam hiện rất thấp. Sự đổi mới và sáng tạo phải được khuyến khích và thực hiện ngay trong mỗi xí nghiệp nhà máy. Cần tạo ra không khí làm việc hợp tác trong xí nghiệp và đổi mới, sáng tạo sẽ do các lao động làm việc cùng nhau để hướng vào một đích chung (một sản phẩm). Lập ra các tổ thí nghiệm phương pháp mới, tưởng thưởng cho những đổi mới trong quy trình sản xuất là những ví dụ về sự đổi mới trong sản xuất. Cần khuyến khích chấp nhận rủi ro, sai lầm trong sáng tạo vì sợ hãi thất bại sẽ tiêu hủy ý chí đổi mới và sáng tạo. Một trong những mâu thuẫn về sự đổi mới là những xí nghiệp hoạt động có hiệu quả lại thường là những nơi có quy trình phương pháp chặt chẽ và điều này thường làm cản trở sự sáng tạo, đổi mới.

Đổi mới, sáng tạo và phát minh là cốt lõi của sự tăng năng suất ở tất cả các nước, không cứ ở những nước đang phát triển như Việt Nam. Trong hai năm gần đây đã có những ý kiến của một số kinh tế gia<sup>50</sup> lo ngại về sự trì trệ sáng tạo trong công nghiệp Anh Mỹ sau cuộc cách mạng công nghệ thông tin có vẻ như không có tiến bộ nào khác và sự sáng tạo có thể sẽ thụt lùi. Ở những nước này công tác nghiên cứu để phát triển (development and research) R&D là yếu tố quan trọng nhất cho sự phát minh và đổi mới. Mỗi nước, một đại công ty thường có một ngân sách cho cho việc này. Ở Việt Nam hiện R&D chưa được chú trọng và các công ty tư doanh thường không đủ khả năng để thiết lập đơn vị R&D cho riêng công ty. Chính đây là lĩnh vực chính phủ cần giữ vai trò chủ đạo trong giai đoạn khu vực tư doanh chưa đủ lớn

mạnh mẽ đảm đương, và ở đây vai trò của cải cách sâu rộng giáo dục thích hợp (xem chương VII) là điều kiện tiên quyết để có thể tạo ra hoạt động R & D hiệu quả.

Hiện có một số ý kiến đề nghị chính phủ nên hỗ trợ những ngành sản xuất có sản lượng cao. Đây là quan điểm “chọn nhà vô địch” (picking the winners) thường vẫn bị công kích và không được các định chế tài chính quốc tế ủng hộ vì nó đi ngược với chính sách tự do kinh doanh và làm đảo lộn phân bổ đầu tư và tài nguyên (misallocation of resource and investment) theo cơ chế thị trường. Nhưng gần đây có xu hướng ủng hộ quan điểm này nhất là từ phía các cơ quan tư vấn thuộc Liên hợp quốc như UNIDO hay một số công ty tư vấn quốc tế.<sup>51</sup> Quan điểm này rất gần với cách phát triển của Hàn Quốc trước đây. Nếu Việt Nam muốn đi theo quan điểm này thì điều cần phải rất thận trọng vì sự hỗ trợ về tài chính tín dụng không đồng đều giữa các ngành nghề hay xí nghiệp dễ gây ra tham nhũng, ngoài việc làm đảo lộn việc phân bổ tài nguyên theo cơ chế thị trường. Ngân Hàng Thế Giới chưa bao giờ có chương trình ủng hộ kỹ thuật cho loại hỗ trợ kiểu này.

Trong tiến trình công nghiệp hóa, theo gương các nước đi trước, Việt Nam đã thiết lập nhiều định chế và quan trọng nhất là những khu công nghiệp và xây dựng hạ tầng cơ sở. Hiện nay cả thảy có 267 khu công nghiệp tính đến 2012, trong đó 100 khu công nghiệp tập trung quanh Sài Gòn (Sài Gòn, Đồng Nai, Bình Dương và Long An). Trong số 180 khu công nghiệp đã hoạt động có khoảng 4.500 dự án đầu tư trong nước (Domestic Direct Investment DDI) với tổng vốn đăng ký hơn 360.000 tỉ đồng, vốn thực hiện khoảng 180.000 tỉ đồng và trên 4.000 dự án có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) với tổng vốn đầu tư đăng ký gần 60 tỉ USD, tức gần 40% tổng vốn FDI vào Việt Nam, vốn thực hiện được gần 24 tỉ. Trái với nhiều nước, nhất là các nước Nam Á, không thành công với những khu công nghiệp, ở Việt Nam khu công nghiệp phần nhiều có hiệu quả về phương diện thu hút được nhiều lao động thặng dư (surplus labor) và chưa có việc làm như giới quan sát ngoại quốc cũng đã nhận thấy.<sup>52</sup> Tuy nhiên, vấn đề là lợi ích về lâu dài của những “đặc khu rào kín” (enclave) này. Hiện thời nghiên cứu của UNIDO vừa dẫn cho thấy cách hoạt động của những xí nghiệp đầu tư nước ngoài trong đặc khu không khác những xí nghiệp ngoài đặc khu. Định chế khu công nghiệp với những ưu đãi chỉ cần thiết lúc đầu khi cần khuyến khích đầu tư nước ngoài ban đầu, nhưng trong tương lai cần bãi bỏ sự phân biệt ưu đãi các xí nghiệp trong và ngoài

khu công nghiệp vừa để tạo ra một môi trường đầu tư đồng đều vừa dành lại một khoản thu cho ngân sách. Đã đến lúc cần nghiên cứu lợi hại theo cách “giá phải trả so với lợi ích” (cost-benefit analysis) của các khu công nghiệp.

### *Hoàn thiện kinh tế thị trường*

Dù không chắc chắn đạt mục tiêu trở thành nước công nghiệp trong 10 năm tới, nhưng ta có thể thấy được những vấn đề còn lại cần giải quyết trong tiến trình đẩy nhanh công nghiệp hóa. Việt Nam tuy đi sau cũng có bước đầu thuận lợi với việc tự do hóa mậu dịch quốc tế để hội nhập; cần phát triển những thuận lợi ban đầu thành một quá trình thích hợp. Trong quá trình này quan trọng nhất là tiếp tục cuộc cải cách còn dở dang để hoàn thiện hệ thống kinh tế thị trường và đồng thời chuẩn bị cho bước trưởng thành của công nghiệp hóa. Cần xem xét lại hoạt động của khu công nghiệp trong mục đích đồng bộ hóa ưu đãi trong và ngoài khu công nghiệp.

Để hoàn thiện kinh tế thị trường Việt Nam cần chỉnh đốn khung luật pháp, làm tốt hơn nữa chính sách vi mô để không xảy ra lạm phát cao như đã xảy ra nhiều lần trong nhiều năm qua, cần duy trì chính sách tự do hóa thương mại quốc tế với một số điều chỉnh vẫn thường gọi là “hậu WTO”. Một vấn đề chưa thực sự được giải quyết là khu vực quốc doanh. Khi còn quốc doanh không chế thì khu vực tư doanh sẽ tiếp tục gặp khó khăn và sẽ chỉ phát triển chậm chạp. Để đi đến bước thứ hai, vai trò mạnh mẽ của khu vực tư doanh là then chốt. Khu vực tư hiện nay tuy có phát triển nhưng chẳng qua chỉ gồm đa số là những doanh nghiệp nhỏ và vừa. Những “đại gia” thường nói tới trên báo chí và dư luận phần lớn là giới cơ hội địa ốc, cơ hội thương mại, có khi đầu cơ chớ không phải trong giới công nghiệp lớn có thể làm đầu tàu cho một cuộc cải cách công nghiệp để đi vào bước thứ hai đưa công nghiệp vào một kỷ nguyên biến Việt Nam thành một “nước công nghiệp” như mong muốn. Việt Nam hiện chưa có một giới tư doanh công nghiệp lớn. Trong cuộc khảo sát mới đây đã đưa ra lý do vì sao 405 doanh nghiệp tư doanh này đã không thể đi từ quy mô vừa và nhỏ để trở thành doanh nghiệp lớn. Quốc doanh đã là lý do áp đảo. Vậy mục tiêu chung của bước thứ nhất hiện nay là thực sự mở rộng và “đổi mới” khu vực tư doanh. Các biện pháp để làm việc này thực ra chính phủ cũng đã biết từ lâu vì đã nói đi nói lại trong nhiều cuộc nghiên cứu ở trong nước cũng như của các cơ quan quốc tế như Ngân Hàng Thế Giới, Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế, ADB, UNDP. Trong 15 năm qua, các cuộc nghiên cứu này có những tựa đề khác nhau nhưng tựu trung vẫn là hướng về mục tiêu tăng

cường khu vực tư doanh, nhưng sự thực hiện vẫn còn ở mức độ lưng chừng và không đồng bộ.

Hoàn tất hệ thống kinh tế thị trường và tăng năng suất là bước thứ nhất. Bước thứ hai (xem chương sau) là làm sao cho kinh tế vượt lên trên mức thu nhập trung bình và trở thành một nền kinh tế phát triển với một nền công nghiệp trưởng thành. Đây là bước đi rất cam go khi ta thấy nhiều nước châu Á đạt được thu nhập trung bình trước Việt Nam hai ba thập kỷ mà đến nay vẫn không ra khỏi được cái “bẫy của nước có thu nhập trung bình”.

### **Phụ lục: Lịch sử phát triển công nghiệp Hàn Quốc**

#### **Phần 1: Sự phát triển của Hàn Quốc do đâu mà có? Chính sách công nghiệp của Hàn Quốc**

Trong viễn tưởng trở nên một nước công nghiệp phát triển, nhiều năm sau Đổi Mới “Mô hình Hàn Quốc” đã được nhiều người nhắc đến vì những thành tựu ngoạn mục mà Việt Nam có thể muốn bắt chước. Vậy mô hình này thực sự như thế nào và Việt Nam có thể sao chép được không? Hàn Quốc là nước đã được giới chuyên gia nghiên cứu nhiều nhất trong số những nước “con hổ”, vì chính sách của Hàn Quốc có thời kỳ đi ngược với quan điểm kinh tế tự do (free enterprise) là đặc điểm của kinh tế thị trường. Mặc dầu kinh tế Hàn Quốc căn bản là tự do kinh doanh, nhưng chính phủ can thiệp rất mạnh vào hoạt động công nghiệp: Hàn Quốc vì vậy có thể coi là nước có “chính sách công nghiệp” theo nghĩa nói ở chương I. Khi tác giả đem theo chuyên viên Hàn Quốc đi công tác chung trong phái đoàn Ngân Hàng Thế Giới để nghiên cứu về tình hình kỹ thuật và công nghệ Pakistan<sup>53</sup> thì những chuyên viên này không ngần ngại viết khuyến nghị theo đường lối Hàn Quốc đã theo, nghĩa là đề nghị chính phủ làm rất nhiều việc can thiệp vào đầu tư tư nhân, ngược với đường lối của Ngân Hàng Thế Giới lúc đó và ngay cả bây giờ. Vậy ta cần tìm hiểu sự phát triển của Hàn Quốc đã như thế nào. Khả năng công nghiệp hóa tùy vào ba điểm chính; thứ nhất là tinh thần kinh doanh (entrepreneurship) nghĩa là tinh thần chịu rủi ro. Người Việt Nam nhất là ở miền Nam thường có tinh thần này; thứ hai là khả năng hấp thụ công nghệ, và “know how” từ bên ngoài và từ đó phát triển công nghiệp bản xứ, và thứ ba là khả năng tiếp thu trong trường hợp phát triển dựa vào xuất khẩu. Ta nên biết rằng trong trường hợp Hàn Quốc, khả năng tiếp thu kỹ nghệ và công nghệ phần lớn là do người bản xứ đã học hỏi qua việc chuyển giao công nghệ bằng nhiều cách khác nhau, không phải do đầu tư nước ngoài trực tiếp đem lại, cũng không phải chỉ do

chuyển nhượng công nghệ nước ngoài (technology licencing), mà phần lớn do nhập khẩu máy móc từ đó gỡ ra để học (reverse engineering - kỹ thuật đảo ngược). Hàn Quốc rất ít khi mua nguyên nhà máy (nước ngoài xây dựng xong rồi đưa chìa khóa – turnkey plant construction). Chính sách của Hàn Quốc thành công vì khả năng hấp thụ công nghệ (technological absorption and acquisition) của người Hàn Quốc rất cao. Chính ở đây có vai trò trợ giúp trực tiếp rất mạnh của chính phủ. Trong quá trình học hỏi, hấp thụ và phát minh công nghệ ta nên để ý là trong trường hợp Hàn Quốc có sự đóng góp quan trọng của sinh viên du học trở về làm việc đem theo “know how” cả trong hai lĩnh vực kỹ thuật và chính sách. Việt Nam rất cần học bài học này vì hiện Việt Nam có một số rất đông Việt kiều có trình độ cao hiện không được sử dụng trong nước. Về phát triển “know how” và phát triển thị trường, Hàn Quốc đã lập những công ty ở nước ngoài để làm trung gian, đây cũng là kinh nghiệm Việt Nam đã chưa tìm cách sử dụng hữu hiệu vì tiếp thị nước ngoài của Việt Nam hiện vẫn còn thô sơ phần nhiều do những nhà xuất khẩu tự lo lấy, và tự mình tạo ra mạng lưới khách hàng.

Để tạo ra khả năng nền công nghiệp như ngày nay, Hàn Quốc đã phải trải nghiệm qua ba thời kỳ thay đổi, nhưng tập trung vẫn có ba điểm căn bản: thứ nhất là phát triển bằng con đường xuất khẩu, thứ hai là sự can thiệp rất mạnh của chính phủ vào phát triển công nghiệp bằng cách tạo ra một nền công nghiệp bản xứ mạnh mẽ, hỗ trợ tài chính và tinh thần (nhà xuất khẩu thành công được tuyên dương công trạng công khai như nhà đầu tư nước ngoài), và thứ ba có lẽ là quan trọng nhất là quyết tâm (commitment) của chính phủ và toàn dân, từ trên xuống dưới, cùng nhau lấy sự mở mang công nghiệp để phát triển quốc gia như là lẽ sống của mọi người. Những giai thoại về lãnh đạo Hàn Quốc trong vấn đề đẩy mạnh xuất khẩu cho thấy sức mạnh của quyết tâm. Thí dụ trong chiến dịch đẩy mạnh xuất khẩu bắt đầu từ thập niên 1960, ngay cả quân đội Hàn Quốc tham chiến ở miền Nam cũng có nhiệm vụ chú ý đến thị trường ở miền Nam Việt Nam để Hàn Quốc có thể tham dự đấu thầu ở Việt Nam khi thích hợp. Tổng thống Park Chung Hee đích thân theo dõi việc thực thi kế hoạch phát triển kinh tế. Ở đây ta cần để ý đến vai trò thiết yếu của guồng máy công chức Hàn Quốc: Kế hoạch phát triển đã được thi hành bởi một guồng máy công quyền hữu hiệu, có thể một phần vì tinh thần tự giác lâu nay của người Hàn Quốc và một phần do sự lãnh đạo khéo léo gây nên nguồn cảm hứng cho người công chức vốn ít hăng hái như ta biết ở những nước khác. Guồng máy công quyền hữu hiệu này đã tạo ra sự hợp tác giữa hai khu

vực công tư chặt chẽ và vì vậy không có vấn đề công sở hành chính gây trở ngại cho tư doanh mà thực sự là hỗ trợ kinh doanh. Xuất khẩu chủ yếu là do tư doanh, và chính phủ chỉ viết ra “kịch bản” của sách lược và tư nhân cùng với công chức thực hiện sách lược.

Chính sách đẩy mạnh xuất khẩu bằng mọi giá chỉ thực sự thực hiện từ đầu thập kỷ 1960 sau khi từ bỏ chính sách thay thế nhập khẩu (import substitution) của 10 năm trong thập kỷ 1950 (1953-1963). Xuất khẩu của Hàn Quốc đã thực sự “bùng nổ” trong thời kỳ này, tăng 40% mỗi năm, đưa tổng sản lượng quốc gia (GDP) lên mức tăng trưởng gần 10% mỗi năm. Ta cần lưu ý là Hàn Quốc cũng như những “nước con hổ” đã có được cơ may vì đây cũng là thời kỳ thương mại quốc tế phát triển nhất xưa nay. Thời kỳ này nay không còn nữa. Hàn Quốc khi đó đã hỗ trợ xuất khẩu bằng đủ mọi cách, kể cả phá giá tiền tệ 100%, giúp rất nhiều cho doanh nghiệp xuất khẩu. Trợ cấp đủ loại cho xuất khẩu như giảm thuế thu nhập, tín dụng ưu đãi, giảm giá điện nước v.v... Những trợ giúp này ước lượng bằng 30% trị giá hàng xuất khẩu,<sup>54</sup> không kể ảnh hưởng của sự giảm giá của tỷ giá thực tế (real exchange rate) 29% do phá giá tiền tệ để khuyến khích xuất khẩu như đã nói trên. Cũng nhờ có trợ cấp trực tiếp và gián tiếp mà hoạt động xuất khẩu rất có lợi khiến cho giới kinh doanh tiếp tục con đường xuất khẩu và không muốn trở lại sản xuất hàng để thay thế hàng nhập khẩu trong chế độ bảo hộ mậu dịch nữa. Đây có thể là bài học quan trọng có thể rút ra từ sách lược xuất khẩu của Hàn Quốc: một chính sách hỗ trợ nhất quán, liên tục và ổn định cho doanh nhân.<sup>55</sup>

Chính sách công nghiệp của Hàn Quốc. Sách lược chung của Hàn Quốc là đẩy mạnh xuất khẩu bằng mọi giá, nhưng đồng thời cũng xây dựng một chính sách công nghiệp. Hai chính sách này phối hợp với nhau đã tạo nên một nền kinh tế cường thịnh như ngày nay của Hàn Quốc. Nếu Hàn Quốc chỉ chú trọng xuất khẩu mà không lo tạo dựng một nền tảng công nghiệp tiên tiến thì có lẽ ngày nay Hàn Quốc cũng chỉ đạt tới mức một nước có thu nhập trung bình như Việt Nam và chắc đã không ra khỏi “cái bẫy của nước có thu nhập trung bình” (middle income trap, xem chương VII về vấn đề này). Việt Nam đã chỉ học được ở Hàn Quốc việc đẩy mạnh xuất khẩu (nhưng không cùng một tính cách), và không học được chính sách tạo dựng một nền tảng công nghiệp của Đại Hàn. *Có thể nói đẩy mạnh xuất khẩu chỉ là một thành phần của sách lược công nghiệp hóa của Hàn Quốc.* Chính sách công nghiệp của Hàn Quốc hướng vào việc tăng cường nhanh chóng khả năng kỹ thuật và công nghệ của



Hàn Quốc, để xây dựng một nền tảng công nghiệp (industrial base) vững chắc. Đường lối này nhấn mạnh vào hai yếu tố, một mặt phát triển “công nghiệp bản xứ” (phát huy nội lực như cách nói thường nghe ở Việt Nam), một mặt chỉ mua những phần công nghệ nào Hàn Quốc không có khả năng, chớ ít khi mua trọn gói như đã nói trên. Điều này vừa khuyến khích chuyên gia trong nước học hỏi theo cách kỹ thuật lật ngược (reverse engineering), vừa rẻ hơn mua trọn gói. Nhiều nước trong đó có Việt Nam đã không chú ý việc xây dựng một nền tảng công nghiệp gồm chủ yếu là công nghiệp kỹ thuật (engineering industries),<sup>56</sup> cải tiến công nghiệp luyện kim, và xây dựng công nghiệp phụ trợ (supporting industries) để từ đó xây dựng những ngành công nghiệp khác nhau, mà chỉ phát triển những ngành đang có thị trường để trước mắt có thể thấy mức tăng trưởng công nghiệp cao nhưng thiếu căn bản.

Sự thành công của Hàn Quốc cũng có đặc điểm là chính phủ can thiệp rất mạnh vào sự hình thành của công nghiệp tư nhân. Chính ở điểm thứ ba này, vai trò can thiệp của chính phủ đã gây tranh cãi rất nhiều trong cũng như ngoài nước vì nó đi ngược với xu hướng của thời đại là giảm nhẹ vai trò của nhà nước. Tuy nhiên cần hiểu rõ là Hàn Quốc không chủ trương phát triển công nghiệp bằng khu vực quốc doanh. Lại nữa chính sách bảo hộ mậu dịch để thay thế hàng nhập khẩu chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn, và đưa đến sự thất vọng khi công nghiệp nặng và hóa chất của Hàn Quốc được xây dựng trong một hàng rào thuế quan bảo hộ đã thất bại.

Chính sách của Hàn Quốc cũng luôn thay đổi cùng với thời gian thử nghiệm nên không thể là một “mô hình” đơn giản để có thể dễ sao chép. Chính sách của Hàn Quốc, nhất là sự gắn bó keo sơn chính phủ-tư nhân trong thời kỳ đầu có thể có hiệu quả ở nước này nhưng không thích hợp cho nước khác, chủ yếu vì: một là những nước khác không có bộ máy hành chính mạnh và hữu hiệu như Hàn Quốc, và hai là không có sự hợp tác chặt chẽ giữa khu vực tư doanh và chính phủ hướng tới những mục tiêu lớn của quốc gia như Hàn Quốc. Nhiều quốc gia Đông Nam Á đã muốn thử nghiệm mô hình Hàn Quốc, nhưng đã phải bỏ ý định vì những lý do trên.

## **Phần 2: Lịch sử phát triển**

Phần 2 của Phụ lục này tóm tắt các giai đoạn phát triển của Hàn Quốc. Bước đi của Hàn Quốc thực ra không phải là một khuôn mẫu đơn giản mà trải qua nhiều giai đoạn với chính sách khác nhau. Sự “thần kỳ” của Hàn Quốc cũng đã trải nghiệm gian nan kể cả thất bại về sách lược công nghiệp nặng.

Hàn Quốc là một nước nghèo tài nguyên với chừng 30% đất nông nghiệp có thể trồng trọt được, và đây cũng là một lý do khiến Hàn Quốc muốn phát triển cần nhìn ra ngoài, cần có công nghiệp sản xuất để bán ra ngoài.

### **Giai đoạn 1: Ổn định vi mô và thay thế hàng nhập khẩu (1953-1963)**

Giai đoạn 10 năm sau khi độc lập dưới sự lãnh đạo của Tổng thống Lý Thừa Vãn (Syngman Rhee), với chủ trương tự chủ kinh tế, đề cao nội lực, chống Nhật, chống vay mượn nước ngoài, Hàn Quốc đi vào con đường bảo hộ sản xuất nội địa để thay thế hàng nhập khẩu; Xuất khẩu thời kỳ này chỉ vào khoảng 1% GDP. Khuynh hướng này cũng là khuynh hướng chung của những nước mới giành độc lập ở châu Á. Cùng với chính sách này Hàn Quốc phải ổn định vi mô vì lạm phát lên cao sau nội chiến.

### **Giai đoạn 2: Hướng về xuất khẩu (1964-1971)**

Mười năm thử nghiệm đã cho thấy chính sách tự lực, tự cường và bảo hộ không thể thành công vì một mặt thị trường trong nước nhỏ bé mặt khác không đủ vốn để sản xuất máy móc thiết bị, trừ máy móc thiết bị thô sơ chỉ đủ để sản xuất hàng tiêu dùng đơn giản. Đây cũng là tình trạng kinh tế và công nghiệp ở miền Nam Việt Nam khi đó và cũng bắt đầu nhận ra nhu cầu phát triển xuất khẩu, nhưng chiến tranh đã là trở ngại lớn cho việc thực hiện các chính sách phát triển. Ở Hàn Quốc lúc này viện trợ Mỹ sau chiến tranh cũng giảm bớt khiến Hàn Quốc cần thay đổi chính sách để tự cứu mình. Ba chính sách quan trọng là phá giá tiền tệ 100% để tăng tính cạnh tranh của sản phẩm xuất khẩu và tự do hóa thương mại quốc tế (giảm thuế quan và bãi bỏ quota), đồng thời tăng lãi suất huy động có lúc lên đến 30%. Xuất khẩu của Hàn Quốc vì thế gia tăng đột biến, và mức tiết kiệm tăng từ 3% đến 15%. Nhiều biện pháp hỗ trợ trực tiếp cho xuất khẩu, trợ cấp trực tiếp, tín dụng lãi suất thấp, giảm giá điện nước cho doanh nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu, hoàn thuế hải quan cho thiết bị và nguyên liệu dùng cho xuất khẩu. Chính sách này đã thay đổi cơ cấu của kinh tế quốc dân, tỷ lệ nông nghiệp giảm, công nghiệp tăng lên. Xuất khẩu hàng công nghiệp tăng từ 27% lên 86% tổng lượng xuất khẩu, đưa GDP tăng từ 8%-10% mỗi năm trong thời kỳ này.

Nhưng ta cũng nên nhớ sự thành công của Hàn Quốc trong thời kỳ này cũng nhờ một phần quan trọng vào một số yếu tố nội tại và khách quan mà nhiều nước sau này không có.

Về nội bộ, mặc dầu nghèo tài nguyên thiên nhiên nhưng dân tộc Hàn rất kỷ luật và có trình độ học vấn tương đối cao điều này rất thích hợp cho việc đào tạo nhân công công nghiệp cần có học vấn tối thiểu và một tinh thần công



nghiệp đòi hỏi kỹ thuật cao. Về mặt khách quan, Hàn Quốc đã đẩy mạnh xuất khẩu vào lúc thương mại thế giới đang phát triển từ cuối thập kỷ 1960 và đạt mức độ rất cao sau này trong thập kỷ 1980.

### **Giai đoạn 3: Công nghiệp nặng (1971-1979) thất bại**

Với sự hồ hởi thành công về xuất khẩu trong nửa sau của thập kỷ 60, Hàn Quốc bước sang thập kỷ sau với chính sách công nghiệp nặng, nhằm vào những ngành cho là có thể mạnh, phần nào bắt chước Nhật Bản trước đó. Chính phủ hướng tín dụng vào các *chaebol* để phát triển công nghiệp nặng như đóng tàu, kim loại ngoài sắt thép, máy móc thiết bị, ngành hóa dầu, và tất nhiên có xe hơi là những ngành ưu tiên. Tới đây ngoài sự làm nger cho độc quyền, hàng rào quan thuế được dựng lên trở lại để bảo vệ công nghiệp nặng mới thành lập, đồng thời bắt đầu thiết lập những trung tâm nghiên cứu lớn và đúng nghĩa để hỗ trợ công nghiệp nặng.

Mới đầu chính sách này có vẻ đưa đến thắng lợi về phương diện vi mô; thu nhập tính theo đầu người tăng lên gần 10% và xuất khẩu cũng tăng từ 11% GDP đến 31% GDP. Nhưng rồi sự thành công không lâu bền vì một mặt phát triển quá nhanh, kinh tế quá nóng gây ra lạm phát cao 21%, hối suất tăng làm giảm sức cạnh tranh của xuất khẩu; đầu tư quá lớn cho công nghiệp nặng đã làm cho công nghiệp nhẹ dựa vào nhân công rẻ để xuất khẩu trở nên thiếu vốn, mất sức cạnh tranh để cuối cùng xuất khẩu suy giảm mạnh. Sau đó Tổng thống Park Chung Hee bị ám sát, tiếp theo là cú sốc vì giá dầu tăng, suy thoái kinh tế, mất mùa, đưa đến suy giảm mức tăng trưởng xuống số âm -5% lần đầu tiên sau hai thập kỷ.

### **Cuối cùng: Bãi bỏ sách lược công nghiệp nặng, bãi bỏ bảo hộ, quay về xuất khẩu (1980 cho đến nay)**

Tình trạng nói trên khiến chính phủ thay đổi chính sách một lần nữa, một mặt từ bỏ công nghiệp nặng, khôi phục xuất khẩu hàng công nghiệp nhẹ, mặt khác bãi bỏ chính sách bảo hộ và trở lại tự do hóa mậu dịch quốc tế. Tất cả thực hiện cùng với các biện pháp ổn định vi mô, với sự kiểm soát lạm phát bằng cách giới hạn tín dụng và khối tiền tệ, thi hành chính sách tiết kiệm khắc khổ (kiểm soát mức tăng trưởng chi tiêu công) nhờ vậy mức lạm phát đã từ 34% giảm xuống còn 2%-3% trong ba năm (1979-1982). Lúc này Hàn Quốc cũng rất may mắn do yếu tố khách quan khi thương mại quốc tế bùng nổ trong thập kỷ 80 khiến cho xuất khẩu của nhiều nước châu Á gia tăng đột biến và đã góp phần tạo ra “kỳ tích kinh tế châu Á” như cách nói của các nhà nghiên cứu. Nhờ sự thay đổi chính sách; kinh tế đã phục hồi từ đầu thập kỷ 80 với mức

tăng trưởng 7% vào năm 1981 mặc dầu kinh tế thế giới suy thoái. Những năm sau tăng trưởng vẫn ở mức cao từ 5% (1982) tới 12% (1983) cho tới ngày nay.

Hàn Quốc đã bước vào kỷ nguyên của một nước phát triển từ lâu nhờ hiệu ứng tổng hợp của những sách lược thực hiện trong nhiều thập kỷ trước, kể cả việc thành lập công nghiệp nặng, sự thành lập các *chaebol* mà hệ quả còn nghiêm trọng cho đến ngày nay. Sang thế kỷ mới, kinh tế Hàn Quốc đã có dấu hiệu khó khăn.

### *Những điểm chính của chính sách Hàn Quốc*

Ta đã thấy chính sách của Hàn Quốc không đơn giản hay nhất quán mà đã trải qua những giai đoạn chính sách khác nhau. Điều này có nghĩa rằng ta cần nhận ra những chính sách nào thực sự đã dẫn đến sự thành công để đưa Hàn Quốc trở thành nước công nghiệp hàng đầu như ngày nay.

1. Chính sách của Hàn Quốc chủ yếu là hướng về xuất khẩu để phát triển công nghiệp, mặc dầu đã có một giai đoạn chính sách này bị xao lãng vì tập trung vào công nghiệp nặng. Đồng thời có chính sách xây dựng một nền tảng công nghiệp với chính sách phát triển công nghệ bản xứ như ta thấy hiện nay.
2. Để thành công trong chính sách xuất khẩu, Hàn Quốc không những đã áp dụng mọi chính sách khuyến khích và hỗ trợ đủ loại, mà quan trọng nhất là đã nâng chính sách này thành quốc sách, thành sách lược quốc gia, với sự chú trọng đặc biệt của giới lãnh đạo cao cấp nhất, của chính tổng thống. Tổng thống Park Chung Hee đã thường chủ tọa phiên họp hàng tháng để kiểm tra tình hình xuất khẩu và chỉ đạo giải quyết các vướng mắc. Chính phủ đặc biệt đề cao vai trò của khu vực tư doanh, vinh danh sự thành công của những cá nhân đã đạt thành tích cao về xuất khẩu.
3. Để thực thi chính sách phát triển, chính phủ Hàn Quốc đã nhận ra vai trò quan trọng của guồng máy công chức và đã cải cách guồng máy từ gốc rễ để xóa bỏ sự trì trệ vốn có của công chức. Vai trò của công chức đã được nâng cao về uy tín bằng cách bài trừ tham nhũng triệt để, đào tạo được lớp công chức mới với điều kiện tuyển dụng gắt gao,<sup>57</sup> đồng thời tăng lương khiến cho công chức tự cảm thấy hãnh diện là người góp phần phát triển quốc gia. Công chức Hàn Quốc ngày nay có thể tương tự như công chức trong guồng máy “civil service” mà nước Anh đã đào tạo và để lại sau khi trao trả độc lập cho các thuộc địa, đó là một tầng lớp rất

được ưu đãi và có thực tài đã giữ cho cơ cấu chính quyền vững vàng dù có đổi thay chính phủ luôn luôn vì chế độ đại nghị.

4. Để có thể trở nên một cường quốc kinh tế, Hàn Quốc ngoài sự tăng tốc xuất khẩu trong những năm đầu để phát triển từ một nước kém mở mang trở nên một nước có thu nhập trung bình, đã nhìn xa trông rộng hướng tới một nước phát triển với thu nhập cao như hiện nay bằng cách xây dựng một nền tảng công nghiệp (industrial base) mà chủ yếu là chính sách công nghệ bản xứ với sự trợ giúp của kỹ thuật nước ngoài. Đây chính là bài học để làm sao có thể tránh rơi vào cái bẫy của nước có thu nhập trung bình như Việt Nam ngày nay (xem chương VII) đang phải đối mặt.

### **Con đường trước mặt của Hàn Quốc**

Hàn Quốc đã vượt qua trạng thái của nước có thu nhập trung bình và trở thành một nước phát triển nên con đường trước mặt không giống với những nước vừa đạt được mức thu nhập trung bình như Việt Nam. Hàn Quốc hiện đang phải đối mặt với nhiều vấn đề của nước phát triển, đó là làm sao giữ được mức phát triển cao trong bối cảnh của một thế giới nhiều thay đổi với sự đe dọa suy thoái toàn cầu sẽ trở lại, trong khi sách lược phát triển bằng xuất khẩu đã dùng trong nhiều thập kỷ nay không còn hiệu quả vì thế giới đã thay đổi với sự cạnh tranh của nhiều nước mới nổi. Những bài học của Hàn Quốc có ích cho Việt Nam không nặng về những điều chỉnh sách lược hiện nay của Hàn Quốc để đối phó với tình hình mới mà là những kinh nghiệm Hàn Quốc đã trải qua để tiến tới một nước phát triển như hiện nay.

## *Chương VII.*

# **ĐỂ TRỞ THÀNH MỘT NƯỚC PHÁT TRIỂN: LÀM SAO TRÁNH ĐƯỢC CÁI BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH?**

Việt Nam muốn trở thành một nước công nghiệp hóa vào năm 2020 tức là trong vòng 10 năm. Đây là một tham vọng không thực tế về mốc thời gian. Dù sao mục tiêu đề ra không quan trọng bằng quy trình sẽ như thế nào để trở thành một nước công nghiệp hóa hay một nền kinh tế phát triển.

Trở thành một nền kinh tế phát triển về phương diện tăng trưởng là phải vượt qua tình trạng mức thu nhập trung bình như hiện nay, tức là ra khỏi cái “bẫy của nước có thu nhập trung bình” (middle income trap). Đây là một việc rất khó khăn; nhiều nước đạt tới mức thu nhập trung bình từ lâu ở trong vùng như Thái Lan (trên 5.000 USD), Malaysia<sup>58</sup> và ở những châu lục khác như Nam Phi, Brazil (trên 10.000 USD) mà vẫn chưa ra khỏi được cái bẫy của nước có thu nhập trung bình. Khi bắt đầu phát triển nhờ vào nhân công rẻ mức tăng trưởng có thể tăng rất nhanh, sau đó sẽ chậm lại vì giá lao động lên cao và sản xuất dùng nhiều yếu tố đầu vào (input, đầu tư cho máy móc thiết bị) mà không tăng hiệu năng (efficiency) sẽ tới lúc thu lợi (return) suy giảm (diminishing return) nếu không có tiến bộ kỹ thuật để tăng năng suất. Điều này dẫn đến tình trạng không cạnh tranh được với các nước nhân công rẻ khác (hiệu ứng “nutcracker” ý nói bị kẹt trong vỏ cái hạt dẻ). Đó là lúc rơi vào tình trạng trì trệ ở mức thu nhập trung bình. Theo Ngân Hàng Thế Giới, những nước rơi vào cái bẫy mức thu nhập trung bình thường có đặc điểm là mức đầu tư sẽ giảm, tăng trưởng công nghiệp giảm, công nghiệp không đa dạng và thị trường lao động không năng động. Đây chính là kịch bản Việt Nam có thể sẽ tiến tới. Nhiều nước đang tìm cách ra khỏi cái bẫy mức thu nhập trung bình và Việt Nam cần học tập để rút kinh nghiệm<sup>59</sup> thay vì ngủ yên trên những thành tựu thật ra là khá phù du.

Trong trường hợp Việt Nam, sách lược thích hợp để có thể vượt lên trên mức thu nhập trung bình là tăng năng suất, tiến sâu vào “chuỗi giá trị” sản xuất công nghiệp. Để thực hiện sách lược này cần làm tốt ít nhất ba việc đó là: gấp rút tăng cường chính sách giáo dục và nhân lực chuyên môn, điều chỉnh gấp chính sách đầu tư nước ngoài và đồng thời xây dựng công nghiệp

phụ trợ. Để ra khỏi cái bẫy thu nhập trung bình, ưu tiên cấp bách nhất là giáo dục. Đây là trường hợp đặc biệt của Việt Nam phải đi trở lại những bước cơ bản về giáo dục trong khi các nước trong vùng trước khi tiến tới mức thu nhập trung bình đã có một nền giáo dục tương đối tốt, trong khi nền giáo dục Việt Nam hiện cần cải thiện từ căn bản (xem dưới đây).

Việt Nam nếu không làm gì để thay đổi định chế và chính sách như nói trên, kinh tế vẫn có thể tăng trưởng nhờ đầu tư nước ngoài nhưng sẽ ở mãi là nước có thu nhập trung bình như phần lớn các nước Đông Nam Á ngày nay. Trong điều kiện lý tưởng những bước nói trên có thể thực hiện cùng một lúc. Cải thiện giáo dục với tình trạng quá đáng hiện nay có thể khó làm nhanh và đây có thể là rào cản lớn nhất để Việt Nam không ra khỏi được cái bẫy của nước có thu nhập trung bình trong một thời gian dài.

### **1. Giáo dục**

Giáo dục là trở ngại lớn nhất cho Việt Nam để có thể trở nên một nước công nghiệp phát triển. Giáo dục ngày nay không đáp ứng được nhu cầu nhân lực chuyên môn cho một nền công nghiệp trưởng thành và tiên tiến. Về mặt xã hội, giáo dục ở Việt Nam đang là mối lo của hầu hết các gia đình có con em đang đến trường: đó là một nền giáo dục kém chất lượng về đào tạo và không có hướng đi rõ ràng. Việc thay đổi chương trình sau đổi mới đã chỉ có kết quả tương đối về mặt nội dung chương trình học ở một số ngành nhưng sự thực hiện vẫn chưa có kết quả và người tốt nghiệp vẫn chưa thích hợp với nhu cầu nhân lực của nền kinh tế đổi mới. Nạn thất nghiệp của “người có học” hiện ngày càng là vấn đề nan giải. Hướng đi chung của giáo dục vẫn còn lúng túng thay vì cần hướng đến một nền giáo dục có tính cách nhân bản, khoa học và khai phóng như đã có thời được áp dụng. Thật sự những tiêu chuẩn này cũng chỉ là hướng đi thông thường của những nền giáo dục của các nền dân chủ trên thế giới dưới những tên gọi khác nhau nhưng chủ yếu vẫn là nhằm giáo dục học sinh không quên những giá trị truyền thống đích thực và lịch sử lâu đời của dân tộc, khuyến khích việc tìm hiểu những luồng tư tưởng trên thế giới (khai phóng), không bảo thủ, độc tôn và cũng không lai căng và lấy sự nâng cao phẩm chất con người làm căn bản (nhân bản).

Khó khăn chính của giáo dục Việt Nam từ bao lâu nay có thể thấy ở mọi cấp, người đi học rất nhiều nhưng chất lượng đào tạo thì rất kém so với các nước trong vùng cũng như trên thế giới. Kết quả là học sinh tốt nghiệp nhiều khi không đủ khả năng để học đại học. Ở bậc trung học, sự đua tranh thành tích giữa các trường đã khiến bỏ qua việc đào tạo toàn diện cho thiếu niên và

chỉ chú trọng vào việc luyện thi, nhất là ở cấp trung học đã gây ra nhu cầu học thêm dạy thêm trái với tinh thần sư phạm cân bằng. Đây chính là cách giáo dục có tính cách từ chương, không khuyến khích khả năng sáng tạo nên người tri thức. Chỉ số sáng tạo toàn cầu CII (global innovation index) của Việt Nam đã rất thấp vào năm 2011 ở mức 51 trong số 125 nước được điều tra, đến năm 2012 lại tụt xuống 76 trong số 141 nước điều tra. Điều trái ngược là học sinh Việt Nam đi du học thì học rất giỏi mà học ở trong nước lại không phát huy được đặc tính này. Một cách để nâng cao trình độ của giáo dục Việt Nam về phương pháp cũng như về chương trình học là mở rộng cửa để cho các trường nước ngoài đến Việt Nam và điều này sẽ khuyến khích các cơ quan chức năng và các trường Việt Nam phải thay đổi.

Để phát triển công nghiệp, giáo dục Việt Nam đang phải đối mặt với ba nhược điểm có liên quan với nhau: giáo dục kỹ thuật hiện không đáp ứng được ngay nhu cầu về nhân lực có kỹ năng thích hợp và sẽ không có đủ chuyên gia có trình độ để hấp thụ, thủ đắc và phát triển công nghệ cao cũng như “công nghệ cũ”, thứ hai là giáo dục bậc trung học rất lỗi thời không làm nền tảng cho đào tạo đại học tiên tiến để đáp ứng công nghiệp tiên tiến và thứ ba là việc đào tạo ở đại học còn rất nhiều khó khăn và có vẻ như các chương trình cải tiến đã không thể thực hiện mau chóng.

Đã có rất nhiều nghiên cứu về tình trạng giáo dục đại học<sup>60</sup> vì vậy phần này chỉ tóm tắt những vấn đề chung và một vài giải pháp khả thi. Có ba vấn đề chính là quản trị, chương trình học cách giảng dạy, và thứ ba là chất lượng và trình độ của giảng viên. Giải pháp cho vấn đề quản trị là đi đến phân quyền cho các đại học để từng bước trở nên tự trị. Vấn đề đã được nghiên cứu rất nhiều và cũng chính là chính sách của chính phủ với sự khuyến khích của Ngân Hàng Thế Giới và các tổ chức quốc tế khác. Hai khó khăn của việc này là khả năng tự tài trợ giới hạn của các đại học và khả năng quản trị của giới lãnh đạo đại học lâu nay đã chỉ quản lý theo lối cũ: đó là làm theo chỉ thị từ trung ương về mọi vấn đề kể cả chương trình đào tạo, cách tuyển sinh và ngân sách thì do nhà nước cung cấp. Ngân Hàng Thế Giới đã có hai dự án để hỗ trợ giáo dục đại học Việt Nam, với dự án thứ hai vẫn đang thực hiện nhưng sự tiến bộ vẫn chậm chạp không sớm nhìn thấy kết quả.

Ở bậc đại học và nghiên cứu, một nhà giáo dục có uy tín trong nước<sup>61</sup> đã chỉ ra rằng Việt Nam đã dùng các chỉ tiêu tiến sĩ, “phong hàm”, tuyển lựa các công trình nghiên cứu khoa học không giống chút nào với các tiêu chuẩn trên

thế giới, và đề nghị cải cách giáo dục nói chung cần làm toàn diện không thể làm cục bộ. Với cung cách làm việc như vậy Việt Nam sẽ không thể có những người tốt nghiệp đủ trình độ để đi vào nghiên cứu trong khuôn khổ một tổ chức “nghiên cứu và phát triển” (R&D) rất cần cho việc tăng năng suất hiện rất thấp (xem chương VI trước). Thật ra việc cải cách toàn diện là điều ai cũng cảm thấy vì nhược điểm tràn lan khắp các lĩnh vực của giáo dục; việc đào tạo đại học thiếu tiêu chuẩn từ lâu ai cũng rõ và từng gây ra tai tiếng cho Việt Nam với sự cấp phát bừa bãi học vị tiến sĩ ngay cả trong giới viên chức nhà nước khiến giới tri thức Việt Nam với bằng cấp trong nước ít được coi trọng. Trong khi ấy số sinh viên đại học mỗi năm một tăng (hiện nay hơn một triệu) và số đại học mở càng nhiều (gần 400 trường hiện nay) nhưng lại thiếu đội ngũ giảng viên có khả năng.

Khó khăn nhất về chương trình học và đội ngũ giảng viên là ở lĩnh vực khoa kinh tế tài chính. Ở các ngành khoa học tự nhiên và chính xác những môn học cũng như khả năng giảng viên phần lớn vẫn còn thích hợp vì các ngành này đều tương tự nhau dù trong hệ thống xã hội chủ nghĩa hay tư bản. Trong ngành kinh tế tài chính (và quản trị kinh doanh, ngân hàng, v.v.) các đại học Việt Nam đã phải bắt đầu lại gần như từ số không về tài liệu giảng dạy cũng như về giảng viên. Tác giả đã có dịp làm việc với một số trường đại học<sup>62</sup> trong các chương trình dạy bổ túc ngắn hạn cho giảng viên kinh tế nên có thể hiểu được những khó khăn của các giảng viên cũng như của nhà trường khi phải chuyển từ kinh tế xã hội chủ nghĩa sang kinh tế thị trường mà giảng viên không được huấn luyện trước.

Hai mươi năm đã qua từ khi đổi mới và lập chương trình mới nhưng tình trạng cũng không khả quan hơn nhiều phần lớn vì không có các chương trình tái huấn luyện đại trà cho các giảng viên, phần khác chương trình gửi đi đào tạo ở nước ngoài chỉ có giới hạn và một số người lại không về nước phục vụ ở chỗ cũ. Giải pháp cho vấn đề này thật ra không khó nếu chính phủ quyết tâm muốn làm: 1) Nhanh nhất là có chính sách thích đáng kêu gọi những người chuyên gia đang làm việc ở nước ngoài hay đã nghỉ hưu “về giúp nước”, và 2) Lập ra một chế độ làm việc đãi ngộ tương đối hợp lý để khuyến khích những du học sinh đã thành tài hồi hương. Miền Nam Việt Nam (Việt Nam Cộng hòa trước 1975) đã từng có chính sách như vậy. Chính nhờ chính sách này mà phần lớn kỹ nghệ ở miền Nam trước đây đã được xây dựng ngay trong thời kỳ chiến tranh, như khu công nghiệp Biên Hòa cũ, nhà máy xi măng Hà



Tiên, bởi các chuyên viên tốt nghiệp và đã làm việc ở Pháp hồi hương trong những năm đầu thập kỷ 60. Hiện thời nhiều sinh viên du học không muốn hồi hương vì trong nước không có điều kiện làm việc thích hợp.

Theo nhận xét của tác giả có dịp tiếp xúc thì biết nhiều nhân tài hiện đang làm việc ở nước ngoài rất mong muốn đóng góp nhưng cảm thấy không được hoan nghênh vì vậy trong thực tế chỉ có một số rất nhỏ, lác đác vài người ở mỗi ngành hiện công tác ở trong nước, nhất là trong ngành đại học lại càng ít. Hình như vẫn có một sự nghi kỵ về lập trường chính trị của chuyên gia người Việt ở nước ngoài. Nếu có được tinh thần cởi mở để kêu gọi chuyên gia hồi hương thì không ít nhân tài đã thành danh ở nước ngoài sẵn sàng về nước làm việc trong khi chờ đợi du học sinh sau khi tốt nghiệp cũng phải nhiều năm sau mới đủ kinh nghiệm để làm việc ở đại học.

Trước đây nhà đầu tư nước ngoài dường như không quan tâm lắm về sự khan hiếm nhân lực chuyên môn vì nghĩ rằng người Việt thông minh chăm chỉ và có học do đó phí đào tạo sẽ thấp hơn ở những nước khác. Intel chắc đã không đầu tư ở Việt Nam nếu nghĩ nhân lực chuyên môn là một trở ngại. Tuy nhiên khoảng ba, bốn năm gần đây, các nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài đã phải đối mặt với việc thiếu nhân lực chuyên môn. Lương bổng cho những chuyên viên này đã phải tăng cao quá mức, không xứng với khả năng đích thực. Vì vậy nhiều nhà đầu tư đã bắt buộc phải thuê người nước ngoài làm kỹ thuật viên hay quản lý ở cấp thấp.

Cũng như nhiều lĩnh vực khác, chính phủ đã biết và từ lâu đã có nhiều chương trình, quyết nghị, đề nghị cải thiện giáo dục,<sup>63</sup> nhưng sự thực hiện chậm chạp gây ra cảm tưởng đây là vấn đề không thể giải quyết vì thế nhiều gia đình khá giả và ngay cả nhiều người trong giới lãnh đạo đã không ngần ngại gửi con em đi học ở nước ngoài ngay từ bậc trung học. Thật là điều đáng lo ngại cho tương lai giáo dục Việt Nam và cũng đáng thương cho tuổi trẻ Việt Nam. Tóm lại việc cải thiện giáo dục như ai cũng biết phải làm từ bậc tiểu học, trung học tới đại học, và cần có một cơ quan theo dõi để công khai nêu rõ kết quả từng năm để thấy trách nhiệm của các cơ quan thi hành chính sách và tìm cách khắc phục thiếu sót. Những quan sát viên hay cơ quan nước ngoài như Ngân Hàng Thế Giới chỉ có thể đề nghị chương trình nhưng việc thực hiện là ở trong tay giới hữu trách trong nước.

## **2. Tiến tới một công nghiệp trưởng thành: công nghiệp phụ trợ và đầu tư nước ngoài**



Đầu tư nước ngoài và công nghiệp phụ trợ là hai vấn đề có liên quan mật thiết với nhau. Công nghiệp phụ trợ là yếu tố thiết yếu để cho nền công nghiệp trở nên trưởng thành và không rơi vào cái bẫy của nước có thu nhập trung bình. Việt Nam hiện không có công nghiệp phụ trợ đáng kể. Công nghiệp của Việt Nam có hai đặc điểm: thứ nhất là phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài như đã nói trên và điều này tự nó không phải là nhược điểm nếu từ đó tiến lên cao trong “chuỗi giá trị công nghiệp” (value chain), tiến sâu vào quá trình sản xuất để tiến tới thiết lập công nghiệp bản xứ; và thứ hai là không có một nền tảng vững chắc.

Nền tảng của công nghiệp Việt Nam là ở nước ngoài, ở Hàn Quốc, Nhật Bản, v.v..., tức là ở những nước đang đầu tư vào Việt Nam. Công nghiệp Việt Nam thực ra chỉ có bề ngoài hào nhoáng với những công xưởng lắp ráp. Việt Nam đã chưa ý thức được sự cần thiết phải xây dựng một nền móng công nghiệp (industrial base) cho mọi ngành công nghiệp mà đã chỉ thiết lập những công nghiệp lẻ tẻ (ad hoc industries). Nền móng công nghiệp là tất cả khả năng kỹ thuật để xây dựng, sửa chữa và duy trì công nghiệp.

Làm sao tránh được cái bẫy thu nhập trung bình là vấn đề đã được một vài nhà nghiên cứu chú ý và câu trả lời đáng chú ý của một tác giả người Nhật<sup>64</sup> nhằm vào nhu cầu thay đổi chính sách với ba điểm: 1) Một phong cách lãnh đạo mới với người đứng đầu chính phủ cần trực tiếp lãnh đạo chính sách công nghiệp, 2) Cần có một đội ngũ chuyên gia kinh tế/kỹ thuật kiểu giống như Hàn Quốc, Malaysia để làm bộ óc và cơ quan theo dõi thi hành chính sách (ban cố vấn của Thủ tướng trước đây như nhận xét của tác giả này là “quá yếu về kinh nghiệm và có lẽ quá già”); và 3) Cần có sự hợp tác mạnh mẽ hơn nữa với nước ngoài không những ở mức độ chính phủ mà còn ở mức độ nhóm tư nhân như các doanh nghiệp nước ngoài là những thành phần có quyền lợi trong chính sách công nghiệp của chính phủ. Quan điểm trên chịu ảnh hưởng của chính sách công nghiệp Nhật Bản và Hàn Quốc với vai trò lãnh đạo mạnh mẽ của người đứng đầu chính phủ và nhấn mạnh vào sự cần thiết phải có một đội ngũ chuyên gia thực sự có tài được đào tạo, đã làm việc hay dạy học ở ngoại quốc. Đây là những đề nghị hợp lý và hiện không được chú ý ở Việt Nam. Một vài nhà nghiên cứu khác cũng đã tiên liệu nguy cơ về cái bẫy thu nhập trung bình của Việt Nam<sup>65</sup> và phần nhiều đều đề nghị các giải pháp tập trung nhằm thay đổi nhiều mặt của chính sách chung như trên. *Riêng trường hợp Việt Nam ngày nay then chốt của giải pháp là ở thay đổi chính sách*

*đầu tư nước ngoài*: đầu tư nước ngoài đã tạo ra một nền công nghiệp có thể nói là ọp ẹp của Việt Nam như hiện nay chỉ gồm có việc lắp ráp hay chế biến theo công thức của công ty mẹ, thì cũng chính đầu tư nước ngoài có thể thay đổi được tình trạng này. Đầu tư nước ngoài đã là động lực chính của phát triển công nghiệp lúc ban đầu, nhưng chính nó cũng là trở ngại cho việc thoát ra khỏi cái bẫy thu nhập trung bình nếu nó vẫn hoạt động theo phong cách và triết lý như hiện nay.

Với sách lược sản xuất của doanh nghiệp đầu tư nước ngoài như hiện nay, Việt Nam chỉ sản xuất được một phần nhỏ hay “một lát mỏng” (slice) trong chuỗi giá trị (value chain) của sản phẩm. Cái “slice” này là việc lắp ráp trong công nghiệp xe hơi xe máy, sản phẩm điện tử, may gia công hàng may mặc. Khi Việt Nam có thể làm chủ được toàn thể chuỗi giá trị sản phẩm mà không cần đến đầu tư nước ngoài là lúc ra khỏi cái bẫy thu nhập trung bình. Cần thay đổi chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài để họ hợp tác với Việt Nam thiết lập công nghiệp phụ trợ để công nghiệp Việt Nam có thể sản xuất và nắm vững được toàn thể quy trình sản xuất, không dừng lại mãi ở một vài lát cắt của chuỗi giá trị như hiện nay. Sự hợp tác thiết lập công nghiệp phụ trợ là điểm chính của chính sách đầu tư nước ngoài. Nắm vững toàn thể quy trình sản xuất từ A đến Z của chuỗi cung (supply chain) rất cần sự hợp tác của nhà đầu tư nước ngoài vì một mình Việt Nam sẽ không thể “tự thân vận động” mà làm được. Trong 10-20 năm sắp tới Việt Nam vẫn cần đầu tư nước ngoài để duy trì mức tăng trưởng và để có thời gian thay đổi chính sách công nghiệp, xây dựng công nghệ phụ trợ. Nhưng sớm muộn sẽ cần ra khỏi sự phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài vì thật ra đầu tư nước ngoài vốn dĩ rất phù du; hiện giờ (2013) Nga và Trung Quốc đang bị đầu tư nước ngoài rút ra, trong khi Ấn Độ và Brazil đầu tư nước ngoài vẫn tiếp tục được đưa vào.

Nếu đầu tư nước ngoài vẫn hoạt động theo cách thức như hiện nay, có thể công nghiệp vẫn phát triển giống như hiện trạng (status quo), GDP và “sản xuất công nghiệp” theo như hiện nay (chỉ là lắp ráp, máy gia công, v.v...) vẫn có thể tăng lên mỗi năm, nhưng công nghiệp vẫn phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài mãi mãi, nền tảng công nghiệp vẫn ở nước ngoài và Việt Nam vẫn tiếp tục chỉ là thị trường tiêu thụ không phải là thị trường sản xuất cạnh tranh. Trong giai đoạn đầu còn phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài, nước sở tại thường không có khả năng thương thuyết để có một chính sách phát triển công nghiệp thích hợp, nhưng khi đã đạt được một kết quả sơ khởi như hiện thời ở Việt

Nam thì đã có thể lực thương thuyết với nhà đầu tư nước ngoài để có một sách lược đầu tư mới có lợi cho cả hai bên.

### 3. Công nghiệp phụ trợ

Mục đích của điều chỉnh luật lệ về đầu tư nước ngoài và thương thuyết là khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài thay đổi hướng đi ở Việt Nam, kể cả chỉ định những ngành công nghiệp đầu tàu mới có liên quan đến công nghiệp phụ trợ, giúp Việt Nam bắt đầu xây dựng một nền tảng công nghiệp. Công nghiệp phụ trợ (supporting industries) là chìa khóa của vấn đề. Công nghiệp phụ trợ nắm giữ đa số vai trò của quy trình sản xuất trước khi lắp ráp là giai đoạn cuối cùng<sup>66</sup> của chuỗi cung (supply chain). Chính đầu tư nước ngoài có thể giúp xây dựng loại công nghiệp này, mặc dầu vì lợi nhuận thường họ không tha thiết. Về lâu về dài doanh nghiệp nước ngoài cũng có lợi khi sử dụng phụ kiện sản xuất ở Việt Nam vì giá thành sẽ giảm nhờ bớt chi phí chuyên chở do phải nhập khẩu như hiện nay. Trong thí dụ công nghiệp xe hơi của Việt Nam hiện nay chỉ là công nghiệp lắp ráp (thường gọi hài hước là công nghiệp vụn bù loong), và nhà đầu tư tuy cam kết sẽ thay thế bộ phận rời theo một lộ trình thời gian nhưng đã không thực hiện từ 20 năm nay. Và họ rất tiện đồ lỗi cho Việt Nam không có công nghiệp phụ trợ, nhưng trong thực tế họ cũng không thực sự muốn giúp cho Việt Nam có công nghiệp phụ trợ vì điều ấy sẽ làm tăng giá trị gia tăng của sản phẩm Việt Nam, và làm giảm lợi nhuận của nhà đầu tư nước ngoài.

Vượt qua giai đoạn lắp ráp sang giai đoạn chế tạo là một thách đố khó khăn như chọc thủng trần nhà bằng kính (glass ceiling) vậy. Nhật Bản đã mất 40-50 năm để đi từ lắp ráp đến giai đoạn sản xuất được toàn bộ sản phẩm. Hàn Quốc tuy nhanh hơn vì học kinh nghiệm của các nước đi trước cũng mất 30 năm. Từ khi bắt đầu lắp ráp xe hơi vào khoảng năm 1960, Thái Lan đã mất 50 năm mới sản xuất được 70% linh kiện thay thế trong kỹ nghệ xe hơi, chỉ có Malaysia đã có thể lắp ráp xe hơi với gần 100% linh kiện trong nước. Tình trạng này đã xảy ra hầu hết các nước ASEAN có công nghiệp xe hơi, và cũng đã xảy ra ở Nam Việt Nam với các dự án lắp ráp xe Toyota, Daihatsu và Scooter Lambretta trước khi thống nhất 1975.<sup>67</sup> Thật ra, khi xin giấy phép làm xe hơi các công ty nước ngoài đã biết rất rõ thị trường Việt Nam quá nhỏ để có thể sản xuất xe hơi cho nên họ chỉ nhằm vào hai mục đích: 1) Xin giấy phép để nhập xe hơi nguyên chiếc bán lấy lời; 2) Đồng thời lắp ráp theo linh kiện nhập, và không cần nghĩ đến giúp Việt Nam sản xuất linh kiện để thay thế

vì đó là chuyện xa vời. Điều này cho thấy cần xem lại chính sách đầu tư lắp ráp xe động cơ (xe máy, xe hơi) đã làm sai từ đầu. Đáng lẽ chỉ nên cho giấy phép hoạt động một số nhỏ xí nghiệp có kế hoạch sản xuất với số lượng lớn đủ cho một thị trường nhỏ như Việt Nam, đồng thời kiểm soát nghiêm ngặt lộ trình thay thế bộ phận rời nhập khẩu bằng bộ phận sản xuất tại Việt Nam. Lẽ tất nhiên điều này tùy thuộc vào việc khả năng của công nghiệp phụ trợ của Việt Nam.

Hiện nay các nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực lắp ráp xe hơi và điện tử cũng đang có khuynh hướng từ bỏ lắp ráp mà nhập khẩu nguyên chiếc vì mức thuế quan Việt Nam sẽ phải giảm theo lịch trình WTO/AFTA khiến cho hàng lắp ráp không còn được “bảo vệ” do đó mức lợi nhuận sẽ giảm. Đây chính là thời điểm thuận tiện để thương thuyết với nhà đầu tư nước ngoài hợp tác thành lập công nghiệp phụ trợ để sản xuất linh kiện trong nước sẽ rẻ hơn linh kiện nhập khẩu như đã thấy ở những nước có công nghiệp phụ trợ (Malaysia, Thái Lan).

Công nghiệp phụ trợ nếu hình thành sẽ giúp Việt Nam có thể sản xuất được xe hơi, xe máy thay vì chỉ lắp ráp. Công nghiệp phụ trợ cũng giúp sản xuất hàng may mặc với thương hiệu Việt Nam với tính cạnh tranh cao như của Hàn Quốc ngày nay (thí dụ áo quần thể thao của Hàn Quốc có chất lượng cao hơn và bán giá cao hơn của các nước phương Tây). Điều cần làm là điều chỉnh luật đầu tư nước ngoài với các ưu đãi cần thiết để nhà đầu tư nước ngoài thấy có lợi trong việc giúp Việt Nam xây dựng công nghiệp phụ trợ riêng và theo đó tạo dựng một nền tảng cho công nghiệp nội địa. Nhóm công nghiệp kỹ thuật (engineering industries) trong đó có công nghiệp cơ khí (mechanical industries) là khu vực quan trọng nhất cần nhanh chóng tăng cường. Công nghiệp cơ khí của Việt Nam không những hãy còn lạc hậu mà cũng chỉ đáp ứng được độ 40% nhu cầu thiết bị đơn giản trong nước.

Để xây dựng một sách lược về công nghiệp kỹ thuật cần trước hết nghiên cứu đánh giá khả năng của ngành công nghiệp kỹ thuật (engineering industries) của Việt Nam hiện thời. Ngân Hàng Thế Giới đã từng tài trợ những cuộc nghiên cứu tương tự ở một số nước<sup>68</sup> trước khi hỗ trợ việc thiết lập công nghiệp phụ trợ. Xây dựng một nền tảng công nghiệp mới với một công nghiệp phụ trợ hiện đại là công việc rất khó khăn. Chưa có nước nào của ASEAN thực sự thành công trong việc này, ngoại trừ Malaysia mới đi được những bước đầu tiên. Thái Lan hiện đang loay hoay ở trong cái bẫy của nước

có thu nhập trung bình mặc dầu đã đi trước Việt Nam 20 năm về phát triển chung. Như đã nói, đây chính là thời điểm thích hợp để Việt Nam bắt đầu điều chỉnh chính sách để khởi sự xây dựng công nghiệp phụ trợ với hy vọng rút ngắn thời gian mà các nước ASEAN đã trải qua.

Vậy để bước sang giai đoạn hai để đưa công nghiệp trở nên trưởng thành cần có những bước:

1. Thay vì chỉ có những tuyên bố về ý chí muốn trở thành một nước công nghiệp phát triển cần có một chính sách cụ thể để thực hiện sách lược phát triển công nghiệp theo hướng tiến tới công nghiệp trưởng thành, đặc biệt là đầu tư cho công nghiệp phụ trợ. Cần có một cuộc đối thoại nghiêm túc với các cơ quan tài trợ quốc tế về sách lược này để xin viện trợ kỹ thuật.
2. Điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài hướng vào mục tiêu hợp tác để tạo dựng nền công nghiệp bản xứ, đặc biệt là công nghiệp phụ trợ để thay thế kỹ nghệ lắp ráp với giá trị gia tăng thấp như hiện nay. Thương thuyết với các nhà đầu tư nước ngoài về sự hợp tác mới tiến tới thiết lập công nghiệp phụ trợ.
3. Gấp rút cải tổ giáo dục để có thể tạo ra một lực lượng nhân lực chuyên môn cao trong cả hai khu vực tư và công đáp ứng nhu cầu xây dựng một nền công nghiệp bản xứ với sự hợp tác của đầu tư nước ngoài. Nếu không thay đổi được tình trạng giáo dục thì không hy vọng đổi mới được công nghiệp, vì sẽ không tạo ra được khả năng hấp thu, thích nghi và làm chủ được công nghệ/kỹ thuật (acquisition, adaptation and mastery) trên đường công nghiệp hóa nhanh chóng.
4. Nhanh chóng tăng cường khu vực tư doanh và thu hẹp quốc doanh để tạo ra những doanh nghiệp công nghiệp lớn đúng nghĩa, có thể bắt đầu đi vào công nghiệp phụ trợ cung cấp linh kiện và máy móc thiết bị cho công nghiệp lắp ráp để tiến tới bao phủ 100% chuỗi giá trị của quy trình sản xuất.
5. Tăng cường hệ thống ngân hàng hiện nay theo hướng giảm bớt số ngân hàng (tăng vốn, v.v...) để các ngân hàng còn lại có thể đủ sức chấp nhận rủi ro cao hơn đối với những dự án lớn tạo nền công nghiệp mới, phục vụ sự hình thành “nền tảng công nghiệp”, với việc thiết lập công nghiệp phụ trợ.

Trong quá trình này quan trọng nhất là đầu tư nước ngoài phải được khuyến khích, ưu đãi nếu hợp tác đầu tư để thiết lập công nghiệp phụ trợ thông

qua đầu tư và chuyển giao công nghệ.

### **Lời kết**

Sự phát triển bùng nổ về công nghiệp của một số nước Á châu đã là một trong hai sự kiện quan trọng của thế kỷ 20; sự kiện kia là sự sụp đổ của Liên Xô và đưa tới việc các nước xã hội chủ nghĩa chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Sự phát triển bùng nổ ở các nước Á châu đã làm cho những lý thuyết phát triển tiệm tiến của những kinh tế gia như Rostow một thời được coi là tư tưởng quan trọng về quá trình phát triển kinh tế trở nên lỗi thời. Cách mạng công nghiệp mà phương Tây phải tiến hành trong hai thế kỷ đã có thể làm ở châu Á trong vài ba thập kỷ. Sự kỳ diệu này làm cho các nước thiếu mở mang tin tưởng vào tương lai công nghiệp hóa có thể không phải là một quãng đường dài hàng thế kỷ. Đầu tư nước ngoài và sự bùng nổ công nghệ thông tin là những sự kiện chưa có trong thời kỳ Rostow đã thu hẹp thời gian từ chuẩn bị đến cất cánh (take off) của mô hình Rostow. Việt Nam là nước có tài nguyên phong phú và có nguồn nhân lực tốt có tiềm năng để vượt qua khỏi cái bẫy của nước có thu nhập trung bình và ra khỏi sự phụ thuộc gần như hoàn toàn vào đầu tư nước ngoài để xây dựng một nền công nghiệp bản xứ trưởng thành có khả năng đứng vững trong một thế giới ngày càng hội nhập và cạnh tranh. Vấn đề chỉ là có một chính sách tốt (chương I) trong một hệ thống chính trị tốt, tiếp tục con đường đổi mới tích cực hơn nữa để hoàn thiện hệ thống kinh tế thị trường (chương II, III, IV, V) không vướng mắc bởi ý thức hệ để nhanh chóng chuyển dịch cơ cấu kinh tế hướng vào công nghiệp (chương VI, VII).

## Phụ lục

# Tầm quan trọng và giới hạn của chính sách, định chế và tài nguyên trong việc công nghiệp hóa. Một số trường hợp điển hình

Những nước không thành công trong phát triển, nhất là phát triển công nghiệp dù đã ở trong nền kinh tế thị trường lâu năm thường có hai loại: một số nước dù có tài nguyên phong phú nhưng có chính sách sai lầm, hoặc không đồng bộ; loại thứ hai là một vài trường hợp do điều kiện thiên nhiên và tài nguyên quá khắt nghiệt. Loại thứ nhất là các nước Nam Á: Pakistan, Sri Lanka, và ngay cả Ấn Độ cho đến khoảng bốn năm gần đây. Trong số này phải kể thêm Myanmar cho đến năm 2012 trước khi đổi mới. Từ lâu ta đã rõ vì sao Myanmar ở trong tình trạng thiếu mở mang lâu dài đến 50 năm mặc dầu có tài nguyên thiên nhiên rất tốt, đa số dân chúng biết chữ, có nhiều chuyên viên trong các cơ quan quốc tế kể cả chức vụ Tổng thư ký Liên hợp quốc U Thant. Cũng như miền Bắc Việt Nam trước 1975, Myanmar đã theo con đường kinh tế tập trung sai lầm dưới danh nghĩa “xã hội chủ nghĩa theo đường lối Myanmar (the Burmese Way to Socialism). Trong kỳ công tác đến Myanmar vào giữa thập kỷ 70, tác giả đã có dịp thấy một đất nước điều tàn hơi giống như miền Bắc nước ta trước khi đổi mới, và những cuộc đối thoại với chính phủ thì rất khó khăn vì quan niệm giáo điều cứng rắn về chủ thuyết của các nhà lãnh đạo.<sup>69</sup> Rất nhiều thí dụ khác cho thấy tầm quan trọng của chính sách; chẳng hạn Philippines và Hàn Quốc vào năm 1950 có thu nhập bình quân theo đầu người ngang nhau, đến năm 1985 thì Hàn Quốc với việc áp dụng chính sách thích hợp có thu nhập gấp bốn lần Philippines.

Bangladesh, Nepal là trường hợp những nước tài nguyên nghèo nàn, Nepal lại nằm sâu trong lục địa không có đường ra biển giống như Lào, trong khi Togo, Jordan và Ethiopia là những nước tài nguyên không đa dạng vì mỗi nước chỉ có một thứ tài nguyên duy nhất nên cũng khó phát triển như cảm tưởng của tác giả khi đi công tác ở những nước này .

Câu chuyện Bangladesh sau đây là một hồi ức cá nhân có thể cho ta hình ảnh của một nước tìm cách phát triển có thể nói là trong thất vọng triển miên vì lạc hậu và đã không thể xóa đói giảm nghèo. Lần đầu tiên đi công tác đến Bangladesh (trong khuôn khổ chương trình Ngân Hàng Thế Giới) vào cuối

thập kỷ 70 của thế kỷ trước, tác giả có nhiệm vụ lập bản phúc trình về tình trạng công nghiệp của nước này và đưa ra các khuyến nghị về chính sách công nghiệp để Ngân Hàng Thế Giới có thể tài trợ với vốn cho vay không lãi của quỹ IDA thuộc Ngân Hàng Thế Giới. Cùng với phái đoàn chuyên viên, tác giả đã rời Bangladesh với một cảm giác vừa buồn thương vì thấy một đất nước nghèo khó, vừa phấn khởi vì nghĩ có thể có cơ hội tham vấn về một chính sách công nghiệp hóa hợp lý cho một đất nước đa số còn làm nông nghiệp, tương tự như miền Bắc Việt Nam hồi đó. Cũng vẫn những cánh đồng lúa rộng lớn, và kỹ nghệ thì thưa thớt và cũ kỹ trong những đô thị tiêu điều. Nhiệm vụ của phái đoàn là tìm ra lợi thế tương đối (comparative advantages) tiềm ẩn của Bangladesh để phát triển công nghiệp cho nước này. Chính sách đề nghị đại cương cơ bản gồm: 1) Giữ vững ổn định vi mô để có thể có những cải cách trong công nghiệp, 2) Phát triển công nghiệp nhẹ, và đặc biệt chú trọng vào công nghiệp nhỏ và trung bình (SMI small medium industries) để tạo việc làm, giảm thiểu thất nghiệp, và 3) Bắt đầu từng bước tự do hóa thương mại quốc tế, với hy vọng tăng chất lượng hàng hóa để phát triển xuất khẩu. Trong quá trình này có hai việc cần làm, thứ nhất là tìm ra “lợi thế tương đối” của Bangladesh, vì từ trước cho đến lúc bấy giờ, công nghiệp của Bangladesh không sản xuất gì đáng kể ngoài sợi gai (làm bao gai). Kỹ nghệ này ai cũng rõ đã không còn là thế mạnh từ khi tìm ra sợi nylon làm bao bì như ta thấy ngày nay. Vậy sợi gai không còn là lợi thế tương đối của xứ này cho nên cần tìm ra đâu là những sản phẩm Bangladesh có thể sản xuất căn cứ vào nhân công rẻ là một thế mạnh của Bangladesh cũng như của tất cả các nước kém mở mang, kể cả Trung Quốc lúc bấy giờ. Hàng năm tác giả cùng với những chuyên gia khác của Ngân Hàng Thế Giới đến Bangladesh để quan sát việc sử dụng tiền cho vay và sự tiến bộ công nghiệp của nước này. Sau đó tác giả được chuyển đi làm công tác ở những nước khác.

Bảy năm sau tác giả lại chuyển về chỗ cũ, và lại được yêu cầu đưa một phái đoàn đi công tác Bangladesh trở lại. Nhiệm vụ của phái đoàn lần này lại cũng vẫn là tìm ra các chính sách thích hợp để phát triển công nghiệp cho nước này. Phái đoàn đến Bangladesh để lại thấy một nền kinh tế giậm chân tại chỗ sau nhiều năm, vẫn một quang cảnh công nghiệp tiêu điều, vẫn còn nhà máy làm bao gai vắng vẻ (vì không bán được, bao nylon đã thay thế), vẫn một nền công nghiệp lạc hậu như trước. Lơ thơ một vài nhà đầu tư nước ngoài đến đầu tư may gia công một số hàng may mặc hàng hiệu cấp dưới để xuất bán ở tầng dưới (basement) – là nơi bày hàng rẻ tiền, thường gọi là budget store –



của vài trung tâm thương mại ở Mỹ. Điều gì đã xảy ra? Trong sự chán nản của các chuyên viên, phái đoàn với sự đồng ý của lãnh đạo đã đi đến quyết định mời một kinh tế gia đại cương (general economist, không chuyên về công nghiệp) và chưa từng từng đến Bangladesh để xem có cách nhìn gì mới không vì các chuyên viên của Ngân Hàng Thế Giới làm việc lâu năm về Bangladesh đã chai lờn không còn biết làm thế nào để giúp một đất nước nghèo nàn, thiên tai liên tục mỗi năm. Bản báo cáo mới là một bộ sách gồm ba tập<sup>70</sup> đi theo hướng tiếp cận cổ điển, khảo sát mọi phương diện tài nguyên, trình độ kỹ thuật đến trình độ văn hóa dân chúng và cuối cùng vẫn chỉ là những khuyến cáo giống như những báo cáo trước đây. Đến nay Bangladesh vẫn vậy, vẫn là một nước thiếu mở mang, rất nghèo, phấn đấu trong thất vọng. Câu chuyện này bao hàm ý nghĩa rằng ngoài khả năng hạn chế của các chuyên viên, phải chăng có những trường hợp một nước có điều kiện kinh tế quá khắc nghiệt sẽ rất khó phát triển và cũng không thể trông vào sự giúp đỡ của bên ngoài về kỹ thuật về tài chính. Nhiều nước ở châu Phi cũng rơi vào trường hợp này và đã không phát triển mặc dầu đã được viện trợ nước ngoài trong nhiều thập kỷ. Sự phát triển ngoạn mục của nước Nhật Bản nghèo tài nguyên hình như không dễ sao chép.

Pakistan, Sri Lanka và cả Ấn Độ trước kia là những nước có chung đặc điểm là đi theo con đường sai lầm tự lực cánh sinh, tự mình phát triển công nghiệp để thay thế hàng nhập khẩu với hàng rào quan thuế cao trong nhiều thập kỷ, không thật lòng khuyến khích đầu tư nước ngoài. Chính sách này trái với chính sách mở cửa, tự do hóa thương mại quốc tế đã áp dụng từ lâu ở các nước Đông Nam Á, tạo nên sự “thần kỳ ở Đông Á” (the East Asia Miracle). Bởi vậy đây là sai lầm về chính sách, có thể nói là nguyên nhân chính của sự thụt lùi của những nước này. Trừ Ấn Độ, những nước nói trên vẫn tiếp tục giữ chính sách này cho đến ngày nay, bất chấp khuyến cáo thường xuyên của Ngân Hàng Thế Giới năm này qua năm khác, và bất chấp diện mạo tốt đẹp hiển nhiên của phần còn lại của châu Á thịnh vượng phần lớn nhờ vào chính sách thích hợp. Tác giả đã làm việc nhiều năm với những nước này, trực tiếp trong chính sách công nghiệp và tài chính, có thể cảm nhận được “chậm tiến về chính trị” đã ngăn cản ý thức sáng suốt của giới cầm quyền. Trong các cuộc trao đổi với Ngân Hàng Thế Giới, luôn có sự chống đối cải cách chính sách, phản ánh sự tin tưởng vào lý thuyết lỗi thời của những năm 60 của thế kỷ trước. Trình độ của giới chức nhiều khi cũng là một yếu tố ngăn cản sự đồng

thuận; ví dụ ở Sri Lanka khi phái đoàn đề nghị nghiên cứu tình hình “bảo hộ hữu dụng” (effective protection), ông bộ trưởng công nghiệp đã không hiểu và trả lời rằng Sri Lanka xưa nay vẫn bảo hộ hàng trong nước rất tốt (với mức bảo hộ - quan thuế / quota – cao), trong khi theo nguyên tắc và khuynh hướng chung là phải hạ thấp mức bảo hộ hữu dụng.

Pakistan là một nước chủ trương bảo hộ hàng nội địa gắt gao, và cũng là nước được coi là thành công trong những năm thập kỷ 60 khi khuynh hướng thay thế hàng nhập khẩu đang được các kinh tế gia phát triển lúc đó cổ võ. Sự theo đuổi khuynh hướng này trong nhiều thập kỷ đã khiến cho Pakistan cũng như các nước Nam Á khác lỡ chuyến tàu xuất khẩu trong thập kỷ bùng nổ thương mại quốc tế 60/70. Vợt tennis bằng gỗ của Pakistan một thời nổi tiếng (thập niên 1950) nhưng không cải tiến vì sản xuất trong hàng rào thuế quan đã trở nên vô dụng trong thập kỷ 70 và không thể xuất khẩu cũng như nhiều sản phẩm khác. Cho đến nay sản phẩm Pakistan không có gì nổi trội ngoài một số hàng may mặc gia công cho những thương hiệu nước ngoài. Tình trạng này ở Pakistan cũng như Sri Lanka cho thấy hậu quả tai hại của chính sách sai lầm.

Sri Lanka, một nước Phật giáo không nghèo tài nguyên nhưng cũng vướng vào quan niệm tự chủ kinh tế cho đến tận ngày nay. Chủ trương này đã phần nào bị trói buộc trong ý thức hệ: nước này trải qua những thời chính trị dân chủ tự do đưa tới thử nghiệm thương mại tự do (thập niên 1970), nhưng nay lại trở lại một chính phủ có khuynh hướng xã hội chủ nghĩa của những năm 1960 kìm hãm sự phát triển tư doanh và tự do thương mại quốc tế. Đầu tư nước ngoài vì vậy cũng bị khựng lại sau mấy năm thịnh vượng. Nội lực nhiều khi chỉ là ảo tưởng đã chứng tỏ sự chậm tiến của Sri Lanka và Pakistan. Chính sách sai lầm đã khiến cho những nước như Pakistan, Sri Lanka đến nay vẫn còn trong tình trạng thiếu mở mang so với các nước ASEAN.

Việt Nam rất may mắn không ở trong số những nước ít tài nguyên, cho nên sự phát triển nhanh hay chậm sẽ tùy ở chính sách sáng suốt hay không; trong ý nghĩa này một chính sách công nghiệp tốt cho Việt Nam để duy trì mức tăng trưởng cao trước hết là cần hoàn thiện và hội nhập vào hệ thống kinh tế thị trường mà chủ yếu duy trì tự do hóa thương mại quốc tế để tăng tính cạnh tranh kinh tế và mở rộng khu vực tư doanh, thu hẹp quốc doanh. Nhược điểm lớn nhất về định chế và chính sách ở Việt Nam là ở việc thực hiện: giới thẩm quyền sau 20 năm học tập và quản lý kinh tế thị trường đã tìm hiểu và chắc chắn đã biết những điều gì cần làm kể cả những vấn đề thảo luận trong tập sách này, nhưng nhiều trường hợp chính sách tốt đã không thực hiện hay không

thi hành đến nơi đến chốn một phần vì thiếu những định chế thích hợp để thi hành, phần khác vì cản trở do thiếu đồng thuận trong nội bộ guồng máy công quyền.

## • *Chương cuối*

# CHÂN TRỜI MỚI

Phát triển kinh tế Việt Nam không phải là việc quá khó khăn như ở một số nước, thí dụ Bangladesh là nước bị thiên tai hàng năm hay Nepal là nước có vị trí địa lý khó khăn. Việt Nam là một vùng đất nhiều tài nguyên, một nguồn tài nguyên cân đối sau thống nhất, với một dân số đọc thông viết thạo và một tinh thần kinh doanh chấp nhận rủi ro truyền lại từ cuộc Nam tiến hai trăm năm trước. Vấn đề còn lại chỉ là cần có một thể chế tốt, một chính sách thích hợp cho sự phát triển. Xưa nay kinh tế bao giờ cũng chịu ảnh hưởng của thể chế chính trị. Những thể chế có tính dung hợp (inclusive institution)<sup>71</sup> như thể chế dân chủ là tốt cho sự phát triển vì nó có khả năng tạo nên sự thay đổi chính sách khi chính sách không thích hợp.

Sự thất bại của kinh tế Liên Xô là một bài học. Liên Xô trước đây đã không cần đến dân chủ mà vẫn có mức tăng trưởng cao, nhất là trong những năm 50, 60 của thế kỷ trước nhưng đời sống dân chúng thì thiếu thốn vì tăng trưởng đã hướng vào những mục đích không nhằm nâng cao đời sống xã hội, mà ưu tiên vào sản xuất để chạy đua vũ trang trong Chiến tranh lạnh. Tình trạng này đã không thể thay đổi trong nhiều thập kỷ vì với một thể chế không dân chủ, dân chúng không có tiếng nói để tạo áp lực thay đổi chính sách cho đến khi thể chế tự nó sụp đổ trong sự bàng hoàng của thế giới. Dân chủ có thể không cần cho sự tăng trưởng của các nước Liên Xô trước đây, nhưng trong kinh tế thị trường, dân chủ rất quan trọng cho sự phát triển ổn định vì nó giúp tạo khả năng điều chỉnh sách lược để luôn đi đúng đường, hướng về một nền kinh tế nhân bản nhằm nâng cao đời sống của đa số.

Trong tinh thần chung này, chính sách thích hợp cho Việt Nam là rà soát lại thể chế để hoàn thiện những lĩnh vực cải cách còn dang dở và hội nhập vào hệ thống kinh tế thị trường sau những bước chuyển đổi quan trọng đầu tiên như xóa bỏ kinh tế chỉ huy, làm sống lại khu vực tư doanh, tự do mậu dịch quốc tế, hội nhập và mở cửa cho nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Thế nào là hội nhập vào hệ thống kinh tế thị trường? Thứ nhất là giải quyết những vấn đề thường gọi là những vấn đề “hậu WTO”, gồm những trở ngại cho đầu tư, thương mại do những trở ngại ở trong nước, những “rào cản bên trong biên giới” (constraints behind the border) như cách nói của WTO. Thứ

hai quan trọng nhất và cũng liên quan đến việc thứ nhất, là tạo ra một thị trường cạnh tranh thực sự trong cả ba lĩnh vực là thị trường yếu tố sản xuất (đất đai, thị trường nhân dụng và thị trường tư bản tức khu vực tài chính), thị trường sản phẩm và thị trường tiêu thụ. Điều này sẽ dẫn tới một “sân chơi” bình đẳng cho mọi nhà đầu tư cũng như tiêu thụ, nghĩa là xóa bỏ mọi rào cản cho khu vực tư, dẹp bỏ độc quyền, đặc quyền, và thu hẹp quốc doanh.

Việt Nam nay đã trở thành một nước có thu nhập trung bình. Con đường cam go nhưng cần phải đi tới là vượt lên trên mức thu nhập trung bình hiện nay, tránh được cái bẫy của nước thu nhập trung bình. Gấp rút tăng năng suất công nghiệp còn thấp hiện nay là điều cốt yếu. Trong tất cả quá trình này cần giữ cho kinh tế vĩ mô luôn ổn định, ít nhất là ổn định hơn những năm qua là điều kiện căn bản.

Nhìn về tương lai thì cải cách và đổi mới giáo dục là ưu tiên cao nhất. Một nền giáo dục được cải cách và đổi mới ngoài việc phục hồi đạo đức công dân là yêu cầu quan trọng nhất để làm căn bản cho sự hình thành một nền công nghiệp trưởng thành và tiên tiến. Để hình thành một nền công nghiệp trưởng thành, việc cụ thể là cần xây dựng nền tảng công nghiệp riêng của Việt Nam hiện còn yếu ớt. Đồng thời cần bắt đầu xây dựng công nghiệp phụ trợ với sự hỗ trợ của đầu tư nước ngoài để cho công nghiệp bản xứ có thể tiến lên cao trong chuỗi giá trị sản xuất. Điều này đòi hỏi sự thay đổi chính sách đầu tư nước ngoài.

Nếu thực hiện được các thay đổi chính sách và định chế thích hợp thì việc đưa nền kinh tế trở thành một nước phát triển không phải là một mục tiêu quá xa vời. “Thành La Mã không thể xây trong một ngày”, là câu nói thường vẫn để chỉ những ước vọng làm gấp những việc cần thời gian nhưng những kỳ tích kinh tế châu Á ngày nay đã làm cho thái độ bi quan này có thể trở nên lỗi thời. Mục tiêu trước mắt ngày nay, của giai đoạn chuyển tiếp này là tích cực mở rộng khu vực tư doanh, thu hẹp quốc doanh. Chính phủ cần thay đổi tư duy về vai trò của nhà nước, bãi bỏ chủ trương lấy quốc doanh làm chủ đạo sau khi quốc doanh đã không chứng tỏ được khả năng này. Thay vì chỉ tìm cách tái cơ cấu quốc doanh, đích nhắm tới là một khu vực tư doanh lớn mạnh với những doanh nghiệp cỡ lớn đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Hành động cụ thể là cần đẩy mạnh tư nhân hóa, không chỉ là cổ phần hóa như từ trước đến nay. Trong quá trình hội nhập vào hệ thống kinh tế thị trường cần chấn chỉnh mọi định chế, hoàn thiện khung luật pháp với nền tư pháp độc lập sẽ giúp đẩy lùi tham nhũng, không những giúp cho đầu tư phát triển lành mạnh

mà cao hơn nữa để cho quốc gia trở nên văn minh, dân chủ trong tinh thần pháp trị.

Một số nhận định trong tập sách này nhiều chuyên viên khác cũng nhìn thấy. Chính phủ có thể cũng đã thấy những việc cần làm. Nếu không làm gì và giữ nguyên cơ chế, chính sách như hiện nay, kinh tế Việt Nam có thể vẫn tiếp tục tăng trưởng chừng nào đầu tư nước ngoài không rút đi, vẫn làm ăn với cung cách chủ yếu khai thác thị trường như hiện nay, nhưng Việt Nam sẽ không ra khỏi được cái bẫy thu nhập trung bình. Như vậy con đường đi tới một nước phát triển sẽ còn rất xa. *Việt Nam sẽ không trở nên con hổ mới mà sẽ vẫn chỉ là mèo rừng.*<sup>72</sup>

Nhiều vấn đề thảo luận trong tập sách này có thể là những vấn đề dài hạn mà những thanh thiếu niên ngày nay, hy vọng là độc giả của tập sách này, sẽ phải giải quyết khi trở thành lãnh đạo của ngày mai. Đối với thế hệ này, chân trời 2020/2030 có thể sẽ là bình minh của những ngày mới. Họ sẽ có thể làm tốt hơn mặc dầu kế thừa một đất nước phát triển không đồng đều và một xã hội nhiều vấn đề cần giải quyết. Thế hệ của họ sau này không còn phải trăn trở vì sao mấy nghìn năm văn hiến lại có thể tạo ra một xã hội với nhiều biểu hiện của băng hoại, tham nhũng ở khắp nơi, nhiều tội ác và bất công như vậy.

### **Phát triển kinh tế để làm gì? Tăng trưởng kinh tế và đời sống**

Vào một buổi sáng khi nghe tin Việt Nam đã đạt được mức thu nhập bình quân đầu người tới mấy ngàn đôla một năm,<sup>73</sup> báo đăng một bà bán hàng rong đã rất ngạc nhiên vì thu nhập của bà vẫn còn ở mức mấy chục ngàn mỗi ngày, ít lắm. Tất nhiên lý do của sự ngạc nhiên là ở bất bình đẳng về thu nhập. Phát triển bền vững không phải chỉ là giữ sao cho mức tăng trưởng của GDP ổn định trong dài hạn, mà còn cần giải quyết vấn đề bất bình đẳng về thu nhập đưa đến tình trạng người nghèo đã không được hưởng thành quả của sự phát triển. Việt Nam đã đạt được những thành tích rất quan trọng về mặt giảm tỷ lệ người nghèo trong dân chúng từ 50% khi mới mở cửa 1990 xuống còn 19% vào năm 2008,<sup>74</sup> tuy nhiên mức chênh lệch thu nhập và về mức sống ở Việt Nam đã mỗi năm mỗi tăng.<sup>75</sup> Sự cách biệt thu nhập là điều không tránh được trong kinh tế thị trường nhưng khi cách biệt quá lớn thì cần có chính sách điều chỉnh. Chỉ số Gini (để đo mức cách biệt thu nhập, Gini càng lớn thì mức cách biệt càng nhiều) của Việt Nam tuy không cao như ở Nam Mỹ hay châu Phi (50) nhưng đã tăng dần theo năm tháng.<sup>76</sup> Đối với các nước đang chuyển đổi thì tình trạng này có vẻ như chuyển đổi sang kinh tế thị trường có hại về mặt

xã hội. Đúng thế nếu không có chính sách xã hội thích hợp đi theo. Ở các nước OECD gồm 34 nước phát triển, mức cách biệt giàu nghèo mỗi năm cũng đều tăng lên và vào năm 2011 đã lên đến mức cao nhất trong thập kỷ qua, với thu nhập 10% thuộc giới giàu nhất cao gấp 9 lần thu nhập của 10% giới nghèo nhất.<sup>77</sup> Ở Việt Nam thu nhập trung bình của nhóm 20% có thu nhập cao nhất cao gấp 8 lần của nhóm 20% có mức thu nhập thấp nhất vào năm 2002, sự cách biệt này tăng lên 8,3 lần năm 2004, tăng lên 8,9 lần năm 2008 và 9,23 lần năm 2010. Điều này đưa đến hậu quả là thu hẹp giới trung lưu thay vì mở rộng giai cấp trung lưu vốn là mục tiêu xã hội của kinh tế thị trường: cần tăng thu nhập cho giới “vô sản” để họ có thể trở thành trung lưu trong quá trình biến cải xã hội theo chiều đi lên (upward social transformation). Ở xã hội Mỹ, một đời sống thường gọi là “giấc mơ Hoa Kỳ” (the American dream) mà người Mỹ và người di dân nào ở Mỹ cũng như dân chúng các nước trên thế giới cũng muốn đạt tới chính là trở thành giai cấp trung lưu<sup>78</sup> (middle class). Ở Mỹ hiện nay cũng đã có dư luận phản nản về hiện tượng giới lao động mấy năm nay đã bị kẹt lại trong nấc thang xã hội, không thể leo lên trên (upward social mobility) để trở thành trung lưu cũng vì cách biệt thu nhập ngày càng lớn. Ở Việt Nam cũng vậy, giới lao động cũng rất khó trở thành trung lưu, trong khi do một giới giàu mới hình thành với đời sống xa hoa trong một xã hội còn chưa giàu như các nền kinh tế thị trường đã trưởng thành. Trong thời kỳ kinh tế xã hội chủ nghĩa, giai cấp trung lưu ở miền Bắc đã bị xóa sổ về phương diện kinh tế qua các đợt cải tạo tư sản. Sau đổi mới, một tầng lớp trung lưu mới manh nha ở cả hai miền Nam Bắc nhưng chưa lớn mạnh. Bên cạnh giới trung lưu mới xuất hiện và giới nghèo, có một thiểu số rất giàu, thường gọi là đại gia. Thu nhập lớn lao của giới này là một trong những lý do khiến cho cách biệt giàu nghèo ở Việt Nam tăng nhanh. Mở rộng thành phần trung lưu sẽ tùy thuộc ở việc thu hẹp cách biệt giàu nghèo hiện nay.

Cách biệt giàu nghèo là “mặt trái của kinh tế thị trường” hay kinh tế tư bản nên cần có chính sách thích hợp để đối phó và làm cho kinh tế thị trường có tính nhân bản. *Nói cho cùng phát triển kinh tế để làm gì nếu chỉ là tăng trưởng sản lượng, sản xuất cho nhiều mà đồng thời lại tạo ra bất công trong xã hội.* Trong thời xã hội chủ nghĩa vấn đề này không đặt ra vì kinh tế không phát triển, thu nhập của ai cũng thấp, nên không có khoảng cách thu nhập, do đó trừ một thiểu số quan chức được biệt đãi còn lại ai cũng nghèo giống nhau. Khi kinh tế không phát triển, sản xuất không hiệu quả, nên khối

GDP nhỏ bé chỉ đủ để phân chia lợi tức tối thiểu cho mọi người. Và đó cũng là lý do Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa khác đã phải chuyển sang kinh tế thị trường với những hệ quả của nó, trong đó quan trọng nhất là bất công xã hội. Hiện chưa có nước chuyển đổi nào có chính sách giảm bất công xã hội hiệu quả.

Có nhiều phương pháp để giảm bớt bất công xã hội, vấn đề là sự lựa chọn và điều này tùy theo khuynh hướng chính trị mỗi nước. Những nước Bắc Âu (Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan) thường được coi là “thiên Tả” trong những nền kinh tế phát triển đã áp dụng chính sách thuế thu nhập rất cao 50%-60%. Ngoài ra các nước Bắc Âu còn áp dụng một chính sách phúc lợi (welfare) cấp tiến nhất châu Âu.<sup>79</sup> Hoa Kỳ là nước có thuế thu nhập ít lũy tiến nhất (10% cho thu nhập dưới 9.000 đôla, cao nhất là 39,6% cho thu nhập từ 400.000 đôla trở lên). Tuy nhiên Hoa Kỳ cũng có một chính sách trợ cấp thất nghiệp tuy không được rộng rãi như ở Âu châu, với một quỹ hưu bổng liên bang có trợ cấp của chính phủ và một chính sách phúc lợi rất tốt cho người già mà nhiều kiều bào Việt Nam cao niên ở Mỹ đang được hưởng. Riêng bảo hiểm sức khỏe thì hiện ở Hoa Kỳ chính phủ dân chủ đã cố gắng cung cấp bảo hiểm sức khỏe cho những người không có khả năng tự lo mua bảo hiểm sức khỏe cho mình. Việt Nam có thể tham khảo nhưng mô hình này và quyết định một chính sách nhằm đem lại công bằng hơn về thu nhập và đời sống vật chất. Trong hoàn cảnh một chính sách phúc lợi của Việt Nam hiện còn thô sơ, tăng mức độ lũy tiến của thuế thu nhập là điều nên làm để giảm bớt phần nào cách biệt thu nhập quá đáng như hiện nay, đồng thời có thêm phương tiện tài chính để tăng cường chính sách phúc lợi cho người thu nhập thấp. Giải quyết vấn đề công bằng xã hội là việc rất cần thiết, nếu không sự chuyển đổi sang kinh tế thị trường cũng như sự phát triển kinh tế sẽ mất hết ý nghĩa. Điều này gợi lại ý tưởng của cựu thủ tướng xã hội Pháp, Lionel Jospin,<sup>80</sup> nên theo kinh tế thị trường nhưng không nên theo “xã hội thị trường”.



# Notes

[←1]

Gọi là tân cổ điển vì trường phái tân cổ điển điều chỉnh lại cách nhìn của phái cổ điển. Trường phái cổ điển chỉ chú trọng vào cung vì cho rằng có cung là có cầu, trường phái tân cổ điển chú trọng nghiên cứu về sức cầu để cùng với cung tạo ra thị trường. Vì thế thị trường thường được định nghĩa là gồm cung cầu hay lượt cung cầu.

[←2]

Thời gian đó tác giả là chuyên viên tham dự trong ban Kinh tế Chuyển đổi của WB (Transition Division). Ban này về sau giải tán sau khi đã hoàn tất việc chuyển đổi hệ thống kinh tế ở Liên Xô và Đông Âu. Những nước này đã chuyển đổi kinh tế thị trường rất mau chóng phần lớn vì đã bỏ hẳn xã hội chủ nghĩa.

[←3]

Qua tuyên bố của bộ trưởng Bộ Công Nghiệp Arnaud Montebourg. France's Industry Minister: Enfant Terrible. *The Economist*, Dec.2012.

[←4]

Ví dụ phương pháp tỷ lệ Bruno – *Bruno ratio hay domestic resource cost* hay phương pháp tỷ lệ bảo hộ hữu dụng – *effective protection rate*.

[←5]

“Governance: The World Bank’s Experience”, World Bank 1994

[←6]

() Lionel Jospin: Le Monde comme Je Le Vois, Gallimard Paris, 27 Octobre 2005.

[←7]

() Thời gian này đầu thập kỷ 1990, Nga vừa gia nhập Ngân Hàng Thế Giới và cũng như các nước Đông Âu và Việt Nam cần ý kiến cố vấn của Ngân Hàng Thế Giới để đổi sang kinh tế thị trường. Việt Nam sau khi thống nhất đã gia nhập vì hội viên trước đó là VNCH ở miền Nam.

[←8]

() Cũng do ông Alan Gelb làm Vụ trưởng. Tác giả đã tham gia làm việc trong vụ này.



[←9]

Stanley Fisher va Alan Gelb, "The Process of Socialist Transformation", *Journal Of Economic Perspectives*, Autumn 1991

[←10]

James Riedel, Vietnam: On the Trail of the Tigers, Article first published online: 3 APR 2007.  
Trước đó bài này là một phụ lục của phúc trình Việt Nam, Economic Policy for transition to an  
Open Economy, UNDP/WorldBank, 1993, tác giả có tham gia soạn thảo cùng với phái đoàn  
Ngân hàng Thế giới.

[←11]

Trước khi đổi mới, vào lúc khó khăn nhất đã có lúc lạm phát lên tới 500%-600% vào năm 1988 trước khi giảm xuống 34% nhờ các biện pháp ổn định vi mô. Lạm phát phi mã cũng đã xảy ra ở nhiều nước với những mức độ khó tưởng tượng, ví dụ lạm phát ở Zimbabwe năm 1988 lên đến 355.000% khiến cho một miếng sandwich có giá bán là 50 triệu đồng tiền Zimbabwe và 1 đôla Mỹ ăn 50 triệu tiền Zimbabwe! Nhưng đây là những trường hợp rất đặc biệt nằm trong khuôn khổ của những nền kinh tế đang phát triển bình thường. Ở Việt Nam lạm phát thấp nhất ở mức 2%-3% là vào những năm 1992-1995 nhờ giảm chi mạnh mẽ, với bội chi ngân sách giảm từ 8% GDP xuống còn 3%, giảm quân số 500.000 người.

[←12]

() Ví dụ Đình Hình, Inflation in Vietnam 2008, mimeograph, TS Phạm Đỗ Chí: Từ lạm phát đến kích cầu, Nxb Thanh Niên, 10/2009. Các tác giả chương trình đào tạo Fulbright: “Vietnam Macroeconomic Instability : Causes and Policy Responses”, Feb. 2008 trên Internet. Võ Trí Thành (CIEM), “Macroeconomic Stabilization in Vietnam: Recent Experiences and Lessons”, ESCAPE, 9/2011, TS. Võ Trí Thành: “Kinh tế Việt Nam chưa ra khỏi vùng nguy hiểm” Việt Báo 9/2012, Phạm Thế Anh, “Lạm phát và các quy tắc chính sách tiền tệ”, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, Bài thảo luận chính sách CS-05/011, [Asian Currency Markets](#), Feb.5,2011, “Vietnam: In 2011, inflation will be the biggest challenge”.

[←13]

Hạ Thị Triều Dao, “Phối hợp chính sách tài khóa – tiền tệ trong chống lạm phát”; Phạm Sỹ An, “Phối hợp chính sách tài khóa – tiền tệ để kiềm chế lạm phát” trong tập sách *Từ bình ổn vĩ mô đến tái cơ cấu kinh tế*, TS. Phạm Đỗ Chí chủ biên. Nhà xuất bản Thanh Niên, 2012.

[←14]

Ý niệm này được diễn tả bằng đường biểu diễn Phillip (Phillip curve) rất thịnh hành cho đến khi bị chỉ trích là không đúng trong thực tế của những năm 1880 trở đi khi kinh tế Hoa Kỳ vừa có lạm phát cao lại vừa có kinh tế trì trệ; đó là tình trạng “stagflation” ngược với ý niệm đường biểu diễn Phillip.

[←15]

Phần này căn cứ từ các cuộc thảo luận với doanh nghiệp các nước Nam Á khi tác giả đi công tác cho Ngân hàng Thế giới, và các tài liệu của Ngân hàng Thế giới đặc biệt là tập “Managing the Enterprise in Transition while Coping with Inflation”, ed. Dan Mozes, EDI of World Bank, Washington DC, 1994.

[←16]

Alan Gelb, Garry Jefferson and Inderjit Singh: Can Communist Economies Transform Incrementally?, China's Experience, Working Paper WPS 1189, World Bank, Oct.1993.



[←17]

() Phạm Văn Thuyết, "Legal Framework for Private Sector Development in Transitional Economies, The Case of Vietnam", *Georgetown Journal of Law and Policy in International Business*, Volume 27, Spring 1996, Georgetown University Washington DC. Bản nghiên cứu này có thể xem trên Internet nếu ở Việt Nam không tiện tìm được bản in. (Tìm trên Google hay Yahoo, hoặc tại website [www.gsphamvanthuyet.com](http://www.gsphamvanthuyet.com))

[←18]

() Cherry Gray: "Legal Process and Economic Development, A Case Study of Indonesia", Working Paper WPS 350, World Bank December 1989.

[←19]

Về chi tiết của những luật lệ này có thể xem Phạm Văn Thuyết, "Legal Framework for Private Sector Development in Transitional Economies, The Case of Vietnam", sách đã dẫn.

[←20]

Xem Phạm Văn Thuyết, nghiên cứu đã dẫn ở chú thích trước.

[←21]

Ví dụ luật thương mại của Hoa Kỳ hiện có “bộ luật” UCC (Uniform Commercial Code) là dự thảo của Luật sư đoàn Mỹ và thường được tham khảo áp dụng ở các tòa án và cũng được các nghị **viên** các tiểu bang san định thành luật với một số thay đổi tùy tiểu bang. (Luật thương mại thuộc lĩnh vực luật tiểu bang).

[←22]

James Anderson and Cherry Gray: Anti Corruption in Transition 3: Who is succeeding and Why? July 2006, World Bank.

[←23]

Thí dụ Seppo Tiihonen: Central Government Corruption in Historical Perspective, trong *Cahier d'Histoire de l'Administration* No 7, IOS Press, Amsterdam, Washington DC; Robin Theobald: *Corruption, Development and Underdevelopment*, Duke University Press, Durham, 1992; Rupert Hodder: *How Corruption Affects Social and Economic Development*, The Elvin Mellen Press, Lewiston, 200.

[←24]

Seppo Tiihonen: sách đã dẫn



[←25]

Daniel Berthold: Development of the Private Sector and SOEs in Vietnam, mimeograph, 1997; Đỗ Ngọc Huỳnh: Reforming SOEs, the case of Vietnam, Kansai Institute for Social and Economic Research, Osaka April, 2007; Mekong Economics: SOE Reform in Vietnam, November 2002; Võ Trí Thanh: SOE Reform and Market Structure, APEC/CIEM Workshop Singapore August 2011; Van Thang N., Freeman: SOEs in Vietnam: Are they crowding out the private sector?, NEU Hanoi and ISAS Singapore, 2009.

[←26]

Market Economy for a Middle Income Country, World Bank, December 2011.

[←27]

Thí dụ Việt Nam Development Report 2009: Capital Matters, World Bank, February 25, 2009,  
Tình hình Kinh tế Xã hội mười năm, 2000- 2010, Tổng cục Thống kê, Hà Nội 2011.

[←28]

TS Vũ Đình Ánh, dẫn trong “State Owned Enterprises - Naughty boys that do not get spanked” (Những đứa trẻ hư mà không bị quở phạt), April 11, 2012, Talk Vietnam.com

[←29]

Báo cáo của Ban Chi đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp tại Hội nghị Chính phủ với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty ngày 16 tháng 1 năm 2003, tường thuật của báo *Tuổi Trẻ* và các báo khác cùng ngày.

[←30]

Con số ghi trong *Tái cấu trúc nền kinh tế Việt Nam bắt đầu từ đâu?* Phụ lục: Thực trạng doanh nghiệp hiện nay. Nhiều tác giả. Nhà xuất bản Thanh Niên 2011.

[←31]

Ngân hàng Thế giới, báo cáo 2011 đã dẫn.

[←32]

Trương Đồng Lộc, Nguyễn Hữu Đăng và Nguyễn Văn Ngân: Equitisation and Firm Performance, the Case of Vietnam, EADN working paper No 32, September 2007.



[←33]

Pakistan, the Engineering Group, World Bank July 1983, phúc trình do một phái đoàn chín người soạn thảo, tác giả tham gia với tư cách trưởng đoàn.

[←34]

Dinh, Hinh T., Thomas G. Rawski, Ali Zafar, and Lihong Wang. 2013. Tales from the Development Frontier: How China and Other Countries Resolve the Binding Constraints in Light Manufacturing to Create Jobs and Prosperity. World Bank (Washington DC), 2013.

[←35]

Lê Đăng Doanh: Đổi mới tư duy và Cải cách thể chế, trong Báo cáo Kinh tế Vĩ mô 2012, Quốc hội Việt Nam; Tô Trung Thành và Nguyễn Ngọc Anh: Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu, trong tập Báo cáo Kinh tế Vĩ mô 2012, đã dẫn.

[←36]

Nông lâm nghiệp của Hàn Quốc năm 1967 chiếm 30,7% GDP, đến năm 1990 chỉ còn 9,1%, năm 2001 còn 4,0%. Đài Loan năm 1950 tỷ lệ nông lâm nghiệp là 35,5% GDP đến 1980 chỉ còn 7,7%, năm 1988 còn 4,2% và năm 2000 chỉ còn 1,9%. Theo Cục Thống kê Việt Nam: Tình hình kinh tế xã hội Việt Nam 10 năm 1910-2010. Hal Hill, Industrialisation in ASEAN: Some Analytical and Policy Lessons” trong tập *Vietnam and East Asian Crisis*, Swiwah Leung (ed), Edward Elton, Chettenham 1999.

[←37]

Cục Thống kê Việt Nam: Tình hình kinh tế Xã hội Việt Nam 10 năm 2001-2010.

[←38]

Tỷ lệ tiết kiệm của mỗi gia đình trung bình vào khoảng 13%, hơi cao hơn các nước Đông Âu nhưng thấp hơn các nước Đông Nam Á.

[←39]

Rostow, Walt Whitman (1962), *The Stages of Economic Growth* London: Cambridge University Press.

[←40]

Các quốc gia sáng lập ASEAN (ngày 8 tháng 8 năm 1967) là : Cộng hòa Indonesia, Liên bang Malaysia, Cộng hòa Philippines, Cộng hòa Singapore, Vương quốc Thái Lan. Các quốc gia gia nhập sau: Brunei (ngày 8 tháng 1 năm 1984), Việt Nam (ngày 28 tháng 7 năm 1995), Lào (ngày 23 tháng 7 năm 1997), Myanmar (ngày 23 tháng 7 năm 1997), Campuchia (ngày 30 tháng 4 năm 1999).



[←41]

Xem World Bank: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993. Và hai bài phê bình quan trọng là 1) Siglitz: Some Lessons from the East Asian Miracle, *The World Bank Observer*, August 1996, 2) Paul Krugman: The Myth of Asia's Miracle, *Foreign Affairs*, Nov/Dec 1994. Hal Hill: "Some Analytical and Policy Lessons", trong *Vietnam and East Asian Crisis*, Swiwah Leung (edit.), Edward Eldon, Chettenham 1999. Sarath Rajaptirana: "Lessons from East Asian Countries' Experience", American Enterprise Institute, February 2002, mimeograph.

[←42]

Paul Krugman, bài đã dẫn ở trên.

[←43]

Larry E. Westphal, Yung W. Rhee, Garry Pursell: "Korean Industrial Competence: Where It Come From"

World Bank Staff Working Papers, number 469, 1985, Washington D.C.

[←44]

UNIDO, Vietnam Industrial Competitiveness 2011 Report.

[←45]

Viện Nghiên cứu lao động và xã hội, “Xu hướng lao động và xã hội Việt Nam 2009-2010”. Báo cáo nhận định năng suất lao động Việt Nam mặc dầu đã tăng nhanh nhưng cũng chỉ bằng 61% của các nước ASEAN, 22% của Malaysia và 12% của Singapore.

[←46]

UNIDO báo cáo vừa dẫn. McKinsey, Sustaining Growth, the Productivity Challenge, 2012.

[←47]

McKinsey, đã dẫn trên.

[←48]

Tran Hoai Vu, Technical Efficiency and Productivity in Vietnam Electronic Industry; Nguyễn Thắng, Tô Trung Thành, Vũ Hoàng Đạt, Analysis for Efficiency Performance of Vietnam's Textile and Garment; McKinsey đã dẫn, nhận định đồ điện gia dụng của Việt Nam có sản lượng cao.



[←49]

Pierre-Richard Agénor and Hinh T. Dinh, Public Policy and Industrial Transformation in the Process of Development, December 2012, sẽ in trên *Journal Of Economic Literature*, (JEL Classification Numbers: H54, I25, O33, O41).

[←50]

Robert Gordon, “Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds”, NBER Working Paper No. 18315 Issued in August 2012. *The Economist*, “Will we ever invent anything this useful again?” (số đặc biệt gồm nhiều bài nói về sự trì trệ trong công nghiệp Mỹ).

[←51]

Báo cáo của UNIDO và McKinsey đã dẫn.

[←52]

UNIDO, Vietnam Industrial Investment Report 2011.

[←53]

Pakistan: The Engineering Group, Green cover category, World Bank, 1983.

[←54]

Nghiên cứu của Bela Balassa và các đồng tác giả “Export Incentives and export growth in developing countries: An Econometric investigations”, DRD discussion paper by the World Bank, Washington DC, 1986.

[←55]

Ý kiến trong hội thảo do Ngân hàng Thế giới tổ chức. Báo cáo trong Silvio de Franco và các đồng tác giả: "Korea's Experience with the Development of Trade and Industry" EDI/World Bank, Washington D.C, 1988.

[←56]

Gồm có việc phối hợp tổ chức sản xuất có hiệu quả giữa các yếu tố máy móc, thiết kế nhà máy, nhân lực, năng lượng trong một hệ thống hợp nhất (integrated system).



[←57]

Khác với chính sách của Pháp đối với các thuộc địa như Việt Nam chỉ nhằm đào tạo những nhân viên thừa hành như thư ký, thông ngôn (thường gọi là thông, kỹ, phán), tham biện (commis) không tham dự được vào việc làm chính sách, và cấp đốc phủ, cấp huyện trưởng (tri huyện) tuy phần nhiều có trình độ đại học cũng chỉ là cấp thừa hành không có sáng kiến gì. Vì vậy khi Việt Nam được độc lập ở trong Nam cũng như ngoài Bắc thường chỉ có một lớp công chức như trên không đủ trình độ và không có kinh nghiệm điều hành quốc gia. Trái lại khi người Anh trao trả độc lập cho các thuộc địa đã để lại một lớp công chức có trình độ rất cao, hiểu biết về chính sách, trong một ngạch gọi là “civil service”. Những người này không những đủ sức đảm nhiệm công việc quốc gia mà còn thường được mời làm việc cho các cơ quan quốc tế như Liên hiệp quốc, Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế sau này.

[←58]

Michael Schuman: Escaping the middle income gap, Time.com, về trường hợp Malaysia.

[←59]

Thí dụ Thái Lan có sách lược bốn điểm trong đó có phát triển công nghiệp mới, củng cố công nghiệp hiện hữu, tăng cường hạ tầng cơ sở, phát triển kỹ nghệ nhỏ và vừa, v.v...

[←60]

Thí dụ: World Bank: Higher Education in Vietnam (hai dự án). Business-in-Asia: The Education System in Vietnam. ASH Institute trong chương trình Fulbright Việt Nam: Vietnamese Higher Education, Crisis and Response. LyPhamNet: The two problems of Vietnamese Education in the Era of Globalisation.

[←61]

Hoàng Tụy: “Năm mới nói chuyện cũ”, báo Tia Sáng, bản dịch Anh ngữ của ASH Institute trong chương trình Fulbright Việt Nam, và Doanh nhân Toàn cầu 30 tháng 8 năm 2011: GS. Hoàng Tụy lên tiếng về sự cần thiết phải cải cách ngay giáo dục “Cải cách giáo dục mạnh mẽ, toàn diện, triệt để là giải pháp cứu nguy cho giáo dục, cũng là cứu nguy cho phẩm chất Việt Nam khi còn chưa quá trễ”....

[←62]

Đại học quốc gia (Tổng hợp cũ) Kinh tế Hà Nội, Đại học Kinh tế TP HCM, Đại học Kinh tế An Giang và Đà Lạt

[←63]

Ví dụ Vietnam High Quality Education for All by 2020, World Bank, The Belgian Development Cooperation, UKAid, June 2011; Luật Giáo dục đại học 2013.

[←64]

Kenichi Ohno: Avoiding the Middle Income Trap: Renovating Policy Formulation in Vietnam, mimeograph, VDF Hanoi and Grips, Tokyo, September 2008.



[←65]

Thí dụ, TS. Giang Thanh Long, TS. Lê Hà Thanh, (chủ biên) *Vượt qua bẫy thu nhập trung bình: Cơ hội và thách thức đối với Việt Nam*, Nhà xuất bản Giao thông Vận tải (nhiều bài tham luận).

[←66]

Công nghiệp phụ trợ gồm có: sản xuất máy móc (machinery), thiết bị (tooling), linh kiện để lắp ráp (production parts), và tập hợp đơn giản (sub-assembly) những bộ phận rời. Xem Junichi Mori: Development of Supporting Industries for Vietnam's Industrialisation, MA in Law and Diplomacy thesis, The Fletcher School, mimeograph December 2005.

[←67]

Khi đó tác giả là quản lý công ty bán xe Toyota tiện ích (utility car) và có dự án lắp ráp xe hơi Toyota và Suzuki ở Sài Gòn trước khi đi định cư ở Mỹ. Dự án Daihatsu do một công ty Pháp thuộc địa (LUCIA) cũ chủ trương cũng không thực sự lắp ráp hay sản xuất mà chỉ cốt được giấy phép nhập xe nguyên chiếc lấy lời.

[←68]

World Bank, Pakistan The Engineering Industries, sách đã dẫn

[←69]

Pham Van Thuyet and others: Burma: The Industrial Sector, September 1996, World Bank, green cover. Các khuyến cáo này đã không được nhà nước Burma nay là Myanmar áp dụng, mặc dầu bản nghiên cứu đã được cân nhắc sửa chữa lời văn nhiều lần để cho các nhân viên chính phủ chấp nhận. Sau đó World Bank không còn làm những bản nghiên cứu cải cách tương tự cho Myanmar cho đến gần đây sau khi nước này đã thay đổi chính sách (cuối năm 2012).

[←70]

World Bank: The Manufacturing Sector in Bangladesh: Selected Issues (3 volumes), February 27, 1992. Prepared by Phạm Văn Thuyết, mission leader and others.

[←71]

Thể chế dung hợp có nghĩa rộng là phân chia rộng rãi quyền lực chính trị, như thể chế dân chủ bao gồm mọi người hay đa số, giúp cho mọi ý kiến có thể bộc lộ để tạo áp lực thay đổi chính sách khi chính sách không phù hợp. Một thể chế không dân chủ là một thể chế chiếm đoạt (exclusive institution) chỉ gồm một thiểu số cai trị, còn đa số không có tiếng nói để thay đổi chính sách khi chính sách đi sai đường. Xem Daron Acemoglu and James A. Robinson: *The Roots of Hardship*. Crown, 2012, điểm sách tóm tắt bởi William Easterly: *The Wall Street Journal*, March 24, 2012.

[←72]

Phạm Văn Thuyết: “Vietnam a Tiger or Wild Cat”, bài nói chuyện ở Đại học Columbia New York, 1998, có thể đọc tại trang web [www.gsphamvanthuyet.com](http://www.gsphamvanthuyet.com). Bản chuyển ngữ tiếng Việt của Giáo sư Nguyễn Ngọc Linh đã đăng trên các báo ở Houston và Washington D.C.



[←73]

Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới, thu nhập trung bình thấp là 1.026 – 4.035 đôla một năm; thu nhập trung bình cao là 4.036 – 12.475 đôla vào năm 2011. Thu nhập trung bình của người Việt Nam hiện nay vào khoảng 1.500 đôla một năm, thu nhập trung bình thấp.

[←74]

Trên vùng cao tỷ lệ của người Kinh là 14% thì tỷ lệ nghèo của người Thượng là 60%; người thiểu số chiếm 14% dân số nhưng chiếm 39% tổng số người nghèo; mặt khác cách biệt thu nhập giữa dân thành thị với nông thôn cũng mỗi ngày một tăng. Tỷ lệ tổng thu nhập trong GDP của các hộ nghèo mỗi năm mỗi giảm. Mức cách biệt giàu nghèo cũng tăng với 20% gia đình ở mức khá giả chiếm 42% GDP vào năm 1990 tăng lên 49,3% năm 2006, so với 20% nghèo nhất thu nhập đã giảm từ 8% xuống 6% trong cùng kỳ.

[←75]

Kết quả các cuộc điều tra về mức sống gọi tắt là VHLSS (Vietnam Household Living Standard Survey) của Viện Thống kê với sự trợ giúp kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới cho thấy mức chênh lệch thu nhập và mức sống ở Việt Nam đã mỗi năm mỗi tăng. Cùng với sự phát triển, người nghèo và người giàu đều tăng thu nhập, nhưng thu nhập của người giàu tăng mạnh hơn của người nghèo rất nhiều.

[←76]

Từ 36,1 năm 1998 lên 37,6 năm 2008 theo CIA Workbook, hay từ 34,5 năm 1990 lên 43,2 theo báo cáo về phát triển nhân lực gần đây (2008) của UNDP.

[←77]

Ở Hoa Kỳ, Do Thái và Thổ Nhĩ Kỳ thu nhập của giới giàu nhất cao hơn giới nghèo nhất gấp 14 lần, ở Đức tỷ lệ này là 6 lần, và cao nhất là ở Chilê và Mexico là 25 lần. Vùng Nam Mỹ nói chung có mức cách biệt giàu nghèo cao nhất.

[←78]

“Giấc mơ Mỹ” (the American dream) là thuật ngữ để chỉ đời sống của giai cấp trung lưu ở Mỹ chủ yếu gồm có việc làm ổn định, con cái được đi học, có tiền để mua bảo hiểm y tế, mua xe hơi, và dành dụm để đóng tiền cọc để mua nhà riêng trả góp trong 15-30 năm và sau đó có tiền hưu trí để về già sống thoải mái. Tóm lại đó là một cuộc sống tiện nghi, ổn định và có tương lai.

[←79]

Gồm có đi học miễn phí, bảo hiểm sức khỏe miễn phí, và trợ cấp tuổi già và thất nghiệp rất rộng rãi. Thí dụ ở Thụy Điển nếu bị thất nghiệp sẽ được lãnh 80% lương trong 200 ngày, và sau đó lãnh 70% trong 100 ngày tiếp theo. Ở Na Uy, người thất nghiệp được lãnh 70% số lương trong hai năm. Ở các nước Âu châu khác như Anh Pháp, cũng có thuế lũy tiến nhưng không cấp tiền như ở Bắc Âu, nhưng hệ thống phúc lợi cũng rất tốt với trường học và dịch vụ y tế miễn phí.

## Vĩnh biệt Giáo sư Phạm Văn Thuyết

02/10/2017

Ban giám hiệu Trường Đại học Hoa Sen xin thông báo tin buồn đến toàn thể giảng viên, nhân viên và sinh viên: Giáo sư Phạm Văn Thuyết, cố vấn chiến lược của trường Đại học Hoa Sen, cố vấn của Ban Tu thư Đại học Hoa Sen, cựu Giáo sư Đại học Luật khoa Sài Gòn, cựu chuyên viên kinh tế Ngân hàng thế giới, đã từ trần vào ngày 15 tháng 1 năm 2015 tại tiểu bang Virginia, Mỹ, hưởng thọ 80 tuổi.

GS. Phạm Văn Thuyết từng cùng Ngân hàng Thế giới tham gia vào những chương trình cải cách ở Việt Nam và các nước chuyên đổi khác, đưa ra một cái nhìn từ bên ngoài về những cản trở hiện nay, những việc cần làm, và thảo luận những hướng đi chính cho tương lai. GS. Phạm Văn Thuyết làm chuyên viên cho Ngân Hàng Thế Giới trong 20 năm (1975-1995) tại Washington D.C., sau đó làm tư vấn cho cơ quan này cho đến gần đây. Ông đã về công tác nhiều lần ở Việt Nam từ khi đổi mới từ đầu thập niên 1990 trong các lãnh vực ngân hàng, thương mại quốc tế, WTO, và khung luật pháp.

Trước năm 1975 GS. Phạm Văn Thuyết dạy Kinh Toán Học (Econometrics) ở Đại Học Sài Gòn. Trước khi du học ở Mỹ (MA, LL.M, Ph.D), ông đã tốt nghiệp cử nhân Luật và cao học kinh tế tại Việt Nam. GS Thuyết và gia đình hiện cư ngụ ở ngoại ô Washington D.C. Ông là tác giả cuốn sách mới xuất bản “Việt Nam – mảnh hổ hay mèo rừng? Phát triển kinh tế Việt Nam nhìn từ bên ngoài” (2013, NXB Trẻ).

Là nhà kinh tế vĩ mô, sinh thời Giáo sư Phạm Văn Thuyết rất gắn bó với các hoạt động nghiên cứu, giảng dạy, xuất bản sách báo của Đại học Hoa Sen. Ông thường có mặt trong các hội thảo, tọa đàm do Đại học Hoa Sen tổ chức và luôn luôn đưa ra những ý kiến đóng góp tích cực, khả thi cho nhà trường. Hoạt động sau cùng của Giáo sư Thuyết tại Đại học Hoa Sen là buổi thuyết trình về đề tài: “Những vấn đề phát triển kinh tế Việt Nam nhìn từ bên ngoài” vào ngày 11 tháng 4 năm 2014. Lần đó ông đã thuyết phục hoàn toàn cử tọa bằng sự hiểu biết uyên bác và phong cách dí dỏm nhẹ nhàng để biến một đề tài khô khan thành một câu chuyện nhiều hình ảnh sinh động, hấp dẫn. Và mọi người nhìn thấy ông vui vẻ, khỏe mạnh. Trường Đại học Hoa Sen, Hiệu trưởng Bùi Trần Phương và Ban Tu thư còn có những dự định làm việc với ông. Không ngờ ông ra đi đột ngột như vậy.

Ông mất đi là một tổn thất cho học giới nói chung và cho Đại học Hoa Sen nói riêng. Xin gửi lời chia buồn đến gia đình Giáo sư Phạm Văn Thuyết trước tang sự này. Cầu chúc hương hồn Giáo sư Phạm Văn Thuyết, pháp danh Trí Tín, yên nghỉ chốn vĩnh hằng.

Đại học Hoa Sen

<https://www.hoasen.edu.vn/vinh-biet-giao-su-pham-van-thuyet/>