

ARKEBE OQUBAY - KENICHI OHNO

QUỐC GIA HỌC TẬP

**HỌC TẬP CÔNG NGHỆ, CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP
VÀ BẮT KỊP THÀNH CÔNG**

*Biên dịch: TS. Hà Minh Hiệp
Hiệu đính: Trịnh Lan Hương*



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản
GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PGS. TS. PHẠM MINH TUẤN

Chịu trách nhiệm nội dung
PHÓ GIÁM ĐỐC - PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
TS. ĐỖ QUANG DŨNG

Biên tập nội dung:	ThS. PHẠM THỊ KIM HUẾ TS. HOÀNG MẠNH THẮNG
	ThS. TRỊNH THỊ NGỌC QUỲNH TRẦN PHAN BÍCH LIỄU
Trình bày bìa:	ĐƯỜNG HỒNG MAI
Chế bản vi tính:	PHẠM THU HÀ
Sửa bản in:	PHÒNG BIÊN TẬP KỸ THUẬT
Đọc sách mẫu:	TRỊNH THỊ NGỌC QUỲNH NGUYỄN VIỆT HÀ

Số ng ký kinh hoa ch Xuất bản: 1459-2021/CXBIPH/7-12 /CTQG.
Số quyết định xuất bản: 303-QĐ/NXBCTQG, ngày 11/5/2021.
Nơi lưu trữ: tháng 5 năm 2021
Mã số ISBN: 978-604-57-6780-1.

QUỐC GIA HỌC TẬP

HỌC TẬP CÔNG NGHỆ, CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP
VÀ BẮT KỊP THÀNH CÔNG

HOW NATIONS LEARN:
Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up

First Edition published 2019

© Oxford University Press 2019

ISBN 978-0-19-884176-0

QUỐC GIA HỌC TẬP:
Học tập công nghệ, chính sách công nghiệp và bắt kịp thành công

Xuất bản lần đầu năm 2019 tại Vương quốc Anh

Bản quyền tiếng Việt © Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2020.

Không một phần nào của ấn phẩm này được sao chép, được lưu trữ
trong hệ thống truy xuất, hoặc được truyền đi, dưới bất kỳ hình thức nào
hoặc bằng bất kỳ phương tiện nào, điện tử, cơ học,
sao chép, ghi âm hoặc bằng cách khác, mà không có sự cho phép trước
của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

“Cuốn sách này nghiên cứu cách thức các nền kinh tế phát triển muộn kiến tạo khung chính sách và chiến lược nhằm thúc đẩy động lực học tập của các tổ chức kinh doanh, từ đó nâng cao năng lực sản xuất và tăng cường tính năng động của đổi mới sáng tạo. Những kinh nghiệm chuyển đổi trong cuốn sách này cung cấp cho người đọc những cách tiếp cận đa chiều trong việc tổ chức và vận dụng việc học tập để từ đó các quốc gia có thể xây dựng một cấu trúc hiệu quả cũng như xây dựng lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế thế giới”.

Michael H Best, Giáo sư trường Emeritus,
tác giả cuốn sách *How Growth Really Happens: The Making of Economic Miracles through Production, Governance and Skills*,
chủ nhân giải thưởng Schumpeter năm 2018.

“Các nghiên cứu về phát triển và quá trình bắt kịp đã chuyển hướng từ việc giải quyết các bài toán tối ưu hóa việc phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế sang hướng tăng cường quá trình học tập và tích tụ năng lực. Đây là một đóng góp quan trọng của cuốn sách: Và là “một cái đinh nǔa đóng vào quan tài” của hệ thống chính sách “Đồng thuận Washington””.

Giovanni Dosi, Giáo sư kinh tế,
Scuola Superiore Sant' Anna, Pisa, Italy.

“Công nghiệp hóa đã luôn là bước cản bản để phát triển kinh tế bền vững. Quá trình này cũng phân hóa nền kinh tế thế giới thành nhóm các nước thu nhập cao và các nước thu nhập thấp. Để đạt được sự phát triển bao trùm, toàn diện, chúng ta rất cần phải hiểu cuốn sách *Quốc gia học tập*. Các chính sách hỗ trợ đổi mới sáng tạo của nhà nước không chỉ là điều kiện tiên quyết cho quá trình bắt kịp, mà còn giữ vai trò quan trọng trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu (qua việc tăng cường vai trò của các doanh nghiệp

khởi nghiệp, khuyến khích thử nghiệm và bảo đảm lợi ích cộng đồng). Thông qua việc tìm hiểu những bài học phát triển khoa học công nghệ của các nước châu Á, châu Phi, Mỹ Latinh, cuốn sách này là một nghiên cứu có giá trị cao về các chính sách phát triển công nghiệp”.

TS. Alice Evans, Giảng viên về Phát triển quốc tế,
King's College London.

“*Quốc gia học tập* là một cuốn sách viết trên những ý tưởng lớn. Tại sao một số quốc gia phát triển nhanh hơn các quốc gia khác? Cơ chế để các quốc gia bắt kịp về tăng trưởng là như thế nào? Cơ chế học tập về công nghệ của doanh nghiệp có điểm nào giống với việc học hỏi về chính sách của nhà nước? Câu trả lời cho những vấn đề trên thay đổi như thế nào trong bối cảnh cụ thể của các nước, các khu vực khác nhau trên thế giới? Cuốn sách đã đưa ra lời giải cho những vấn đề trên từ lý luận của các học giả hàng đầu trên thế giới với kinh nghiệm thực tế trong quá khứ và cả hiện tại. *Quốc gia học tập* là cẩm nang định hướng phát triển trong thế kỷ XXI, đặc biệt hữu ích đối với các quốc gia đang phát triển và những quốc gia đang gặp phải trở ngại trong việc phát triển mất cân bằng”.

Gary Gereffi, Giáo sư xã hội học,
Giám đốc Trung tâm Chuỗi giá trị toàn cầu, Đại học Duke.

“Đây là cuốn sách quan trọng nhất của Arkebe Oqubay and Kenichi Ohno về cách thức học tập để bắt kịp sự phát triển. Cuốn sách tập trung vào cách thức doanh nghiệp, cũng như các nhà hoạch định chính sách học tập, thông qua vừa học vừa làm, thi đấu, thử nghiệm, đổi mới sáng tạo và đi tắt đón đầu. Một lượng lớn kinh nghiệm trong quá khứ của các doanh nghiệp, ngành kinh tế, quốc gia được đúc rút thành các yếu tố tiên quyết cho sự thành công của quá trình học tập để bắt kịp và tận dụng lợi thế của người

đi sau. Cuốn sách này cũng đưa ra các gợi ý về cường độ, tốc độ, định hướng và nội dung học tập, bên cạnh việc nhấn mạnh về ý nghĩa của việc xây dựng các chính sách công nghiệp bền vững và có tầm nhìn chiến lược dài hạn”.

Jomo Kwame Sundaram, Giáo sư đã nghỉ hưu,
Trợ lý Tổng Thư ký Liên hợp quốc, chủ nhân giải thưởng Leontief
năm 2008.

“Sử dụng nguồn lực hạn chế của các nước đang phát triển để bắt kịp với các nước phát triển luôn là vấn đề nóng của phát triển kinh tế quốc tế trong những thập kỷ qua. Giáo sư Oqubay và Ohno đã tập hợp một loạt những nghiên cứu tuyệt vời để trả lời cho những câu hỏi liên quan tới việc thành bại trong bắt kịp: làm thế nào để doanh nghiệp học tập công nghệ ở cấp doanh nghiệp, ngành kinh tế và quốc gia, từ đó giúp quốc gia bắt kịp?, và hơn thế nữa, thất bại trong việc học tập sẽ dẫn tới sự phân hóa như thế nào? Cuốn sách không chỉ đánh giá những bài học thành công của Nhật Bản dưới thời Minh Trị, Đài Loan, Hàn Quốc, Singapore và gần đây nhất là Trung Quốc, mà còn nêu rõ những thách thức mà các khu vực phải đối mặt, đặc biệt là khu vực Mỹ Latinh và châu Phi. Đây là một cuốn sách phải có của các nhà hoạch định chính sách cũng như các nhà nghiên cứu”.

José Antonio Ocampo, Thành viên
của Hội đồng Banco de la República (Colombia),
Chủ tịch Ủy ban Chính sách phát triển của Liên hợp quốc,
Giáo sư trường Đại học Columbia.

“Trong khi còn rất nhiều tranh cãi trong việc xác định một chiến lược tối ưu cho phát triển, các nghiên cứu hầu hết đều thống nhất về tầm quan trọng của việc phát triển các chính sách công nghiệp và đổi mới công nghệ. Tuy nhiên, không có nhiều nghiên cứu

về việc thực hiện nó như thế nào. Trong số ít sách được xuất bản, phần lớn là nghiên cứu cho một khu vực, một nền kinh tế cụ thể và cũng hạn chế trong phạm vi nghiên cứu và thường chỉ gói gọn nghiên cứu theo một lý thuyết duy nhất. Ngược lại, cuốn sách này đã kịp thời đưa tới những cái nhìn sâu sắc và những phân tích toàn diện về tính động của quá trình học tập. Những nghiên cứu trong cuốn sách đa dạng về lý thuyết, bao trùm nhiều khu vực địa lý và đa chiều trong phân tích. Cuốn sách cũng đưa ra những đánh giá về việc làm thế nào để các quốc gia phát triển được những nguồn lực chiến lược và vượt qua những trở ngại phát triển mang tính lịch sử. Đây là một đóng góp đáng khích lệ trong nghiên cứu chính sách”.

Howard Stein, Giáo sư,
khoa Nghiên cứu châu Phi, châu Mỹ và dịch tễ, Đại học Michigan.

“Bắt kịp về phát triển kinh tế đòi hỏi cả sự học tập và không học tập về chính sách và công nghệ. Đồng thời, quá trình này cũng đòi hỏi tính kỷ luật và sự quyết tâm. Các tác giả của cuốn sách *National Development* đã tập hợp nghiên cứu của một nhóm các nhà nghiên cứu, chia sẻ những gì họ học tập được qua nhiều giai đoạn lịch sử, trên nhiều vùng lãnh thổ, về quá trình học tập công nghệ của doanh nghiệp, học tập chính sách và phát triển năng lực của các quốc gia. Đây là một nguồn tri thức quý giá cho những ai quan tâm tới những bài học lịch sử được ứng dụng một cách khéo léo để giải quyết những thách thức đương thời về phát triển”.

D. Hugh Whittaker, Giáo sư
về Kinh tế Nhật Bản và kinh doanh, Đại học Oxford.

ARKEBE OQUBAY - KENICHI OHNO

QUỐC GIA HỌC TẬP

**HỌC TẬP CÔNG NGHỆ, CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP
VÀ BẮT KỊP THÀNH CÔNG**

*Biên dịch: TS. Hà Minh Hiệp
Hiệu đính: Trịnh Lan Hương*



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2020

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Bước vào thế kỷ XXI, nền kinh tế toàn cầu đứng trước thời cơ mới, nhân loại đang từng bước sử dụng tri thức cho phát triển và đang hình thành nền kinh tế dựa vào tri thức, sử dụng nhanh và gần như trực tiếp các thành tựu của khoa học công nghệ vào phục vụ sản xuất, đời sống. Tuy nhiên, không phải quốc gia nào cũng thành công trong việc sử dụng tri thức từ quá trình học tập để bắt kịp xu hướng phát triển chung, vẫn còn những quốc gia bị tụt lại phía sau. Sự thay đổi về kinh tế, xã hội và chính trị trong bối cảnh toàn cầu của thế kỷ XXI đã làm cho quá trình học tập và bắt kịp công nghệ, chính sách công nghiệp của các quốc gia diễn ra phức tạp hơn, đặc biệt đối với các quốc gia đi sau trong quá trình công nghiệp hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế.

Nhằm mang đến cho các nhà lãnh đạo, nhà hoạch định chính sách, nhà khoa học riêng và bạn đọc nói chung có cái nhìn bao quát, toàn diện về quá trình học tập và bắt kịp thành công của một số nền kinh tế trên thế giới, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách **Quốc gia học tập: Học tập công nghệ, chính sách công nghiệp và bắt kịp thành công** (*How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch - up*). Cuốn sách do TS. Hà Minh Hiệp, chuyên gia nghiên cứu một số dự án, chương trình năng suất và sản xuất thông minh của Tổ chức Năng suất châu Á (APO), dịch từ nguyên bản tiếng Anh của tác giả Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno, được Nhà xuất bản Đại học Oxford ấn hành năm 2019.

Bên cạnh bài giới thiệu và kết luận, cuốn sách gồm 3 phần chính với 12 bài nghiên cứu ở một số quốc gia, khu vực, ngành, lĩnh vực riêng. Phần I đề cập bối cảnh chung, các xu hướng phát triển trên thế giới, tác động của các quan điểm, tư tưởng về kinh tế đối với việc bắt kịp trong 7 thập kỷ qua; đánh giá bản chất đối với việc học tập và bắt kịp công nghệ ở các quốc gia

Đông Á và bài học cho các quốc gia đi sau. Phần II giới thiệu kinh nghiệm học tập thành công ở một số quốc gia và vùng lãnh thổ với các đặc điểm địa lý, vùng miền, cách thức học tập, bắt kịp riêng như: Nhật Bản dưới thời Minh Trị, Đài Loan, Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore. Phần III tổng quan kinh nghiệm của các quốc gia bị mắc kẹt trong bẫy thu nhập trung bình dù đã nỗ lực thực hiện giai đoạn công nghiệp hóa ban đầu, cũng như các quốc gia đi sau bị tụt hậu về việc học tập và bắt kịp công nghệ (như các quốc gia kém phát triển ở châu Phi, Mỹ Latinh) và các chính sách, chiến lược thúc đẩy học tập ở một số quốc gia Đông Nam Á (trong đó có Việt Nam); đồng thời, xem xét một số trường hợp học tập và bắt kịp ở cấp độ doanh nghiệp như Hàng hàng không Ethiopia, ở cấp độ ngành, lĩnh vực, tiêu biểu như ngành trồng hoa và xi măng của Ethiopia...

Qua kinh nghiệm của từng quốc gia, khu vực, các tác giả nhấn mạnh rằng: không có một công thức chung để học tập và phát triển cho tất cả các quốc gia trên thế giới, mỗi quốc gia sẽ tìm ra các giải pháp khác nhau, trong những thời điểm khác nhau, cho cùng một vấn đề. Sử dụng dẫn chứng và kinh nghiệm lịch sử cũng như từ các doanh nghiệp, ngành và cấp quốc gia để xác định cơ sở và quá trình điều khiển của việc học tập và bắt kịp thành công là bài học cho các quốc gia đi sau. Sự kết hợp của đa dạng các trường hợp và kinh nghiệm quốc gia, cùng chuyên môn của các nhà nghiên cứu sẽ là những đóng góp độc đáo, tiêu biểu về động lực học tập và bắt kịp của cuốn sách này.

Cuốn sách được biên soạn, tổng hợp từ các công trình nghiên cứu của nhiều nhà nghiên cứu thuộc nhiều lĩnh vực và nhiều quốc gia khác nhau, do đó khó tránh khỏi việc tồn tại những ý kiến, quan điểm khác nhau của các học giả. Mặc dù người biên dịch và hiệu đính cùng với Ban biên tập đã hết sức cố gắng trong quá trình biên dịch, hiệu đính, biên tập, song khó tránh khỏi còn hạn chế, thiếu sót, chúng tôi rất mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong lần xuất bản sau.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 11 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

LỜI GIỚI THIỆU

CỦA THƯỢNG TƯỚNG, PGS.TS. NGUYỄN VĂN THÀNH*

Từ lịch sử kinh tế thế giới và từ các quan sát thực nghiệm có thể nhận ra, sự tiến bộ và phát triển của các quốc gia trong nền kinh tế toàn cầu có liên quan đến cách thức quốc gia học tập và cụ thể hơn là với các quá trình học hỏi công nghệ, chính sách công nghiệp và bắt kịp. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là: tại sao một quốc gia đạt được sự “kỳ tích trong tăng trưởng” trong khi những quốc gia khác lại thất bại? Và triển vọng học tập và bắt kịp thành công của các quốc gia trong thế kỷ XXI là gì? Cuốn sách *Quốc gia học tập: Học tập công nghệ, chính sách công nghiệp và bắt kịp thành công* (*How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*) của các học giả nổi tiếng Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno, do Nhà xuất bản Đại học Oxford xuất bản lần đầu năm 2019, đã trả lời cho những câu hỏi đó.

Cuốn sách xem xét khía cạnh lý thuyết cũng như từ thực tiễn của các nền kinh tế khác nhau, trong các thời kỳ khác nhau, tập trung hơn vào giai đoạn cuối thế kỷ XX và những năm đầu thế kỷ XXI. Cuốn sách đề cập quá trình học tập và bắt kịp của một số quốc gia và vùng lãnh thổ tiêu biểu trên thế giới với xuất phát điểm, nguồn tài nguyên, lịch sử, năng lực thể chế, văn hóa... khác nhau như: Nhật Bản học tập bằng cách tiếp thu có chọn lọc công nghệ và bí quyết từ công nghệ lõi của các quốc gia phương Tây,

* Ủy viên Trung ương Đảng, Thứ trưởng Bộ Công an.

biến chúng thành công nghệ và bí quyết của Nhật Bản; Đài Loan chuyển từ công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu trong những năm 1950, thông qua thúc đẩy xuất khẩu và nâng cấp trong những năm 1960-1970, tham gia lĩnh vực công nghệ cao từ những năm 1980, sau đó là tự do hóa và toàn cầu hóa, ưu tiên sự ổn định so với tăng trưởng, tránh xa việc theo đuổi các mục tiêu chiến lược có rủi ro cao; Hàn Quốc là một quốc gia đi sau đã chuyển đổi thành công từ một nước nhập khẩu công nghệ sang một quốc gia sản xuất công nghệ, các tổ chức ở Hàn Quốc chỉ bắt đầu tiến hành R&D nội bộ vào giữa những năm 1980 sau khi trải qua thời gian học tập, đồng hóa và thích nghi với công nghệ nước ngoài; hay Trung Quốc là ví dụ gần đây nhất về việc bắt kịp thành công, minh họa cho sự vươn lên từ một quốc gia nghèo trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, bằng việc kết hợp học tập công nghệ và học tập chính sách, lan tỏa công nghệ với ngành xuất khẩu, biến lợi thế so sánh thành lợi thế cạnh tranh; Singapore là một quốc đảo có ít tài nguyên thiên nhiên và dân số nên để học tập, phát triển, quốc gia này tập trung vào việc xây dựng thể chế và bộ máy trong sạch là quốc gia liên tục đứng đầu bảng xếp hạng những quốc gia ít tham nhũng nhất trên thế giới; trong khi đó, một số quốc gia Đông Nam Á (trong đó có Việt Nam) xác định việc tích lũy vốn và chỉ số tăng trưởng TFP là những động lực quan trọng để bắt kịp mặc dù vẫn thiếu các nỗ lực chiến lược đã là một trở ngại đáng kể ở một số quốc gia trong khu vực này; ở châu Phi, khi xem xét đến học tập và bắt kịp công nghệ ở cấp độ rộng, nghiên cứu điển hình nhất là Hàng không Ethiopia, chuyển đổi từ một hàng không nội địa đơn giản thành một ngành hàng không năng động, cạnh tranh quốc tế, một ngành mà các nhà kinh tế chính thống tiềm

năng thời đó từng cho rằng không phù hợp với lợi thế so sánh của quốc gia châu Phi này...

Thông điệp chung xuyên suốt cuốn sách là “one-size-does-not-fit-all”, tức là có nhiều con đường khác nhau để phát triển chứ không phải chỉ có một con đường duy nhất, và vì thế, sẽ không có tiêu chuẩn chung để học tập và bắt kịp công nghệ, chính sách công nghiệp cho tất cả các quốc gia. Việc vận dụng các bài học kinh nghiệm về chính sách và chiến lược của quốc gia đối với một quốc gia khác cần được phân tích sâu sắc, thận trọng bởi vì mỗi quốc gia đều có đặc điểm riêng về địa lý, chính trị, lịch sử, và kinh tế - xã hội khác nhau. Có thể thấy rằng, việc học tập và bắt kịp thành công là một sự phức hợp và có tính chất tích lũy lâu dài và nhiều mặt.

Tôi rất ấn tượng với cuốn sách này và muốn giới thiệu tới các nhà lãnh đạo, nhà quản lý quốc gia, nhà khoa học, nhà hoạch định chính sách, là tài liệu tham khảo hữu ích cho việc học tập công nghệ; hoạch định chính sách công nghiệp ở cấp độ quốc gia, ngành và từng địa phương.

Hà Nội, tháng 11 năm 2020

Thượng tướng, PGS.TS. Nguyễn Văn Thành

LỜI TỰA

Quá trình học tập của các quốc gia phải được đặt trong bối cảnh lịch sử, vì nhiều vấn đề trong hiện tại cũng là những vấn đề trong quá khứ, và có rất nhiều bài học chúng ta có thể rút ra từ quá khứ.

Cho tới những năm 1750, các quốc gia ở châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh là những nước tới nay vẫn được gọi là các nước đang phát triển, chiếm tới 3/4 dân số thế giới và hơn 2/3 tổng thu nhập toàn cầu. Trong số đó, chỉ tính riêng các nước châu Á đã chiếm tới 3/5 tổng dân số và thu nhập toàn cầu. Trung Quốc và Ấn Độ chiếm khoảng 1/5 dân số và thu nhập thế giới. Hai quốc gia châu Á này đóng góp tới 57% tổng sản lượng công nghiệp và thậm chí phần đóng góp trong tổng xuất khẩu công nghiệp còn lớn hơn. Hai thế kỷ tiếp theo, thế giới đã chứng kiến sự thay đổi lớn. Giữa những năm 1820-1950, theo tỷ giá tương đương sức mua PPP, phần đóng góp vào tổng thu nhập toàn cầu của các nước ở châu Á, châu Phi, Mỹ Latinh giảm từ 2/3 xuống còn 1/4, trong khi phần đóng góp của các nước ở châu Âu, Bắc Mỹ và Nhật Bản vào tổng thu nhập toàn cầu tăng từ 1/3 lên 3/4. Sự trỗi dậy của các nước phương Tây chủ yếu từ các nước Tây Âu, Bắc Mỹ và kế đến là Nhật Bản, trong khi sự suy giảm của khu vực còn lại của thế giới chủ yếu tập trung ở châu Á, đặc biệt là Trung Quốc, Nhật Bản, dù trong giai đoạn này, khu vực Mỹ Latinh là một ngoại lệ rõ ràng.

Sự thay đổi về trật tự kinh tế quốc tế cũng đã làm biến đổi cục diện về cán cân sức mạnh về kinh tế và chính trị trên thế giới. Có ba nguyên nhân chính dẫn tới những thay đổi này. *Thứ nhất là*, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất ở Anh vào cuối thế kỷ XVIII, và sau đó lan rộng ra các nước Tây Âu, mặc dù với tốc độ chậm trong những năm đầu thế kỷ XIX. *Thứ hai là*, sự trỗi dậy của chủ nghĩa thực dân mới dưới một hình thức khác vào những năm đầu thế kỷ XIX, mà đỉnh điểm là sự ra đời của chủ nghĩa đế quốc và phát triển cao trong suốt thế kỷ này. *Thứ ba là*, cuộc cách mạng trong giao thông và công nghệ thông tin vào giữa thế kỷ XIX. Sự phát triển của đường sắt, tàu hơi nước, điện tín đã làm giảm khoảng cách cả về địa lý và thời gian. Ba yếu tố này xuất hiện đồng thời và bổ trợ lẫn nhau, làm thay đổi hoàn toàn bộ mặt phát triển kinh tế thế giới thông qua việc phát triển các hình thức chuyên môn hóa trong sản xuất, phân công lao động, tăng cường thương mại và đầu tư cùng với sự phát triển của chủ nghĩa đế quốc trong chính trị.

Tất cả những yếu tố trên đã tạo ra sự “phân hóa lớn” trong thu nhập bình quân đầu người của thế giới. Giữa những năm 1820-1950, so với GDP bình quân đầu người ở các nước Tây Âu và Bắc Mỹ, GDP bình quân đầu người của châu Á giảm từ một nửa xuống còn chỉ bằng $\frac{1}{10}$; các nước châu Phi giảm từ $\frac{1}{3}$ xuống $\frac{1}{7}$; chỉ có khu vực Mỹ Latinh là giảm ít hơn, từ $\frac{3}{5}$ xuống còn $\frac{2}{5}$. Giai đoạn này cũng là giai đoạn “chuyên môn hóa lớn”, khi mà các nước Tây Âu và kế đến là Mỹ, Nhật Bản tập trung sản xuất các sản phẩm công nghiệp trong khi các nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh chủ yếu cung cấp nông sản và khoáng sản thô. Trong giai đoạn 1830-1913, sản xuất công nghiệp của các nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh tập trung vào châu Á, cụ thể là Trung Quốc và Ấn Độ, giảm từ 60% xuống còn 7,5% tổng giá trị công nghiệp thế giới, trong khi

phần đóng góp của các nước Tây Âu, Bắc Mỹ và Nhật Bản tăng từ 40% lên 92,5%¹. Quá trình này cũng dẫn tới sự phá sản của các ngành công nghiệp truyền thống ở châu Á, chủ yếu là ở Trung Quốc và Ấn Độ, và qua thời gian dẫn tới sự suy giảm về kỹ năng và năng lực công nghệ của các nước này. Công nghiệp hóa ở các nước Tây Âu và phi công nghiệp hóa ở các nước châu Á trong thế kỷ XIX có thể nói là hai mặt của một vấn đề.

Những năm cuối thế kỷ XX, bắt đầu từ những năm 1990, lại chứng kiến sự thay đổi ngược lại với sự gia tăng mạnh mẽ vai trò của các nước đang phát triển trong kinh tế toàn cầu. Từ năm 1990 đến năm 2015, đóng góp của các nền kinh tế đang phát triển vào GDP toàn cầu, tính theo giá hiện hành và tỷ giá hối đoái trên thị trường, tăng từ 1/6 lên 2/5. Đóng góp của các nước này vào giá trị gia tăng công nghiệp thế giới cũng tăng từ 1/6 lên gần 1/2. Cùng với đó là sự sụt giảm về vai trò của các nền kinh tế phát triển trong kinh tế toàn cầu². Có thể nói, tới năm 2030, vai trò của các nước đang phát triển hoàn toàn có khả năng quay trở lại mức của những năm 1820. Quá trình bắt kịp cho tới nay chủ yếu là do tốc độ tăng trưởng kinh tế vượt trội, công nghiệp hóa và mở cửa với thị trường quốc tế. Tuy nhiên, những thành tựu kinh tế ấn tượng này là bức tranh vĩ mô và ẩn chứa sau nó rất nhiều vấn đề. Chênh lệch trong tốc độ phát triển dẫn tới bất bình đẳng trong thu nhập. Bắt kịp chỉ diễn ra chủ yếu ở châu Á, và tập trung vào một số nước, ví dụ như các nước trong nhóm BRIC và một số ít quốc gia châu Á. Mặc dù quá trình phân hóa thu nhập bình quân đầu người đã chững lại, nhưng tốc độ bắt kịp với các nước phát triển còn thấp và chỉ diễn ra ở một số nước. Phát triển kinh tế đã góp phần đáng kể

1. Số liệu trong đoạn này được lấy từ bài viết của Deepak Nayyar: Catch up: Developing Countries in the World Economy, Oxford University Press, Oxford, 2013.

2. Theo tính toán của Liên hợp quốc, phòng phân tích tài khoản quốc gia.

vào việc xóa đói giảm nghèo ở phần lớn các nước đang phát triển. Tuy nhiên, đói nghèo vẫn còn là vấn đề trên diện rộng. Bất bình đẳng trong thu nhập ở mỗi quốc gia cũng gia tăng nhanh chóng. Đồng thời cũng xuất hiện sự phân hóa giữa các quốc gia. Tuy nhiên, dù còn chưa đồng đều và bất bình đẳng, nhưng bắt kịp là có thật. Và đây cũng có thể là động lực quyết định thay đổi lịch sử kinh tế thế giới.

Trong lịch sử nghiên cứu kinh tế thế giới, lý thuyết về bắt kịp của các quốc gia phát triển muộn được Veblen đưa ra khi nghiên cứu sự phát triển của Đức, tiếp theo sau sự phát triển của Anh¹. Veblen cũng đưa ra lý thuyết về 'bất lợi của nước đi đầu' đối với Anh. Khái niệm này được Alexander Gerschenkron khái quát hóa thành 'lợi thế tương đối của nền kinh tế phát triển sau', khi đánh giá kinh nghiệm của các nước phát triển sau như Liên bang Nga, và sau này là của Pháp, Italy và Áo². Giả thuyết được đưa ra như sau. Phát triển kinh tế sau, so với các nước khác, sẽ tạo ra áp lực giữa mức tụt hậu trong thực tế và những lợi ích tiềm năng khi phát triển. Khoảng cách này sẽ tạo ra động lực kinh tế cho quá trình bắt kịp trong khi những cải cách chính trị tạo điều kiện cho những đổi mới về thể chế. Khoảng cách với các nước đi trước càng lớn thì động lực đi tắt, đón đầu càng mạnh. Khi đó, những can thiệp của nhà nước sẽ tạo ra những điều kiện ban đầu để phát triển, bù đắp những hạn chế về nguồn lực như nguồn vốn, nguồn nhân lực chất lượng cao, kỹ năng lập doanh nghiệp và khoa học công nghệ. Càng tụt hậu, các nước này càng cần sự can thiệp sâu của nhà nước. Huy động vốn tiết kiệm cho đầu tư là vô cùng quan trọng. Ở Nga,

1. Thorstein Veblen: Imperial Germany and Industrial Revolution, Macmillan, London, 1915.

2. Alexander Gerschenkron: Economic Backwardness in Historical Perspective, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1962.

nà nước trực tiếp tham gia vào quá trình này, trong khi ở Đức, việc huy động vốn chủ yếu được thực hiện thông qua việc kiến tạo một hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính phát triển. Các nước cũng được hưởng lợi khi học hỏi kinh nghiệm từ những bài học thất bại của các quốc gia phát triển trước đây. Chính vì thế các nước đi sau thường có những giai đoạn phát triển nhanh và trong nhiều trường hợp là phát triển đột biến. Rõ ràng, mô hình phát triển này cũng còn nhiều hạn chế, nhưng sự phổ biến của nó trong lịch sử phát triển cho phép chúng ta rút ra được nhiều bài học trong việc phối hợp hệ tư tưởng và thể chế, kinh tế và chính trị, những bài học sẽ giúp ích cho các nền kinh tế đi sau trong quá trình phát triển.

Có thể thấy học tập từ quá khứ là một phần rất quan trọng để hiểu một quốc gia cần học tập như thế nào. Các bài học kinh nghiệm về lịch sử và lý thuyết đều là nền tảng cho thành công của việc học tập để phát triển công nghiệp hóa phụ thuộc vào việc kết hợp sáng tạo giữa vai trò của nhà nước và thị trường. Không chỉ dựa vào sự phát triển tự do của thị trường, hai yếu tố nhà nước và thị trường cần có điều chỉnh cho nhau phù hợp với từng thời điểm, từng hoàn cảnh cụ thể, để phát triển cân bằng và hỗ trợ cho nhau.

Có nhiều bài học rút ra từ kinh nghiệm bắt kịp của các quốc gia trong quá trình dẫn dắt các quốc gia đi sau phát triển và công nghiệp hóa. Trước hết, có nhiều con đường khác nhau để phát triển chứ không phải chỉ có một con đường duy nhất, và vì thế, sẽ không có một cách thức phát triển phù hợp với mọi quốc gia. Sẽ cần có những quyết định mang tính chiến lược khi lựa chọn mô hình phát triển, mỗi lựa chọn sẽ bao hàm những cách kết hợp khác nhau giữa nhà nước và thị trường hay giữa việc để chính sách mở và can thiệp. Việc lựa chọn chính sách phát triển chú trọng vào phát triển thị trường nội địa hay thị trường quốc tế, tận dụng tài

nguyên hay công nghệ cũng cần phụ thuộc vào điều kiện và đặc điểm cụ thể của từng nước và đó là tổng hòa phức tạp của các yếu tố về kinh tế, xã hội, chính trị trong bối cảnh quốc gia và lịch sử cụ thể. *Thứ hai*, phát triển là tăng cường khả năng sản xuất của nền kinh tế. Điều này đòi hỏi sự nâng cấp và đa dạng hóa về công nghiệp cũng như phát triển khả năng đổi mới sáng tạo - yếu tố cơ bản để phát triển công nghiệp bền vững. *Thứ ba*, một xã hội phát triển toàn diện sẽ không chỉ giúp tăng trưởng kinh tế bền vững, mà còn tạo ra sự phát triển có ý nghĩa, mang lại phúc lợi cho người dân. Quá trình bắt kịp diễn ra liên tục do tăng trưởng nhanh là yếu tố cần nhưng chưa đủ để giảm bất bình đẳng trong các nước cũng như giữa các quốc gia trên thế giới. Nhưng quá trình bắt kịp này sẽ là không bền vững nếu quá trình bắt kịp không làm giảm sự bất bình đẳng giữa các quốc gia¹.

Không phải là quốc gia mà chính là các doanh nghiệp, các tổ chức, chính phủ và người dân học tập trong quá trình phát triển. Cho dù như thế, quốc gia học tập sẽ mang lại hiệu quả lớn hơn nhiều so với tổng lợi ích từ việc học tập của các đối tượng trong quốc gia. Việc học tập diễn ra ở cấp độ vi mô, ngành và quốc gia. Ở cấp độ vi mô, học tập chủ yếu thông qua giáo dục, khi hệ thống đào tạo ở các trường phổ thông tạo ra nền tảng cơ bản và hệ thống đào tạo sau phổ thông cung cấp kiến thức chuyên sâu. Ở cấp độ này chất lượng giáo dục cũng cần được coi trọng như tính phổ biến và rộng khắp của giáo dục. Ở cấp độ ngành, quá trình học tập chủ yếu là nhằm nuôi dưỡng khả năng quản lý cho các cá nhân và năng lực công nghệ của doanh nghiệp. Ở cấp độ vĩ mô, đây sẽ là năng lực

1. Lý luận này được phát triển, ở mức độ nhất định, bởi tác giả của bài viết “Can catch up reduce inequality” trong Peter van Bergeijk và Rolph van der Hoeven (eds): *Subsustainable Development Goals and Income Inequality*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017.

sản xuất và công nghệ của quốc gia, là kết quả tổng hòa của các sáng kiến, tăng cường năng lực, thay đổi cơ cấu, trong đó những chính sách can thiệp của nhà nước đóng một vai trò quan trọng mang tính chiến lược.

Trước đây cũng chưa có nhiều nghiên cứu nhấn mạnh vai trò quan trọng của việc học hỏi các kinh nghiệm trong quá khứ. Mọi người đều đồng ý là cần sửa lại những sai lầm trong quá khứ. Nhưng bên cạnh đó, cũng cần nhấn mạnh khía cạnh về việc không học tập từ những kinh nghiệm trong quá khứ. Đó là việc đặt ra những nghi vấn về những quan niệm được coi là truyền thống và tìm ra những cái mới. Hầu hết mọi người không nghĩ đến khía cạnh này. Tuy nhiên, đây cũng là một phần rất quan trọng để hiểu bản chất và phát triển từ ý tưởng tới kết quả thực tế, từ hệ tư tưởng tới chính trị, trong bối cảnh rộng hơn của phát triển. Những người thuộc hệ tư tưởng lớn đặt nghi vấn vào chính hệ tư tưởng của họ. Đây cũng có nghĩa là sự nhượng bộ trong không gian chính trị và tri thức. Hơn nữa, những nỗ lực để không học tập trong phát triển thường rất ít và rời rạc do đòi hỏi nhiều về đổi mới trong suy nghĩ và những giả định ban đầu. Và vì vậy, không hề ngạc nhiên khi những người thuộc hệ tư tưởng không chính thống thường là những người tiên phong trong học tập và cả không học tập. Điều này cũng có nghĩa họ là những đối tượng phát triển trong không gian tri thức và chính trị¹. Chính vì thế, nghiên cứu các quốc gia học tập như thế nào cần phải xem xét cả quá trình không học tập, xem đó là một phần quan trọng không kém việc học tập.

1. Phân tích chi tiết hơn về đề tài này có thể tìm thấy trong Deepak Nayyar, "Learning to Unlearn from Development", *Oxford Development Studies*, 2008, 36(3): 259-80.

Đây là cuốn sách đặc biệt, nghiên cứu một lĩnh vực chưa được khám phá, với mục tiêu tìm hiểu các quốc gia học tập như thế nào¹. Cuốn sách xem xét khía cạnh lý thuyết cũng như các bài học thực tế từ các quốc gia khác nhau, trong các thời kỳ khác nhau, tập trung hơn vào giai đoạn cuối thế kỷ XX và những năm đầu thế kỷ XXI. Cuốn sách đã tổng kết những nghiên cứu trong quá khứ về các vấn đề trọng yếu như: quá trình học tập của các quốc gia đi sau; phát triển năng lực khoa học công nghệ; kinh nghiệm bắt kịp ở các cấp độ khác nhau (doanh nghiệp, ngành, nền kinh tế); tầm quan trọng của việc học tập từ lịch sử; quá trình học tập chính sách của các chính phủ; và thúc đẩy quá trình học tập trong doanh nghiệp cũng như chính phủ, trong các quốc gia đã và đang tụt hậu và mắc phải bẫy thu nhập trung bình.

Nội dung của cuốn sách rất mới với cách tiếp cận khác biệt. Phần đầu của cuốn sách đưa ra cái nhìn tổng quan về phát triển kinh tế toàn cầu, vai trò chiến lược của nhà nước và những yếu tố quyết định trong quá trình học tập công nghệ. Phần thứ hai bao gồm các chương về Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc, Trung Quốc và Singapore, đưa ra những phân tích về kinh nghiệm từ những câu chuyện thành công trong học tập và bắt kịp cũng như nhấn mạnh các bài học rút ra. Phần thứ ba viết về Mỹ Latinh và Việt Nam, phân tích kinh nghiệm của các quốc gia đang bị vướng vào bẫy thu nhập trung bình và là các nước phát triển sau và Ethiopia (nước phát triển sau). Phần này đưa ra những ví dụ điển hình trong doanh nghiệp cũng như trong các ngành kinh tế, từ đó, rút ra

1. Các nghiên cứu về chủ đề này còn rất hạn chế. Nghiên cứu về học tập, đặt trong bối cảnh rộng hơn, tham khảo Joseph Stiglitz và Bruce Greenwald: *Xây dựng xã hội học tập: Cách tiếp cận mới cho tăng trưởng, phát triển và tiến bộ xã hội* (Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật mua bản quyền từ Nhà xuất bản Đại học Colombia, xuất bản năm 2017), Columbia University Press, New York, 2014.

kinh nghiệm của các nước đã thất bại, hoặc đang trong quá trình chuyển đổi, hoặc các kinh nghiệm thành công ở cấp vi mô. Chương kết luận tóm lược những ý chính của các chương trước cũng như tổng hợp những quan điểm về khái niệm cũng như quá trình của học tập đã được nghiên cứu trong quá khứ, từ đó rút ra các hàm ý, dưới dạng các bài học tiềm năng cho các quốc gia là những người đi sau trong quá trình phát triển trong thế kỷ XXI.

Chủ đề xuyên suốt của cuốn sách là tính động trong quá trình học tập và phát triển công nghệ ở cấp doanh nghiệp cũng như quá trình học tập chính sách đối với các chính phủ. Nếu chính sách phát triển đối với ngành công nghiệp chế biến, chế tạo được coi là động lực chính của quá trình học tập, thì độ mở trong chính sách là yếu tố quyết định của quá trình bắt kịp. Một kết luận quan trọng rút ra là không có một công thức đơn giản hay “một chiếc đũa thần” nào trong quá trình học tập của bất cứ chủ thể hay ở bất cứ cấp độ nào mà các nước có thể học tập một cách rập khuôn. Mỗi quốc gia sẽ tìm ra các giải pháp khác nhau, trong những thời điểm khác nhau, cho cùng một vấn đề. Các kinh nghiệm thực tế cho thấy, học tập chỉ thành công thông qua việc kết hợp giữa việc bắt chước và cải tạo các công nghệ, kinh nghiệm của nước ngoài với những sáng tạo và kinh nghiệm trong nước, một cách cẩn trọng hoặc vô tình. Mặc dù vậy, có rất nhiều điều các quốc gia đi sau có thể học tập từ những kinh nghiệm thất bại ở một số nước nhưng lại thành công ở một số nước khác trong quá khứ. Trong quá trình này, cần xem xét việc học tập trong bối cảnh, thời điểm cụ thể chứ không thể bắt chước một cách rập khuôn đơn giản.

Cuốn sách này tổng hợp các nghiên cứu được trình bày một cách đơn giản cùng với những bài học thực tiễn thiết thực, từ đó đưa ra những nhận định và kết luận mang tính thuyết phục. Cuốn sách cũng chỉ ra rằng, mặc dù là một vấn đề phức tạp và mang tính

trừu tượng, chúng ta vẫn hoàn toàn có thể đúc rút được các nguyên tắc cơ bản để nâng cao hiểu biết về vấn đề và từ đó phát triển các ý tưởng mới cho vấn đề. Đây chính là điều lớn nhất mà độc giả có thể học được từ các nghiên cứu cách thức mà các quốc gia học tập.

New Delhi, tháng 11 năm 2018

DEEPAK NAYYAR

LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn cùng lời cảm ơn chân thành tới những đóng góp, nỗ lực của các nhà nghiên cứu đã đóng góp cho thành công của cuốn sách này.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới Adam Swallow, biên tập viên, người đã có những hỗ trợ và góp ý quan trọng; và tới các cộng sự của ông cùng Nhà xuất bản Đại học Oxford (OUP) đã thực hiện công việc một cách tận tụy và chuyên nghiệp. Chúng tôi cũng gửi lời cảm ơn tới các nhà phản biện vì những góp ý mang tính xây dựng và đại diện của OUP, những người đã ra quyết định đồng ý xuất bản cuốn sách.

Chúng tôi cũng xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới TS. Taffere Tesfachew vì những đóng góp hết sức có ý nghĩa và những sự hỗ trợ trong suốt quá trình hoàn tất cuốn sách. Chúng tôi xin cảm ơn ban phản biện độc lập, những người đã đưa ra những định hướng vô cùng quý báu cho chúng tôi trong quá trình xây dựng khung cũng như phát triển nội dung của cuốn sách. Chúng tôi xin cảm ơn các đại biểu tham gia hội thảo Addis Ababa tháng 8/2018, những người đã tham gia trình bày, thảo luận, phản biện và hợp tác cùng chúng tôi.

Chúng tôi cảm ơn ông Haddis Tadesse (Quỹ Bill and Melinda Gates) và ông Tewolde Gebremariam (Chủ tịch EAL) vì những hỗ trợ có ý nghĩa và hàng hàng không Ethiopia vì những hỗ trợ về hậu cần khi chúng tôi thực hiện dự án này.

Chúng tôi muốn cảm ơn Công ty Keith Povey Editorial Services (đặc biệt là tới Nancy Richardson), đã giúp chúng tôi biên tập cuốn sách, và Công ty 251 Communications đã thiết kế bìa cuốn sách. Và cuối cùng, chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn tới điều phối viên của dự án, Deborah M. Kefale, và các thành viên của nhóm nghiên cứu Meron Tilahun, Yohannes Ghebru, Sergut Abate, Tsion Kifle, Edom Haile, và Binyam Arkebe, vì những sự hỗ trợ của họ trong việc chuẩn bị bản thảo và trong suốt quá trình của dự án.

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Danh mục từ viết tắt</i>	29
<i>Những người tham gia đóng góp</i>	35
1. Học tập công nghệ, chính sách công nghiệp và bắt kịp thành công: Giới thiệu	
<i>Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno</i>	45
PHẦN I: BỐI CẢNH VÀ QUAN ĐIỂM	65
2. Bắt kịp và những ràng buộc trong thế kỷ XX và XXI	
<i>Robert H. Wade</i>	67
3. Học tập từ các quốc gia Đông Á: Bắt kịp và sự hình thành nhà nước phát triển Trung Quốc	
<i>Daniel Poon và Richard Kozul-Wright</i>	105
4. Bắt kịp và đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu	
<i>Mariana Mazzucato</i>	147
PHẦN II: QUAN ĐIỂM THỰC TIỄN	179
5. Nhật Bản dưới thời Minh Trị: Học tập tiến bộ của công nghệ phương Tây	
<i>Kenichi Ohno</i>	181
6. Bắt kịp và học tập tại Đài Loan: Vai trò của chính sách công nghiệp	
<i>Wan-wen Chu</i>	218
7. Nguồn gốc khả năng lĩnh hội ở Hàn Quốc: Ngành công nghiệp Hàn Quốc đã học tập như thế nào	
<i>Keun Lee</i>	246
8. Trung Quốc: Học tập bắt kịp trong một thế giới toàn cầu hóa	
<i>Justin Yifu Lin và Jun Zhang</i>	283

9. Học tập và bắt kịp ở Singapore: Bài học cho các quốc gia đang phát triển

George Yeo, Tan Kong Yam và Tan Khee Giap 321

**PHẦN III: NHỮNG CON ĐƯỜNG DẪN ĐẾN
SỰ PHÁT TRIỂN MUỘN** 367

10. Học tập chính sách công nghiệp: Bài học kinh nghiệm từ Mỹ Latinh

Wilson Peres và Annalisa Primi 369

11. Hành trình của hàng hàng không Ethiopia: Học tập và bắt kịp công nghệ hàng không

Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew 413

12. Học tập để bắt kịp ở Đông Nam Á

Vũ Minh Khương và Kris Hartley 456

13. Học tập để bắt kịp ở châu Phi

Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew 488

14. Cuốn sách *Quốc gia học tập*: Ý nghĩa đối với các quốc gia đi sau và con đường đến tương lai

Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno 529

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
1	ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	Cơ quan phát triển công nghiệp Brazil
2	ACA	Anti-corruption Agency	Cơ quan chống tham nhũng
3	APO	Asian Productivity Organization	Tổ chức Năng suất châu Á
4	ARPA-E	Advanced Research Projects Agency–Energy	Cơ quan nghiên cứu các dự án năng lượng tiên tiến
5	AT&T	American Telephone & Telegraph	Điện thoại và điện báo Hoa Kỳ
6	BNDES	National Development Bank of Brazil	Ngân hàng Phát triển quốc gia Brazil
7	BoC	Bank of China	Ngân hàng Trung Quốc
8	BRICS	Brazil, Russia, India, China, and South Africa	Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi
9	CBE	Commercial Bank of Ethiopia	Ngân hàng Thương mại Ethiopia
10	CBRC	China Banking Regulatory Commission	Ủy ban Điều phối ngân hàng Trung Quốc
11	CDB	China Development Bank	Ngân hàng Phát triển Trung Quốc
12	CIC	China Investment Corp	Tổng công ty đầu tư Trung Quốc
13	CPF	Central Provident Fund	Quỹ Tiết kiệm Trung ương
14	CPIB	Singapore's Corrupt Practices Investigation Bureau	Cục Điều tra tham nhũng Singapore

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
15	CUPI	Catch-up Performance Index	Chỉ số hiệu suất bắt kịp
16	DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency	Cơ quan chỉ đạo nghiên cứu các dự án nghiên cứu quốc phòng tiên tiến
17	DBE	Development Bank of Ethiopia	Ngân hàng Phát triển Ethiopia
18	EAL	Ethiopia Airline	Hãng Hàng không Ethiopia
19	ECBP	Engineering Capacity Building Programme	Chương trình xây dựng năng lực kỹ thuật
20	ECLAC	United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean	Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc về Mỹ Latinh và Caribbean
21	EDB	Economic Development Board	Ủy ban Phát triển kinh tế
22	EIB	Ethiopian Investment Board	Bộ Đầu tư Ethiopia
23	EIC	Ethiopian Investment Commission	Ủy ban Đầu tư Ethiopia
24	EPZ	Export Processing Zones	Khu chế xuất
25	FDI	Foreign Direct Investment	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
26	FTA	Free Trade Agreement	Hiệp định Thương mại tự do
27	GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
28	GGF	Government or Industry Guidance Funds	Quỹ hướng dẫn của Chính phủ (hay ngành công nghiệp)
29	GNP	Gross National Product	Tổng sản phẩm quốc gia
30	GST	Goods and Services Tax	Thuế hàng hóa và dịch vụ
31	GVC	Global Value Chains	Chuỗi giá trị toàn cầu
32	HDB	Housing Development Board	Ủy ban Phát triển nhà ở
33	HIP	Hawassa Industrial Park	Khu công nghiệp Hawassa
34	HiPO	Administrative Service and High Potential	Dịch vụ hành chính và tiềm năng cao
35	HRS	Household Responsibility System	Hệ thống trách nhiệm gia đình

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
36	ICAO	International Civil Aviation Organization	Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế
37	ICBC	Industrial and Commercial Bank of China	Ngân hàng Công Thương Trung Quốc
38	ICT	Information & Communication Technologies	Công nghệ thông tin và truyền thông
39	IE	International Enterprise	Doanh nghiệp quốc tế
40	IMF	International Monetary Fund	Quỹ Tiền tệ quốc tế
41	IP	Intellectual Property	Sở hữu trí tuệ
42	IPDC	Industrial Park Development Corporation	Tập đoàn Phát triển Khu công nghiệp
43	IPO	Initial Public Offering	Phát hành công khai lần đầu
44	IPR	Intellectual Property Rights	Quyền Sở hữu trí tuệ
45	ITRI	Industrial Technology Research Institute	Viện Nghiên cứu công nghệ công nghiệp
46	JTC	Jurong Town Council	Hội đồng thị trấn Jurong
47	KIPRIS	Korea Intellectual Property Rights Information System	Hệ thống thông tin quyền sở hữu trí tuệ Hàn Quốc
48	KIS	Korea Information Service	Dịch vụ thông tin Hàn Quốc
49	KOITA	Korea Industrial Technological Association	Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc
50	LIUP	Local Industry Upgrading Programme	Chương trình nâng cấp công nghiệp địa phương
51	LSI	Local Supporting Industry	Ngành công nghiệp hỗ trợ tại địa phương
52	MAS	Monetary Authority of Singapore	Cơ quan Tiền tệ Singapore
53	MC2025	Made in China 2025	Sản xuất tại Trung Quốc 2025
54	MIT	Massachusetts Institute of Technology	Học viện Công nghệ Massachusetts

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
55	MITI	Ministry of International Trade and Industry	Bộ Thương mại và Công nghiệp quốc tế Nhật Bản
56	MNC	Multinational Corporation	Tập đoàn đa quốc gia
57	MOFCOM	Ministry Of Commerce, People's Republic Of China	Bộ Thương mại Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa
58	MRO	Maintainance Repair Overhaul/Operation	Công nghiệp vật tư, phụ tùng thay thế, sửa chữa
59	MTI	Ministry for Trade and Industry	Bộ Thương mại và Công nghiệp
60	NDRC	National Development and Reform Commission	Ủy ban Cải cách về phát triển quốc gia Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa
61	NEC	Nippon Electric Company	Công ty Điện lực Nippon
62	NIC	Newly Industrialized Country	Các quốc gia công nghiệp mới
63	NICIIF	National Integrated Circuit Industry Investment Fund	Quỹ đầu tư công nghiệp mạch tích hợp quốc gia
64	NIE	Newly Industrializing Economies	Các quốc gia công nghiệp hóa mới
65	NIH	National Institute of Health	Viện Y tế quốc gia
66	NII	Net Investment Income	Thu nhập đầu tư ròng
67	NRC	National Resource Commission	Ủy ban Tài nguyên Đài Loan
68	NSE	New Structural Economics	Nền kinh tế cấu trúc mới
69	NSF	National Science Foundation	Quỹ Kế hoạch quốc gia
70	NUS	National University of Singapore	Đại học quốc gia Singapore
71	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
72	PAP	People's Action Party	Đảng Hành động nhân dân (Singapore)
73	PBoC	People's Bank of China	Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
74	PCI	Provincial Competitiveness Index	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
75	PIT	Personal Income Tax	Thuế thu nhập cá nhân
76	PITCE	Industrial, Technological and Foreign Trade Policy	Chính sách công nghiệp, công nghệ và ngoại thương
77	PPP	Purchasing Power Parity	Sức mua tương đương
78	PRC	People's Republic of China	Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa
79	QFII	Qualified Foreign Institutional Investor	Nhà đầu tư tổ chức nước ngoài
80	R&D	Research & Development	Nghiên cứu và phát triển
81	ROK	Republic of Korea	Hàn Quốc
82	SASAC	State-owned Assets Supervision and Administration Commission	Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản (Trung Quốc)
83	SDG	Sustainable Development Goals	Mục tiêu phát triển bền vững
84	SEZ	Special Economic Zones	Đặc khu kinh tế
85	SIB	State Investment Bank	Ngân hàng Đầu tư Nhà nước
86	SME	Small and Medium Enterprise	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
87	SOCB	State-owned Commercial Banks	Ngân hàng Thương mại nhà nước
88	SUDP	Singapore Urban Development Plan	Kế hoạch phát triển đô thị Singapore
89	TFP	Total Factor Productivity	Năng suất các nhân tố tổng hợp
90	TNC	Transnational Corporation	Tập đoàn xuyên quốc gia
91	TVE	Township and Village Enterprises	Doanh nghiệp hương trấn (Trung Quốc)
92	TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	Hiệp định về các khía cạnh liên quan tới thương mại của quyền sở hữu trí tuệ
93	UN	United Nations	Liên hợp quốc

STT	Từ viết tắt	Giải thích	
		Tiếng Anh	Tiếng Việt
94	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển
95	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc
96	URA	Urban Redevelopment Authority	Cơ quan Tái phát triển đô thị
97	USAID	United States Agency for International Development	Cơ quan Phát triển quốc tế Mỹ
98	VAT	Value Added Tax	Thuế giá trị gia tăng
99	WDI	World Development Indicators	Chỉ số phát triển của Ngân hàng Thế giới
100	WTO	World Trade Organization	Tổ chức Thương mại thế giới

NHỮNG NGƯỜI THAM GIA ĐÓNG GÓP

Wan-wen Chu là chuyên gia nghiên cứu tại Trung tâm nghiên cứu về Nhân văn và Xã hội học (RCHSS), Academia Sinica, Đài Loan và là Giáo sư kinh tế của trường Đại học Đài Loan. Bà là Tiến sĩ kinh tế của trường Đại học Standford. Bà đã xuất bản nhiều nghiên cứu về phát triển kinh tế Đông Á, đặc biệt là các chính sách phát triển công nghiệp, là đồng tác giả của cuốn: *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies* (tạm dịch: *Vượt lên phát triển của một quốc gia và vùng lãnh thổ đi sau: Các chính sách phát triển của Đài Loan*) (MIT, 2004, cùng Alice Amsden). Các cuốn sách khác của bà bao gồm *Engine of Economic Growth* (tạm dịch: *Động lực phát triển kinh tế*) (Taishe, 2002); *Globalization and the Taiwan Economy* (tạm dịch: *Toàn cầu hóa và nền kinh tế Đài Loan*) (Taishe, 2003); và *The Causes of Taiwan's Postwar Economic Growth: The Why and How of Late Development* (tạm dịch: *Nguồn gốc tăng trưởng kinh tế sau chiến tranh của Đài Loan: Phát triển đi sau, tại sao và như thế nào*) (Academia Sinica và Linking, 2017).

Tan Khee Giap là đồng Viện trưởng Viện Cạnh tranh châu Á và là Giáo sư trường Chính sách công Lee Kuan Yew, thuộc Đại học quốc gia Singapore. Ông cũng là Chủ tịch Hội đồng quốc gia Singapore về hợp tác kinh tế Thái Bình Dương. Tiến sĩ Tan tốt nghiệp chương trình Tiến sĩ tại trường Đại học Đông Anglia năm 1987. Ông là tư vấn cao cấp cho nhiều bộ và ủy ban của Singapore. Ông cũng là tác giả chính của hơn 20 cuốn sách và xuất bản nhiều

bài báo ở các tạp chí quốc tế có uy tín. Hiện tại, ông quan tâm nghiên cứu về năng lực cạnh tranh cấp ngành của các nước châu Á, phát triển các thành phố đáng sống trên thế giới và xây dựng chỉ số về môi trường kinh doanh.

Kris Hartley là Phó Giáo sư khoa Nghiên cứu châu Á và chính sách, trường Đại học Sư phạm Hong Kong. Ông có nhiều nghiên cứu về mối quan hệ giữa các cơ quan chính phủ cũng như các hợp tác liên ngành để giải quyết các vấn đề chính sách của khu vực trong phát triển các đô thị lớn ở châu Á. Các nghiên cứu của ông liên quan tới công nghệ, kinh tế phát triển và đô thị hóa. Ông tốt nghiệp Tiến sĩ khoa Chính sách công, trường Đại học quốc gia Singapore và tốt nghiệp Thạc sĩ về quy hoạch đô thị trường Đại học California, Berkeley.

Richard Kozul-Wright là Trưởng ban Toàn cầu hóa và Chiến lược phát triển của UNCTAD. Ông làm việc cho Liên hợp quốc ở cả văn phòng New York và Geneva. Ông tốt nghiệp Tiến sĩ kinh tế của Đại học Cambridge và đã có nhiều công trình nghiên cứu được xuất bản trong nhiều lĩnh vực về kinh tế tại các tạp chí như *Tạp chí Kinh tế*, *Tạp chí Cambridge về kinh tế*, *Tạp chí Nghiên cứu phát triển* và *Tạp chí phản biện Oxford về chính sách kinh tế*.

Keun Lee là Giáo sư kinh tế của trường Đại học quốc gia Seoul, là chủ nhân Giải thưởng Schumpeter năm 2014 cho nghiên cứu về bắt kịp trong kinh tế (Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up - CUP, 2013). Ông cũng là biên tập viên của tạp chí *Nghiên cứu chính sách* và tạp chí *Đổi mới công nghiệp và doanh nghiệp*, là thành viên hội đồng của Diễn đàn Kinh tế thế giới từ năm 2016. Ông cũng là Chủ tịch Hiệp hội quốc tế Schumpeter (2016-2018), thành viên của Ủy ban Chính sách phát triển của Liên hợp quốc (2014-2018). Ông tốt nghiệp Tiến sĩ kinh tế tại Đại học California, Berkeley.

Bài nghiên cứu nổi tiếng nhất của ông là về chính sách bắt kịp về công nghệ của Hàn Quốc đăng trên tạp chí *Nghiên cứu chính sách*, với 1.081 lượt trích dẫn (Google Scholar). Chỉ số h-index của ông hiện tại là 37, với 94 bài báo có trên 10 lượt trích dẫn. Ông mới xuất bản cuốn sách *The Art of Economic Catch-up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems* (tạm dịch: *Nghệ thuật bắt kịp về kinh tế: Những trở ngại, đường vòng và các cách đi tắt đón đầu trong phát triển hệ thống đổi mới sáng tạo*), do Nhà xuất bản Đại học Cambridge xuất bản tháng 3 năm 2019.

Justin Yifu Lin là Viện trưởng Viện Cơ cấu kinh tế mới và Viện Hợp tác và phát triển Nam - Nam và cũng là Viện trưởng danh dự của trường Quốc gia về phát triển thuộc Đại học Bắc Kinh. Ông là Phó Giám đốc và là nhà kinh tế cao cấp của Ngân hàng Thế giới năm 2008-2012. Trước đó, Giáo sư Lin đã công tác 15 năm dưới vai trò là Giám đốc sáng lập của Trung tâm Trung Quốc về nghiên cứu kinh tế (CCER) thuộc trường Đại học Bắc Kinh. Ông cũng là tác giả của hơn 20 cuốn sách trong đó có cuốn *Beating the Odds: Jumps-Starting Developing Countries* (tạm dịch: *Những ngoại lệ phát triển: Các nước đang phát triển với những bước nhảy vọt*) (cùng Célestin Monga; Nhà xuất bản Đại học Princeton, 2017), *Demystifying the Chinese Economy* (tạm dịch: *Làm sáng tỏ nền kinh tế Trung Quốc*) (CUP, 2011). Ông cũng là giảng viên của Học viện Anh và Học viện Khoa học nghiên cứu về các nước đang phát triển.

Mariana Mazzucato là Giáo sư về kinh tế, đổi mới sáng tạo và các giá trị của kinh tế nhà nước tại Đại học London (UCL). Bà là nhà sáng lập và là Giám đốc Viện Nghiên cứu đổi mới sáng tạo và chính sách công (IIPP). Bà là tác giả cuốn sách *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths* (tạm dịch: *Kinh tế nhà nước: Giải mã vai trò của nhà nước và khu vực tư nhân*)

(Anthem 2013; Public Affairs, 2015) và cuốn *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy* (tạm dịch: *Giá trị của mọi thứ: Tạo ra và tận thu giá trị của kinh tế toàn cầu*) (Penguin and Public Affairs, 2018).

Kenichi Ohno là Giáo sư Viện Nghiên cứu chính sách quốc gia, Tokyo. Ông tốt nghiệp Tiến sĩ kinh tế tại trường Đại học Stanford, California. Trước đó, ông làm việc tại Quỹ Tiền tệ quốc tế và là giảng viên của trường Đại học Tsukuba và Đại học Saitama. Ông đã hợp tác chặt chẽ với các cơ quan Chính phủ Nhật Bản trong việc phát triển chiến lược hợp tác kinh tế quốc tế. Từ năm 1995, ông cũng tham gia tư vấn cho Chính phủ Việt Nam và xây dựng đối thoại chính sách phát triển công nghiệp với Chính phủ Ethiopia từ năm 2008. Bên cạnh đó, ông cũng nghiên cứu nhiều về chính sách cho trên 20 quốc gia ở châu Á và châu Phi. Các nghiên cứu của ông tập trung vào công nghiệp hóa, các chính sách học tập để bắt kịp, các kinh nghiệm phát triển của Nhật Bản và một số điển hình thành công của các nền kinh tế đi sau, so sánh quốc tế về chất lượng của các chính sách phát triển công nghiệp. Các cuốn sách của ông bao gồm: *The History of Japanese Economic Development: Origins of Private Dynamism and Policy Competence* (tạm dịch: *Lịch sử phát triển kinh tế Nhật Bản: Nguồn gốc sự năng động của khu vực kinh tế tư nhân và các chính sách hỗ trợ*) (Routledge, 2018); *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation* (tạm dịch: *Học để công nghiệp hóa: Từ phát triển tự thân tới các chính sách hỗ trợ việc tạo ra giá trị*) (Routledge, 2013); *Eastern and Western Ideas for African Growth* (tạm dịch: *Ý tưởng Đông và Tây cho phát triển của các nước châu Phi*) (Routledge, 2013, đồng tác giả); *The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing*

Country (tạm dịch: *Phát triển kinh tế Nhật Bản: Con đường đi lên từ một nước phát triển*) (2006); và *Japanese Views on Economic Development* (tạm dịch: *Quan điểm của Nhật Bản về phát triển kinh tế*) (Routledge, 2013, đồng tác giả). Ông cũng nhận được Huy chương của Thủ tướng Nhật Bản về phát triển quan hệ đối tác với Chính phủ Việt Nam và giải thưởng của Bộ Ngoại giao Nhật Bản vì những đóng góp trong tăng cường quan hệ hợp tác Việt Nam - Nhật Bản.

Arkebe Oqubay là Bộ trưởng cấp cao và là chuyên gia tư vấn cao cấp của Thủ tướng Ethiopia; ông có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng chính sách trong 25 năm qua. Ông là cựu Chủ tịch Addis Ababa, ông đạt giải Thị trưởng xuất sắc nhất châu Phi năm 2005 do ABN tổ chức và đã lọt vào vòng cuối cùng để xét đoạt giải Thị trưởng xuất sắc nhất thế giới năm 2005 do những nỗ lực đổi mới thành phố của ông. Ông cũng đã nhận được các Huân chương cho ngôi sao đang lên, Huy chương Vàng và Bạc của Nhật Bản. Hiện tại, ông đang là Chủ tịch của nhiều ủy ban quốc gia hàng đầu cũng như các ủy ban tư vấn quốc tế. Ông cũng tham gia nghiên cứu tại Trung tâm Nghiên cứu châu Phi tại trường Đại học London. Ông tốt nghiệp Tiến sĩ về nghiên cứu phát triển tại SOAS thuộc Đại học London. Các công trình nghiên cứu mới nhất của ông bao gồm *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia* (tạm dịch: *Sản xuất ở châu Phi: Các chính sách công nghiệp của Ethiopia*) (OUP, 2015); *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy* (tạm dịch: *Sổ tay Oxford về kinh tế Ethiopia*) (OUP, 2019); *China-Africa and an Economic Transformation* (tạm dịch: *Châu Phi - Trung Quốc và chuyển đổi kinh tế*) (OUP, 2019); *African Economic Development: Evidence, Theory and Policy* (tạm dịch: *Phát triển kinh tế châu Phi: Thực tiễn, lý thuyết và*

chính sách) (OUP, sắp xuất bản); và *Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (tạm dịch: *Sổ tay Oxford về các trung tâm công nghiệp và phát triển kinh tế*) (OUP, sắp xuất bản). Ông cũng được vinh danh là một trong 100 người châu Phi có ảnh hưởng nhất năm 2016, và là người tiên phong trong phát triển chiến lược về châu Phi do *New African* bình chọn, do những đóng góp cả về lý thuyết, thực tiễn cũng như trong phát triển chính sách. Các nghiên cứu của ông tập trung vào chuyển đổi cơ cấu, bắt kịp, chính sách công nghiệp và xây dựng chính sách với trọng tâm nghiên cứu là châu Phi.

Wilson Peres là chuyên viên nghiên cứu cao cấp tại Ban Quản trị, năng suất và sản xuất của Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc khu vực Mỹ Latinh và Caribe (ECLAC), Chile. Trước đây, ông là Chủ tịch Ban Phát triển công nghệ của ECLAC, Ban Chiến lược doanh nghiệp và đầu tư, Ban Đổi mới sáng tạo và công nghệ thông tin và truyền thông. Ông là chuyên gia tư vấn của Trung tâm phát triển OECD, là giảng viên của trường Đại học California, San Diego (UCSD) và trường Đại học Chile ở Santiago. Ông đã xuất bản nhiều nghiên cứu như *The New Digital Revolution: From the Consumer Internet to the Industrial Internet* (tạm dịch: *Cuộc cách mạng số mới: từ Internet người dùng tới công nghiệp Internet*) (ECLAC, 2015); “Industrial Policies in Latin America” (Tạm dịch: “Chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh”) trong A. Szirmai, W. Naudé và L. Alcorta (đồng chủ biên): *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century* (tạm dịch: *Con đường công nghiệp hóa trong thế kỷ XXI*) (OUP, 2013).

Daniel Poon là nhà kinh tế học của Diễn đàn Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD). Ông tốt nghiệp chương trình Thạc sĩ về chính sách phát triển của Trung Quốc và châu Á ở khoa

Chính sách công và quản trị của Đại học Carleton. Ông đã xuất bản nhiều nghiên cứu và bài báo về các vấn đề liên quan tới phát triển tài chính, chính sách công nghiệp, hợp tác Nam - Nam, và gần đây nhất là đồng tác giả của chương “Phát triển châu Á, sau khủng khoảng châu Á”, UNU_WIDER.

Tiến sĩ **Annalisa Primi**, nhà kinh tế cao cấp, trưởng nhóm Chính sách tái cơ cấu và đổi mới sáng tạo, Trung tâm phát triển OECD. Trước đó, bà là thành viên Ban Lãnh đạo của Ủy ban Khoa học, công nghệ và công nghiệp, Ban Quản trị nhà nước và phát triển vùng của OECD. Từ năm 2003 đến năm 2009, Tiến sĩ Primi tham gia vào Ủy ban Năng suất và phát triển doanh nghiệp của ECLAC. Các nghiên cứu của bà tập trung vào mối tương quan giữa đổi mới sáng tạo, tăng năng suất, sở hữu trí tuệ và vai trò của nhà nước trong định hướng phát triển.

Tiến sĩ **Taffere Tesfachew** là chuyên gia tư vấn độc lập với hơn 35 năm kinh nghiệm trong nghiên cứu và phân tích thương mại, đầu tư và chính sách công nghiệp cũng như các vấn đề liên quan đến công nghệ. Ông là Giám đốc Ủy ban châu Phi và các nước kém phát triển của UNCTAD từ tháng 4/2016. Ông tốt nghiệp Thạc sĩ kinh tế tại Đại học Lancaster và chương trình Thạc sĩ và Tiến sĩ nghiên cứu phát triển, Đại học Sussex. Ông đã xuất bản nhiều nghiên cứu trong các lĩnh vực, bao gồm: “Technological Learning and Industrialization in Ethiopia” (tạm dịch: “Học tập về công nghệ và công nghiệp hóa ở Ethiopia”) (*Sổ tay Oxford về kinh tế Ethiopia*, OUP, 2019); “The Role of Policy in Promoting Enterprise Learning during Early Industrialization” (tạm dịch: “Vai trò của chính sách trong việc khuyến khích doanh nghiệp học tập trong giai đoạn đầu công nghiệp hóa”), “The Unfinished Agenda in International Technology Transfer” (tạm dịch: “Chương trình còn

tiếp diễn cho việc chuyển giao công nghệ quốc tế”), “Government Policies and the Urban Informal Sector”) (tạm dịch: “Chính sách của nhà nước và khu vực kinh tế phi chính thức ở đô thị”), cùng nhiều nghiên cứu khác.

Giáo sư **Vũ Minh Khương** là Giáo sư thuộc trường Chính sách công Lee Kuan Yew (Đại học quốc gia Singapore). Các nghiên cứu của ông tập trung nghiên cứu chính sách và chiến lược phát triển, chủ yếu ở các nền kinh tế châu Á và sự chuyển đổi của các nước này trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Trước đó, ông cũng đã dành hơn 20 năm làm việc cùng Chính phủ Việt Nam. Ông tốt nghiệp khoa Toán của Đại học Tổng hợp Hà Nội (nay là Đại học quốc gia Hà Nội) (tốt nghiệp loại ưu) và tốt nghiệp chương trình Thạc sĩ Quản trị kinh doanh và Tiến sĩ tại Đại học Harvard.

Giáo sư **Robert H. Wade** là người New Zealand và là nhà kinh tế của Ngân hàng Thế giới, ông tham gia giảng dạy tại Học viện Nghiên cứu phát triển (Đại học Sussex), Princeton, MIT, Brown và LSE. Giáo sư Wade đã tiến hành nghiên cứu thực địa tại nhiều nơi như đảo Pitcairn, trung tâm Italy, Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan và tại Ngân hàng Thế giới. Ông được nhận giải Leontief cho những nghiên cứu tiên phong về kinh tế năm 2008. Cuốn sách *Governing the Market* (Tạm dịch: *Quản trị thị trường*) (Princeton University Press, 1990) của ông được trao giải cuốn sách/bài báo hay nhất về kinh tế chính trị do Hiệp hội Khoa học chính trị Mỹ trao tặng.

Tiến sĩ **Tan Kong Yam** là Giáo sư kinh tế thuộc Đại học Công nghệ Nanyang (NTU) Singapore. Ông là Phó Giám đốc phụ trách chính sách tỷ giá hối đoái thuộc Ủy ban Tiền tệ Singapore (1984-1987). Từ năm 1985 đến năm 1988, ông là Trưởng ban Trợ lý cho Tiến sĩ Goh Keng Swee, nguyên Phó Thủ tướng Singapore. Thời gian này ông cũng được ông Đặng Tiểu Bình mời góp ý cho Trung Quốc

về chính sách phát triển kinh tế. Từ tháng 6/2002 đến tháng 02/2005, ông là nhà kinh tế cao cấp của Văn phòng Ngân hàng Thế giới ở Bắc Kinh. Trước đó, ông cũng là nhà kinh tế cao cấp của Chính phủ Singapore (1999-2002). Ông tốt nghiệp trường Đại học Princeton và Đại học Stanford. Các nghiên cứu của ông tập trung vào các xu hướng kinh tế, kinh doanh ở châu Á Thái Bình Dương và cải cách kinh tế ở Trung Quốc. Ông đã xuất bản hơn 10 cuốn sách và các bài báo trên các tạp chí lớn.

George Yeo là Chủ tịch Kerry Logistics Network. Từ năm 1988 đến năm 2011, ông làm việc trong Chính phủ Singapore, là Bộ trưởng Bộ Thông tin, Bộ Nghệ thuật, Y tế, Thương mại và Công nghiệp, và Bộ Ngoại giao. Trước khi tham gia vào chính trường, ông tham gia Lực lượng vũ trang Singapore và là Đại tướng của lữ đoàn. Ông Yeo tốt nghiệp Đại học về kỹ thuật, Đại học Cambridge và tốt nghiệp chương trình Thạc sĩ quản trị kinh doanh, Đại học Harvard.

Jun Zhang là Giáo sư kinh tế và là Hiệu trưởng trường Kinh tế, Đại học Fudan, Thượng Hải, Trung Quốc. Ông là Giám đốc sáng lập của Trung tâm Trung Quốc về nghiên cứu kinh tế, là trung tâm nghiên cứu kinh tế Trung Quốc tại Thượng Hải. Những công trình nghiên cứu của ông đã được xuất bản tại các tạp chí như *Kinh tế thế giới*, *Phản biện kinh tế Trung Quốc*, *Hệ thống kinh tế*, *Nghiên cứu lợi thế so sánh kinh tế*, *Tạp chí Kinh tế châu Á*, *Tạp chí Kinh tế châu Á Thái Bình Dương*, v.v.. Ông cũng là tác giả và đồng tác giả của nhiều cuốn sách như: *Economic Transition with Chinese Characteristic: Thirsty Years of Reform and Opening Up* (tạm dịch: *Chuyển đổi kinh tế với màu sắc Trung Quốc: 30 năm đổi mới và mở cửa*) (McGill-Queen University Press, 2008); *Transformation of the Chinese Enterprise* (tạm dịch: *Chuyển đổi của các doanh nghiệp*

Trung Quốc) (Cengage Learning, 2009); *Unfinished Reforms of the Chinese Economy* (tạm dịch: *Những cải cách chưa hoàn tất của nền kinh tế Trung Quốc*) (Nhà xuất bản Khoa học thế giới, 2013); và *End of Hyper Growth in China* (tạm dịch: *Kết thúc giai đoạn siêu tăng trưởng của Trung Quốc*) (Palgrave Macmillan, 2016).

1. **HỌC TẬP CÔNG NGHỆ, CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP VÀ BẮT KỊP THÀNH CÔNG**

GIỚI THIỆU

Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno

1.1. Bối cảnh

Tại sao một số quốc gia bắt kịp trong khi các quốc gia khác tụt lại phía sau hoặc bị “mắc kẹt” trong bẫy thu nhập trung bình? Vấn đề quan trọng hơn đó là các quốc gia học tập như thế nào và các yếu tố chính quyết định cho các quốc gia học tập, bắt kịp thành công là gì? Cuốn sách *Quốc gia học tập* sẽ mang đến câu trả lời cho các câu hỏi đó với sự tham gia, đóng góp ý kiến từ các học giả nổi tiếng trong lĩnh vực công nghệ, đổi mới sáng tạo, chính sách công nghiệp và trong quá trình bắt kịp. Cuốn sách tập trung vào phương thức học tập công nghệ và học tập chính sách ở cấp độ tổ chức, chính phủ. Các tác giả đưa ra một số quan điểm khác nhau để giúp người đọc hiểu về phương thức học tập và quá trình bắt kịp, đồng thời tập trung thảo luận sâu hơn về các khía cạnh học tập. Năm vững các quan điểm và khái niệm sẽ là cơ sở để kiểm tra, minh chứng về quá trình học tập và bắt kịp của các quốc gia.

Sự thay đổi về kinh tế, xã hội và chính trị trong bối cảnh toàn cầu của thế kỷ XXI đã làm cho quá trình học tập và bắt kịp công nghệ của các quốc gia diễn ra phức tạp hơn, đặc biệt đối với các

quốc gia đi sau trong quá trình công nghiệp hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế. Hiện tượng suy thoái kinh tế toàn cầu sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008; hiện tượng siêu toàn cầu hóa quốc gia; xu hướng gia tăng của chủ nghĩa bảo hộ và thương mại; sự tăng nhanh của quá trình tiến bộ và đổi mới sáng tạo công nghệ; những hạn chế của không gian chính sách và tác động của biến đổi khí hậu... đã ảnh hưởng trực tiếp đến các nền kinh tế “mới nổi” và các quốc gia đang phát triển, tạo ra nhiều khó khăn cho các quốc gia đang “cố gắng bắt kịp” trong thế kỷ XXI này¹.

Cuốn sách *Quốc gia học tập* được xây dựng dựa trên 02 yếu tố: *thứ nhất*, theo quan sát, chỉ một số ít quốc gia có thể thực hiện quá trình bắt kịp thành công, từ đó đặt ra câu hỏi tại sao hiện tượng bắt kịp lại là một hiện tượng hiếm; *thứ hai*, mặc dù các tài liệu trước đây đã đề cập đến những nội dung mà các quốc gia cần phải học tập để nâng cao năng lực công nghệ, nhưng làm thế nào để học tập chính sách, công nghệ và những nội dung có liên quan đến cách thức tổ chức lại ít được quan tâm, phân tích.

Trong lịch sử, chính sách công nghiệp là phương thức để chuyển đổi cơ cấu, đồng thời là chiến lược cốt lõi đằng sau sự bắt kịp thành công của các quốc gia Đông Á². Tuy nhiên, một số quốc gia như Malaysia và Thái Lan vẫn bị “mắc kẹt” trong bẫy thu nhập trung bình; nhiều quốc gia châu Phi đã bị bỏ lại trong bẫy thu nhập thấp. Việc bắt kịp thành công không phải là một quá trình tự nhiên và tất yếu, nó phụ thuộc vào cách thức các quốc gia học tập, phụ thuộc vào phạm vi, nội dung học tập công nghệ và chính sách công nghiệp của các quốc gia đó.

Cuốn sách này phân tích các vấn đề có liên quan đến nội dung làm thế nào các quốc gia “đi sau” có thể học và bắt kịp các quốc gia

1. Xem các vấn đề thương mại mới nổi, xem UNCTAD (2018).

2. Chuyển đổi cơ cấu và đặc trưng của quá trình sản xuất là động lực tăng trưởng, xem List (1956), Kaldor (1967) và Passinetti (1993).

“đi trước”, bao gồm các vấn đề lý thuyết và thực tiễn kinh nghiệm, từ các nghiên cứu vĩ mô, nghiên cứu cấp ngành để xác định các bài học thành công trong việc học chính sách và công nghệ của các quốc gia trong thế kỷ XXI.

1.2. Mục đích, động lực và một số vấn đề trọng tâm

Động lực chính đối với các quốc gia học tập là việc cần xem xét về quá trình học tập đang diễn ra, cách thức học tập đang thực hiện và lợi thế của quốc gia đi sau để học tập các bài học trong giai đoạn bắt đầu công nghiệp hóa của thế kỷ XXI. Các quốc gia đi sau học tập công nghệ và chuyển đổi cơ cấu sẽ ở giai đoạn đầu của quá trình bắt kịp. Bên cạnh đó, một số quốc gia đã thực hiện công nghiệp hóa ở giai đoạn trước đó lại phải đổi mới với những thách thức và có xu hướng bị “chậm lại” trong lộ trình đạt được mức thu nhập trung bình. Cuốn sách này đưa ra một số kinh nghiệm của các quốc gia về học tập và bắt kịp, vị trí xuất phát khác nhau của các quốc gia và mức độ áp dụng phù hợp các phương thức đổi mới với các quốc gia đi sau. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh đến mối quan hệ xảy ra trong quá trình học tập công nghệ và chính sách, quá trình bắt kịp; định hình và tính toán tốc độ và mục tiêu bắt kịp; nguyên nhân một số quốc gia bắt kịp một cách nhanh chóng, dễ dàng, trong khi một số quốc gia khác lại gặp phải những khó khăn trong vấn đề học tập và bắt kịp. Đây là các nội dung có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách trong việc “khai nguồn cảm hứng” và các bài học chính sách cụ thể đối với các quốc gia đi sau.

Việc vận dụng các bài học kinh nghiệm về chính sách và chiến lược của quốc gia đối với một quốc gia khác đòi hỏi cần được phân tích sâu sắc, thận trọng và khoa học bởi vì mỗi quốc gia đều có đặc điểm riêng về địa lý, chính trị, lịch sử, nhân khẩu học và kinh tế - xã hội. Sự phù hợp của chính sách và chiến lược của quốc gia phụ

thuộc vào điều kiện kinh tế và sự thay đổi của môi trường kinh tế quốc tế tại các thời điểm khác nhau.

Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là phủ nhận giá trị của việc xác định và áp dụng các bài học từ các quốc gia thành công. Lịch sử đã đưa ra nhiều minh chứng cụ thể về việc cá nhân, doanh nghiệp của một quốc gia học tập một cách độc lập hoặc tổng thể từ các quốc gia khác. Vấn đề không chỉ là việc xác định các bài học từ các quốc gia mà cần xem xét các điều kiện đảm bảo việc vận dụng các bài học này một cách thành công, trong đó bao gồm việc đánh giá các khó khăn và thất bại trong quá trình học tập (Arrow, 1962). Việc học tập kinh nghiệm từ các quốc gia trong quá khứ đòi hỏi phải có kiến thức, hiểu biết về bối cảnh xảy ra (bao gồm: bối cảnh lịch sử, kinh tế, chính trị, địa lý kinh tế, quá trình phát triển kinh tế địa chính trị và toàn cầu). Việc nhận định các phương pháp tiếp cận đa dạng để các quốc gia có thể học tập và bắt kịp là một trong các yêu cầu quan trọng; do đó, sẽ không có một ví dụ điển hình về việc “thực hành tốt nhất” cho tất cả các quốc gia có thể áp dụng thành công. Thách thức chính trong quá trình học tập và bắt kịp này là việc nhận biết và dự báo được các bài học chính sách cụ thể để tạo ra kết quả tích cực đối với quốc gia trong bối cảnh, điều kiện khác nhau.

Cuốn sách *Quốc gia học tập* tập trung vào các quan điểm, khái niệm, kinh nghiệm, thực tiễn từ các quốc gia khác nhau và các thời điểm khác nhau, tập trung vào giai đoạn cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI. Có thể thấy rằng là nội dung học tập được thực hiện bởi cá nhân và tổ chức, không phải của các quốc gia. Tuy nhiên, mục tiêu của cuốn sách này được phân tích mở rộng bên ngoài các cá nhân, tổ chức để hiểu biết về các khía cạnh một cách hệ thống của việc học tập, trong đó, nhà nước giữ vai trò như người học (học chính sách) và khu vực tư nhân giữ vai trò như người hỗ trợ học tập (công nghệ học tập) trong Hệ thống Đổi mới sáng tạo quốc gia

(National Innovation System - NIS). Hệ thống Đổi mới sáng tạo quốc gia được sử dụng như một khung khái niệm và cách thức tiếp cận có hệ thống để xây dựng năng lực công nghệ quốc gia (Fagerberg, Mowery, và Nelson, 2005).

Câu hỏi đầu tiên là tại sao các cá nhân, tổ chức ở một quốc gia có thể học tập hoặc học tập nhanh hơn và bắt kịp trong khi một số quốc gia khác thì không? Một số nghiên cứu ở cấp độ tổ chức, cấp độ ngành công nghiệp đã làm sáng tỏ về những nội dung học tập của các cá nhân, tổ chức. Tuy nhiên, có rất ít kết quả nghiên cứu về cách thức thực hiện quá trình học tập, những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình học tập của các quốc gia. Ở một mức độ cao hơn, tốc độ và mục tiêu học tập của các quốc gia được xác định bởi các chính sách khuyến khích, thể chế, cường độ học tập chính sách và đặc biệt là vai trò của nhà nước. Các khía cạnh học tập mang tính hệ thống, tính vĩ mô là các nội dung mà cuốn sách này mang đến cho bạn đọc. Từ quan điểm của các học giả, bạn đọc sẽ khai thác được các giá trị thực tiễn giúp xác định hệ thống và xây dựng các cơ chế học tập ở quy mô quốc gia, qua đó tạo thuận lợi cho các quốc gia bắt kịp kinh tế hoặc phát triển công nghiệp. Phân tích về từng trường hợp cụ thể trên các lĩnh vực, quốc gia và thời kỳ khác nhau, bạn đọc sẽ thấy rằng: một số vấn đề cơ bản của quá trình học tập có thể được áp dụng phổ biến cho tất cả của các quốc gia, một số vấn đề khác sẽ chỉ được áp dụng duy nhất cho một quốc gia, không thể chuyển giao quốc tế.

1.3. Chủ đề và các quan điểm phân tích

Cuốn sách tổng hợp các nội dung liên quan về các vấn đề học tập, đặc biệt là học tập công nghệ và bắt kịp thành công của các quốc gia đi sau thông qua học tập từ kinh nghiệm của các quốc gia đi trước (Amsden, 1989, 2001; Gerschenkron, 1962; Hirschman, 1958), thông qua thực tiễn và cách làm cụ thể, thông qua

phong trào hoặc điển hình xuất sắc. Các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình học tập và bắt kịp của các quốc gia đi sau bao gồm cường độ và mục tiêu học tập, tác động của bối cảnh quốc tế là những yếu tố hết sức quan trọng. Chúng tôi đánh giá thực tiễn triển khai của một nhóm các quốc gia khác nhau, đặc biệt là các quốc gia từ Viễn Đông và Đông Nam Á (Amsden, 1989, 2001; Chang, 2003; Lin, 2012; Nolan, 2014) cho thấy kết quả “hỗn hợp” trong quá trình học tập và bắt kịp. Các quốc gia châu Âu và Đông Á đã chỉ ra rằng các quốc gia đi sau có thể bắt kịp việc học tập thông qua thực hiện, tiếp cận thực tế, “bắt chước” và phong trào thúc đẩy chính sách công nghiệp với vai trò tích cực của nhà nước (Amsden, 1989, 2001; Amsden và Chu, 2003; Reinert, 2009; Wade, 1990).

Cuốn sách này tập trung vào một số quan điểm phân tích như sau:

Thứ nhất, một số nghiên cứu cho rằng có mối liên quan giữa sự phát triển kinh tế, bắt kịp với vấn đề học tập, năng lực công nghệ và đổi mới sáng tạo (Abramovitz, 1986; Lall, 1996; Nelson, 1996; Kim và Nelson, 2000). Bắt kịp và học tập của các quốc gia được định hướng bởi các nền tảng và thể chế chính trị khác nhau (Hall và Soskice, 2001; Huo, 2016). Lịch sử về hiện tượng bắt kịp ở châu Âu được nhắc đến trong tài liệu *The Spread of Modern Industry to the Periphery since 1871* (O'Rourke và Williamson, 2017). Nghiên cứu này phân tích chuyên sâu về bối cảnh đặc trưng của giai đoạn này, đồng thời chứng minh quá trình công nghiệp hóa trong sản xuất là động lực then chốt để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hiện đại¹.

Thứ hai, cuốn sách này mô tả các kinh nghiệm về học tập và bắt kịp ở các cấp độ khác nhau như: tổ chức, ngành công nghiệp và quốc gia. Nghiên cứu tiên phong là của Gerschenkron (1962) và

1. Xem Campos và Root (1996) và Komiya, Okuno, và Suzumura (1988).

Hirschman (1958) về lợi thế và chiến lược của quốc gia đi sau để bắt kịp các quốc gia đi trước đã nhấn mạnh rằng: các quốc gia đi sau có thể tận dụng hiện trạng đi sau của họ để bắt kịp các quốc gia đi trước, bất chấp khoảng cách về biên giới công nghệ. Khái niệm về bắt kịp có thể được tìm thấy đầu tiên trong tài liệu List (1856), trong khi đó, một số vấn đề thực tiễn về bắt kịp đã được các nhà kinh tế phát triển như: Amsden (1989, 2001), Wade (1990), Chang (2003), và gần đây là Keun Lee (2013) làm rõ trong những năm gần đây. Ohno (2013) và Oqubay (2015) và một số tác giả khác đã nghiên cứu và trình bày một số quan điểm mới về bắt kịp dựa trên các kinh nghiệm thực tiễn triển khai về học tập, đặc biệt là học tập chính sách.

Thứ ba, cuốn sách nhấn mạnh tầm quan trọng về các bài học kinh nghiệm dành cho các quốc gia đi sau (Nayyar, 2013; Veblen, 1915). Không phải tất cả các quốc gia đi sau đều có lợi thế trong việc chuyển dịch học tập công nghệ sang bắt kịp; giải mã một số vấn đề về kinh nghiệm, thực tiễn triển khai sẽ cho phép các quốc gia đi sau hiểu rõ hơn về bối cảnh học tập và thực hiện việc bắt kịp thành công.

Thứ tư, cuốn sách giúp bạn đọc nâng cao nhận thức, hiểu biết về mối quan hệ giữa việc bắt kịp (thu hẹp khoảng cách về công nghệ và kinh tế của một tổ chức, quốc gia với một tổ chức, quốc gia hàng đầu khác) với các nỗ lực học tập, trong đó bao gồm cường độ học tập chính sách. Đối với các quốc gia đi sau, nhận thức về các yếu tố “kéo và đẩy”, vai trò của nhà nước trong quá trình học tập và bắt kịp là những yếu tố rất quan trọng. Quá trình học tập đòi hỏi các quốc gia, tổ chức phải đưa ra các lựa chọn chiến lược trong tương lai, vượt ra ngoài phương thức triển khai thông thường, đặc biệt trong một số trường hợp, quá trình học tập cần áp dụng các phương thức mới, “nhảy vọt”. Kinh nghiệm cho thấy chiến lược, chính sách, kế hoạch hành động và môi trường kinh tế có thể bị

ảnh hưởng tới mối quan hệ giữa học tập và bắt kịp, do đó, nhà nước được coi là tác nhân chính của học tập và bắt kịp (Mazzucato, 2011, 2018). Vai trò của nhà nước, đặc biệt là vai trò trong việc học tập các công nghệ đột phá sẽ đóng góp trong việc bắt kịp. Kinh nghiệm này đã được thể hiện ở xu hướng bắt kịp của Hàn Quốc, Đài Loan, Mỹ và Trung Quốc. Trong bối cảnh này, nhận thức về phương thức học tập của các quốc gia sẽ là yếu tố rất quan trọng đối với các quốc gia đi sau.

Cuối cùng, trọng tâm phân tích của cuốn sách này tập trung vào nội dung làm thế nào để các quốc gia đi sau và các quốc gia trong bầy thu nhập trung bình có thể tăng tốc quá trình học tập, đặc biệt là học công nghệ ở các cấp độ khác nhau, để nâng cao năng lực sản xuất, chất lượng sản phẩm hàng hóa và dịch vụ, tạo ra một khu vực kinh tế tư nhân mạnh mẽ, năng động. Mặc dù có rất nhiều tài liệu về cách thức tiếp cận chính sách, tuy nhiên, có rất ít tài liệu về thực tiễn triển khai, phương thức thực hiện việc học tập, những bài học rút ra và hiệu quả thực hiện trong các bối cảnh khác nhau. Những nghiên cứu mới nhất của Andersson và Axelsson (2016) đã bổ sung một số nội dung mới về quá trình học tập và bắt kịp thông qua các kết quả nghiên cứu và thực tiễn. Qua đó, nhóm tác giả đã chỉ ra rằng “không có một cách tiếp cận phù hợp chung nào” để các quốc gia thực hiện việc học tập, bắt kịp và phát triển kinh tế; luôn có một không gian để thực hiện việc “lấp đầy” các “khoảng trống” về khía cạnh học tập và bắt kịp giữa các quốc gia. Học tập công nghệ (ở cấp độ doanh nghiệp), học tập chính sách và chính sách công nghiệp (ở cấp độ Chính phủ) và bắt kịp là những nội dung trụ cột của cuốn sách này.

1.4. Cấu trúc của cuốn sách

Sau phần giới thiệu này, cuốn sách gồm 12 chương được chia thành 03 phần và 01 chương kết luận. Phần I đề cập đến bối cảnh

thể chế và chính sách mở rộng, trong đó mô tả các mô hình thành công của việc học và bắt kịp công nghệ.

Trong Chương 2, Robert Wade tập trung trình bày các xu hướng phát triển kinh tế trên thế giới, tác động của các quan điểm tư tưởng về kinh tế đối với việc bắt kịp trong 07 thập kỷ qua. Tác giả nhấn mạnh rằng: trái ngược với giả định của các nhà kinh tế học phát triển “kiểu cũ” về việc các quốc gia đi sau sẽ có nhiều lợi thế hơn, thực tế cho thấy, kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, chỉ một số ít quốc gia đang phát triển và quốc gia “mới nổi” ngoài phương Tây thành công trong việc bắt kịp các quốc gia phát triển. Thể chế hệ thống kinh tế quốc tế, sự xuất hiện chuỗi giá trị toàn cầu (Global Value Chains - GVC) của các tập đoàn lớn đã khiến cho các quốc gia đi sau thoát khỏi tác động ngoại vi và bắt kịp với các quốc gia phát triển.

Trong Chương 3, Daniel Poon và Richard Kozul-Wright đã đánh giá bản chất đối với việc học tập và bắt kịp công nghệ ở các quốc gia Đông Á và bài học cho các quốc gia đi sau, đặc biệt, các tác giả đã nhấn mạnh vai trò của nhà nước và phương thức xây dựng và thí điểm chính sách. Với các bài học kinh nghiệm của Trung Quốc, Poon và Kozul-Wright đã minh họa cách thức triển khai các chính sách công nghiệp và kiểm soát hệ thống tài chính trong nước để thúc đẩy một số quốc gia ở Đông Á, qua đó nâng cao năng lực sản xuất theo định hướng xuất khẩu đối với các lĩnh vực chiến lược nhằm đạt được sự chuyển đổi cơ cấu cần thiết để thực hiện việc bắt kịp. Các tác giả cho rằng “chủ nghĩa hiện thực” thực dụng là một đặc điểm chung trong tăng trưởng kinh tế, nhờ đó các quốc gia ở Đông Á nói chung và Trung Quốc nói riêng có thể thực hiện việc bắt kịp nhanh chóng.

Chương 4 của Mariana Mazzucato tập trung vào định hướng đổi mới sáng tạo, các chính sách công nghiệp và vai trò của nhà

nước trong việc định hướng chiến lược. Chính phủ “tìm kiếm” sự bắt kịp về kinh tế dựa trên nền tảng đổi mới sáng tạo, chiến lược thông minh, kinh tế bao trùm và phát triển bền vững trong bối cảnh các thách thức lớn về xã hội và môi trường. Đồng thời, các quốc gia cũng cần xem xét tổng thể các vấn đề về ứng phó với biến đổi khí hậu, cải thiện sức khỏe cộng đồng, sự giàu có của nhân dân và sự thay đổi về vấn đề dân số. Mazzucato cho rằng các chính sách công nghiệp và chính sách đổi mới sáng tạo sẽ giải quyết tổng thể các thách thức này thông qua việc xác định các vấn đề cụ thể trong hoạt động sản xuất, phân phối và tiêu dùng. Điều này không chỉ gợi ý đến tốc độ tăng trưởng nhanh mà còn hướng tới mô hình bắt kịp các quốc gia dẫn đầu; trong đó, hoạt động đổi mới sáng tạo đòi hỏi quá trình đầu tư, đồng thời chấp nhận rủi ro đối với các chủ thể gồm nhà nước và tư nhân, với sự tham gia của bên thứ ba. Nhà nước không chỉ có vai trò thúc đẩy thị trường mà còn có sứ mệnh trong việc đồng sáng tạo và định hướng chính sách; trong đó, chính sách đổi mới sáng tạo tập trung vào việc giải quyết các vấn đề đặt ra trong thực tiễn của xã hội; việc xây dựng các chính sách này cũng đòi hỏi sự đồng thuận trong xã hội. Do đó, cần có sự thay đổi lớn trong tư duy, năng lực thể chế và chính sách, tuy nhiên, chính sách đổi mới sáng tạo không phải là một bước đi “không rõ ràng”. Chương này đưa ra các vấn đề về lý thuyết, thực tiễn, kết quả nghiên cứu và kinh nghiệm thực tiễn thành công qua nhiều thập kỷ qua.

Phần II giới thiệu tổng quan về kinh nghiệm học tập và bắt kịp thành công ở Đông Á. Trong Chương 5, Kenichi Ohno tổng quan về thực tiễn của Nhật Bản trong việc học tập về công nghệ và bắt kịp trong thời kỳ Minh Trị vào nửa sau của thế kỷ XIX. Là một quốc gia đi sau đối với quá trình công nghiệp hóa, Nhật Bản bắt đầu học tập công nghệ bằng cách tiếp thu có chọn lọc công nghệ và bí quyết từ

các quốc gia phương Tây, biến thành các công nghệ, bí quyết của Nhật Bản thông qua học tập, “giải mã” công nghệ, đồng thời hợp tác liên doanh với các nhà cung cấp công nghệ nước ngoài. Ohno nhấn mạnh rằng sự năng động của khu vực tư nhân với sự hỗ trợ của Chính phủ sẽ trở thành động lực chính của việc học tập và bắt kịp trong thời kỳ Minh Trị.

Chương 6, Wan-wen Chu tập trung tổng quan về kinh nghiệm của Đài Loan trong việc tăng trưởng thần tốc sau chiến tranh, học tập và bắt kịp công nghệ, đặc biệt là vai trò của các chính sách công nghiệp trong việc tạo môi trường, điều kiện học tập thuận lợi. Chương này mô tả mô hình học tập và tăng trưởng, bắt đầu bằng hoạt động thay thế nhập khẩu vào những năm 1950, chuyển đổi sang quá trình xúc tiến xuất khẩu trong những năm 1960 và 1970, và gia nhập các lĩnh vực công nghệ cao vào những năm 1980. Chương này tổng hợp các chính sách thích nghi công nghiệp của Đài Loan để nâng cấp và bắt kịp với các nền công nghiệp hiện đại. Tác giả cũng nghiên cứu, so sánh con đường phát triển của Đài Loan và Hàn Quốc, sự khác biệt về bối cảnh quốc gia và quốc tế, các lĩnh vực trọng tâm, khả năng tương tác đa quốc gia và vai trò của các quốc gia dẫn đầu.

Trong Chương 7, Keun Lee xem xét cách thức mà các tổ chức phát triển khả năng lĩnh hội để thúc đẩy học tập và bắt kịp. Sử dụng bộ dữ liệu gồm hơn 3.000 hợp đồng mua công nghệ nước ngoài, được thực hiện bởi các doanh nghiệp của Hàn Quốc từ năm 1970 đến năm 1993, Lee đã tiến hành phân tích kinh tế lượng để xác định cách thức các doanh nghiệp phát triển khả năng lĩnh hội và vai trò của công nghệ nước ngoài tác động vào khả năng lĩnh hội này. Xây dựng năng lực hấp thụ là một quá trình linh hoạt, đặc biệt, quá trình này sẽ hiệu quả hơn khi kết hợp với các tri thức từ

nước ngoài, trong đó bao gồm các tri thức cần thiết cho việc nội địa hóa các công nghệ nước ngoài và tạo ra năng lực công nghệ trong nước¹.

Chương 8 của Justin Lin và Jun Zhang tập trung nghiên cứu về kinh nghiệm Trung Quốc, mô tả về một câu chuyện bắt kịp trong khoảng thời gian gần đây; làm thế nào để Trung Quốc có thể lan tỏa công nghệ đổi mới ngành xuất khẩu, biến lợi thế so sánh của Trung Quốc thành lợi thế cạnh tranh thông qua chiến lược chính sách công nghiệp, trong đó kết hợp học tập công nghệ với học tập chính sách. Lin và Zhang đưa ra các phân tích dựa trên các kinh nghiệm về học tập và bắt kịp một cách linh hoạt của Trung Quốc, và xác định các mô hình truyền cảm hứng cho lãnh đạo Trung Quốc nhằm theo đuổi các chương trình nghị sự về tăng trưởng kinh tế. Tác giả cho rằng, nền kinh tế cấu trúc mới (New Structural Economics) nhấn mạnh tầm quan trọng của lợi thế so sánh, cấu trúc nguồn lực, đồng thời làm rõ quá trình xây dựng được thực hiện dựa trên các điều kiện ban đầu. Nền kinh tế cấu trúc mới này là cơ sở để đưa ra giải thích rõ ràng hơn về sự phát triển và bắt kịp nhanh chóng của Trung Quốc so với quá trình công nghiệp hóa truyền thống.

Chương 9 của George Yeo, Tan Khee Giap và Tan Kong Yam đánh giá quá trình học tập và bắt kịp của Singapore từ năm 1965, trong đó tập trung vào vai trò của nhà nước trong việc xác định các chính sách, cơ chế ưu đãi, các thể chế thúc đẩy tốc độ, định hướng việc học tập và bắt kịp công nghệ. Mặc dù Singapore với quy mô quốc gia nhỏ hơn nhiều so với các quốc gia khác ở Đông Á đã thực hiện thành công việc học tập và bắt kịp, nhưng kinh

1. Xem Arrow (1962) và Cohen và Levinthal (1989) về năng lực hấp thụ và học tập.

nghiệm học tập và công nghiệp hóa độc đáo của Singapore đã làm sáng tỏ cách thức mà các quốc gia (ít tài nguyên thiên nhiên và nguồn lực con người) có thể thúc đẩy học tập công nghệ, kích hoạt chính sách bắt kịp. Đánh giá lại kinh nghiệm của Singapore, Yeo, Giap và Yam cũng làm rõ các bài học về thất bại chính sách trong quá khứ của quốc gia này¹.

Phần III tổng quan về kinh nghiệm của các quốc gia vẫn bị “mắc kẹt” trong bẫy thu nhập trung bình mặc dù đã nỗ lực thực hiện giai đoạn công nghiệp hóa ban đầu, cũng như các quốc gia đi sau bị tụt hậu so với việc học tập và bắt kịp công nghệ. Các quốc gia đi sau bao gồm các quốc gia kém phát triển ở châu Phi và Mỹ Latinh đã bắt đầu thực hiện công nghiệp hóa trong thế kỷ XXI trong một môi trường kinh tế toàn cầu cạnh tranh cao, do đó, các quốc gia này ít có lợi thế về thử nghiệm các chính sách độc lập. Thông qua các thực tiễn ở cấp độ tổ chức, cấp độ ngành/lĩnh vực công nghiệp, nội dung trong Phần III của cuốn sách này tập trung khám phá tiềm năng và các thách thức mà nhóm các quốc gia này phải đối mặt trong nỗ lực thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ.

Trong Chương 10, Wilson Peres và Annalisa Primi phân tích kinh nghiệm công nghiệp hóa của các nước Mỹ Latinh, đặc biệt làm rõ các nguyên nhân dẫn đến sự đa dạng về mô hình, mức độ thành công về học tập và bắt kịp công nghệ của các quốc gia này. Chương này tập trung tổng quan đối với 08 quốc gia, bao gồm Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico và Uruguay, về cách thức tiếp cận chính sách và thách thức khi thực thi chính sách trong suốt thập kỷ qua. Trong khi nhận ra những điểm yếu “cố hữu” về cấu trúc quốc gia, bao gồm các yếu kém về

1. Xem Oqubay và Lin (sắp ra mắt) về phát triển các trung tâm và phát triển công nghiệp.

sản xuất và mức độ đa dạng hóa xuất khẩu, chương này xác định 03 lĩnh vực có thể mang lại hy vọng về một kết quả tích cực trong tương lai đối với các quốc gia này như: thu hẹp khoảng cách về kỹ năng trong nền kinh tế số; thâm nhập thành công chuỗi giá trị toàn cầu đối với các sản phẩm có tính phức tạp cao; và gần đây các quốc gia này đã giới thiệu các chương trình khởi nghiệp thành công, qua đó cho thấy sự năng động và tiềm năng mới cho việc học tập và bắt kịp công nghệ khu vực.

Chương 11 của Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew đã đưa ra các dẫn chứng về học tập và bắt kịp công nghệ ở cấp độ doanh nghiệp đối với các quốc gia ở châu Phi, một lục địa tiếp tục tụt hậu trong cả học tập công nghệ và công nghiệp hóa¹. Oqubay và Tesfachew đã phân tích việc học công nghệ của hãng hàng không thành công và năng động nhất ở châu Phi, hãng hàng không Ethiopia (Ethiopia Airlines, EAL); làm thế nào để EAL có thể bắt kịp thành công thông qua việc thu hẹp khoảng cách giữa chính EAL và các doanh nghiệp hàng đầu toàn cầu trong ngành. Chương này đánh giá hành trình của EAL, để xây dựng thành một hãng hàng không cạnh tranh quốc tế; khám phá những thách thức và sự phức tạp của việc học tập, cách thức mà hãng hàng không có thể quản lý khủng hoảng thông qua việc phát triển văn hóa tổ chức độc lập. Chìa khóa để học tập và bắt kịp thành công của EAL là mối quan hệ hợp tác với những “người chơi” toàn cầu hàng đầu TWA, sự can thiệp hạn chế của Chính phủ vào hoạt động và quản lý của EAL, và cam kết mạnh mẽ của EAL đối với một chiến lược “Ethiopia hóa” nhằm tăng cường về cường độ học tập.

Chương 12 của Vũ Minh Khương và Kris Hartley đã tìm hiểu về chính sách và chiến lược thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ

1. Xem Cramer, Oqubay và Sender (sắp xuất bản).

tại một trong những quốc gia phát triển nhanh của Đông Nam Á. Các tác giả đã phân tích vai trò của chính sách nhà nước và công nghiệp, từ những năm cải cách cuối những năm 1970 đến giai đoạn tạo ra các điều kiện kinh tế vĩ mô và một quốc gia mở cửa có lợi thế cho việc học tập công nghệ và đa dạng hóa trong công nghiệp hóa xuất khẩu trong những năm 1980¹. Chương này tập trung trình bày các hành động cần thiết để bắt đầu việc học tập và bắt kịp một cách hiệu quả thông qua: đưa ra các lựa chọn chiến lược; thiết lập các thỏa thuận về thể chế; xây dựng năng lực điều phối; phát triển, thực hiện các sáng kiến; đáp ứng những cơ hội và thách thức mới. Mặc dù tất cả các khía cạnh này đều quan trọng cho việc học tập, các tác giả cho rằng việc đưa ra các lựa chọn chiến lược hợp lý là đặc biệt quan trọng để bắt đầu một quá trình học tập hiệu quả.

Chương 13 của Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew đã xem xét hai trường hợp học tập và bắt kịp thành công ở cấp độ ngành, lĩnh vực công nghiệp đối với một trong những quốc gia châu Phi đang phát triển nhanh nhất, Ethiopia². Ngành trồng hoa và xi măng, đại diện cho các ngành công nghiệp có định hướng xuất khẩu và nhập khẩu, qua đó các tác giả đã chứng minh rằng với chiến lược, chính sách công nghiệp phù hợp, sự sẵn sàng, tích cực tham gia học tập chính sách, bao gồm học tập từ các mô hình, thông qua thử nghiệm chính sách, các quốc gia đi sau có thu nhập thấp có thể học tập công nghệ và bắt kịp thành công ở cấp độ ngành, lĩnh vực công nghiệp. Chương này cũng đánh giá một số vấn đề về cải cách giáo dục đại học của Ethiopia trong thời gian gần đây, chiến lược tiếp cận học tập linh hoạt để phát triển các trung tâm công nghiệp để nâng cao nền tảng công nghệ của quốc

1. Xem Thirlwall (2013) về vai trò của chiến lược xuất khẩu.

2. Xem Cheru, Cramer và Oqubay (2019).

gia, phát triển và mở rộng khả năng lĩnh hội công nghệ trong nước. Oqubay và Tesfachew cho thấy việc học tập và bắt kịp thành công của các nước châu Phi có liên quan chặt chẽ đến cường độ, tốc độ và định hướng học tập chính sách của chính phủ; đây là điều cần thiết vì chính sách công nghiệp được xem là phương tiện hiệu quả để thực hiện việc bắt kịp này.

Chương cuối cùng mô tả vấn đề học tập và bắt kịp trên phương diện tác động đối với các quốc gia đi sau, tập trung vào hai lĩnh vực quan trọng: (a) sự hiểu biết về các khái niệm và quá trình học và bắt kịp như được thảo luận trong các tài liệu nghiên cứu gần đây; và (b) ý nghĩa (và bài học tiềm năng) cho các quốc gia vẫn phải trải qua học tập và bắt kịp công nghệ (tức là các quốc gia đi sau)¹. Thảo luận sẽ tập trung vào động lực chính của học tập công nghệ; chính sách công nghiệp và sản xuất là động lực chính của học tập và bắt kịp; và cuối cùng, chương này sẽ thảo luận về vấn đề bắt kịp và phạm vi không gian chính sách trong thế kỷ XXI.

Lời cảm ơn

Các tác giả rất biết ơn Taffere Tesfachew vì những đóng góp quan trọng của ông cho chương này và sự hỗ trợ đặc biệt và toàn diện của ông cho cuốn sách này; cảm ơn James Mittleman vì có sự tham gia đề xuất về cấu trúc; cảm ơn Deborah M. Kefale và Binyam Arkebe tiếp tục ủng hộ và hoàn thiện dự thảo.

1. Các khái niệm và chủ đề của chương này đã được nêu trong hội thảo tại Addis Ababa vào tháng 8 năm 2018. Các ý kiến và đề xuất có giá trị nhận được trong hội thảo đã củng cố các lập luận, chủ đề và quan điểm phân tích được trình bày trong cuốn sách. Các tác giả hy vọng rằng cuốn sách sẽ đáp ứng sự mong đợi của độc giả và giúp lấp đầy các khoảng trống kiến thức trong bối cảnh hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- Abramovitz, Moses (1986): 'Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind', *Journal of Economic History* XLVI (2): 385-406.
- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice (2001): *The 'Rise of the Rest': Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice and Wan-wen Chu (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Andersson, Martin and Tobias Axelsson (eds) (2016): *Diverse Development Paths and Structural Transformation in the Escape from Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth (1962): 'The Economic Implications of Learning by Doing', *Review of Economic Studies* 28: 155-73.
- Campos, Jose Edgardo, and Hilton L. Root (1996): *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Chang, Ha-Joon (2003): *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Cheru, Fantu, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (2019): *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Wesley and Daniel Levinthal (1989) 'Innovation and Learning: The Two Faces of R&D', *The Economic Journal* 99(397): 569-96.
- Cramer, Christopher, Arkebe Oqubay, and John Sender (forthcoming): *African Economic Development: Evidence, Theory, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fagerberg, Jan, David Mowery, and Richard Nelson (eds) (2005): *The Oxford Hand-book of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

- Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hall, Peter and David Soskice (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert (1958): *Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Huo, Jingjing (2016): *How Nations Innovate: The Political Economy of Technological Innovation in Affluent Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, Nicholas (1967): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Linsu and Richard Nelson (eds) (2000): *Technology, Learning, and Innovation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Komiya, Ryutaro, Masahiro Okuno, and Kotaro Suzumura (eds) (1988): *Industrial Policy of Japan*. Cambridge, MA: Academic Press.
- Lall, Sanjaya (1996): *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Lee, Keun (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch Up: Knowledge, Path - Creation and the Middle Income*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, Justin Yifu (2012): *The Quest for Prosperity: How Developing Countries Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- List, Friedrich (1956): *National System of Political Economy*, Vols I-IV. Memphis, TN: Lippincott.
- Mazzucato, Mariana (2011): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

- Mazzucato, Mariana (2018): *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane.
- Nayyar, Deepak (2013): *Catch Up: Developing Countries in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, Richard (1996): *The Sources of Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nolan, Peter (2014): 'Globalization and Industrial Policy: The Case of China', *The World Economy* 37(6): 747-64.
- Ohno, Kenichi (2013): *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*. New York: Routledge-GRIPS Publications Development Forum Studies.
- Oqubay, Arkebe (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, Arkebe, and Justin Yifu Lin (forthcoming): *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Rourke, H. Kevin and Jeffrey G. Williamson (eds) (2017): *The Spread of Modern Industry to the Periphery since 1871*. Oxford: Oxford University Press.
- Passinetti, Luigi (1993): *Structural Economic Dynamics: A Theory of the Economic Consequences of Human Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reinert, Erik (2009): *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Thirlwall, Anthony (2013): *Economic Growth in an Open Developing Economy: The Role of Structure and Demand*. New York: Edward Elgar.
- UNCTAD (2018): *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. Geneva: UNCTAD.

Veblen, Thorstein (1915): *Imperial Germany and the Industrial Revolution*.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

PHẦN I

BỐI CẢNH VÀ QUAN ĐIỂM

2.

BẮT KỊP VÀ NHỮNG RÀNG BUỘC TRONG THẾ KỶ XX VÀ XXI

Robert H. Wade

2.1. Giới thiệu

Các nhà kinh tế học phát triển cổ điển, bao gồm Gerschenkron, Prebisch, Lewis, Myrdal, Chenery, Hirschman, Adelman, Seers, và nhiều người nữa chắc chắn sẽ thất vọng về sự phát triển kinh tế toàn cầu trong nửa thế kỷ qua, nhất là khi nhìn vào sự bắt kịp chậm chạp, khác biệt với sự sụt giảm nghiêm trọng của nghèo đói toàn cầu ngay cả khi dân số tăng với tốc độ nhanh nhất trong lịch sử loài người. “Hiệu ứng phát triển muộn” theo quan điểm của Gerschenkron, hay “lợi thế của sự lạc hậu”, được quan tâm nhiều hơn, mặc dù các công nghệ mới được phổ biến rộng rãi cho tất cả mọi người trên toàn thế giới và mặc dù không thiếu người có tài năng kinh doanh.

Nhưng có lẽ họ sẽ không ngạc nhiên. Sự hiểu biết về quá trình phát triển bắt kịp được thể hiện như sau:

(1) Phát triển là một quá trình gián đoạn với những thay đổi cột mốc theo thời gian, bị phản đối trong xã hội, tạo ra những bất cập không thể tránh khỏi và đặt ra giá trị cao cho các thể chế nhằm giải quyết vấn đề - một giá trị bảo đảm quốc gia không tiếp xúc với áp lực cạnh tranh quốc tế.

(2) Hệ thống giá của quốc gia đang phát triển không thể đóng vai trò là phương thức phân phối tài nguyên ở các quốc gia phát triển, bởi vì thị trường của các quốc gia này phát triển chậm; quy luật thị trường sẽ có xu hướng duy trì chuyên môn hóa sản xuất hiện có dựa trên lợi thế so sánh, lợi nhuận giảm theo quy mô; tích hợp toàn các yếu tố này vào quốc gia quốc tế.

(3) Vốn trở nên cực kỳ khan hiếm (vào thời điểm các học giả trước đó thực hiện nghiên cứu này và nhiều thập kỷ sau đó), nhà nước có vai trò quan trọng trong việc huy động và sử dụng các nguồn vốn khan hiếm, với quy mô đủ lớn để thực hiện kế hoạch, không làm thay đổi lớn trong cơ cấu sản xuất, tăng các hoạt động hoàn vốn có thể nằm ngoài lợi thế so sánh của quốc gia; sử dụng phân bổ chủ yếu thị trường phi tập trung thay vì phân bổ theo kế hoạch (Reinert, 1994).

(4) Lợi nhuận xã hội cho các dự án đầu tư lớn, rủi ro thường vượt xa lợi nhuận của các nhà đầu tư tư nhân, điều đó khẳng định vai trò chỉ đạo, sự đóng góp của nhà nước.

2.2. Hiện tượng nhật thực của nền kinh tế phát triển và sự trỗi dậy của chủ nghĩa tân tự do

Như chúng ta đã biết, những đề xuất về quá trình phát triển hoàn toàn không được cộng đồng phát triển quốc tế (do phương Tây thống trị) ủng hộ bắt đầu từ những năm 1970. Năm 1980 là thời điểm khởi xướng của quy ước phát triển, được biết đến với tên gọi Đồng thuận Washington (Washington Consensus), nhưng được gọi chính xác hơn là Đồng thuận Washington - London - Paris - Brussels - Berlin (Washington-London-Paris-Brussels-Berlin Consensus). Bất cứ ai đặt câu hỏi về khả năng áp dụng phổ biến của Đồng thuận Washington đều được coi là giáo phái tôn giáo của những người dị giáo.

Ngày nay, các nhà kinh tế phát triển hiểմ khi nghe về Prebisch hoặc Myrdal, hoặc nguyên nhân tích lũy hoặc quy luật tăng trưởng của Kaldor. Các quốc gia đang phát triển chủ yếu tận dụng các lợi thế so sánh và tích hợp sâu vào mạng lưới sản xuất toàn cầu với sự tham gia của nhà nước trong việc xây dựng môi trường vĩ mô ổn định, hỗ trợ từ “phía cung” (bao gồm kết cấu hạ tầng, khuyến khích giáo dục (công hoặc tư), khuyến khích chăm sóc sức khỏe (công hoặc tư), và trên hết là xây dựng luật pháp và trật tự xã hội, bảo vệ quyền sở hữu tư nhân (cả quyền của tư bản chủ sở hữu để di chuyển vốn trên khắp thế giới)). Các nhà kinh tế phát triển cho rằng các chính sách phát triển chủ yếu là về “phía cung” sẽ làm cho “phía cầu” được thúc đẩy bởi các nhà xuất khẩu, từ đó đưa ra một giả định về sự bình đẳng trong việc phân phối thu nhập và tài sản.

Tại sao nhà nước có vai trò chính đáng đối với sự thu hẹp mạnh mẽ trong quá trình phát triển kinh tế? Có hai lý do. Đầu tiên, ở phương Tây đứng đầu là Mỹ sự thành công của “chủ nghĩa tư bản dân chủ xã hội” (social democratic capitalism) trong những thập niên sau chiến tranh cho đến cuối những năm 1960 đã làm giảm đáng kể tỷ lệ lợi nhuận (vì thành công của phong trào lao động nhằm dịch chuyển năng suất thành tiền lương và khả năng của Chính phủ trong việc duy trì suy thoái). Bên cạnh đó, các nhà lãnh đạo doanh nghiệp và những người giàu có đã bắt đầu thúc đẩy các cải cách triệt để nhằm khôi phục lại tỷ lệ lợi nhuận, nhằm quay trở lại thời kỳ hoàng kim của chủ nghĩa tư bản độc quyền đầu thế kỷ XX.

Thật may mắn, một giáo phái kinh tế lâu đời đã phát triển mô hình được gọi là chủ nghĩa tân tự do. Mục đích của mô hình này là bảo đảm trật tự xã hội như các nhà lãnh đạo doanh nghiệp và những người giàu có mong muốn; và ngăn chặn những ý tưởng của Keynes về sự “can thiệp của Chính phủ” trong những thập kỷ

sau chiến tranh (Slobodian, 2018). Giáo phái kinh tế lâu đời này có sự tham gia của Thống đốc Ngân hàng Trung ương Thụy Điển, một người phản đối kịch liệt nền dân chủ xã hội. Ông đã có ý tưởng kỷ niệm 300 năm thành lập Ngân hàng Trung ương bằng cách tạo ra một giải thưởng được gọi là Giải thưởng Nobel về Kinh tế (ban đầu tên gọi mà cả Quỹ Nobel và gia đình Nobel đều từ chối, vì vậy tên gọi chính thức nhưng không được sử dụng là Giải thưởng Sveriges Riksbank về Khoa học kinh tế để tưởng nhớ Alfred Nobel). Thống đốc có thể chọn các thành viên ủy ban trao giải để đảm bảo rằng giải thưởng được trao một cách “không cân xứng” cho các nhà kinh tế học tân tự do, qua đó để cho thế giới thấy rằng kinh tế học tân tự do là tốt nhất, khoa học nhất, trái ngược với kinh tế dân chủ xã hội.

Ý đồ này đã sắp xếp lại thế giới đi theo các nguyên tắc tân tự do, và đã đạt được một số thành công đáng kể. Một phóng viên của tờ *New York Times* đã trình bày tóm tắt một số nội dung tại Diễn đàn Kinh tế thế giới (của các nhà lãnh đạo doanh nghiệp và chính trị gia) tại Davos, Thụy Sĩ năm 2002:

[A] quốc gia mở cửa nền kinh tế và Chính phủ giữ vai trò ở mức tối thiểu nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và thu nhập nhanh hơn.

(Uchitelle, 2002)

Biên tập viên kinh tế nổi tiếng của tờ *Financial Times* Martin Wolf đã mô tả tầm nhìn mới của ông về trật tự thế giới mong muốn như sau:

Việc làm cho nền kinh tế thế giới hoạt động như thế đó là Mỹ, hoặc ít nhất là Liên minh châu Âu sẽ có nhiều ý nghĩa hơn so với việc phân chia các quốc gia trên thế giới thành nhiều phần hơn hiện tại [có nghĩa là Chính phủ của các quốc gia không nên quá kiểm soát nền kinh tế và các giao dịch xuyên biên giới của mình hơn Mỹ hoặc ít nhất không hơn Liên minh châu Âu]... Tiềm năng hội nhập kinh tế không được khai thác sâu hơn. Các quốc gia sẽ cần nhiều thị trường toàn cầu hơn (được nhấn mạnh thêm trong 2004: 4)

Theo ý tương tự, ngay trước khi Lehman Brothers phá sản năm 2008, Alan Greenspan, cựu Chủ tịch của Cục Dự trữ Liên bang Mỹ cho rằng:

[Chúng tôi] may mắn rằng, nhờ toàn cầu hóa, phần lớn các quyết định chính sách ở Mỹ đã được thay thế bởi các động lực của thị trường toàn cầu. Bên cạnh vấn đề an ninh quốc gia, nước Mỹ hầu như không có sự khác biệt khi ai sẽ là Tổng thống tiếp theo. Thế giới bị chi phối bởi các động lực của thị trường (được nhấn mạnh thêm trong Tooze, 2008)

Lưu ý rằng, giá trị thấp ngũ ý gắn liền với chủ quyền quốc gia và nền chính trị dân chủ tự do được dựa trên hệ tư tưởng tân tự do. Điều này đi cùng với sự phản đối kịch liệt đối các biện pháp làm giảm thu nhập và sự tập trung của cải ở những “nhà thuyền trưởng” của các ngành công nghiệp. Một trong những người tiên phong của kinh tế học tân tự do, Ludwig von Mises, đã viết vào năm 1922: “Toàn bộ nền văn minh của chúng ta dựa vào thực tế là con người luôn thành công trong việc đánh bại cuộc tấn công của những người phân phối lại” (Slobodian, 2018: 277).

Rất lâu sau, Robert Lucas (2004), người được nhận giải thưởng tương tự giải thưởng Nobel, nói:

Trong số các xu hướng của kinh tế học, [theo tôi] quyền rũ nhất và độc hại nhất là việc tập trung vào các câu hỏi về phân phối... Tiềm năng cải thiện cuộc sống của người nghèo thông qua cách phân phối sản xuất hiện tại sẽ không có nhiều khác biệt so với tiềm năng vô hạn của việc tăng sản lượng.

Tại Ngân hàng Thế giới, sự phá bỏ nền kinh tế phát triển kiểu cũ đã được chính quyền Reagan cánh hữu, của Cựu chủ tịch và Giám đốc điều hành của Ngân hàng Mỹ, Ted Clausen (Chủ tịch năm 1981), thực hiện. Việc này cũng được Chính phủ của Anne Kreuger, là nhà kinh tế hàng đầu, người đã lần lượt bổ nhiệm Deepak Lal làm nhân vật có tầm ảnh hưởng thứ 2 sau Anne Kreuger, thực hiện.

Hai người này tin rằng về cơ bản, nhà nước là “người đi săn”, có thể bị kiểm soát bởi liên minh các nhóm lợi ích để trực lợi từ khu vực tư nhân bằng các quy định, chính sách thương mại phù hợp, và có thể bị coi là tham nhũng. Trong thế giới quan này, quá trình phát triển kinh tế đòi hỏi nhà nước phải chủ động trong việc cung cấp các điều kiện tiên quyết của thị trường (quyền sở hữu tư nhân, đặc biệt là quyền của chủ sở hữu vốn), nhưng ngoài ra, nhà nước nên có vai trò trong việc hạn chế chặt chẽ để giảm thiểu tối đa hóa lợi ích của khu vực tư nhân trong nền kinh tế. Kreuger và Lal bắt đầu thực hiện quy trình loại bỏ dần một số nhà kinh tế trong ngân hàng, một quy trình mà Lal mô tả là “dọn dẹp chuồng ngựa”¹. Trên khắp ngân hàng, nhiều người có chuyên môn trong ngành đã bỏ đi, một số người khác ở lại làm việc trong ngân hàng, duy trì quyền cư trú của Mỹ và quyền hưởng lương ưu rất cao, một số người chuyển thành chuyên gia về môi trường hoặc giáo dục tiểu học hoặc quản trị.

Tất nhiên, các nhà kinh tế trên thế giới viết các bài báo ủng hộ sự phát triển của thị trường tự do toàn cầu và thích thú với các nghiên cứu của các học giả khác. Bên cạnh các nhà nghiên cứu kinh tế, chính phủ, doanh nhân cũng ủng hộ một chế độ toàn cầu đã chiếm ưu thế trong suốt 4 thập kỷ qua về “thị trường tự do cùng với luật pháp quốc tế để bảo vệ quyền con người của chủ sở hữu vốn” (thậm chí chiếm ưu thế sau khủng hoảng ở Đông Á/Mỹ Latinh/Nga những năm 1997-1998 và khủng hoảng ở Bắc Đại Tây Dương và sau đó là khủng hoảng kéo dài bắt đầu từ năm 2007, tất cả những gì chúng ta có thể nghĩ là thúc đẩy phe cánh tả suy tính lại về những gì đã xảy ra ở Hard Times sau năm 1929). Câu chuyện này mô tả phương thức hợp pháp hóa lợi ích của kinh doanh

1. Lal là Chủ tịch Hội Mont Pelerin (Mont Pelerin Society) năm 2008-2010.

phương Tây thông qua các giá trị của chủ nghĩa cá nhân, tự do và chủ nghĩa phổ quát về tư duy bảo thủ trong văn hóa phương Tây, coi chúng là giá trị cho mọi dân tộc.

Ayn Rand (một người Nga sống và trưởng thành ở Mỹ) là một trong những nhà triết học của chủ nghĩa tân tự do. Các tác phẩm của bà đã định hình tư duy của các nhà kinh tế học chủ nghĩa tân tự do thời kỳ đầu như Ludwig von Mises và Friedrich Hayek (đồng sáng lập của Hội Mont Pelerin năm 1949, từ đó đã hoạt động như trung tâm của sự dịch chuyển chủ nghĩa tân tự do toàn cầu). Ayn Rand đã đề cập đến nội dung chiến tranh giai cấp của tư duy tân tự do, chứng minh sự thống trị của vốn và các nhà tư bản. Trong một bài tiểu luận nổi tiếng năm 1961, "America's Persecuted Minority: Big Business", (tạm dịch : "Nhóm thiểu số bị ngược đãi ở Mỹ: Doanh nghiệp lớn") cô đã viết:

Tất cả các tệ nạn, sự lạm dụng và tội ác thường được gán cho các doanh nhân và chủ nghĩa tư bản, không phải do một quốc gia không được kiểm soát hoặc bởi một thị trường tự do, mà là do sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế. (Frank, 2012: 206)

Ludwig von Mises cũng tuyên bố về sự thống trị của vốn và các nhà tư bản so với phần còn lại của thế giới. Ông có lời chúc mừng Rand về cuốn tiểu thuyết Atlas Shrugged của bà:

Bạn có đủ can đảm để nói với quần chúng về điều mà không một chính trị gia nào nói với họ: Bạn kém cỏi và chấp nhận tất cả những cố gắng trong điều kiện của bạn vì bạn phụ thuộc vào những nỗ lực của những người giỏi hơn bạn (Frank, 2012: 147).

Tuy nhiên, trái với sự hiểu biết thông thường, chủ nghĩa tân tự do không phải là một hệ tư tưởng tự do kinh tế (laissez-faire) hoàn toàn. Chủ nghĩa tân tự do kêu gọi hành động mạnh mẽ của nhà nước để bảo vệ quyền của chủ sở hữu vốn, không chỉ trong mỗi quốc gia mà giữa các quốc gia, do đó, họ kêu gọi

luật pháp quốc tế mạnh mẽ để bảo vệ quyền của vốn quốc tế lưu động. Những tổ chức dẫn đầu trong phong trào, như Phòng thương mại quốc tế đã chọn ngôn ngữ nhân quyền cho định hướng của tổ chức. Họ đưa ra lý lẽ ủng hộ một trật tự thế giới thông thường được xây dựng dựa trên các thể chế quốc gia và quốc tế nhằm bảo vệ quyền của các cá nhân để giao dịch và di chuyển vốn bất cứ nơi nào: một quy tắc chung trong nền kinh tế thế giới. Vì vậy, họ hỗ trợ mạnh mẽ các tổ chức như GATT và WTO, hoặc chí ít là với các phiên bản lý tưởng của các tổ chức quốc tế này.

Tư duy này đã thâm nhập sâu vào các ngành kinh tế. Vì vậy, không có gì ngạc nhiên khi một số nhà kinh tế đã chú ý đến sự kiện thành công nổi bật của các quốc gia Đông Bắc Á; các nhà kinh tế đã đưa ra những lời giải thích trong đó bỏ qua vai trò của nhà nước trong việc xác định các hoạt động kinh tế (bao gồm cả các lĩnh vực) với sự gia tăng hiệu suất thay đổi theo quy mô và tiềm năng cho sự phát triển trong tương lai, cung cấp cho các hoạt động hỗ trợ riêng, không dành cho những quốc gia khác (Wade, 2004).

The East Asian Miracle, cuốn sách của World Bank được xuất bản năm 1993, là một trường hợp tương đối phức tạp. Cuốn sách đánh giá các nguyên nhân thành công ở 08 "nền kinh tế châu Á có hiệu suất cao" là Nhật Bản, ba nền kinh tế mới công nghiệp hóa thế hệ thứ nhất là Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore, và ba quốc gia Đông Nam Á thế hệ thứ hai là Thái Lan, Malaysia, và Indonesia, cộng với Hong Kong.

Cuốn sách lập luận rằng ở các quốc gia và vùng lãnh thổ này, nhà nước đã có vai trò quan trọng đóng góp cho sự tăng trưởng nhanh chóng bằng cách đảm bảo các nguyên tắc cơ bản: tỷ giá hối đoái cạnh tranh và lạm phát ở mức thấp; vốn nhân lực; hệ thống tài chính hiệu quả và an toàn; tỷ lệ "b López méo giá" thấp; dễ dàng tiếp

cận công nghệ nước ngoài; và ít thành kiến đối với nông nghiệp. Nói cách khác, các quốc gia đã thực hiện các chính sách hiệu quả, được áp dụng trên tất cả các lĩnh vực. Tuy nhiên, các can thiệp chiến lược (các chính sách để thúc đẩy các ngành công nghiệp cụ thể hoặc thậm chí là các doanh nghiệp cụ thể) nhìn chung ít mang lại hiệu quả (Ngân hàng Thế giới 1993: 354; Wade 1996).

Cuốn sách gửi theo thông điệp:

Sự cởi mở đối với thương mại quốc tế, dựa trên các chính sách khuyến khích trung lập, là yếu tố quan trọng trong sự tăng trưởng nhanh chóng của Đông Á. (Ngân hàng Thế giới, 1993: 292)

Lập luận này làm cho Đông Bắc Á trở thành một câu trả lời mạnh mẽ cho câu hỏi của Adam Smith: chủ nghĩa tư bản thị trường tạo ra lợi nhuận cho con người như thế nào? Câu trả lời là tự do hóa thị trường, và trong bối cảnh toàn cầu, như Martin Wolf nói, đó là hội nhập toàn cầu, hoặc hướng tới "thế giới là một quốc gia kinh tế", không có nhiều hạn chế về vòng quay kinh tế hoặc đòi hỏi về quyền sở hữu xuyên biên giới so với Mỹ. Đó là một cuộc tranh luận không chỉ đối với thương mại tự do mà còn đối với sự dịch chuyển vốn tự do và thậm chí có thể là sự di chuyển lao động tự do; ngược lại, nó hạ thấp giá trị của cả quyền tự chủ và nền dân chủ tự do. Người dân có thể lựa chọn nhưng vốn phải quyết định. Nói tóm lại, Ngân hàng Thế giới kết luận rằng sự tăng trưởng của Đông Á không có gì bí ẩn.

Các nhà kinh tế không chỉ bỏ qua vai trò chỉ đạo của nhà nước ở Đông Á, mà họ cần bỏ qua vai trò quan trọng của nhu cầu nội địa, điều này sẽ khiến họ nhấn mạnh vào sự bình đẳng tương đối của thu nhập trong nước, phân phối của cải và vai trò của nhà nước trong việc tạo ra những điều đó. Sự thiếu chính xác này trở thành một "lỗ hổng" để giải thích sự thành công của mô hình tân cổ điển trong suốt thế kỷ XX. Như Aba

Lerner (1972) đã giải thích, "giao dịch kinh tế (trong mô hình này) là *một vấn đề chính trị cần được giải quyết...* Kinh tế học đã đạt được danh hiệu “Nữ hoàng Khoa học Xã hội” (Queen of the Social Sciences) thông qua việc lựa chọn giải quyết các vấn đề chính trị". Ông giả định trong mô hình này đã có đầy đủ thông tin và các hợp đồng hoàn chỉnh, có nghĩa là mọi tranh chấp trong giao dịch kinh tế (ví dụ giữa người lao động và người sử dụng lao động) có thể được xét xử và thực thi tại tòa án (thay vì bằng hành vi của các bên có liên quan). Không có sự ép buộc, không có chủ nghĩa cơ hội, không có áp lực, không có vấn đề trong phân phối thu nhập, do đó, “Nữ hoàng Khoa học Xã hội” có thể trị vì một mình, bỏ qua những thông tin từ các ngành khác như khoa học chính trị, quan hệ quốc tế, luật pháp, triết học, xã hội học, tâm lý học, lịch sử hoặc sinh thái học (Bowles và Carlin, 2017).

2.3. Bắt kịp?

Bây giờ chúng ta sẽ thảo luận “bức tranh lớn” về quá trình phát triển kinh tế trong hơn 7 thập kỷ qua. Có một thông tin tốt và quan trọng về sự gia tăng tuổi thọ, giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em và giảm tỷ lệ nghèo đói (Deaton, 2013).

Tuy nhiên, ở đây, chúng tôi tập trung vào những thông tin không tốt về việc bắt kịp (Nayyar, 2013). Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2013) đã phát hiện ra rằng, trong số 101 quốc gia có thu nhập trung bình (vào năm 1960), chỉ có 13 quốc gia đã trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2008, nghĩa là gần nửa thế kỷ sau. Trong số này, 4 quốc gia Tây Âu (Ireland, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Hy Lạp). Bốn quốc gia khác (Guinea Xích đạo, Israel, Mauritius và Puerto Rico). Năm quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Bắc Á “cộng mít” (Nhật Bản, Đài Loan, Hong Kong, Hàn Quốc

và Singapore). Tất cả các quốc gia này đều có dân số nhỏ, ngoại trừ Nhật Bản.

Một số điểm có thể được xem xét rõ ràng hơn. Có bao nhiêu quốc gia ngoài phương Tây đã trở thành quốc gia phát triển trong hai thế kỷ qua? Nếu chúng ta mở rộng danh sách "các quốc gia", "phi phương Tây" và "phát triển" (phát triển thành công nghiệp hóa trong các lĩnh vực thăm dụng vốn và công nghệ), thì chúng ta có thể có thêm 07 quốc gia và vùng lãnh thổ: theo thứ tự thời gian, Nhật Bản và Nga vào cuối thế kỷ XIX; Đài Loan, Hàn Quốc, Hong Kong, Singapore và Israel trong nửa sau của thế kỷ XX. Tất cả các quốc gia (trừ 02 quốc gia đầu tiên) có dân số rất nhỏ.

Tất nhiên, trong vài thập kỷ, Trung Quốc cũng "tìm cách" vào nhóm này để xứng tầm với một quốc gia có dân số lớn nhất thế giới hiện nay. Chỉ trong ba năm, 2011-2013, Trung Quốc đã sử dụng nhiều xi măng tương đương với lượng xi măng của Mỹ sử dụng trong thế kỷ XX. Chương trình "Made in China 2025" kêu gọi các nhà lãnh đạo toàn cầu, các nhà lãnh đạo xuất sắc của các doanh nghiệp tham gia trong các lĩnh vực bao gồm trí tuệ nhân tạo, viễn thông 5G, Internet kết nối vạn vật, xe tự lái và công nghệ pin.

Nhưng cần lưu ý hai vấn đề. Thứ nhất, Trung Quốc đang tiến lên các "bậc thang giá trị gia tăng" phụ thuộc chủ yếu vào các công nghệ và sở hữu trí tuệ nước ngoài, đặc biệt là Mỹ. Kể từ năm 2018, Chính phủ Trump đang cố gắng tiến hành một cuộc chiến thương mại với Trung Quốc với mục đích làm chậm khả năng cạnh tranh với các doanh nghiệp Mỹ trong các lĩnh vực công nghệ cao. Đặc biệt, Trung Quốc dễ bị "cắt đứt" trong các ngành, lĩnh vực chất bán dẫn, thiết bị bán dẫn và hàng không vũ trụ của Mỹ.

Thứ hai, nói chung, Trung Quốc vẫn duy trì là một nước nghèo. Mặc dù tăng trưởng nhanh, thu nhập trung bình khoảng 17.000 USD

tính theo tỷ lệ PPP năm 2017, chỉ bằng khoảng 28% của Mỹ, tương đương với thu nhập trung bình của thế giới. Trung Quốc đứng ở vị trí 76 trong bảng xếp hạng quốc gia, trong khi Mỹ ở vị trí 11¹. (Nhưng cần lưu ý, theo Angus Deaton và Alan Heston (2010), tỷ lệ sai sót hoặc không chắc chắn về số tỷ giá hối đoái PPP là ±25%, ngũ ý rằng thu nhập bình quân đầu người của Trung Quốc tính theo đồng đôla quốc tế (2017) chiếm khoảng từ 21 đến 35% thu nhập bình quân đầu người của Mỹ). Thay vào đó, nếu sử dụng tỷ giá hối đoái thị trường trễ (lagged market exchange rates), thu nhập trung bình của Trung Quốc chỉ khoảng 15% của Mỹ. So sánh thu nhập của các quốc gia theo tỷ giá hối đoái thị trường cho thấy chính xác hơn về khả năng mua hàng hóa và dịch vụ của một quốc gia ở các quốc gia khác, do đó, (khi kết hợp với tổng GDP) đây sẽ là một chỉ số tốt về động lực tổng thể tương đối của quốc gia. Về mặt quân sự cũng vậy, Trung Quốc thua xa Mỹ, mặc dù mở rộng nhanh chóng hoạt động này trên một nền tảng xuất phát điểm thấp. “Trung Quốc với tư cách là siêu cường mới nổi” sẽ là một sự cường điệu, nhưng trong vòng hai thập kỷ tới, Trung Quốc cũng có thể tham gia vào nhóm các cường quốc vĩ đại hiện tại.

Trung Quốc là một trong những minh chứng đối với việc câu chuyện “thiếu sự bắt kịp”. Một vấn đề khác là mô hình tăng trưởng toàn cầu rõ ràng đã thay đổi vào đầu những năm 2000. Các quốc gia mới nổi và đang phát triển (Emerging and developing countries - EDEs, sử dụng thuật ngữ của IMF) bắt đầu phát triển

1. Đây là bảng xếp hạng của Ngân hàng Thế giới. Năm 2017, CIA đặt Trung Quốc ở vị trí thứ 83, Mỹ ở vị trí thứ 13, với ít hoặc nhiều thu nhập trung bình tương đương. Theo Wikipedia, “Danh sách các quốc gia theo GDP (PPP) bình quân đầu người”, truy cập ngày 30 tháng 9 năm 2018.

nhanh để tiếp cận mức thu nhập về phía các quốc gia phát triển. Dẫn đầu là các nước BRICS (Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi), họ được coi là “đầu tàu” của nền kinh tế thế giới; đây cũng là lần đầu tiên (trong hơn hai thế kỷ) có hiện tượng dẫn đầu tăng trưởng toàn cầu bên ngoài Tây Âu, Bắc Mỹ và Nhật Bản. Với sự lạc quan và niềm tin, các quốc gia mới nổi và đang phát triển đã nỗ lực để hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, qua đó, các quốc gia này được hỗ trợ bởi các chính sách, viện trợ từ các quốc gia phát triển.

Các quốc gia này tự do hóa các tài khoản vốn và tạo điều kiện cho các tổ chức tài chính nước ngoài nhập cảnh vào thị trường nội địa; cho phép, hỗ trợ người dân vay vốn và đầu tư ra nước ngoài. Các quốc gia này thu hút quá trình sản xuất hàng hóa và dịch vụ “theo đặt hàng” hoặc “tức thời” (khác với sản xuất hàng hóa và dịch vụ theo kế hoạch), trong phạm vi phân phân phôi nguồn lực lao động quốc tế mới, nơi các chuỗi giá trị toàn cầu (Global Value Chains, GVC) thay thế cả giao dịch thị trường, thực hiện chuyển nhượng trong các tập đoàn đa quốc gia (MNC) với quá trình tích hợp theo chiều dọc trong thương mại xuyên biên giới.

Các quốc gia mới nổi và đang phát triển không hề thấy căng thẳng khi bảo vệ nền kinh tế của họ trước sự bùng nổ và suy thoái toàn cầu, bởi vì các chuyên gia của phương Tây khẳng định đó là thời kỳ Great Moderation¹ với chu kỳ bùng nổ và suy thoái của nền kinh tế chỉ còn là vấn đề trong quá khứ. Các doanh nghiệp đã không còn phải phòng ngừa rủi ro ngoại hối khi vay ở nước ngoài; Chính phủ đã hạn chế các doanh nghiệp thực hiện hoạt động này. Tại sao phải chi tiền cho việc phòng ngừa rủi ro khi không còn rủi ro?

1. Great Moderatin có thể hiểu là thời kỳ bình yên của nền kinh tế Mỹ và một số quốc gia giàu có trên thế giới trước cuộc khủng hoảng tài chính diễn ra. (BT.)

Các nhà hoạch định chính sách và các nhà phân tích chính sách thường cho rằng quản trị tư nhân của các doanh nghiệp lớn của phương Tây trong GVC là thay thế cho quản trị công ở các quốc gia đang phát triển. Vai trò tốt nhất của nhà nước trong điều kiện này là sự điều tiết cạnh tranh thị trường (nhưng không hạn chế nhiều). Nhà nước nên điều tiết nhưng không định hình các yếu tố bên ngoài như toàn cầu hóa và công nghệ. Trạng thái phát triển, loại hình phát triển sớm hơn ở các nước tư bản Đông Á (theo một số nhà bình luận, một số nhà kinh tế) đã trở nên lỗi thời trong các điều kiện tài chính toàn cầu hóa và tài chính hóa này.

Sau đó đến cuộc Đại khủng hoảng xảy ra vào năm 2007-2009 tại các quốc gia Bắc Đại Tây Dương, dẫn đầu là Mỹ, tiếp theo đó là cuộc Suy thoái kéo dài. Sau một vài năm ảnh hưởng, tăng trưởng kinh tế của các quốc gia mới nổi và đang phát triển tụt lại gần xuống mức thấp trong tỷ lệ tăng trưởng của các quốc gia phát triển.

Quá trình phục hồi từ cuộc Đại khủng hoảng diễn ra một cách chậm chạp bất thường. Trong 100 vụ khủng hoảng tài chính tồi tệ nhất ở các quốc gia phát triển trong thế kỷ trước, các quốc gia phải mất trung bình 07 năm để khôi phục lại mức thu nhập trung bình như trước khi xảy ra khủng hoảng. Điều này sẽ làm mất đi trung bình từ 9 đến 10 năm (đến 2016-2017), thậm chí sẽ mất nhiều thời gian hơn ở một số nơi như Nam Địa Trung Hải (Akyüz, 2017).

Vào năm 2017, Mỹ đã giải quyết cuộc khủng hoảng tài chính, không phải là cuộc khủng hoảng kinh tế, điều này tiếp tục tạo ra những biến động chính trị (như: thiếu chính sách kinh tế, thiếu việc kiểm soát thu nhập, tập trung tài sản ở nhóm người giàu có, thảm họa quản trị mà chúng ta gọi là Trump). Thậm chí, khu vực đồng euro chưa giải quyết được cuộc khủng hoảng tài chính, chứ chưa nói đến cuộc khủng hoảng kinh tế. Chúng ta thấy hiện tượng của Ngân hàng Trung ương châu Âu, Quỹ Cứu trợ EMU và Quỹ

Tiền tệ quốc tế với sự hợp tác với Ngân hàng Hy Lạp đã “đả kích” việc bầu Chính phủ Hy Lạp. Qua đó, có thể thấy rằng:

- (a) Lợi ích của các chủ nợ (chủ yếu là Tây Bắc Âu và Mỹ) sẽ được bảo vệ bằng mọi giá;
- (b) Người dân Hy Lạp hay bất kỳ chính phủ nào khác đều không mong muốn được giảm nợ;
- (c) Mong muốn của các tổ chức đa phương (phản ánh mong muốn của các Chính phủ lớn (như Đức) và những tổ chức ủng hộ) chiếm ưu thế trong chương trình nghị sự của các quốc gia “yếu” hơn.

Cuộc Đại khủng hoảng và cuộc Suy thoái kéo dài đã tác động đến các ý tưởng phi chính trị được thống trị lâu dài trong các thị trường, các bang (như cuộc Đại suy thoái và khủng hoảng sau năm 1929 ở phương Tây). Thay vào đó, các ý tưởng mới của (a) thị trường tự điều chỉnh, điều tiết được hỗ trợ bởi nhà nước, (b) hội nhập nền kinh tế quốc gia vào nền kinh tế quốc tế một cách tối đa và (c) bảo vệ pháp lý về quyền con người của chủ sở hữu vốn (vẫn còn được duy trì ở phương Tây, trong các tổ chức quản trị quốc tế mà các quốc gia phát triển quản lý (như OECD, Ngân hàng Thế giới và IMF)), thậm chí trong nhiều cộng đồng chính sách kinh tế các quốc gia có mức thu nhập trung bình (Wade, 2017).

Tôi mô tả các lực hấp dẫn để tái cấu trúc nền kinh tế thế giới, hay cụ thể hơn, để duy trì “rào cản vô hình” (glass ceiling) hoặc bẫy thu nhập trung bình. Động lực này giúp duy trì mô hình tăng trưởng trong dài hạn (phân kỳ hoặc hội tụ) rất chậm của các quốc gia có thu nhập trung bình (Fischer, 2015). Do dung lượng cuốn sách có hạn nên tôi không tập trung vào các nguyên nhân dài hạn mà chỉ tập trung vào những nguyên nhân đặc biệt quan trọng trong những thập kỷ gần đây.

2.4. Cấu trúc chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) hiện nay trong sản xuất và thương mại

Rõ ràng, trong nền kinh tế thế giới ngày nay, chỉ có một số quốc gia thực sự lớn thậm chí có khả năng “trở thành một Nhật Bản, Đài Loan hoặc Hàn Quốc” xây dựng một ngành công nghiệp mũi nhọn, hiện đại thuộc sở hữu của nước đó với chuỗi cung ứng nội địa, có khả năng sản xuất toàn bộ sản phẩm hoặc hầu hết các sản phẩm để đủ sức cạnh tranh tại các thị trường phương Tây hoặc trở thành nhà cung cấp đầu tiên cho các MNC phương Tây hoặc Nhật Bản. Trước sự thống trị của MNC hiện tại, quy tắc đầu tư và thương mại trở thành các rào cản đối với sự “thâm nhập” của các sản phẩm.

Từ cuối những năm 1980, nền kinh tế thế giới đã bị chi phối bởi trật tự của các GVC, trong đó dẫn đến việc phân đoạn sản xuất các sản phẩm thành các bộ phận và linh kiện, đồng thời thực hiện thuê các bộ phận bên ngoài hoặc phân đoạn cho các nhà sản xuất và phân phối theo giai đoạn, địa lý khác nhau. Khoảng 80% các hoạt động thương mại toàn cầu hiện nay là thông qua các GVC do các MNC lãnh đạo (UNCTAD, 2013).

Từ góc độ của kinh tế học tự do mới, sự gia tăng của GVC là một cơ hội cho các quốc gia mới nổi và đang phát triển, bởi vì nó cho phép các nhà sản xuất tham gia chuỗi sản xuất và thương mại quốc tế với chi phí thấp, so với việc phải sản xuất toàn bộ sản phẩm. Millberg và Winkler nhận xét, "mục tiêu phát triển GVC trong công nghiệp đồng nghĩa với việc tự mình phát triển kinh tế" (2013: 238).

Tuy nhiên, việc tham gia GVC cũng có thể hạn chế khả năng phát triển sản xuất, do các lực lượng chuyên môn hóa trong các quy trình, công đoạn được thực hiện lặp đi lặp lại (như: lắp ráp các bộ phận được sản xuất ở nơi khác, hạn chế sự dịch chuyển sang các phân khúc có giá trị gia tăng cao hơn (thiết kế, nghiên cứu và

phát triển (R&D) và quản lý chuỗi cung ứng sự)). Sự tham gia thúc đẩy chính quyền cấp dưới phải có:

- Thực hiện các giao dịch tự do hoặc gần như tự do;
- Bảo đảm quyền sở hữu (bao gồm luật “chống lại nhà đầu tư” cho phép nhà đầu tư nước ngoài kiện chính phủ ra hội đồng trọng tài quốc tế nếu chính phủ đưa ra các biện pháp có thể gây tổn hại cho lợi ích tương lai của nhà đầu tư nước ngoài (bao gồm các hành động để bảo vệ sức khỏe cộng đồng như hạn chế quảng cáo thuốc lá...);
- Chấp nhận cho thị trường tập trung vào các doanh nghiệp hàng đầu ở nơi khác (Mayer và Philips, 2017).

Điểm mấu chốt là giai đoạn toàn cầu hóa mới được đặc trưng bởi các GVC (từ cuối những năm 1980) dẫn đến cán cân quyền lực trong nền kinh tế thế giới sẽ chuyển dịch theo hướng có lợi cho các MNC, bởi vì nếu chính phủ không đồng ý với điều kiện của họ, hoặc nếu chi phí lao động ở một quốc gia tăng quá cao, họ có thể dễ dàng chuyển sản xuất sang nơi khác. Từ nhận xét của Jack Welch, cựu Giám đốc điều hành của General Electric, Thomas Palley (2018) mô tả lý thuyết kinh tế của giai đoạn toàn cầu hóa này là “kinh tế học sà lan” (“barge economics”), qua đó, cho rằng doanh nghiệp muốn đặt “mọi nhà máy trên một sà lan”; vì vậy rằng họ có thể di chuyển các nhà máy từ nơi này sang nơi khác theo điều kiện về chi phí. “Kinh tế học sà lan” là điều khiến chính phủ, các nhà sản xuất ở các nước có mức lương thấp gấp khó khăn trong việc nâng cấp GVC, bởi vì quyền lực nằm ở chủ doanh nghiệp, những người có thể mời hoặc không mời các nhà sản xuất nhỏ tăng giá trị của họ và nếu các nhà sản xuất ép các điều kiện tốt hơn, chủ sở hữu luôn có thể chuyển sang nơi khác.

Một số người có quan niệm sai lầm rằng, sự gia tăng của GVC diễn ra một cách tự chủ từ chính phủ, chủ yếu do sự thay đổi công

nghệ làm giảm chi phí di chuyển thông tin và vật liệu. Điều này bỏ qua vai trò tích cực của các quốc gia phương Tây trong việc thúc đẩy sự gia tăng của GVC, đặc biệt là các quốc gia theo ngọn cờ “tân tự do” của thị trường, tự điều chỉnh và yêu cầu chính sách của chính phủ tuân thủ hệ tư tưởng này như một điều kiện để tiếp cận thị trường thu nhập cao.

Chính phủ Mỹ đã đàm phán khoảng 20 hiệp định thương mại tự do (FTA) vào năm 2015; EU là 30 FTA; Nhật Bản là 14 FTA (Mayer và Phillips, 2017). Nhưng đây không phải là các hiệp định “thương mại tự do”. Chúng bao gồm các quy tắc xuất xứ (như tỷ lệ giá trị gia tăng cao trong các sản phẩm được gia công cho các quốc gia có chi phí thấp hơn phải đến từ quốc gia dẫn đầu), điều này tạo nên chuỗi sản xuất trong khu vực. Và chúng thường bao gồm các điều khoản khác như thuế quan, chẳng hạn như nếu một quốc gia mới nổi và đang phát triển bắt đầu sản xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn theo chuỗi, thì hàng xuất khẩu của họ sẽ phải đổi mặt với mức thuế cao hơn ở quốc gia dẫn đầu. Điều này sẽ giữ được các hoạt động có giá trị gia tăng cao ở quốc gia dẫn đầu, bảo vệ cấu trúc cốt lõi - ngoại vi cơ bản của nền kinh tế thế giới¹.

2.5. Gia tăng sự phụ thuộc vào nhập khẩu vốn - hàng hóa và sáng chế độc quyền

Các quốc gia mới nổi và đang phát triển phụ thuộc rất nhiều, hầu như tùy thuộc vào hàng hóa nhập khẩu, cho thấy năng lực đổi mới sáng tạo công nghệ nội địa thấp. Sự phụ thuộc này đã tăng lên

1. Engel và Tagliari (2017) có một chương "Global Value Chain Development Report 2017", trong đó mô tả một bức tranh màu hồng về các khoản thanh toán từ việc tích hợp vào GVC, rất ít thông tin về các nhược điểm của việc tích hợp này.

kể từ những năm 1980 với cuộc cách mạng ICT. ICT và các công nghệ hàng đầu khác của thời đại hiện nay rất khó để sao chép, “giải mã” hơn nhiều so với các công nghệ của các thập kỷ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Vì vậy, đường biên giới công nghệ thế giới đã tiến xa hơn tầm với của hầu hết các quốc gia đang phát triển so với những thập kỷ trước. Điều này đặc biệt như vậy bởi vì chủ nghĩa tư bản hiện đại chuyên sâu về tri thức hơn trước và nhiều tri thức được bảo vệ tốt hơn bởi các bằng sáng chế, đặc biệt là từ năm 1994 với sự hình thành của WTO và Hiệp định TRIPS, và nhiều thỏa thuận thương mại tự do sau này.

Lưu ý về nghịch lý (Pagano, 2014). Tri thức là một loại hàng hóa “không đối thủ”, theo nghĩa là việc người dùng sử dụng nó không làm giảm giá trị của nó đối với người khác, không giống như vật chất. Vì vậy, chi phí cận biên của việc sử dụng tri thức ở quốc gia đang phát triển được sản xuất ở nơi khác, nên gần bằng 0, vì kiến thức ban đầu không bị giảm khi sử dụng lại, trái ngược với tất cả các nguyên liệu đầu vào (máy móc, lao động...). Cường độ kiến thức sản xuất tăng lên sẽ thúc đẩy sản xuất trên toàn thế giới (bao gồm cả doanh nghiệp nhỏ). Do đó, cần thúc đẩy sự bắt kịp của các quốc gia đang phát triển, giúp họ dễ dàng kết hợp kiến thức hiện đại với lao động chi phí thấp và các đầu vào khác.

Nghịch lý của chủ nghĩa tư bản hiện đại là chế độ quyền sở hữu trí tuệ (IPR) mạnh mẽ ở các quốc gia phát triển đã cho phép tư nhân hóa việc thương mại hóa kiến thức và tạo ra sự độc quyền tri thức trong tay các doanh nghiệp lớn, chủ yếu dựa trên phương Tây. Tài sản riêng trong tri thức tác động đến toàn cầu, bởi vì nó ngăn người khác sử dụng kiến thức đó ở bất cứ đâu trên thế giới nơi quyền tài sản có thể được thực thi. Thậm chí những người khác sử dụng kiến thức cũng không làm giảm kiến thức mà người

dùng đầu tiên có thể sử dụng. Ngược lại, tài sản riêng trong các sản phẩm hữu hình như máy móc, đất đai, cũng không ngăn cản người khác sử dụng máy móc, hay đất đai tương tự. Vì vậy, sự độc quyền về tri thức đang thúc đẩy sự tập trung cao độ của sự giàu có và quyền lực của doanh nghiệp và giữ lại sự bắt kịp thu nhập toàn cầu, làm cho sự trỗi dậy của phần còn lại (Rise of the Rest) trở thành một sự cường điệu (Pagano, 2014).

Thật vậy, để đề cập đến các nền kinh tế phát triển như là nền kinh tế thị trường tự do, ngày nay thậm chí còn gây hiểu lầm nhiều hơn so với những năm 1960, khi nó đã gây hiểu lầm đáng kể (như J. K. Galbraith (1967) đã chỉ ra trong *The New Industrial State*. Các quốc gia phát triển đã trở thành quốc gia có tri thức khép kín, mặc dù chúng được tích hợp cao vào tài chính, đầu tư và thương mại toàn cầu. Khoa học cũng đã chuyển từ “mở” đến “đóng”, bảo vệ bằng sáng chế và bản quyền. Các nền kinh tế có khoa học khép kín và tri thức khép kín làm cho một loại chủ nghĩa tư bản tạo ra sự khác biệt so với chủ nghĩa tư bản thị trường tự do (free-market capitalism).

Sự thay đổi cơ bản trong đặc tính của chủ nghĩa tư bản hiện đại từ những năm 1990 có xu hướng hạn chế sự bắt kịp của các quốc gia đang phát triển, chưa kể đến triển vọng cho việc làm bền vững (decent work) ở các quốc gia phát triển. Sự thay đổi được thể hiện qua một số biện pháp:

(1) *Tài sản vô hình hiện đang vượt trội hơn tài sản hữu hình trong bảng cân đối kế toán của doanh nghiệp.* Năm 1982, khoảng 62% tổng tài sản của S&P 500 doanh nghiệp có trụ sở tại Mỹ là cố định (tòa nhà, máy móc), tài sản vô hình chiếm 38% (bằng sáng chế, bản quyền, nhãn hiệu). Đến năm 1999, tài sản vô hình đã nhảy vọt lên chiếm 84% tổng tài sản, khiến cho tài sản cố định ở mức 16% (Pagano, 2017).

(2) *Sự phân phối tổng số bằng sáng chế toàn cầu trong mỗi lĩnh vực là không đồng đều giữa các quốc gia.* Bằng chứng về việc phân phối các bằng sáng chế toàn cầu xuất phát từ một nghiên cứu sự phân phối tổng số bằng sáng chế trong các lĩnh vực tăng trưởng chính: kỹ thuật điện, hóa học và dược phẩm, cơ khí, dụng cụ và kỹ thuật xử lý giữa các quốc gia. Vào năm 1980, hệ số Gini về phân phối giữa các quốc gia có bằng sáng chế trong mỗi lĩnh vực này dao động trong khoảng từ 0,82 đến 0,85. Vào năm 2015, tất cả các lĩnh vực đều có cùng số lượng và các hệ số Gini cao hơn rất nhiều, chỉ dưới 0,95. Vì vậy, các doanh nghiệp có trụ sở tại một số ít trong 180 quốc gia trên thế giới, nắm giữ tất cả các bằng sáng chế trong các lĩnh vực quan trọng này để phát triển kinh tế¹.

(3) *Các lợi ích toàn cầu trong mỗi lĩnh vực được tập trung cao độ ở một số ít quốc gia.* Lợi ích toàn cầu cũng tập trung cao độ ở một số quốc gia (Starrs, 2014). Theo *Forbes Global 2000*, danh sách hàng năm gồm 2.000 doanh nghiệp giao dịch công khai lớn nhất thế giới (theo tài sản, giá trị thị trường, sản xuất và bán hàng) có thị phần lợi nhuận khác nhau giữa các quốc gia (tỷ lệ các doanh nghiệp có trụ sở tại các quốc gia khác nhau) trong tổng số các doanh nghiệp toàn cầu ở 20 lĩnh vực như máy móc, điện tử, hàng không vũ trụ, ngân hàng, thiết bị và dịch vụ chăm sóc sức khỏe và phương tiện truyền thông. Năm 2013, các doanh nghiệp Mỹ có tỷ lệ lợi nhuận toàn cầu lớn nhất trong 18 lĩnh vực, chiếm 72%; và từ

1. Google, Amazon, Apple, Facebook và Microsoft kết hợp áp dụng cho 52.000 bằng sáng chế từ năm 2009 đến đầu năm 2017. Họ đang đa dạng hóa vượt xa lĩnh vực ban đầu. Amazon đã nộp đơn xin cấp bằng sáng chế trên các thiết bị nhận diện con người theo lưu lượng máu và nhịp tim. Apple đã nộp đơn xin cấp bằng sáng chế trong công nghệ xe tự hành để tránh va chạm với các chướng ngại vật đa giác tùy ý (CBInsights, 2017).

năm 2007 đến năm 2013, thị phần lợi nhuận của họ đã tăng lên trong 10 lĩnh vực, bao gồm cả những lĩnh vực được phân loại là công nghệ cao¹.

(4) *Trung Quốc.* Trung Quốc là quốc gia đang phát triển duy nhất có nhiều lợi thế trong phân phối lợi nhuận toàn cầu, năm 2013 được xếp hạng top 5 quốc gia hàng đầu có thị phần lợi nhuận thuộc 12/22 lĩnh vực (Starrings, 2014). Nhưng dữ liệu khác cho thấy phía sau Trung Quốc còn rất nhiều dư địa. Ví dụ, trong lĩnh vực máy tính cá nhân, Trung Quốc đã vượt qua Mỹ và trở thành thị trường lớn nhất thế giới năm 2011. Nhưng thị phần lợi nhuận của các doanh nghiệp Trung Quốc trong phần cứng và phần mềm máy tính chỉ chiếm 2%, con số này của Mỹ là 72%. Trong ngành ôtô, Trung Quốc đã trở thành thị trường ôtô lớn nhất thế giới năm 2009; nhưng thị phần lợi nhuận của các doanh nghiệp Trung Quốc trong lĩnh vực ôtô, xe tải và phụ tùng chỉ chiếm 5%, trong khi thị phần kết hợp các lĩnh vực này của Mỹ, Nhật Bản và Đức là hơn 50%. Trong ngành điện tử, Trung Quốc là nhà xuất khẩu lớn nhất kể từ năm 2004, nhưng thị phần lợi nhuận cho xuất khẩu của họ là 3%, trong khi Đài Loan là 25% và Mỹ là 33%. Đổi mới sáng tạo của Trung Quốc được ủy quyền bởi các băng sáng chế ba bên (đã đăng ký với Văn phòng Băng sáng chế châu Âu, Văn phòng Băng sáng chế Nhật Bản và Văn phòng Băng sáng chế và Thương hiệu Hoa Kỳ). Trong năm 2010, các doanh nghiệp Mỹ và Nhật Bản đã nắm giữ khoảng 60% băng sáng chế ba bên; các doanh nghiệp Trung Quốc nắm giữ 1,8%.

1. Giá thuê tri thức mà ICT thu được được đo lường và giải thích trong Cooper (2016).

2.6. Tài chính giữ vị trí định hướng nền kinh tế thế giới và đưa các quốc gia mới nổi và đang phát triển vào quá trình tăng trưởng không ổn định

Tài chính đóng vai trò quan trọng ở các quốc gia phát triển mà UNCTAD đề cập là thời đại toàn cầu hóa dựa vào tài chính (toute cầu hóa dựa trên “mô hình sà lan” và toàn cầu hóa độc quyền tri thức). Hệ thống tài chính của phương Tây thậm chí còn mạnh hơn trước năm 2008 trong hầu hết các khía cạnh. Trong khi các ngân hàng lớn, trung bình, nắm giữ nhiều vốn hơn trước giai đoạn khủng hoảng, họ vẫn mắc nợ và liên kết với nhau¹. Một làn sóng sáp nhập trong suốt thời gian dẫn đến quá trình khủng hoảng toàn ngành ngân hàng còn sâu sắc hơn. Họ và những người khác khác biết rằng trong trường hợp có một cơn khủng hoảng giống kiểu năm 2008 khác, họ có thể sẽ được cứu trợ, như trước đây. Sự kết hợp này mang lại cho họ nhiều sức mạnh hơn.

Robert Rubin, Bộ trưởng Tài chính Hoa Kỳ trong Chính phủ của Đảng Dân chủ do Bill Clinton lãnh đạo (và trước đó ông đã làm việc 26 năm ở Ngân hàng Goldman Sachs) được coi là người gắn bó với sự phát triển này. Với tư cách là Bộ trưởng Tài chính, ông đã cùng Thủ trưởng Larry Summers bãi bỏ Đạo luật Glass - Steagall (1933), tách ngân hàng đầu tư và ngân hàng bán lẻ, áp dụng thành công các biện pháp điều chỉnh ngành công nghiệp

1. Chủ tịch của Tập đoàn Bảo hiểm Tiền gửi Liên bang Mỹ (US Federal Deposit Insurance Corporation) từ năm 2006 đến năm 2011, Sheila Blair (2018), cho biết:

Các chính trị gia người Mỹ, với sự giúp đỡ của các nhà quản lý, đang cố gắng làm suy yếu các quy tắc (được thiết kế để hạn chế sự “vay mượn quá mức” của hệ thống các tổ chức tài chính), đặt ra một mức độ ưu tiên “báo động” đối với toàn cầu. Cả hai đảng Cộng hòa và Dân chủ đều ủng hộ luật pháp cho 03 ngân hàng giám sát lớn nhất của Mỹ giám trung bình 20% so với tốc độ của họ.

phái sinh (trở thành động lực của cuộc khủng hoảng năm 2008). David Rothkopf, tác giả của cuốn sách *Power, Inc.* (2012), đã phỏng vấn Rubin sau cuộc khủng hoảng và hỏi liệu anh ta có nghĩ rằng việc có một lĩnh vực trong các ngân hàng lớn “quá lớn để sụp đổ”¹ là một vấn đề nên được giải quyết hay không. Rubin trả lời:

Không, bạn có thấy không? Quá lớn để sụp đổ là một vấn đề về hệ thống. Đây là hệ thống. Một tổ chức tài chính cạnh tranh không thể phục vụ các tập đoàn có quy mô toàn cầu nếu đó không phải là tổ chức có quy mô nhất định. Phải có được các tổ chức tài chính lớn hơn để các doanh nghiệp đa quốc gia nhận được nhiều hơn. (trích dẫn trong Sharpe, 2012)

Nói cách khác, hệ thống đòi hỏi các ngân hàng lớn phải được hỗ trợ mọi mặt. Như Mike Sharpe nói khi xem cuốn sách của Rothkopf, "Đây là chủ nghĩa xã hội dành cho những người giàu có, doanh nghiệp tự do cho mọi người khác". Sau khi Rubin rời khỏi dịch vụ chính phủ, ông làm việc bán thời gian cho Citigroup trong 10 năm và nhận được 126 triệu USD (Wikipedia, 2018).

Vai trò quan trọng của tài chính khiến ban lãnh đạo các doanh nghiệp dành sự ưu tiên cho các mục tiêu ngắn hạn như lợi nhuận, cổ tức và giá cổ phiếu. Vì vậy, chính các chỉ số này liên quan chủ yếu đến các hoạt động điều hành, không phải là chỉ số đo lường trải nghiệm của khách hàng hay liên quan trực tiếp đến quá trình tăng trưởng dài hạn của doanh nghiệp.

Tác động vượt trội của tài chính trong các ngành dịch vụ là chủ đề quan trọng của chuyên mục trang nhất năm 2017 trên tờ *The New York Times (International)*:

1. Quá lớn để sụp đổ (Too big to Fail) là thuật ngữ chỉ tình trạng mà chính phủ sẽ can thiệp vào những tình huống mà hoạt động kinh doanh của một doanh nghiệp, tập đoàn (đặc biệt là các tổ chức tài chính) có ảnh hưởng đến chức năng của nền kinh tế, đến mức nếu nó sụp đổ sẽ là thảm họa đối với nền kinh tế (BT.).

Các doanh nghiệp Mỹ đang không ngừng tạo ra nhiều áp lực cho người tiêu dùng khi họ tập trung vào tối đa hóa lợi ích. (Theo một giám đốc điều hành kỳ cựu trong lĩnh vực quan hệ công chúng). “Ở đó, luôn có áp lực từ Phố Wall. Nhưng tôi đã theo dõi điều này trong 30 năm và nó không bao giờ dứt dội như ngày nay. Các gói ưu đãi đa dạng hàng đầu hiện nay chủ yếu gắn với các mục tiêu thu nhập ngắn hạn và lợi nhuận cao hơn thay vì cung cấp dịch vụ dành cho khách hàng”. *The New York Time (International)*

Tờ *New York Time* có tiêu đề này, Discomfort of Air Travel Starts with Wall Street (tạm dịch: “Sự khó chịu của Air Travel bắt đầu với Phố Wall”). Nó liên quan đến việc doanh nghiệp đạt điểm “rất thấp” khi nhân viên hàng không kéo một cách thô bạo một hành khách không may mắn ra khỏi chuyến bay của hãng United Airlines ở Chicago do quá tải lượng người đặt chỗ vào tháng 4 năm 2017. Nhưng Phố Wall rất thích kết quả: Cổ phiếu của United Airlines được bán 25USD/cổ phiếu vào năm 2012; hôm nay nó được bán với giá 80USD/cổ phiếu. Biên lợi nhuận của Mỹ tăng từ 3,7% lên 13,6% so với cùng kỳ. Biên lợi nhuận trung bình của ngành hàng không Mỹ đã tăng từ 5,2% lên 16,3% trong giai đoạn này.

Thị trường tài chính quốc tế được tổ chức theo cấp bậc. New York và London là những trung tâm tài chính hàng đầu và Mỹ là nhà phát hành tiền tệ hàng đầu, được hưởng đặc quyền và quyền lực lớn đối với các quốc gia có tiền tệ được xếp hạng thấp hơn (Kaltenbrunner và Painceira, 2018). Các điều kiện tiền tệ và chính sách tiền tệ của Mỹ ảnh hưởng đến các điều kiện tiền tệ trên toàn thế giới, nhờ đồng đôla Mỹ là kho lưu trữ giá trị quốc tế thanh khoản cao nhất và là đơn vị tài khoản được sử dụng rộng rãi nhất.

Mặt khác, các quốc gia phía Nam phải đổi mặt với sự phụ thuộc về tiền tệ: họ không thể vay quốc tế bằng đồng nội tệ, họ chịu áp lực mạnh mẽ để duy trì các tài khoản vốn, họ phụ thuộc

vào danh mục đầu tư ngắn hạn để chi trả các khoản nợ bên ngoài và rất nhiều khoản đầu tư trong nước. Các quốc gia có vị trí đơn vị tiền tệ ở mức thấp trong hệ thống phân cấp tiền tệ quốc tế đồng nghĩa với việc họ phải đưa ra lãi suất cao hơn hoặc biến động tỷ giá hối đoái để thu hút vốn nước ngoài và tránh việc tháo chạy vốn. Một phần gia tăng của các khoản đầu tư, có xu hướng là các khoản đầu tư tài chính, vượt qua các khoản đầu tư thực tế để nâng cao năng lực sản xuất.

Kết quả: lãi suất cao làm giảm tích lũy vốn trong nước và tăng trưởng kinh tế; và sự biến động của dòng vốn và tỷ giá hối đoái làm cho tăng trưởng kinh tế của họ chịu mức độ “tổn thương” bên ngoài cao, điều này thường dẫn đến các cuộc khủng hoảng nợ, tiếp tục phụ thuộc vào nền kinh tế quốc tế và tài chính. Không có gì ngạc nhiên nếu họ vẫn ở trong bẫy thu nhập trung bình.

Có thể thấy rằng, thị trường tài sản và tín dụng nội địa của các quốc gia mới nổi và đang phát triển hiện đang tập trung chủ yếu ở các nhà đầu tư nước ngoài và các tổ chức tài chính (tăng các khoản nợ bên ngoài của quốc gia), nhờ chính phủ của họ (tuân thủ các mong muốn của phương Tây) đặt ra một vài quy định và hạn chế vào:

- (a) Dòng vốn nước ngoài vào và ra;
- (b) Các cơ sở tài chính nước ngoài trong lãnh thổ;
- (c) Người dân tiếp cận thị trường tài chính nước ngoài với tư cách là khách hàng vay và nhà đầu tư.

Ngoài ra, các tập đoàn phi tài chính của các quốc gia đã vay rất nhiều trong thị trường tài chính liên quốc gia, với hầu hết các khoản thanh toán bằng đôla Mỹ, nhằm tiếp tục thúc đẩy kinh tế. Viện Tài chính Quốc tế (Institute of International Finance) tính toán rằng, nợ doanh nghiệp bằng ngoại tệ hiện đang ở mức cao nhất từ trước đến nay, đặc biệt là Thổ Nhĩ Kỳ. Các doanh nghiệp đã

vay đôla Mỹ để tài trợ cho các nhà máy, trung tâm mua sắm và các tòa nhà chọc trời ở Istanbul; và bây giờ, khi lao dốc, ngày càng nhiều doanh nghiệp tuyên bố rằng họ không thể trả các khoản vay (nước ngoài). Điều này lan rộng. Các nhà đầu tư Mỹ sở hữu gần 25% trái phiếu Thổ Nhĩ Kỳ đang lưu hành và hơn một nửa số cổ phiếu Thổ Nhĩ Kỳ giao dịch công khai (Thomas, 2018).

Những xu hướng này đưa các quốc gia mới nổi và đang phát triển vào vòng quay bùng nổ và suy thoái ở các quốc gia phát triển lớn, trước hết là Mỹ (Akyüz, 2017). Chu kỳ bùng nổ và suy thoái được thúc đẩy bằng việc tăng thu nhập và tập trung tài sản ở Mỹ, Vương quốc Anh và một số quốc gia phát triển lớn khác, và hiện nay là Trung Quốc. Ở các quốc gia phát triển, phần lớn dân số có thu nhập thấp ngay cả khi năng suất lao động trung bình của quốc gia đó tăng, tỷ lệ tiền lương trong thu nhập quốc gia đã giảm đáng kể. Hầu hết thu nhập từ tăng trưởng kinh tế tích lũy cho những người giàu có nhất, những người nhận được thu nhập cao từ vốn của họ ngay cả khi họ đang ngủ.

Do đó, các quốc gia này phải đổi mới với khoảng cách về nhu cầu, sự thiếu hụt nhu cầu so với tiềm năng cung ứng. Để thúc đẩy nhu cầu trong bối cảnh mức độ tập trung thu nhập ở nhóm những người giàu có, nhiều Chính phủ, đặc biệt là các nước Anglo, đã áp dụng “mô hình tăng trưởng dựa vào nợ” (a debt-led growth model). Họ hỗ trợ, tạo điều kiện cho những người có thu nhập trung bình có thể vay để chi tiêu và thu hẹp khoảng cách về nhu cầu bằng các khoản vay. Điều này có thể tạo ra sự bùng nổ tín dụng và tài sản (tài sản, cổ phiếu), có thể tạo ra sự tăng trưởng hoặc thậm chí tăng trưởng nhanh chóng trong một thời gian. Trong khi đó, khả năng chi trả các khoản nợ của người dân vượt quá thu nhập của họ (khác với giá trị giả định của tài sản của họ, khi giá nhà ở tăng) có xu hướng giảm, nền kinh tế trở nên

yếu ót hơn về tài chính vì phụ thuộc vào giá trị tài sản tăng liên tục, qua đó có thể dễ dàng rơi vào tình trạng bất ổn tài chính và khủng hoảng. Nhà viết kịch La Mã Plautus đã ghi dấu ấn khi ông ta tuyên bố: Tôi là một người đàn ông giàu có cho đến khi tôi phải trả nợ cho chủ nợ của mình.

Tại Mỹ, cơ chế này đã tạo ra một loạt các đợt bùng nổ và suy thoái: chu kỳ tiết kiệm và cho vay trong những năm 1980, chu kỳ bong bóng dot.com vào những năm 1990, chu kỳ tín dụng thứ cấp trong những năm 2000 và chu kỳ “nói lỏng định lượng” (QE) kể từ năm 2008. Tất cả đã kết thúc trong cuộc khủng hoảng tài chính với thiệt hại lớn về kinh tế và chính trị.

Mỹ phụ thuộc rất nhiều vào chính sách tiền tệ để điều tiết hoạt động của nền kinh tế, bởi vì không những chính sách tài khóa thụt lùi (cắt giảm thuế cho người giàu) mà hệ thống chính trị cũng bị tê liệt. Ngân hàng Trung ương Hoa Kỳ, Cục Dự trữ Liên bang Mỹ, đưa ra quyết định phục hồi nền kinh tế nước này, mà ít quan tâm đến các tác động đối với phần còn lại của thế giới. (Năm 1971, Bộ trưởng Tài chính Hoa Kỳ John Connally đã thông báo đến các đối tác một thông tin đáng kinh ngạc tại cuộc họp G-10 ở Rome: “Đồng đôla là đơn vị tiền tệ của chúng tôi nhưng đó lại là vấn đề của bạn”). Trong suốt những năm 2000, khi lãi suất Ngân hàng Trung ương Hoa Kỳ rất thấp, các cơ sở tài chính và tài chính có xu hướng không hạn chế đổi với quốc gia mới nổi và đang phát triển (như Thổ Nhĩ Kỳ), nơi lãi suất và lợi nhuận khác cao hơn đối với thị trường của họ về cổ phiếu, trái phiếu, tài sản và tín dụng. Khi lãi suất của Mỹ tăng và hoặc tăng trưởng của kinh tế Mỹ tăng lên, xu hướng sẽ đảo ngược (như trong năm 2017-2018). Dòng vốn vào và ra có thể có tác động gây bất ổn đối với tỷ giá hối đoái, đầu tư, tăng năng suất và tăng GDP trong dài hạn của các quốc gia mới nổi và đang phát triển.

Chính sách tiền tệ của Mỹ được dự đoán có thể thay đổi nhiều trong tương lai, với hiệu ứng lan tỏa lớn tới phần còn lại của thế giới, miễn là chính sách tiền tệ tiếp tục là công cụ ổn định chính của Mỹ và đồng đôla Mỹ vẫn là đơn vị tiền tệ quốc tế chính. Và kể từ 2017-2018, thị trường tài chính Mỹ ám đạm ở Mỹ Lai, lặp đi lặp lại các cuộc suy thoái năm 2007-2018, khi các cơ quan quản lý không tuân theo Đạo luật Dodd - Frank¹ (đã được thông qua sau cuộc suy thoái để giảm thiểu khủng hoảng) và Quốc hội Hoa Kỳ đã bãi bỏ một phần của Đạo luật.

Lưu ý rằng khi thông qua các quốc gia phát triển lớn khác, đặc biệt là Đức và Áo, đã áp dụng mô hình tăng trưởng xuất khẩu dẫn đầu, phụ thuộc vào việc tăng giá bán vào các quốc gia dẫn đầu về nợ. Hai mô hình này bổ sung cho nhau và cả hai mô hình này đều “mong manh”, điều này nhấn mạnh sự thiếu trách nhiệm của Đức và Áo khi thúc giục các quốc gia của Liên minh châu Âu, đặc biệt là Hy Lạp, trở thành nhà xuất khẩu ròng (Goda và Sanchez, 2017).

Để hiểu rõ hơn về cơ chế tạo lỗ hổng các quốc gia mới nổi và đang phát triển, chúng ta cần phân tích sự tích hợp các quốc gia mới nổi và đang phát triển vào hệ thống tài chính thế giới bằng cách phân biệt các loại tài sản khác nhau (Akyüz, 2017). Thứ nhất, *dự trữ ngoại hối*. Khi họ trải qua các vấn đề khác hoặc thấy những người khác gặp phải sự cố tài chính, các quốc gia mới nổi và đang phát triển đã tăng dự trữ ngoại hối của họ lên nhiều lần, chủ yếu là trong các tài sản dự trữ năng suất thấp do các quốc gia phát triển, đặc biệt là Kho bạc Hoa Kỳ phát hành. Tính đến

1. Đạo luật Dodd - Frank là đạo luật cải cách tài chính Phố Wall và bảo vệ người tiêu dùng được Tổng thống Barack Obama thông qua ngày 21/7/2010, đây được coi là biện pháp ứng phó với hệ quả từ cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 (BT).

năm 2014, khoảng 2/3 tổng dự trữ ngoại hối của các quốc gia mới nổi và đang phát triển đã được Trung Quốc hoặc các nhà xuất khẩu nhiên liệu nắm giữ. Khoảng 1/3 còn lại là do vay mượn và kết hợp với việc gia tăng các khoản nợ bên ngoài EDE. Vì vậy, nỗ lực tự bảo hiểm của họ sẽ ít mang lại cho họ sự bảo vệ hơn so với dự trữ ngoại hối.

Thứ hai, *đầu tư trực tiếp nước ngoài* chiếm một phần lớn trong các khoản nợ bên ngoài của các quốc gia mới nổi và đang phát triển. Trái với niềm tin nói rằng (FDI + GVC là công thức kỳ diệu cho phát triển kinh tế EDE), lượng lớn vốn FDI trong các quốc gia mới nổi và đang phát triển làm tăng đáng kể lỗ hổng của họ. Một phần lớn của tổng vốn FDI trong các quốc gia mới nổi và đang phát triển kể từ năm 2000 là trong các lĩnh vực dịch vụ, với xuất khẩu thấp; và ngay cả trong sản xuất, hàm lượng nhập khẩu của xuất khẩu sản xuất FDI là cao. Thông thường, thu nhập xuất khẩu của hoạt động FDI trong các quốc gia mới nổi và đang phát triển không bao gồm cả nhập khẩu và chuyển giao thu nhập của họ (dưới dạng lợi nhuận, tiền bản quyền, phí giấy phép và lãi trả cho các khoản vay từ doanh nghiệp mẹ). Điều này có nghĩa là, thông thường, FDI đóng góp âm vào cán cân thanh toán.

Đồng thời, các Chính phủ phải đổi mới với nhiều nền văn hóa hơn trong việc đưa ra các điều kiện thực hiện cho hoạt động FDI hoặc theo các cách khác để sử dụng các yếu tố tích cực (ví dụ như công nghệ), bởi vì (a) các doanh nghiệp có xu hướng đứng vững ("mô hình kinh tế sà lan"), (b) họ có bảo vệ sở hữu trí tuệ mạnh mẽ, điều này sẽ hạn chế việc sao chép và (c) Chính phủ bị hạn chế trong việc sử dụng các yếu tố tích cực bằng các hiệp định thương mại tự do hoặc các hiệp ước đầu tư song phương.

Thứ ba, *trái phiếu*. Nhiều quốc gia mới nổi và đang phát triển đã mở rộng cánh cửa cho người nước ngoài có quyền mua trái

phiếu được phát hành bằng đồng nội tệ. Điều này có nghĩa là trái phiếu được hoàn trả bằng nội tệ, do đó, người nước ngoài mua phải chịu rủi ro tỷ giá, điều này sẽ tránh được sự không phù hợp về việc tiền tệ gây ra nhiều cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á và Mỹ Latinh trong những năm 1990 và đầu những năm 2000. Nhưng Yilmaz Akyüz cho rằng, không có dữ liệu toàn diện về trái phiếu nội địa, điều đó có nghĩa là khoản nợ có chủ quyền của nhiều quốc gia mới nổi và đang phát triển có thể được định giá thấp, được quốc tế hóa nhiều hơn so với số liệu báo cáo, hơn nữa, các trái phiếu được nắm giữ bởi các tư nhân nhiều hơn so với các cơ quan tài chính (như Ngân hàng Thế giới). Lưu ý rằng Trung Quốc và Ấn Độ tiếp tục hạn chế mua trái phiếu “không cư trú” trong nước.

2.7. Kết luận

Sáu điểm mấu chốt.

Đầu tiên, các quốc gia mới nổi và đang phát triển với tư cách là một đối tượng đã có những hành động phù hợp với sự đồng thuận trong cộng đồng phát triển quốc tế do phương Tây thống trị để tích hợp nền kinh tế quốc gia ở mức độ cao vào nền kinh tế quốc tế, bao gồm cả tài chính và đầu tư. Do đó, phân tích, làm rõ quá trình tăng trưởng của họ trước những cuộc khủng hoảng trong quốc gia quốc tế, làm cho nó có xu hướng phóng to hoặc thu nhỏ.

Stephen Broadberry và John Wallis (2016) lập luận rằng, “cuộc trốn thoát vĩ đại” của các nước phương Tây trong suốt thế kỷ XIX và XX tăng trưởng khá ổn định và vừa phải ở các quốc gia phương Tây (lõi) và tăng trưởng không ổn định hơn ở “bên ngoài phương Tây (ngoại vi)”, có nghĩa là quá trình tăng trưởng được mở rộng khá nhanh sau đó là co rút kéo dài. Họ xây dựng những gì họ gọi là “thu nhỏ lý thuyết”, khác với lý thuyết tăng trưởng.

Nghiên cứu gần đây cho thấy các chu kỳ đôla kéo dài ảnh hưởng đến sự phát triển của nền kinh tế trong các quốc gia mới nổi và đang phát triển như thế nào. Việc tăng giá của đồng đôla (như trong năm 1981-1985, 1995-2002, 2008-2009, and 2012-2015, khi bộ dữ liệu kết thúc) có liên quan đến (a) giảm giá hàng hóa, (b) giảm tốc độ tăng trưởng GDP của các quốc gia mới nổi và đang phát triển và (c) tăng số lượng các quốc gia mới nổi và đang phát triển gấp khủng hoảng (do nợ ngoại tệ lớn và khẩu hao tỷ giá hối đoái mạnh) (Druck và cộng sự, 2015; Chow và cộng sự, 2015).

Thứ hai là cấu trúc thể chế của nền kinh tế quốc tế mà các quốc gia mới nổi và đang phát triển hội nhập trở thành một trớ ngại cơ bản cho sự phát triển của họ: từ giữa những năm 1940 bắt đầu của chế độ Bretton Woods cho đến nay, cơ chế giảm thâm hụt bên ngoài của các quốc gia và thặng dư đặt tất cả áp lực điều chỉnh lên các quốc gia khác để giảm bớt các khoản nợ của họ và không có áp lực đối xứng với các nước dư thừa để giảm thặng dư (như Đức). Tuy nhiên, các quốc gia đang phát triển thực hiện đầu tư lớn vào kết cấu hạ tầng và năng lực sản xuất sẽ có thể vận hành các dự án lớn một cách an toàn, và điều này sẽ khả thi hơn nếu các nước dư thừa có thặng dư nhỏ hơn.

Thứ ba, sự kết hợp của các GVC, độc quyền tri thức và tài chính hóa làm cho sự hội tụ chậm của phần lớn các quốc gia mới nổi và đang phát triển đối với thu nhập và năng suất trung bình của các quốc gia phát triển: thực tế, nó tạo ra sự tiếp nối của cấu trúc lõi ngoại vi của nền kinh tế thế giới, với những khoảng trống lớn về thu nhập và sản phẩm. Một lần nữa, Trung Quốc là một ngoại lệ, một phần nhờ nó là một “học sinh nghèo” của cơ chế Đồng thuận Washington.

Thứ tư, các quốc gia phương Tây phụ thuộc rất nhiều vào thu nhập tích lũy từ quyền sở hữu tài sản tài chính, bằng sáng chế,

nhãn hiệu và bản quyền về phần mềm, phim và những sản phẩm tương tự. Ở phương Tây, đặc biệt ở Mỹ, các doanh nghiệp chiếm vị trí đỉnh cao chỉ huy của GVC; và trong vị trí đỉnh cao này, các vị trí hàng đầu bị chiếm giữ bởi một lượng nhỏ doanh nghiệp tài chính, điều khiển “nền kinh tế thực” thông qua các cổ phần và các khoản nợ, và điều này thúc đẩy mỗi GVC hướng tới mục tiêu tối đa hóa cổ đông (không phải là các bên liên quan), chi phí không trả cho hành tinh sống và cho lực lượng lao động bảo đảm an ninh trong các quốc gia mới nổi và đang phát triển (một ví dụ là Foxconn) (Vitali và Battiston, 2014). Trong cơ cấu này, các nhà sản xuất ở các nước có thu nhập thấp (như Bangladesh và Campuchia ở châu Á) có thể có chỗ đứng trong các ngành công nghiệp mới như dệt may khi chi phí tăng lên ở Trung Quốc; nhưng thúc đẩy các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn gấp nhiều khó khăn hơn, thậm chí trong ngành dệt may.

Thứ năm, kinh tế học tân cổ điển là một hướng dẫn “sai lệch” cho chính sách phát triển. Nó nghĩ về các đường cong, các bước thực hiện không thay đổi. Nó không tạo ra sự khác biệt giữa các hoạt động (hoặc lĩnh vực) theo tiềm năng tăng trưởng của họ. Nó coi mỗi đơn vị GDP là có tiềm năng tương đương cho tăng trưởng trong tương lai. Tuy nhiên, chính phủ của hầu hết các quốc gia bắt kịp thành công đều công nhận rằng họ phải nuôi dưỡng các hoạt động kinh tế “vượt trội” hoặc “sáng giá” bằng các biện pháp bảo vệ thương mại, trợ cấp và bằng các quy định, hỗ trợ “thoát” khỏi đối thủ cạnh tranh nhưng không bảo vệ chúng khỏi áp lực cạnh tranh..

Erik Reinert (1994) gọi đây là “chiến lược List-cum-Smith” (Friedrich List với Adam Smith). Chính phủ Anh đã theo đuổi nó khi đóng cửa ngành công nghiệp vải len thịnh vượng ở thuộc địa Ireland từ năm 1699, và khi nó đóng cửa ngành công nghiệp dệt

bông ở thuộc địa Ấn Độ từ năm 1814. Điều đó giúp lý giải tại sao nhà kinh tế học người Anh, David Ricardo, vào đầu thế kỷ XIX, rất vui khi cung cấp cho thế hệ các nhà kinh tế học tin vào một lý thuyết về lợi thế so sánh rõ ràng đã chứng minh rằng: Anh nên chuyên về dệt may và Bồ Đào Nha nên chuyên về rượu vang. Điều này tại thời điểm làm rượu vang bị đình trệ về công nghệ và dệt may là một cơ hội để đổi mới sáng tạo về tổ chức.

Friedrich List đã tóm tắt chiến lược của Anh để thống trị nền kinh tế: Nguyên tắc “bán nhà sản xuất, mua nguyên liệu thô”, trong nhiều thế kỷ đã được người Anh sử dụng thay thế cho một lý thuyết kinh tế” (1844: 12). Nhưng như đã lưu ý, Ricardo đã cung cấp lý thuyết biện minh cho thấy rằng sự phát triển của Anh trong ngành dệt may và Bồ Đào Nha trong rượu vang là vì lợi ích chung của họ, và lý thuyết này đã được coi là nền tảng của kinh tế học tân cổ điển kể từ đó.

Cuối cùng, để một quốc gia mới nổi và đang phát triển thoát khỏi ngoại vi và đi vào cốt lõi của nền kinh tế thế giới theo một số cách khác biệt hơn so với trước đây. Sự trỗi dậy của các quốc gia Đông Bắc Á đã thu hẹp khoảng cách công nghiệp hóa cho các nhà công nghiệp đi sau ở châu Phi hoặc tái công nghiệp hóa ở Mỹ Latinh. Đồng thời, quản lý thương mại và chính sách công nghiệp đã bị thu hẹp bởi (a) nhiều quy tắc thương mại tự do hơn và (b) thị trường vốn vượt ra biên giới bị bôi bẩn. Đổi mới sáng tạo kỹ thuật số và robot hóa sẽ thúc đẩy tăng năng suất nhưng lại khiến một lượng lớn người thất nghiệp trong ngành công nghệ hoặc các công việc tạm thời. Và tất cả điều này trong một thế giới hạn chế carbon hơn phải đổi mới với sự gián đoạn lớn trong chủ nghĩa tư bản sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Điều này đặt ưu tiên cho chính phủ các quốc gia, tạo ra các cơ quan

có định hướng hiệu quả, đặt trung tâm trong tiểu bang và với cam kết chính trị cao nhất, để điều hướng qua các sự phức tạp¹.

Tài liệu tham khảo

Akyuz, Yilmaz (2017): *Playing with Fire: Deepened Financial Integration and Changing Vulnerabilities of the Global South*. Oxford: Oxford University Press.

Blair, S. (2018): 'The US Must Hold Firm on Bank Capital Rules.' *Financial Times*, 2 October.

Broadberry, Stephan and John Wallis (2016): 'Shrink Theory: The Nature of Long-run and Short-run Economic Performance.' Available at <http://www.econweb.umd.edu/~davis/eventpapers/WallisShrinkTheory.pdf>.

Bowles, S. and W. Carlin (2017): 'The New Paradigm for the Introductory Course in Economics.' VOX, 7 September, <http://voxeu.org/article/new-paradigm-introductory-course-economics>.

CBInsights (2017): 'The 2017 Global CVC Report.' New York: CBInsights.

Chow, J. T. et al. (2015): 'Spillovers from Dollar Appreciation', IMF Oikuct Discussion Paper No. 15/02. Washington, DC: International Monetary Fund.

Cooper, M. (2016): 'Overcharged and Underserved: How a Tight Oligopoly on Steroids Undermines Competition and Harms Consumers in Digital Communications Markets.' Roosevelt Institute Working Paper. Available at: <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2017/02/Overcharged-and-Underserved.pdf>.

Deaton, A. (2013): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Deaton, A. and A. Heston (2010): 'Understanding PPPs and PPP-national Accounts', *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(4): 1-35.

1. Wade (2004) bao gồm một số chương trình bày về tổ chức và chính trị của một số cơ quan chỉ đạo của Đài Loan.

Druck, P. F. et al. (2015) 'Collateral Damage: Dollar Strength and Emerging Markets' Growth.' IMF Working Paper No. 15/179. Washington, DC: International Monetary Fund.

Engel, J. and D. Tagliari (2017): 'Measuring and Analysing the Impact of GVCs on Economic Development', in World Bank, WTO, OECD, 2017, *Global Value Chain Development Report*, ch. 5.

Fischer, A. (2015): 'The End of Peripheries? On the Enduring Relevance of Structuralism for Understanding Contemporary Global Development', *Development and Change* 46(3): 700-32.

Frank, T. (2012): *Pity the Billionaire*. London: Harvill Secker.

Galbraith, J. K. (1967): *The New Industrial State*. Princeton, NY: Princeton University Press.

Godar, Thomas and Santiago Sanchez (2017): 'Market and Disposable Top Income Shares Adjusted by National Accounts Data', Working Paper No. 1711, Post Keynesian Economics Society.

Kaltenbrunner, A. and J. P. Painceira (2018): 'Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience', *New Political Economy* 23(3): 290-313.

Lerner, A. (1972): 'The Economics and Politics of Consumer Sovereignty', *American Economic Review* 62 (2): 258-66.

List, F. (1844): *The National System of Political Economy*. New York: Augustus Kelley.

Lucas, R. (2004) 'The Industrial Revolution-Past and Future.' 2003 Annual Report Essay, Federal Reserve Bank Minneapolis, May.

Mayer, F. and Nicola Philips (2017): 'Outsourcing Governance: States and the Politics of a Global Value Chain World', *New Political Economy* 22(2): 134-52.

Millberg, W. and D. Winkler (2013): *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nayyar, D. (2013): *Catch Up: Developing Countries in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- New York Times (International) (2017): 'Discomfort of Air Travel Starts with Wall Street', 30 May, p. 1.
- Pagano, U. (2014): 'The Crisis of Intellectual Monopoly Capitalism', *Cambridge Journal of Economics* 38(6): 1409-29.
- Pagano U. and M. Rossi (2017): 'The Knowledge Economy, the Crash and the Depression', in D. Tyfield et al. (eds) *Routledge Handbook of the Political Economy of Science*. London: Routledge.
- Palley, T. (2018): 'Globalization Checkmated: Political and Geopolitical Contradictions Coming Home to Roost.' PERI Working Paper Series No. 466. Amherst: University of Massachusetts.
- Reinert, E. (1994): 'Catching up from way behind: A Third World Perspective on First World History', in J. Fagerberg, B. Verspagen, and N. Tunzelman (eds): *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rothkopf, D. (2012): *Power, Inc.: The Epic Rivalry between Big Business and Government-and the Reckoning That Lies Ahead*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sharpe, M. (2012): 'The corporation and the state against the public', *Challenge* (May-June): 137-41.
- Slobodian, Q. (2018): *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Starrs, S. (2014): 'The Chimera of Global Convergence', *New Left Review* 87 (May-June): 81-96.
- Thomas, L. (2018): 'Turkey's Financial Crisis Surprised Many. Except This Analyst', *New York Times*, 11 August.
- Tooze, A. (2008): 'Beyond the Crash', *Guardian*, 29 July.
- Uchitelle, L. (2002): 'Challenging the Dogmas of Free Trade', *New York Times*, 9 February.

UNCTAD (2013): *Trade and Development Report*. Geneva: UNCTAD.

Vitali S. and S. Battiston (2014): 'The Community Structure of the Global Corporate Network', PLoS One 9(8): e104655. Available at <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4134229/>.

Wade, R. (1996): 'Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective', *New Left Review* 217(May/June).

Wade, R. (2004 [1990]): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wade, R. (2017): 'Global Growth, Inequality, and Poverty: The Globalization Argument and the 'Political' Science of Economics' in John Ravenhill (ed.): *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 319-35.

Wikipedia, 'Robert Rubin'. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Rubin.

Wolf, M. (2004): *Why Globalization Works*. New Haven, CT: Yale University Press.

World Bank (1993): *The East Asian Miracle*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2013): *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, DC: World Bank.

3.

HỌC TẬP TỪ CÁC QUỐC GIA ĐÔNG Á: BẮT KỊP VÀ SỰ HÌNH THÀNH NHÀ NƯỚC PHÁT TRIỂN TRUNG QUỐC

Daniel Poon và Richard Kozul-Wright

3.1. Giới thiệu

Khi Trung Quốc kỷ niệm 40 năm kể từ khi bắt đầu thời kỳ cải cách, một làn sóng phản ứng mạnh mẽ chống lại xu thế toàn cầu hóa đã thu hút được sự chú ý đáng kể. Trung Quốc, nơi mà câu chuyện thành công kinh tế ưu việt trong 4 thập kỷ qua, chắc chắn bị cuốn vào phản ứng dữ dội này. Đặc biệt, các nhà hoạch định chính sách phương Tây đã coi Trung Quốc là một ví dụ về những gì xảy ra khi các nhà hoạch định chính sách đi theo con đường của “một quốc gia tự do mở cửa” và thu hút đầu tư nước ngoài (Blair, 2005); và giờ đây coi đó là “đối thủ cạnh tranh chiến lược” đã lạm dụng các quy tắc tương tự của nền kinh tế tự do mở và thị trường toàn cầu (USTR, 2018).

Tuy nhiên, đây không phải là lần đầu tiên một quốc gia đi sau đã đạt được thành công, từ ngang hàng kinh tế chuyển sang ngang hàng chính trị. Từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai, sau 4 thập kỷ tăng trưởng nhanh chóng và bền vững, lập trường của phương Tây đã dịch chuyển từ việc coi Nhật Bản là phía đối lập của sự phân chia chính trị trong Chiến tranh Lạnh sang coi đó là

một mô hình cạnh tranh không lành mạnh, kết hợp của các hoạt động bảo hộ, hỗ trợ của nhà nước cho các tổ chức và thực hiện “đàn áp” tài chính.

Đơn giản hóa câu chuyện thành công này trở thành một câu chuyện xoay quanh mối quan hệ giữa nhà nước - thị trường và giữa nền kinh tế mở - nền kinh tế đóng, đã gây hiểu lầm nghiêm trọng. Điểm này được Chalmers Johnson (1982) đưa ra trong cuốn sách của ông, *MITI and the Japanese Miracle* (tạm dịch: *MITI và Phép lạ Nhật Bản*) (1982). Cuốn sách đã nhấn mạnh vai trò của “nhà nước phát triển” (developmental state¹) ở Nhật Bản để thúc đẩy các cuộc thảo luận chính sách vượt ra ngoài các vấn đề “đen và trắng” thể hiện sự tương phản giữa nền kinh tế Mỹ và Liên Xô. Johnson (1999: 32) viết về ý thức hệ to lớn ở các quốc gia nói tiếng Anh; Cohen và DeLong (2016) đã chỉ ra một cuộc kháng chiến đi ngược lại với lịch sử tư tưởng của chính họ.

Trong nỗ lực tìm hiểu con đường phát triển ấn tượng của Trung Quốc, Cohen và DeLong đều lập luận rằng “làm cho nền kinh tế chính trị trở nên đúng đắn và có tầm quan trọng vượt trội trong việc tạo ra sự thịnh vượng” (23) và “mô hình phát triển châu Á sẽ không có gì nếu không tồn tại biên giới quốc gia” (18). Từ quan điểm này, có thể thấy rằng đó là thử nghiệm sự “thực dụng” của Trung Quốc với một cấu trúc nhà nước phát triển theo phong cách Đông Á, quản lý các ranh giới đó và định hình sự tương tác của nó với nền kinh tế toàn cầu. Đây không phải là một bất ngờ lớn, vì

1. Thuật ngữ “developmental state” được sử dụng phổ biến khi chỉ một mô hình nhà nước phát triển mang đặc thù của một số quốc gia Đông Á (như Nhật Bản, Hàn Quốc...). Theo quan điểm của Chalmers Johnson, “developmental state” là “... cách viết tắt của một mạng lưới liên mạch về chính trị, quan chức, uy thế của tiền bạc giúp tạo nên đời sống kinh tế ở các nền tư bản Đông Bắc Á” (BT).

người ta biết rằng các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã tích cực rút ra bài học từ kinh nghiệm phát triển trong khu vực (và hơn thế nữa), đặc biệt là từ Nhật Bản và các nền kinh tế công nghiệp mới (NIEs) gồm Hàn Quốc (ROK), Đài Loan và Singapore (Johnson, 1999; Nolan, 1996)¹.

Giống như các nước Đông Á đi trước, sự trỗi dậy của Trung Quốc đang đặt ra những câu hỏi mâu thuẫn về vai trò của lợi thế so sánh, chính sách công nghiệp, đầu tư trực tiếp nước ngoài, doanh nghiệp nhà nước (SOE), chuyển giao công nghệ và các yêu cầu thực hiện chính sách thương mại khác trong quá trình phát triển kinh tế. Ngoài ra, giống như trong các giai đoạn phát triển Đông Á trước đó (Amsden, 1994; Wade, 1996), sự pha trộn của các công cụ chính sách và các cơ chế thúc đẩy tăng trưởng nhanh chóng đã không được áp dụng rộng rãi, trong một số trường hợp đã được áp dụng nhưng lại không được cộng đồng quốc tế biết tới. Ngược lại, Bộ Thương mại và Công nghiệp quốc tế Nhật Bản (MITI) đã thực hiện các hoạt động chiến lược của mình một cách bí mật và quản lý thông tin theo cách mang lại lợi thế cạnh tranh (Johnson, 1999: 45). Hơn nữa, phải mất vài thập kỷ, Ngân hàng Thế giới mới có cái nhìn về sự “kỳ diệu” của Đông Á, trước khi Nhật Bản chắc chắn sẽ đưa ra sự tính toán riêng về thành công kinh tế của mình.

Chương này đánh giá định hướng nhà nước phát triển của Trung Quốc dựa trên việc nghiên cứu các nội dung được các tác

1. Một số nghiên cứu đã khám phá mức độ tăng trưởng bắt kịp nhanh chóng của Trung Quốc theo mô hình nhà nước phát triển Đông Á; bằng cách sử dụng các số liệu khác nhau, các nghiên cứu đã đưa ra một bức tranh đa dạng, với thời gian và địa điểm của các tác giả có liên quan. Xem Zhang, 2018; Knight, 2014; Boltho và Weber, 2009; Baek, 2005; Pearson, 2005; Lee và cộng sự, 2002; Breslin, 1996.

giả đưa ra liên quan đến thuật ngữ “khởi nguồn”. Với cộng đồng chính sách quốc tế đang dần phát triển từ “Tại sao” đến “Cách thức” thực hiện chính sách công nghiệp, phân tích tập trung vào các hình thức mà Johnson (1982) coi là “phương pháp sự can thiệp của nhà nước phù hợp với thị trường”, sau này Wade (2010) gọi là chính sách công nghiệp “nền kinh tế mở” và Amsden (2001) gọi là “cơ chế kiểm soát đối ứng”¹.

Mục 3.2 được các học giả trình bày các yếu tố chính của nhà nước phát triển đóng vai trò quan trọng trong tài liệu dẫn chứng về trạng thái phát triển ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan. Các yếu tố này được sử dụng như một hướng dẫn sơ bộ để làm nổi bật về học tập thể chế trong việc nâng cao dần vai trò của nhà nước Trung Quốc về quản lý kinh tế về lĩnh vực tài chính và công nghiệp, kết hợp thúc đẩy xuất khẩu với các chính sách mục tiêu để thúc đẩy năng lực sản xuất trong các lĩnh vực chiến lược. Chương này kết luận với những nhận xét về ý nghĩa của quỹ đạo nhà nước phát triển Trung Quốc và khả năng chuyển giao các bài học chính sách từ kinh nghiệm của mình sang các quốc gia đang phát triển khác.

3.2. Các yếu tố của nhà nước phát triển Đông Á

Theo tính toán của Chalmer Johnson, tăng trưởng nhanh chóng bắt kịp của Nhật Bản sau chiến tranh đã đặt nền móng cho khái niệm “nhà nước phát triển” Đông Á, mà các tác giả sau này sẽ tiếp tục xây dựng. Khi áp dụng thuật ngữ này, Johnson đã có ý niệm tạo ra một nguyên tắc “phân loại cách Chính phủ can thiệp và vì mục đích gì” (1982: 18). Ông phân loại mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập

1. Tương tự như các khái niệm này, Gunnar Myrdal đã sử dụng thuật ngữ các biện pháp kiểm soát hoạt động. Xem Kozul-Wright và Poon (2018).

trung của Liên Xô là “Kế hoạch - ý thức hệ”, trong khi các quốc gia tư bản có hai hình thức: Kế hoạch hợp lý (plan - rational), liên kết với nhà nước phát triển Nhật Bản; và thị trường hợp lý (market - rational), liên kết với nhà nước pháp lý Hoa Kỳ.

Các nền kinh tế theo ý thức hệ (plan - ideological) về cơ bản thể hiện sự mâu thuẫn giữa cách thức can thiệp của Chính phủ và những kết quả đạt được. Các công cụ chính sách của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung (centrally planned economics), như quyền sở hữu nhà nước đối với tư liệu sản xuất, kế hoạch hóa nhà nước trên phạm vi rộng và thiết lập mục tiêu về bộ máy chặt chẽ, được coi không chỉ là nguyên lý của quản lý kinh tế hợp lý mà là mục tiêu của chính họ; bằng chứng về sự thiếu hiệu quả hoặc không hiệu quả khiến các nguyên lý này bị nghi ngờ được coi là quan điểm bất thường.

Ngược lại, sự khác biệt giữa hai nền kinh tế kiểu tư bản có liên quan đến các cách tiếp cận khác nhau để quản lý các hoạt động kinh tế tư nhân và các ưu tiên của nhà nước trong chính sách kinh tế. Một nhà nước có thị trường hợp lý (“market - rational state”) dựa vào các quyền hạn theo quy định để đặt ra các quy tắc cạnh tranh thị trường, nhưng nhìn chung không quan tâm đến các chi tiết cụ thể của cấu trúc ngành công nghiệp trong nước và doanh nghiệp. Tuy nhiên, một nhà nước có kế hoạch hợp lý đặt ra các mục tiêu định hướng kinh tế và xã hội, ưu tiên cao nhất cho các chức năng phát triển, liên kết với các chính sách công nghiệp hóa, và tập trung vào cơ cấu ngành công nghiệp trong nước và các doanh nghiệp để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế. Bằng cách mở rộng, các cách tiếp cận khác nhau này đòi hỏi các công cụ chính sách khác nhau: đặc biệt, trong khi đó, nhà nước có thị trường hợp lý thích sử dụng các chính sách không chọn lọc theo chiều ngang để đạt được hiệu quả, một nhà nước có kế hoạch hợp lý thúc đẩy việc sử dụng công cụ để sử dụng, đánh giá mức độ hiệu quả của chính sách, đổi mới các

mỗi quan tâm chính đáng của nhà nước đó (Haggard, 2018: 20; Johnson, 1982: 18-22; Wade, 2018: 11)¹.

Trọng tâm chính của nhà nước có kế hoạch hợp lý trong tiến trình của giai đoạn công nghiệp hóa là việc nhà nước phát triển thường gắn liền với việc quản lý quá trình tích lũy vốn để giải quyết những thất bại trong cấu trúc và điều phối thị trường, những yếu tố này có thể làm suy yếu quá trình đầu tư (Wade, 1990). Theo hướng này, một đặc điểm chung trong kinh nghiệm phát triển của các quốc gia Đông Á (bao gồm cả Trung Quốc) là mức lãi suất đầu tư trong nước tương đối cao (Singh, 1996; UNCTAD, 1996), liên quan đến việc xây dựng và quản lý địa tô (economic rent) (UNCTAD, 2016) cùng với tỷ lệ cao về việc học tập, tiến bộ kỹ thuật và thay đổi cấu trúc kinh tế (Ocampo, 2005: 16). Tương tự, đối với Amsden (2001: 125), 04 chức năng chính được thực hiện bởi nhà nước phát triển liên quan đến năng lực sản xuất: phát triển ngân hàng, quản lý hàm lượng nội địa, chọn lựa và chiến lược mở cửa và hình thành doanh nghiệp quốc gia.

Mặc dù Johnson biết rõ rằng nhà nước phát triển của Nhật Bản sẽ khó thực hiện, nhưng ông nhận ra rằng không phải xã hội nào cũng có thể tự thực hiện các thỏa thuận chính trị xã hội theo cách tương tự như Nhật Bản giai đoạn sau chiến tranh bằng cách ưu tiên cao nhất cho các mục tiêu công nghiệp hóa và khuyến khích hợp tác công tư. Do đó, Johnson đã chắt lọc 04 yếu tố thiết yếu của nhà nước phát triển để cung cấp một mô hình về kinh nghiệm tăng trưởng bắt kịp của Nhật Bản mà các quốc gia khác có thể sử dụng như một hướng dẫn sơ bộ để hoạch

1. Mặc dù Johnson lập luận rằng, một nhà nước có thị trường hợp lý thường không có chính sách công nghiệp bởi vì điều này sẽ gián tiếp nguy hiểm đến mục tiêu chiến lược đối với nền kinh tế, nhưng ông đưa ra tuyên bố này với “hoặc ở mức độ nào, sẽ không công nhận nó như vậy” (1982: 19). Theo cách này, tác giả gợi ý về việc sử dụng chính sách công nghiệp ở nhiều quốc gia phát triển (Block, 2008; Chang, 2010: 85-6).

định và thực hiện chính sách (1982: 314)¹. Bốn yếu tố này là: (i) một bộ máy nhỏ gọn nhưng chất lượng cao có khả năng quản lý tốt nhất, có thể lựa chọn và hỗ trợ các ngành chiến lược bao gồm thông qua cạnh tranh, giám sát; (ii) một hệ thống chính trị cho phép phạm vi hạn chế tối đa quy mô bộ máy, thực hiện các sáng kiến và hoạt động hiệu quả; (iii) các cơ chế can thiệp của nhà nước phù hợp với thị trường, cân bằng lợi ích công cộng và có thể cải thiện hiệu quả thông qua học tập và tương tác (hợp tác và liên kết) với chủ sở hữu tư nhân trong một số ngành chiến lược; và (iv) đóng vai trò lãnh đạo cho một tổ chức, hay tổ chức phi Chính phủ (như MITI Nhật Bản) có khả năng chiến lược để thực thi chính sách công nghiệp, gián tiếp kiểm soát các quỹ của Chính phủ và các chức năng của “think-tank”² (Johnson, 1982: 315-20).

Theo thời gian, các yếu tố chính này đã được các tác giả xây dựng và kiểm chứng cũng liên quan chặt chẽ với các quốc gia phát triển trong khu vực châu Á. Trong phân tích so sánh của mình liên quan đến Hàn Quốc, Peter Evans (1995) đã đặt ra thuật ngữ “Bộ máy chính quyền nhúng” (embedded autonomy) để làm nổi bật bản chất của nhu cầu của nhà nước đối với các mối quan hệ làm việc chặt chẽ với

1. Điểm báo cho những phản ứng tương tự đối với sự gia tăng của NIEs và gần đây là Trung Quốc, Johnson (1999: 40) cho rằng “Cơn sốt học tập từ Nhật Bản”, sau đó càn quét nước Mỹ là một mối nguy hiểm từ thời tiền sử. Đồng thời, ông cũng thừa nhận rằng có lẽ câu hỏi quan trọng nhất về trạng thái phát triển của Nhật Bản là: “Có thể trùng lặp không? Có thực sự là một mô hình Nhật Bản? Những bài học chung, không có văn hóa sẽ được học từ trường hợp của Nhật Bản là gì?”.

2. Think - tank có thể hiểu là các tổ chức nghiên cứu, phân tích và vận động chính sách, cung cấp các phân tích và tư vấn chính sách cho các vấn đề trong nước và quốc tế, hỗ trợ cho quá trình ra quyết định của các nhà hoạch định chính sách, cũng như công chúng. Think - tank có thể là các tổ chức gắn liền với các đảng chính trị, các cơ quan thuộc chính phủ, các nhóm lợi ích, các tập đoàn kinh tế khác tồn tại như một tổ chức phi chính phủ. Các tổ chức hoạt động như cầu nối giữa giới hàn lâm và giới hoạch định chính sách, là tiếng nói độc lập chuyển tải các kết quả nghiên cứu đáng tin cậy (BT).

các doanh nghiệp tư nhân, trong khi vẫn duy trì khả năng kiểm soát các nhân tố này trong việc sắp xếp gắn lợi ích của vốn với lợi ích của nhà nước, thay vì ngược lại.

Amsden cũng nhấn mạnh vai trò tự chủ trong khái niệm “cơ chế kiểm soát đối ứng”, bao gồm một tập hợp các thể chế áp đặt kỷ luật đối với hành vi kinh tế, do đó, “người nhận trợ cấp phải tuân theo *các tiêu chuẩn thực hiện để có thể theo dõi được theo định hướng và có định hướng theo kết quả*” (2001: 8). Quan trọng hơn, Amsden tin rằng thúc đẩy sự phát triển công nghiệp bằng cách sử dụng các cơ chế kiểm soát đối ứng trong các lĩnh vực khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đã tạo nên trạng thái phát triển mới (2000: 6, 13) theo các quy tắc đa phương chât chẽ hơn của thương mại quốc tế.

Nhớ lại ý tưởng của Johnson về các cơ chế can thiệp của nhà nước phù hợp với thị trường (yếu tố thứ ba), Wade, Amsden, và một số tác giả khác lập luận rằng, các trường hợp của Đài Loan và Hàn Quốc được phân biệt không phải nhờ can thiệp vào một loạt các công cụ chính sách, mà bằng việc áp đặt các tiêu chí thực hiện mà nhà nước hỗ trợ các điều kiện thực hiện. Các doanh nghiệp nhận được các chính sách ưu đãi của nhà nước phải đáp ứng các mục tiêu có liên quan, ví dụ, các mục tiêu về xuất khẩu, hoặc yêu cầu hàm lượng nội địa, hoặc mục tiêu về tiến bộ trong năng lực sản xuất trong nước. Các điều kiện được gắn với việc thu hẹp khoảng cách giá cả và chất lượng giữa hàng nhập khẩu và hàng hóa thay thế trong một khoảng thời gian nhất định hoặc để thúc đẩy các công nghệ mũi nhọn trong sản xuất nội địa (Amsden, 2001; Wade, 2018).

Cụ thể hơn, Wade coi chính sách công nghiệp Đông Á bao gồm hai loại: “kéo thị trường” và “đẩy thị trường”¹. Loại đầu tiên liên

1. Để rõ ràng về mặt khái niệm, các thuật ngữ này mô tả công thức của các khái niệm ban đầu của Wade, về: “dẫn đầu thị trường” và “theo sau thị trường”.

quan đến việc chính phủ đưa ra quyết định đầu tư rõ ràng mà các nhà đầu tư tư nhân sẽ không đưa ra. Loại thứ hai liên quan đến các trường hợp chính phủ hỗ trợ các định hướng đầu tư cho các doanh nghiệp tư nhân, nhưng đã thúc đẩy họ nâng cao công nghệ mũi nhọn trong sản xuất nội địa trong các lĩnh vực này, cũng như các lĩnh vực khác mà các doanh nghiệp có thể đầu tư tiếp theo. Hai loại can thiệp kinh tế này, nhưng đặc biệt là loại thứ hai, là loại hình mà Wade gọi là chính sách công nghiệp “kinh tế mở”, tạo ra một cú hích xuất khẩu đối với các hoạt động thay thế nhập khẩu (Wade, 2010: 155-6; Amsden, 2004).

Wade minh họa cơ chế thúc đẩy thị trường của Đài Loan theo phương án ưu đãi tài chính cho các doanh nghiệp của Đài Loan hoặc nước ngoài đủ điều kiện, miễn là họ đầu tư vào nâng cao năng lực sản xuất đáp ứng các yêu cầu sản phẩm. Theo thời gian, năng lực sản xuất tăng lên thông qua việc điều chỉnh chất lượng, yêu cầu kỹ thuật của sản phẩm cụ thể, qua đó các doanh nghiệp sẽ có được sự tăng trưởng cao về doanh thu (Wade, 2010: 156; 2018: 14)¹.

1. Việc xây dựng và điều chỉnh các thông số kỹ thuật được tìm thấy trong kế hoạch được tạo điều kiện thuận lợi bằng cách sử dụng có chọn lọc các chuyên gia tư vấn nước ngoài như là một phần của quá trình xây dựng năng lực sản xuất trong nước. Thông qua việc cung cấp viện trợ của Mỹ, phần lớn kế hoạch công nghiệp và sàng lọc ở Đài Loan trong những năm 1950 đã được Tập đoàn J. G. White Engineering của New York thực hiện. Đến đầu những năm 1960, Viện Nghiên cứu Stanford đã hỗ trợ cụ thể hóa các bước tiếp theo trong công nghiệp hóa. Nhưng đến những năm 1970 và 1980, chính phủ đã sử dụng dịch vụ của Tập đoàn Arthur D.Little International Inc cho mục đích tương tự (Wade, 1990: 211). Tương tự với Hàn Quốc, “ngôi sao trong công nghệ được chuyển tới Hàn Quốc là cố vấn độc lập ngắn hạn. Tiêu biểu như một nhân vật người Nhật Bản, ngay cả khi nghỉ hưu hay vẫn làm việc trong các doanh nghiệp Nhật Bản, họ vẫn cố vấn ở Hàn Quốc tùy từng tình hình cụ thể” (Amsden, 1989: 234).

Theo thời gian, khi năng lực sản xuất của các doanh nghiệp trong nước được cải thiện, yêu cầu kỹ thuật của sản phẩm cụ thể mà tại đó các doanh nghiệp đủ điều kiện ưu đãi tài chính sẽ được thúc đẩy để đa dạng hóa năng lực sản xuất của họ. Cơ chế khuyến khích này được áp dụng cho các tiêu chuẩn kỹ thuật cấp sản phẩm cụ thể và đổi với các lĩnh vực công nghiệp khác nhau khi năng lực trong nước phát triển từ hàng hóa công nghiệp nhẹ sang hàng hóa công nghệ trung bình và công nghệ cao. Ngoài ra, các nhà hoạch định chính sách Đài Loan đã đưa ra danh sách sản phẩm thuộc thương án ưu đãi tài chính và không chọn lọc. Theo thời gian, danh sách sản phẩm trở nên chính xác hơn. Vì danh sách các sản phẩm này đã được sử dụng trong suốt nhiều thập kỷ, chúng được cập nhật thường xuyên để tránh bị lỗi thời (Wade, 2010: 155-6; 1990: 183-4). Chủ trì các hoạt động này được giao cho Cục Phát triển công nghiệp thuộc Bộ Kinh tế Đài Loan với nhiều kỹ sư có chuyên môn cao để cung cấp dịch vụ khuyến nông cho Đài Loan (Wade, 2018: 15; Amsden, 2004).

Do đó, các nhà nước phát triển Đông Á đã tiến hành cả hai loại “kéo thị trường” (từ trên xuống) và “đẩy thị trường” (từ dưới lên), “theo cách tạo ra áp lực nâng cấp và đa dạng hóa sản xuất quốc gia” (Wade 2003: 636). Xuất phát từ thực tiễn chính sách công nghiệp kinh tế mở, các doanh nghiệp trong nước được hỗ trợ thông qua một loạt các chính sách ưu đãi để thay thế hàng nhập khẩu, nhưng không được bảo đảm đầy đủ: các chính sách công nghiệp dành cho các nhà sản xuất trong nước nhằm hạn chế từ áp lực cạnh tranh quốc tế “cho đến khi các nhà sản xuất thành công trong cạnh tranh phù hợp với giá cả và chất lượng của hàng nhập khẩu” (Wade, 2018: 14).

Mục 3.3 và 3.4 đi sâu vào các quá trình học tập thể chế và chính sách của Trung Quốc trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh

tế ý thức hệ sang mô hình nhà nước phát triển kế hoạch hợp lý, tập trung vào cải cách khu vực tài chính và công nghiệp, đặc biệt là sử dụng chính sách công nghiệp kinh tế mở trong việc “đẩy” và “kéo” năng lực sản xuất trong nước theo hướng nâng cấp và đa dạng hóa.

3.3. Trung Quốc: Chuyển sang nhà nước có kế hoạch hợp lý

Kinh nghiệm của Trung Quốc về việc điều hướng quá trình chuyển đổi từ quốc gia kế hoạch tập trung sang mô hình kinh tế thị trường đã được 40 năm. Trước đây, vai trò của Chính phủ trong hoạch định kinh tế, điều phối và phân bổ nguồn lực đã thay thế một cách hiệu quả các cơ chế thị trường, nhưng với sự khởi đầu của cải cách vào cuối những năm 1970, các nhà lãnh đạo Trung Quốc muốn cải thiện hiệu quả kinh tế và nhân rộng các thành tựu đã chứng kiến ở khu vực Đông Á.

Trước thềm cải cách năm 1978, các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã không có một kế hoạch chi tiết nào có thể thấy trước tất cả các khía cạnh và cải cách trong 4 thập kỷ tiếp theo. Thay vào đó, các nhà hoạch định chính sách đã áp dụng một cách tiếp cận dần dần và chiến lược để cải cách và hội nhập kinh tế vào nền kinh tế toàn cầu, dựa trên một chương trình nghị sự thực tế tìm kiếm các bài học chính sách dựa trên bằng chứng thực tế về các vấn đề kinh tế của quốc gia. Ý tưởng không phải là tự do hóa nhanh chóng nền kinh tế, với hy vọng cơ chế thị trường sẽ tự động sinh ra, mà là để duy trì sự ổn định trong khi dần dần đưa ra các thể chế hỗ trợ thị trường sẽ thúc đẩy cải cách và tăng trưởng kinh tế. Khi thực hiện điều này, các nhà lãnh đạo của Trung Quốc đã hoài nghi về lý thuyết kinh tế chính và tư vấn chính sách xuất phát từ các quốc gia công nghiệp tiên tiến (El-Erian và Spence, 2008; Perkins, 1988). Cụ thể, cách tiếp cận dần dần của Trung Quốc được đặc trưng bằng

việc nhấn mạnh vào thử nghiệm các giải pháp kinh tế vi mô để điều chỉnh các thỏa thuận thể chế nhằm tận dụng ưu đãi, từ đó, làm giảm các thay đổi và mất cân bằng ở cấp độ kinh tế vĩ mô (Heilmann, 2008; Hofman, 2018 ; Lin và Wang, 2008).

Phần này tập trung vào cải cách khu vực công nghiệp Trung Quốc, nhưng để đánh giá đầy đủ quá trình học tập chính sách và thể chế thì điều quan trọng là phải nhận ra nguồn gốc của cải cách Trung Quốc trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn. Chính trong các lĩnh vực này, thử nghiệm của Trung Quốc để chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế hỗn hợp đã bắt đầu và dẫn đến cách tiếp cận cải cách “theo hai chiều” thông qua hệ thống trách nhiệm gia đình (house - hold responsibility system - HRS), khởi đầu cho hiệu quả kinh tế bền vững của đất nước và đã trở thành một dấu ấn trong toàn bộ tư duy chính sách cải cách (Lin, 1992). Hơn nữa, như thường thấy đối với các cải cách (sau này) trong các lĩnh vực khác, cải cách nông nghiệp đôi khi rất thất thường và bị đảo ngược do những lo ngại của Chính phủ về việc mất kiểm soát và kết quả không lường trước được. Nhưng đây là những đường vòng nhanh hơn là quay trở lại các hoạt động trước cải cách (Sicular, 1988). Cách tiếp cận này rất chú ý đến các động lực kinh tế chính trị, theo đó thị trường hỗ trợ cho các chủ thể kinh tế để nâng cao năng suất, nhưng với điều kiện họ phải tuân thủ kế hoạch của mình, trong khi theo dõi kế hoạch thể hiện sự chuyển giao ngầm để bù đắp cho các chủ thể kinh tế có thể thoát khỏi tự do hóa thị trường bằng cách duy trì tiền thuê và trợ cấp hiện có theo kế hoạch (Gilson và Milhaupt, 2011; Qian, 2003).

Giai đoạn thứ hai của cải cách từ năm 1985 trở đi cho phép vai trò lớn hơn đối với các thị trường trong việc hướng dẫn sản xuất nông nghiệp khi các kế hoạch của nhà nước bị loại bỏ. Giai đoạn này được đánh dấu bằng sự tiến bộ trong tự do hóa thị trường khi

các chương trình mua sắm và hạn ngạch được thay thế bằng sự kết hợp giữa hợp đồng và mua hàng trên thị trường. Việc cung cấp các đầu vào nông nghiệp khác, như tín dụng và phân bón hóa học, cũng được gia tăng đáng kể trong thời kỳ cải cách (Lin, 1992). Sự kiểm soát của nhà nước đối với việc mua sắm và giá cả đầu vào trang trại chỉ được nới lỏng dần trong thời kỳ cải cách, bắt đầu từ giữa những năm 1980 với máy móc, thuốc trừ sâu và phim nhựa, và vào đầu những năm 1990 mở rộng sang đầu vào then chốt như phân bón hóa học (Huang và cộng sự, 2008).

3.3.1. Cải cách khu vực công nghiệp và tài chính

Theo kế hoạch tập trung, các doanh nghiệp nhà nước là tác nhân kinh tế chính trong các lĩnh vực phi nông nghiệp chịu trách nhiệm sản xuất và phân phối hàng hóa: một mặt, họ đã thực hiện ít quyền tự chủ đối với các quyết định chính của hoạt động do các kế hoạch của Chính phủ quyết định; mặt khác, họ cung cấp các dịch vụ xã hội thiết yếu (như nhà ở, chăm sóc sức khỏe, giáo dục) cho nhân viên và gia đình họ. Giá cả và lợi ích về cơ bản không có vai trò trong phân bổ nguồn lực vì cạnh tranh đã bị hạn chế và hầu hết các doanh nghiệp nhà nước được phép độc quyền trên một thị trường địa phương hoặc tỉnh. Ngược lại, giá độc quyền đã tạo ra lợi nhuận mà một phần lớn đã nộp cho nhà nước và chiếm phần lớn trong doanh thu của Chính phủ (Yusuf và cộng sự, 2006).

Thành công trên diện rộng trong việc thúc đẩy sản lượng và năng suất trong nông nghiệp tạo ra động lực thúc đẩy mở rộng cải cách cho lĩnh vực công nghiệp. Vào giữa những năm 1980, một hệ thống trách nhiệm doanh nghiệp (enterprise responsibility system - ERS) đã được ban hành, dựa trên hệ thống trách nhiệm gia đình, để cải thiện hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp nhà nước bằng cách

chính thức hóa mối quan hệ giữa các doanh nghiệp nhà nước và cơ quan chính phủ. Giống như hệ thống trách nhiệm gia đình, các cải cách ban đầu tập trung vào cấu trúc của các doanh nghiệp, sau đó là các cải cách đổi mới môi trường thị trường tổng thể cho các doanh nghiệp hoạt động. Hệ thống trách nhiệm gia đình yêu cầu doanh nghiệp phải tuân thủ các kế hoạch nhà nước và hạn ngạch đầu ra, và đổi lại cho phép họ tự chủ hơn đối với các vấn đề như quyết định sản xuất, sử dụng lợi nhuận giữ lại (và các nguồn tài chính khác), đền bù cho người lao động, tuyển dụng nhân viên, mua nguyên liệu đầu vào. Ngoài ra, một hệ thống theo dõi kép được thiết lập dưới dạng các sản phẩm theo dõi kế hoạch (sử dụng đầu vào được cung cấp theo giá kế hoạch) được bán theo giá nhà nước, trong khi các sản phẩm theo dõi thị trường được bán theo giá thị trường (sử dụng đầu vào mua theo giá thị trường). Đến cuối năm 1988, hệ thống trách nhiệm gia đình áp dụng cho 93% doanh nghiệp nhà nước, và theo thời gian, khi số lượng hàng hóa công nghiệp chịu giá do nhà nước giảm, cạnh tranh thị trường tăng dần khi hai loại hình này hội tụ (Rawski, 1994; Song, 2018).

Áp lực cạnh tranh gia tăng khi bổ sung các biện pháp nhằm nới lỏng các rào cản gia nhập ngành và thúc đẩy các doanh nghiệp không phải là doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là trong các lĩnh vực thâm dụng nguồn lao động. Những thay đổi này dẫn đến sự thay đổi đáng kể trong cơ cấu sản xuất của Trung Quốc trong những năm 1980 và đầu những năm 1990, với vai trò chi phối trước đây của các doanh nghiệp nhà nước bằng cách tăng cổ phần sản lượng của các tập đoàn công nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp hương trấn (Township and Village Enterprises - TVE), chủ yếu là các nhà đầu tư từ Hong Kong, Ma Cao và Đài Loan. Những xu hướng này được thể hiện trong Bảng 3.1. Vào giữa những năm 1990, các doanh nghiệp nhà nước không còn là

nà sản xuất công nghiệp thống trị, vượt qua các tổ chức kinh doanh hoạt động tập thể dưới sự quản lý của nhà nước (collectives) sau đó giảm dần, vì chúng được chuyển đổi thành các loại sở hữu khác, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân và cổ phần, có cổ phần sản lượng công nghiệp tăng lên cùng với đó là các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài.

**Bảng 3.1. Tổng sản lượng công nghiệp
theo danh mục sở hữu, 1995-2011**

Đơn vị: %

Danh mục sở hữu	1995	2001	2006	2011
Doanh nghiệp nhà nước*	34,0	18,1	9,7	7,9
Collective	36,6	14,6	4,3	2,0
Doanh nghiệp tư nhân	12,7	9,2	21,2	29,9
Doanh nghiệp cổ phần	3,0	29,6	33,0	33,1
Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài**	11,7	28,5	31,6	25,9
Loại hình khác	1,9	0,1	0,2	1,2
Tổng	99,9	100,1	100	100

*Ghi chú: * Được định nghĩa như là doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước*

*** Bao gồm các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài từ Hong Kong, Macao, và Đài Loan.*

Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ Niên giám thống kê Trung Quốc (qua các năm).

Mặc dù có sự đa dạng trong quyền sở hữu và quản lý các TVE, một số quan điểm được áp dụng rộng rãi. Hầu hết sản lượng công nghiệp của các TVE do các doanh nghiệp được kiểm soát bởi chính quyền địa phương sản xuất, thay vì các hợp tác xã chính thức. Các TVE có lẽ được hiểu rõ nhất là sự thích ứng về thể chế đối với quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Trung Quốc: vào

cuối những năm 1980, thị trường và giá cả thị trường tồn tại gần như tất cả các mặt hàng (thị trường sản phẩm), nhưng thị trường yếu tố về đất đai, lao động và vốn sẽ chỉ xuất hiện dần dần từ những năm 1990. Mặc dù sau đó sẽ được tư nhân hóa, TVEs là giải pháp chính sách phù hợp cho phép cộng đồng nông thôn chuyển quyền kiểm soát tài sản thành dòng thu nhập mặc dù không có thị trường tài sản và quyền tài sản thông thường được thực thi bởi một hệ thống pháp lý và đồng thời giúp tăng lợi tức ngân sách địa phương (Gilson và Milhaupt, 2011: 263-4; Naughton, 1994).

Ngược lại, nhà nước thường tập trung vào các lĩnh vực không được coi là phù hợp với các loại hình sở hữu khác, chẳng hạn như độc quyền tự nhiên (thâm dụng vốn), công nghiệp chủ chốt (tulieu sản xuất), công nghiệp quốc phòng và các lĩnh vực công nghệ cao khác (Nolan và Wang, 1999: 185). Điều này phù hợp với quan điểm của các nhà hoạch định chính sách Trung Quốc tại thời điểm các ngành trong phạm vi công nghệ cấp trung nên được nhà nước hỗ trợ mạnh hơn vì các ngành này cung cấp đầu vào cho xuất khẩu, và tập trung duy nhất vào ngành thâm dụng lao động dựa trên lợi thế so sánh hiện có về cơ bản có thể đặt nền cho sự phát triển kinh tế (Baek, 2005: 488-9).

Những biện pháp cải cách ban đầu này làm gia tăng cạnh tranh thị trường trong nước, nhưng những điểm yếu về ngân sách của doanh nghiệp nhà nước vẫn là một vấn đề và tồn thât ngày càng tăng của các doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1990 thúc đẩy cải cách sâu sắc hơn. Hơn nữa, sự đa dạng hóa quyền sở hữu đã được báo hiệu với chương trình hỗ trợ mở của Đặng Tiểu Bình vào năm 1992 cho các đặc khu kinh tế, được gọi là tour du lịch miền nam Đặng (Deng's "southern tour"). Vào thời điểm đó, cơ sở hạ tầng pháp lý cơ bản để hỗ trợ chuyển giao tư nhân đã được ban hành, chẳng hạn như doanh

nghiệp, đầu tư nước ngoài, phá sản, cạnh tranh, ngân hàng thương mại, ngân hàng trung ương, luật bảo hiểm và chứng khoán (các vấn đề khác nữa). Nhìn chung, các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã tìm cách thiết lập khung thể chế cho một hệ thống doanh nghiệp hiện đại dựa trên các mô hình doanh nghiệp phương Tây thích nghi với “nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa”: trong hầu hết các trường hợp, luật pháp không được thiết kế để hỗ trợ hoạt động của khu vực tư nhân, nhưng nhằm mục đích tạo điều kiện cải cách khu vực nhà nước. Năm 1993, ví dụ về Luật Doanh nghiệp cung cấp khuôn khổ cho các doanh nghiệp nhà nước được tổ chức lại với tư cách là các tổ chức doanh nghiệp, giúp hợp lý hóa các cấu trúc kiểm soát cổ phần bất chính trước đây trong khu vực nhà nước (Heilmann, 2018: 94; Yusuf và cộng sự, 2006: 72).

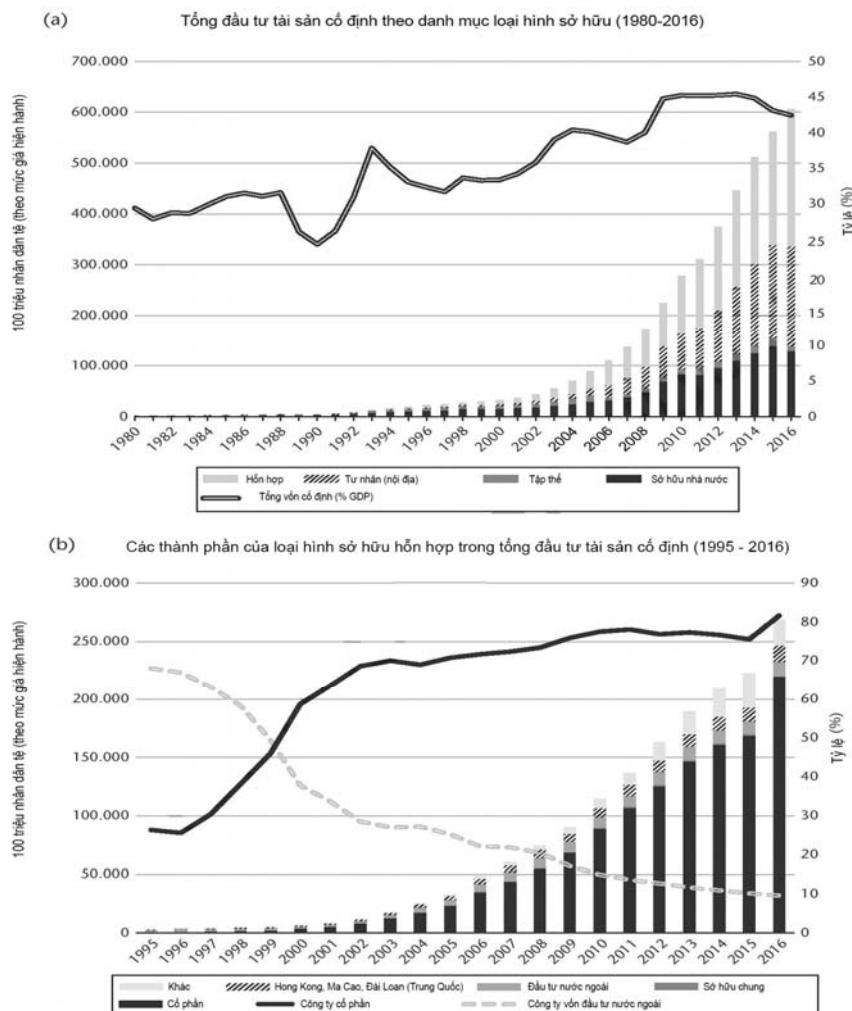
Mặc dù Bảng 3.1 cho thấy rõ việc giảm vai trò của nhà nước trong sản lượng công nghiệp, quá trình hợp nhất hóa trong những năm 1990 đã tìm cách đa dạng hóa hơn nữa các mô hình sở hữu để tăng cường hiệu quả và giám sát kinh tế của doanh nghiệp, nhưng vẫn giữ vai trò quan trọng đối với nhà nước (Nolan và Wang, 1999: 188-9; Yusuf, 2006: 87-9). Điều này có thể được quan sát thông qua việc kiểm tra thành phần của đầu tư tài sản cố định theo hình thức sở hữu: khi Trung Quốc theo đuổi tăng trưởng dựa vào đầu tư tăng từ 29,4% GDP năm 1980 lên hơn 40% sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, cơ cấu các loại hình doanh nghiệp đóng góp vào tổng đầu tư tài sản cố định đã thay đổi rõ ràng, đặc biệt là từ giữa những năm 2000. Ngược lại với Bảng 3.1 cho thấy tỷ lệ sản lượng công nghiệp của các doanh nghiệp nhà nước giảm xuống dưới 10%, Hình 3.1a đưa ra một bức tranh khác: vào năm 2016, tỷ lệ trong tổng đầu tư tài sản cố định của doanh nghiệp nhà nước là 21,3% và doanh nghiệp tư nhân là 32,9%.

Trong năm 2016, mức tỷ lệ lớn nhất là 44,4% được tính cho danh mục sở hữu hỗn hợp.

Thành phần của loại sở hữu này được thể hiện trong Hình 3.1b, với tỷ lệ ngày càng tăng đối với các doanh nghiệp cổ phần: vào năm 2016, loại hình doanh nghiệp này chiếm 81,7% tổng đầu tư tài sản cố định trong danh mục hỗn hợp (xem Hình 3.1a), trong khi các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (bao gồm cả các doanh nghiệp từ Hong Kong, Ma Cao và Đài Loan) chiếm 9,7%. Nhiều trong số các doanh nghiệp cổ phần này, cần lưu ý, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước (cổ phần nhà nước chiếm đa số) hoặc các doanh nghiệp do nhà nước kiểm soát (cổ phần nhà nước dưới 50%) (Milhaupt và Zheng, 2016: 4; Szamoszegi và Kyle, 2011).

Quá trình hợp nhất doanh nghiệp nhà nước sẽ được gọi là “nắm bắt cái lớn và giải phóng cái nhỏ”, và được thông qua như một chính sách của chính phủ vào năm 1995. Đến năm 1997, Chính phủ bắt đầu một giai đoạn hợp nhất mạnh mẽ hơn và đa dạng hóa sở hữu nhà nước, đồng thời một số lượng lớn công nhân bị sa thải. Ý tưởng tư nhân hóa được coi là nhạy cảm về mặt chính trị, nhưng việc hợp nhất các doanh nghiệp nhà nước có vô số hình thức: sáp nhập, mua lại nhân viên và quản lý, niêm yết chứng khoán, mở bán, phá sản, cho thuê và liên kết với các doanh nghiệp nước ngoài. Nhìn chung, mục tiêu là giữ cho số lượng các doanh nghiệp nhà nước trung ương lớn còn lại trong khoảng từ 500-1.000 doanh nghiệp. Những cải cách này đã tăng thêm động lực chính trị với sự khởi đầu của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997-1998, khi các nhà lãnh đạo Trung Quốc tìm cách giải quyết một lỗ hổng quan trọng, vì các ngân hàng nhà nước là nguồn cho vay đối với các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước yếu kém dẫn đến việc ngành hàng bị gánh nặng nợ xấu

(non-performing loans - NPL) (Poon, 2014: 10-12; Song, 2018: 351-2; Yusuf và cộng sự, 2006: 78-81).



Hình 3.1. Các thành phần trong đầu tư tài sản cố định Trung Quốc

Lưu ý: Danh mục “cổ phần” bao gồm các công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần

Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ Niên giám thống kê Trung Quốc (qua các năm) và dữ liệu thống kê của UNCTAD.

Các doanh nghiệp nhà nước với 03 sáng kiến cải cách thể chế sẽ là nền tảng cho một nhà nước pháp lý mới nổi. Đầu tiên, vào cuối những năm 1990, bộ máy kinh tế của Trung Quốc đã được sắp xếp hợp lý hơn với nhiều bộ ngành bị sắp xếp lại hoặc bị tinh gọn, tạo điều kiện gia tăng các ủy ban điều tiết giám sát cơ cấu công nghiệp ở cấp ngành vào những năm 1990 và đầu những năm 2000, chẳng hạn như các dịch vụ tài chính (chứng khoán, bảo hiểm và ngân hàng) và các lĩnh vực kết cấu hạ tầng (viễn thông, hàng không và năng lượng điện). Thứ hai, như là một phần trong quá trình tái cấu trúc, các doanh nghiệp độc quyền bị “loại bỏ” khỏi sự kiểm soát của các bộ, tạo điều kiện cho cuộc cạnh tranh thị trường giới hạn; hai hoặc ba doanh nghiệp nhà nước lớn được tăng cường sự tham gia của các địa phương. Thứ ba, khẳng định rõ ràng hơn về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế và sự phân công lao động với các tổ chức phi chính phủ (Naughton, 2010: 444-5; Pearson, 2005: 302-4).

Nhìn chung, các biện pháp cải cách này đã giúp các doanh nghiệp nhà nước lớn tăng thu nhập; đến năm 2003, Chính phủ đã thành lập Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản Trung Quốc (State-owned Assets Super vision and Administration Commission - SASAC) để sở hữu, giám sát và quản lý tài sản nhà nước ở cấp trung ương, cùng với văn phòng SASAC của chính quyền địa phương. Lúc đầu, SASAC chịu trách nhiệm cho 196 doanh nghiệp nhà nước lớn nhất, với mục tiêu giảm số lượng xuống còn 80-100 doanh nghiệp vào năm 2010. Đến cuối năm 2013, 113 doanh nghiệp nhà nước trung ương vẫn thuộc quyền sở hữu của SASAC; vào năm 2018, con số đã giảm xuống còn 96 doanh nghiệp. Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước này đều thuộc các lĩnh vực độc quyền tự nhiên chiến lược, trong đó SASAC duy trì quyền sở hữu duy nhất hoặc kiểm soát tuyệt đối; đối với các lĩnh vực sản xuất và

dịch vụ cạnh tranh, SASAC sẽ duy trì sự kiểm soát mạnh mẽ. Trong khi các lĩnh vực độc quyền tự nhiên thường được coi là “chiến lược” tại các quốc gia khác, việc xác định các lĩnh vực chủ chốt lại ít được sự quan tâm hơn. Các lĩnh vực chủ chốt của Trung Quốc bao gồm: sản xuất thiết bị (máy móc), ôtô, công nghệ thông tin, xây dựng, sắt thép, kim loại màu và hóa chất (Lin và Milhaupt, 2013; Poon, 2014: 10)¹.

Những sự thay đổi hết sức đa dạng về chủ sở hữu đã gợi ý về dấu vết của “hệ sinh thái thể chế Trung Quốc” (China's institutional ecology) (Milhaupt và Zheng, 2016: 20), hoặc sử dụng cơ chế “cầu nối thể chế” khác nhau để nhà nước “nhúng” vào khu vực tư nhân thông qua hệ thống luân chuyển nhân sự, việc cơ cấu chủ sở hữu vốn, các hình thức hợp tác chiến lược (như liên doanh, phục vụ để hợp nhất các thành phần riêng biệt của khu vực nhà nước) (Lin và Milhaupt, 2013: 701-2). Trong bối cảnh gần đây, cải cách khu vực nhà nước tiếp tục được tiến hành một cách cẩn thận theo đường lối của một nền kinh tế sở hữu hỗn hợp (Milhaupt và Zheng, 2016; Naughton, 2018). Nhưng như một số người đã quan sát, các tài liệu đã xác định rằng “vai trò quyết định của thị trường là *phân bổ nguồn lực*. Nói cách khác, ở Trung Quốc, thị trường là một cơ chế để định giá nhưng không phải để phân định lại quyền kiểm soát tài sản”. (Kroeker, 2016: 6).

Với sự khởi đầu của thời kỳ cải cách, hệ thống tài chính của Trung Quốc đã thay đổi từ hệ thống ngân hàng đơn ngành sang hệ

1. Năm 2016, SASAC đã công bố việc sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước thành 03 loại theo chức năng: 1) doanh nghiệp hoạt động trong các ngành công nghiệp cạnh tranh và thương mại; 2) doanh nghiệp liên quan đến an ninh quốc gia và trong các ngành/lĩnh vực quan trọng được coi là “huyết mạch” của nền kinh tế; và 3) các ngành công nghiệp cung cấp hàng hóa công cộng. Xem SASAC (2016).

thống ngân hàng đa ngành. Năm 1984, bốn ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước đã được tách ra khỏi Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (People's Bank of China - PBoC) để phân biệt rõ hơn các chức năng giữa ngân hàng thương mại và ngân hàng trung ương. Do đó, bốn ngân hàng nhà nước lớn được tạo ra: Ngân hàng Nông nghiệp Trung Quốc, Ngân hàng Trung Quốc (BoC), Ngân hàng Xây dựng Trung Quốc và Ngân hàng Công thương Trung Quốc (ICBC). Những cải cách tiếp theo vào năm 1994 đã được thực hiện thông qua việc tăng cường sự độc lập của ngân hàng trung ương và tách biệt cho vay thương mại khỏi cho vay chính sách, bằng cách tạo ra 03 ngân hàng chính sách riêng và chuyển đổi các ngân hàng nhà nước thành ngân hàng thương mại nhà nước (state-owned commercial banks - SOCB) (UNCTAD, 2016: 26).

Đầu những năm 1990, các biện pháp hành chính (thay vì thị trường) được áp dụng trước đây để phân bổ ngân sách cho tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc thông qua kế hoạch tín dụng, đã bị bãi bỏ vào năm 1998. Các SOCB đã giành được quyền tự chủ cao hơn đối với các quyết định cho vay, nhưng PBoC vẫn hạn chế tổng số tín dụng dành cho các SOCB cho vay và gián tiếp can thiệp thông qua “hoạt động hướng dẫn” để kiểm soát việc cho vay của ngân hàng. Đồng thời, Chính phủ dần dần thiết lập các thị trường tài chính cơ bản, như thị trường trái phiếu liên ngân hàng, thị trường ngoại hối, và thị trường trái phiếu Chính phủ và doanh nghiệp. Các thử nghiệm trên thị trường chứng khoán bắt đầu từ những năm 1980 và dẫn đến việc thành lập Sàn giao dịch chứng khoán Thượng Hải (Shanghai Security Exchange) năm 1990 và Sàn giao dịch chứng khoán Thâm Quyến (Shenzhen Security Exchange) năm 1991 (Okazaki, 2007: 12-13, 19).

Nhìn chung, các nhà hoạch định chính sách duy trì định hướng đổi mới cơ chế thị trường và thị trường vốn, đồng thời giới thiệu

những cải tiến trong quản trị doanh nghiệp và quản lý rủi ro (Chen, 1999; Yi, 2014; Zhao, 2017). Ví dụ, do hạn chế tài khoản vốn của Trung Quốc, các nhà đầu tư nước ngoài chỉ được tiếp cận thị trường vốn của Trung Quốc vào năm 2002, thông qua một thỏa thuận chuyển tiếp được gọi là chương trình Nhà đầu tư tổ chức nước ngoài (Qualified Foreign Institutional Investor - QFII) bao gồm các yêu cầu hạn ngạch đầu tư được nới lỏng theo thời gian (SSE, 2015). Phần lớn, thị trường chứng khoán là công cụ cung cấp cho các doanh nghiệp nhà nước các kênh huy động vốn khác nhau, thay vì thay đổi cơ bản đối với quản trị doanh nghiệp kiểu phương Tây (Walter và Howie, 2011: 146-7; Yusuf và cộng sự, 2006: 71-72). Tăng trưởng của thị trường trái phiếu tương đối chậm, nhưng đến cuối năm 2017, tổng giá trị phát hành là khoảng 63% GDP, với các ngân hàng nhà nước hoặc ngân hàng chính sách chiếm hơn 80% tổng số phát hành (Wright và Rosen, 2018: 11-12). Chỉ trong tháng 7 năm 2017, các nhà đầu tư nước ngoài mới được phép giao dịch trên thị trường trái phiếu liên ngân hàng đại lục bằng tài khoản Hong Kong theo một quy trình phù hợp (Hiệp hội thị trường vốn quốc tế, 2018). Một xu hướng tương tự cho việc học tập và thử nghiệm thể chế có thể được đưa ra trong cách tiếp cận của Trung Quốc đối với thị trường đầu tư mạo hiểm (Lin, 2015).

Hệ thống tài chính đã dần được đa dạng hóa, nhưng các ngân hàng vẫn chiếm tới 81% tổng tài sản do các tổ chức tài chính ở Trung Quốc nắm giữ vào cuối năm 2017 (Wright và Rosen, 2018: 11). Một bước ngoặt quan trọng xảy ra vào cuối những năm 1990, khi các nhà chức trách tìm cách giải quyết nợ xấu tích lũy bằng cách bơm vốn, chuyển nợ xấu cho các doanh nghiệp quản lý tài sản, bán cổ phần thiểu số cho các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài và huy động vốn mới thông qua danh sách thị trường chứng khoán ở Hong Kong. Đến năm 2003, Đầu tư Huijin Trung ương (Central Huijin

Investment) được thành lập để tái cấp vốn cho các tổ chức tài chính và từ đó trở thành cổ đông kiểm soát cho các ngân hàng nhà nước, ngân hàng chính sách và các tổ chức tài chính khác (Central Huijin, 2017). Đầu tư Huijin Trung ương được coi là tổ chức tài chính tương đương với SASAC về mặt chủ sở hữu tài sản nhà nước. Tuy nhiên, các chức năng điều tiết và giám sát đối với các tổ chức tài chính và ngân hàng được đặt dưới Ủy ban Điều phối Ngân hàng Trung Quốc (CBRC), cũng được thành lập vào năm 2003. Đến năm 2007, Tổng công ty đầu tư Trung Quốc (China Investment Corp - CIC) được thành lập với 200 tỷ USD để đa dạng hóa sử dụng dự trữ ngoại hối, một phần ba số tiền sẽ được sử dụng để mua Đầu tư Huijin Trung ương (Wu và Seah, 2008: 47, 52).

Trở lại với tình hình tài chính vào cuối những năm 1990, kế hoạch đặt các ngân hàng chính sách trên cơ sở thương mại nhiều hơn cuối cùng đã chậm lại, đặc biệt với sự khởi đầu của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 (Kozul-Wright và Poon, 2018: 18). Trung Quốc “tận dụng tối đa lợi thế của sự tài chính phát triển” trong việc hỗ trợ chính sách kinh tế đối ngoại đầy tham vọng của đất nước để tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng khu vực được gọi là sáng kiến “một vành đai, một con đường” (Belt and Road), (PBoC, 2018; UNCTAD, 2018). Gần đây, việc mở rộng lĩnh vực tài chính đã được công bố, như cho phép các nhà đầu tư nước ngoài chiếm 51% cổ phần cho chứng khoán, quản lý quỹ, các doanh nghiệp có thể thực hiện bảo hiểm cá nhân với việc hạn chế vốn nước ngoài này trong 03 năm (Zhu, 2018).

Với mục đích của chương này, rõ ràng các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã đạt được tiến bộ đáng kể về học tập thể chế và chính sách trong việc dần dần khẳng định vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế: từ các hình thức kiểm soát và hoạch định tập trung, trực tiếp, đến tương đối phi tập trung, gián tiếp, các hình thức “lập

kế hoạch hướng dẫn” và linh hoạt hơn (Heilmann, 2018: 137, 151-2). Trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tư tưởng kế hoạch sang nền kinh tế kế hoạch hợp lý, các nhà hoạch định chính sách đã duy trì việc kiểm soát thông qua điều chỉnh trong “liên kết khuyến khích” cho phép các thử nghiệm thể chế chính sách của Trung Quốc. Điều này đã tạo ra sự tương đồng đáng ngạc nhiên với mô hình đầu tư mạo hiểm của doanh nghiệp trong các doanh nghiệp khởi nghiệp để thử nghiệm và tìm hiểu các quy tắc và ranh giới tổ chức đã thiết lập (Gilson và Milhaupt, 2011: 270).

Để tiếp tục làm rõ định hướng nhà nước phát triển của Trung Quốc, Mục 3.3.2 sẽ xem xét các đặc điểm của chế độ đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và kế hoạch “Sản xuất tại Trung Quốc 2025” (Made in China 2025), chủ động áp dụng chính sách công nghiệp “kinh tế mở” để thúc đẩy tăng trưởng và đa dạng hóa.

3.3.2. Đặc điểm chính sách công nghiệp kinh tế mở

Kể từ đầu những năm 1990, việc Trung Quốc đẩy mạnh xuất khẩu và thu hút vốn đầu tư nước ngoài đã phải chịu nhiều áp lực về phân tích chính sách và tranh luận đối với tác động của việc tham gia chuỗi giá trị toàn cầu. Do đó, trong khi định hướng xuất khẩu của Trung Quốc được biết đến rộng rãi, những nỗ lực của họ để tiến hành đồng thời và có chọn lọc các hoạt động nhập khẩu đã nhận được rất ít sự chú ý. Những khía cạnh sau này là một phần quan trọng trong chiến lược phát triển tổng thể của Trung Quốc và có thể được tìm thấy trong Danh mục hướng dẫn công nghiệp đầu tư nước ngoài (Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue), trong đó cung cấp thông tin hướng dẫn đối với FDI trong các lĩnh vực khác nhau về các ưu đãi, tiếp cận thị trường, và hạn chế quyền sở hữu. Được công nhận là công cụ chính trong hệ thống công cụ chính sách công nghiệp của Trung Quốc (Poon, 2014: 24; USTR, 2018), hầu hết

các nghiên cứu hiện tại xem xét các danh mục hướng dẫn từ góc độ thương mại, pháp lý hoặc an ninh quốc gia, thay vì mục đích tìm hiểu về các quá trình học tập thể chế liên quan đến phát triển kinh tế bắt kịp của Trung Quốc.

Được giới thiệu lần đầu tiên vào năm 1995, các danh mục đầu tư FDI đã được ban hành trong bối cảnh vốn FDI tăng lên; danh mục đã được sửa đổi 07 lần vào các năm 1997, 2002, 2004, 2007, 2011, 2015 và 2017. Danh mục hướng dẫn (không giống với các tài liệu chính sách khác) bao gồm từng dòng của các mục tiêu học tập sản xuất với các đặc điểm cụ thể. Mỗi một dòng hạng mục được tổ chức theo phân ngành (khuyến khích, hạn chế, cấm) và theo lĩnh vực (nông nghiệp, sản xuất, dịch vụ). Nói một cách đơn giản, các phân ngành được khuyến khích đủ điều kiện nhận ưu đãi chính sách, trong khi các phân ngành bị hạn chế hoặc bị cấm được coi là “quá nhạy cảm” và thường “đóng cửa” đối với FDI. Các hoạt động “được phép” (không được khuyến khích cũng như không được bảo vệ) là các hoạt động không được thấy trong danh mục hướng dẫn.

Bảng 3.2 nêu bật 02 thông tin của danh mục hướng dẫn: dòng hạng mục thông tin về chủ sở hữu vốn cổ phần nước ngoài (Bảng 3.2A) và chứa thông tin về năng lực sản xuất (Bảng 3.2B, 3.2C, 3.2D). Đối với dòng hạng mục chứa thông tin về chủ sở hữu vốn cổ phần nước ngoài, sẽ được phân loại là “bị hạn chế” và “bị cấm” được coi là ngụ ý liên quan đến dòng vốn cổ phần nước ngoài (nếu không được nêu rõ ràng), nhưng dòng “được khuyến khích” cũng có thể bao gồm vốn cổ phần nước ngoài một cách rõ ràng. Như đã thấy trong Bảng 3.2A, việc kết hợp các yếu tố này sẽ đưa ra thông tin về tổng vốn cổ phần nước ngoài trong danh mục hướng dẫn qua các năm: con số tăng lên đến đỉnh điểm 186 trong năm 2007, trước khi giảm nhanh xuống còn 63 vào năm 2017, với số lượng dòng “được khuyến khích” của vốn cổ phần nước ngoài giảm xuống 0.

**Bảng 3.2. Danh mục hướng dẫn FDI:
Chủ sở hữu và năng lực sản xuất**

A. Hàng mục hạn chế vốn nước ngoài (1995-2017)		Danh mục hướng dẫn FDI						
Nhóm	1995	1997	2002	2004	2007	2011	2015	2017
Được khuyến khích	20	20	41	42	61	50	21	0
Bị hạn chế	111	111	74	77	86	79	38	35
Bị cấm	28	28	32	33	39	38	36	28
Total	159	159	147	152	186	167	95	63
B. Thiết bị điện tử: Mạch tích hợp		Danh mục hướng dẫn FDI						
Hàng mục	1995	1997	2002	2004	2007	2011	2015	2017
Thiết kế và sản xuất quy mô lớn của mạch tích hợp có độ rộng dòng (micrômét)	<0.35	<0.35	<0.35	<0.35	<0.18	<0.18	<0.028	<0.028
Nhóm danh mục	Được khuyến khích		Được khuyến khích					
Hạn chế vốn	Không		Không					
C. Máy móc: Căn trúc		Danh mục hướng dẫn FDI						
Hàng mục	1995	1997	2002	2004	2007	2011	2015	2017
Sản xuất cần trực với công suất nâng (tấn):	<50	<50	<50	<50	<300	>300	>400	>400
Nhóm danh mục	Bị hạn chế		Được khuyến khích					
Hạn chế vốn	Không		Liên doanh					
D. Máy móc có mục đích đặc biệt: Xe ô tô đất		Danh mục hướng dẫn FDI						
Hàng mục	1995	1997	2002	2004	2007	2011	2015	2017
Sản xuất xe ô tô đất (mã lực)	<320	<320	<320	<320	>520 (+Thiết kế)	<320	>520 (+Thiết kế)	>520 (+Thiết kế)
Nhóm danh mục	Bị hạn chế		Được khuyến khích					
Hạn chế vốn	Không		Được khuyến khích					

Nguồn: Poon (2019).

Bảng 3.2B, 3.2C và 3.2D cung cấp ý nghĩa số liệu về các hạng mục “được khuyến khích” riêng lẻ cũng chứa các thông số về năng lực sản xuất. Các bảng này là sự kết hợp của hạng mục đơn từ một phân ngành công nghiệp riêng lẻ trong danh mục hướng dẫn, cùng với nhóm danh mục và các giới hạn sở hữu rõ ràng. Danh mục hướng dẫn đưa ra sự so sánh về việc sử dụng các chương trình ưu đãi tài chính thúc đẩy đa dạng hóa và nâng cao năng lực sản xuất của Đài Loan thông qua nâng ngưỡng kỹ thuật của sản phẩm mà tại đó doanh nghiệp đầu tư nước ngoài sẽ đủ điều kiện nhận được các ưu đãi chính sách.

Các trường hợp đơn giản nhất là các hạng mục liên quan đến công nghệ cao trong các lĩnh vực chủ chốt, nơi năng lực sản xuất của Trung Quốc bị hạn chế hoặc trong các lĩnh vực chiến lược của các doanh nghiệp có mức độ sở hữu nhà nước cao. Bảng 3.2B cho thấy các ngưỡng kỹ thuật của sản phẩm cụ thể cho đầu tư nước ngoài trong thiết kế và sản xuất quy mô lớn các mạch tích hợp (IC). Dòng hạng mục “được khuyến khích” trong tất cả các danh mục hướng dẫn có ngưỡng kỹ thuật tăng khả năng trong năm 2007, khi việc sản xuất IC có độ rộng dòng “nhỏ hơn 0,35 micrômét”, đã được nâng lên thành sản xuất IC có độ rộng dòng “nhỏ hơn 0,18 micrômét” (và được nâng lên một lần nữa trong danh mục hướng dẫn năm 2015). Do năng lực sản xuất của người bản địa Trung Quốc bị hạn chế, không bao gồm vốn sở hữu nước ngoài với các dòng hạng mục này.

Có thể tìm thấy các ví dụ phức tạp hơn về các hạng mục riêng lẻ trong các ngành công nghiệp chủ chốt trong trường hợp đã có năng lực sản xuất trong nước đáng kể. Bảng 3.2C và 3.2D mô tả các hạng mục tương ứng liên quan đến sản xuất cần trực với công suất nâng cụ thể (tính bằng tấn) và để sản xuất máy ủi với công suất di chuyển cụ thể (tính bằng mã lực). Như đã thấy trong Bảng 3.2C,

danh mục hướng dẫn từ năm 1995 đến năm 2004, việc sản xuất cần trực có tải công suất nâng dưới 50 tấn, theo phân loại “bị hạn chế”. Trong danh mục hướng dẫn năm 2007, ngưỡng kỹ thuật được nâng lên lớn hơn 300 tấn đối với mặt hàng này theo phân loại “được khuyến khích”, trong khi đầu tư vào cần trực có sức nâng dưới 300 tấn “bị hạn chế”. Đến năm 2011, sự sắp xếp này được duy trì nhưng ngưỡng kỹ thuật được tăng lên lớn hơn/nhỏ hơn 400 tấn. Các danh mục năm 2015 và 2017 duy trì cùng một ngưỡng kỹ thuật cho hạng mục này theo phân loại “được khuyến khích”, trong khi đó, trước đó, dưới danh mục phân loại “bị hạn chế” đã bị xóa. Về vốn nước ngoài, không được phép sử dụng vốn FDI cho hạng mục này trong danh mục hướng dẫn năm 1995 và 1997, được thay đổi thành yêu cầu liên doanh trong các phiên bản năm 2002, 2004, 2007 và 2011. Danh mục hướng dẫn năm 2015 và năm 2017 không bao gồm hạn chế quyền sở hữu cho hạng mục này.

Vào tháng 12 năm 2016, Hội đồng Nhà nước, Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (NDRC) và Bộ Thương mại Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã sửa đổi danh mục hướng dẫn năm 2015 và tiếp tục giảm 95 hạng mục với vốn cổ phần nước ngoài. Hơn nữa, tất cả các vốn chủ sở hữu nước ngoài còn lại sẽ được chuyển đổi thành một “danh sách hàng hóa cấm” FDI (MOFCOM, 2016). Việc áp dụng định dạng danh sách hàng hóa cấm đã được chính thức hóa trong danh mục hướng dẫn FDI năm 2017, loại bỏ vốn cổ phần nước ngoài khỏi tất cả các hạng mục phân loại “được khuyến khích” và giảm thêm các hạng mục phân loại “bị hạn chế” và “bị cấm” xuống con số 63.

Mặc dù việc sử dụng các danh mục hướng dẫn như một công cụ chính sách công nghiệp đối với “danh sách cho phép” của FDI dường như đã chấm dứt, thực tiễn của Trung Quốc về chính sách

công nghiệp kinh tế mở vẫn thấy trong thực tiễn hoạch định hướng dẫn liên quan chặt chẽ hơn với đổi mới sáng tạo (Cheung và cộng sự, 2016; Ray và cộng sự, 2016), đáng chú ý là kế hoạch phát triển kinh tế “Sản xuất tại Trung Quốc 2025” (MC2025) do Hội đồng Nhà nước ban hành vào tháng 5/2015.

MC2025 cho thấy tầm quan trọng của ngành sản xuất đối với an ninh và sức mạnh quốc gia của Trung Quốc, nhưng phải thừa nhận rằng theo tiêu chuẩn toàn cầu, ngành công nghiệp sản xuất của Trung Quốc lớn nhưng không mạnh và vẫn còn yếu trong các lĩnh vực như năng lực đổi mới sáng tạo, tỷ lệ sử dụng tài nguyên, cơ cấu ngành, thông tin, chất lượng, và thương hiệu. MC2025 chủ yếu tập trung vào việc đạt được những đột phá về công nghệ trong 10 lĩnh vực chính trong sản xuất tiên tiến, bao gồm: công nghệ thông tin và truyền thông thế hệ tiếp theo; công cụ máy móc điều khiển số cao cấp và robot; không gian và thiết bị hàng không; thiết bị vận tải đường sắt tiên tiến; phương tiện, bộ phận và các cấu phần năng lượng mới (Poon, 2018: 113-4).

Bất chấp những tranh cãi quốc tế xung quanh vấn đề thay thế nhập khẩu trong MC2025 đối với thị phần (trong nước và toàn cầu) cho 10 lĩnh vực chính (Kozul-Wright và Poon, 2017), thông tin chi tiết thêm trong MC2025 đi kèm với các tài liệu hoặc kế hoạch triển khai cụ thể của ngành với các tiêu chuẩn năng lực sản xuất được tìm thấy trong các danh mục hướng dẫn đầu tư nước ngoài cũng có trong bản đồ công nghệ chính và MC2025 (phiên bản đầu tiên được xuất bản năm 2015, phiên bản thứ hai vào năm 2017) (NMSAC, 2015; 2017)¹.

1. Việc xây dựng định hướng bắt đầu vào tháng 4 năm 2015, kéo dài 5 tháng và bao gồm 6 dự thảo. Chính phủ tập hợp nhóm với hơn 48 học giả và hơn 400 chuyên gia và nhà quản lý cấp cao từ các doanh nghiệp, trường đại học, viện nghiên cứu, hiệp hội chuyên nghiệp và công nghiệp, và các cơ quan Chính phủ có liên quan (NMSAC, 2015).

Một ví dụ cụ thể về khía cạnh chính sách công nghiệp “kinh tế mở” tương đối chi tiết được đưa vào trong kế hoạch MC2025 là lộ trình cho các phương tiện sử dụng pin nhiên liệu hydro (một trong ba loại “phương tiện năng lượng mới”), trong đó phác thảo các mục tiêu phát triển cho lĩnh vực này trong giai đoạn 2020-2030. Những mục tiêu này bao gồm năng lực kỹ thuật và mục tiêu chi phí cho phương tiện chạy bằng pin nhiên liệu hydro (xe hơi, xe thương mại); các công nghệ phổ biến chính (lưu trữ hydro, công nghệ điều khiển, vật liệu và dự trữ pin nhiên liệu) và các thành phần quan trọng; kết cấu hạ tầng nhiên liệu hydro (trạm tiếp nhiên liệu, công nghệ cung cấp và vận chuyển hydro). Các mục tiêu cũng được thiết lập cho năng lực sản xuất hệ thống pin nhiên liệu và triển khai xe chạy pin nhiên liệu. Lộ trình chi tiết riêng cho giai đoạn 2015-2030 được cung cấp bổ sung trong các lĩnh vực như: dự trữ pin nhiên liệu hydro và các thành phần chính, và công nghệ hệ thống pin nhiên liệu xe khách và xe thương mại (SAEC, 2017).

Một khía cạnh khác ít được chú ý của MC2025 là các chính sách hỗ trợ tài chính. Để giảm chi phí vốn cho các doanh nghiệp sản xuất, tìm cách mở rộng các kênh tài chính, đồng thời nêu rõ vai trò cụ thể của các ngân hàng phát triển quốc gia: Ngân hàng Xuất nhập khẩu Trung Quốc (Export-Import Bank of China) sẽ tăng cường hỗ trợ cho các doanh nghiệp sản xuất đầu tư ra nước ngoài và CDB sẽ được khuyến khích tăng các khoản vay như một cách để “hỗ trợ” các tổ chức tài chính khác cung cấp các sản phẩm và dịch vụ đổi mới sáng tạo cho các doanh nghiệp đủ điều kiện, bao gồm các khoản đầu tư từ đầu tư mạo hiểm và quỹ đầu tư tư nhân. Cách tiếp cận này cho thấy Trung Quốc tìm cách đạt được các mục tiêu của MC2025 bằng cách tạo ra một công cụ đầu tư được gọi là Quỹ hướng dẫn của Chính phủ (hay ngành công nghiệp) (Government or Industry Guidance Funds - GGFs), chịu trách nhiệm phân bổ các

quỹ công cộng (Kozul-Wright và Poon, 2017; Lin, 2015; Naughton, 2018: 385-6). Một số người cho rằng phương pháp đầu tư dựa trên thị trường này là một “thử nghiệm táo bạo” để cải thiện khả năng để thành công (Thomas, 2015).

Trong năm 2015, có tổng cộng 780 GGF với số vốn là 2.183,4 tỷ nhân dân tệ (352,2 tỷ USD). GGF cấp thành phố có số lượng nhiều nhất, tiếp theo là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp quốc gia. Về quy mô quỹ, các GGF cấp tỉnh dẫn đầu, tiếp theo là những GGF cấp thành phố, cấp quốc gia và cấp huyện (Poon, 2018). Ví dụ về cách tiếp cận Quỹ hướng dẫn, Tập đoàn Tsinghua do Nhà nước Trung Quốc hỗ trợ gần đây đã bảo đảm 150 tỷ nhân dân tệ trong tài chính mới để hỗ trợ nâng cấp ngành công nghiệp bán dẫn của nước này. Trong số đó, 100 tỷ nhân dân tệ đến từ CDB và 50 tỷ nhân dân tệ đến từ Quỹ đầu tư công nghiệp mạch tích hợp quốc gia (NICIIF), một GGF cấp quốc gia được tạo ra vào năm 2014 với quỹ ban đầu là 19,5 tỷ USD (Kozul-Wright và Poon, 2017). Vào năm 2017, việc phân phối đầu tư NICIIF dọc theo chuỗi sản xuất mạch tích hợp là: sản xuất 65%, thiết kế 17%, đóng gói và thử nghiệm 10% và vật liệu thiết bị 8% (Wang, 2017: 9). Quan trọng hơn, chức năng “định hướng” rõ ràng sự phát triển của Trung Quốc dường như tương tự như “hiệu ứng tín hiệu” được sử dụng bởi các ngân hàng phát triển ở các nước Đông Á để huy động các nguồn lực từ một loạt các tổ chức tài chính công và tư nhân (Stiglitz và Uy, 1996: 265-6).

3.4. Kết luận

Không có quốc gia nào thực hiện hành trình gian khổ từ nghèo đói nông thôn lan rộng đến thịnh vượng hậu công nghiệp mà không sử dụng các chính sách mục tiêu có chọn lọc của Chính phủ để chuyển cơ cấu sản xuất sang các hoạt động và các ngành có

năng suất cao hơn, việc làm được trả lương cao hơn và công nghệ tiên phong. Hơn nữa, trong khi các năng lực quản trị để thiết kế và thực thi các chính sách này không nên áp dụng các thông tin và kỹ thuật dựa trên “di sản lịch sử” cụ thể hoặc các “ràng buộc chính trị”. Thông qua các chiến lược tiếp thu và học tập với thời gian và mức độ khác nhau, cho đến nay, Trung Quốc đã tiến triển với một tốc độ ngoạn mục và khác biệt khi phải thiết kế và thực thi các chính sách.

Sự nhấn mạnh vào tính linh hoạt và thử nghiệm trong các tổ chức và bởi những người thực hành hoạch định chính sách, dường như rất quan trọng trong việc tạo ra một con đường thành công, phản ánh thực tế của hoạt động trong một thế giới không chắc chắn, nơi kiến thức về những cách tốt nhất để thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế bị hạn chế. Có nhiều hình thức thành công khác nhau, phụ thuộc vào văn hóa chính trị và xã hội quốc gia, và vào sự phụ thuộc con đường được xác định trong lịch sử và vào hành vi của Chính phủ. Thử nghiệm, cùng với các quy tắc và quy ước để bảo đảm rằng các thử nghiệm thất bại bị loại bỏ thay vì được giữ lại, có tầm quan trọng đặc biệt để tăng xác suất thành công.

Chương này đã gợi ý rằng chủ nghĩa thực nghiệm là một cách định hướng tiếp cận trong câu chuyện thành công của Trung Quốc. Trong bối cảnh này, các mục tiêu chính sách hiếm khi tăng trưởng hoặc ổn định giá cả, hoặc quốc gia mở hoặc đóng cửa, sở hữu nhà nước hoặc tư nhân, hoặc tỷ giá hối đoái cố định hoặc hoàn toàn có thể thay đổi được nhưng có nhiều sắc thái khác nhau. Thay vào đó, học cách kết hợp các mục tiêu và công cụ là chìa khóa cho thành công đó. Một điểm quan trọng là các năng lực cần thiết để củng cố nhà nước phát triển có thể được tạo ra.

Không có mô hình duy nhất áp dụng cho tất cả các bối cảnh; các hình thức thể chế khác nhau sẽ phù hợp với lịch sử và chính trị địa phương cụ thể. Tuy nhiên, trong trường hợp của Trung Quốc, có thể rút ra những kinh nghiệm láng giềng thành công với một nhà nước phát triển và thích ứng những kinh nghiệm đó với những thách thức cụ thể. Không còn nghi ngờ nữa, quy mô đã ảnh hưởng đến quá trình thích ứng và không giống như các trường hợp các quốc gia Đông Á trước đó, Trung Quốc đã phải đưa ra chiến lược công nghiệp theo các quy tắc nghiêm ngặt hơn về quản lý thương mại và đầu tư quốc tế trong kỷ nguyên của WTO. Đồng thời, sự thành công của chính Trung Quốc tác động đến các quy tắc đó và làm thay đổi môi trường phải đổi mới với một thế hệ mới của nền kinh tế công nghiệp hóa muộn, đặc biệt là khi Trung Quốc mở rộng cam kết kinh tế ra bên ngoài. Tuy nhiên, những bài học khai quát từ sự tăng trưởng bắt kịp của Trung Quốc có thể cung cấp những hiểu biết có giá trị về quá trình công nghiệp hóa và chuyển đổi cơ cấu, giống như các nước Đông Á thường được coi là mô hình tham chiếu của hoạch định chính sách kinh tế không chính thống.

Tài liệu tham khảo

- Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (1994): 'Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle', *World Development* 22(4): 627-33.
- Amsden, A. H. (2000): 'Industrialization under New WTO Law.' Prepared for UNCTAD X High Level Roundtable on Trade and Development: Directions for the Twenty-First Century. Bangkok, February.

Amsden, A. H. (2001): *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, A. H. (2004): 'Import Substitution in High-Tech Industries: Prebisch Lives in Asia!', *CEPAL Review* 82: 75-89.

Baek, S. W. (2005): 'Does China Follow "the East Asian Development Model"?' , *Journal of Contemporary Asia* 35(4): 485-98.

Blair, T. (2005): 'Tony Blair's Conference Speech 2005.' Available at <https://www.theguardian.com/uk/2005/sep/27/labourconference.speeches>

Block, F. (2008): 'Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States', *Politics & Society*, 36(2): 169-206.

Boltho, A. and M. Weber (2009): 'Did China Follow the East Asian Development Model?', *The European Journal of Comparative Economics* 6(2): 267-86.

Breslin, S. G. (1996): 'China: Developmental State or Dysfunctional Development?', *Third World Quarterly* 17(4): 689-706.

Central Huijin (2017): *Investments, December*. Available at <http://www.huijin-inv.cn/>.

Chang, H.-J. (2010): 'How to 'Do' a Developmental State', in O. Edigheji (ed.): *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council (HSRC), pp. 82-96.

Chen, Y. (1999): 'Warding off Policy-oriented Financial Risks and Promoting Effective Growth of the National Economy', in Bank of International Settlements (BIS) (ed.): *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*. Basel: BIS. Available at <https://www.bis.org/publ/plcy07.pdf>.

Cheung, T. M., T. Mahnken, D. Seligsohn et al. (2016): 'Planning for Innovation: Understanding China's Plans for Technological, Energy, Industrial and Defense Development' Report prepared for the US-China Economic and Security Review Commission (USCC), July.

Cohen, S. and J. Bradford DeLong (2016): *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

El-Erian, M. and M. Spence (2008): 'Growth Strategies and Dynamics: Insights from Country Experiences.' World Bank Commission on Growth and Development Working Paper No. 6: 1-33. Washington, DC: World Bank.

Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gilson, R. and C. Milhaupt (2011): 'Economically Benevolent Dictators: Lessons for Developing Democracies', *American Journal of Comparative Law* 59(1): 227-88.

Haggard, S. (2018) *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heilmann, S. (2008) 'Policy Experimentation in China's Economic Rise', *Studies in Comparative International Development* 43(1): 1-26.

Heilmann, S. (2018): *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*. Hong Kong: Chinese University Press.

Hofman, B. (2018): 'Reflections on 40 Years of China's Reforms', in R. Garnaut, L. Song, and C. Fang (eds): *China's 40 Years of Reform and Development 1978-2018*. Canberra: Australian National University Press, pp. 53-66.

Huang, J., K. Otsuka, and S. Rozelle (2008): 'Agriculture in China's Development: Past Disappointments, Recent Successes, and Future Challenges', in L. Brandt and T. Rawski (eds): *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 467-505.

Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

Johnson, C. (1999): 'The Developmental State: Odyssey of a Concept', in M. Woo-Cummings (ed.): *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 32-60.

Knight, J. B. (2014): 'China as a Developmental State', *The World Economy* 37(10): 1335-47.

Kozul-Wright, R. and D. Poon (2017): 'Learning from China's Industrial Strategy', Project Syndicate, 28 April.

Kozul-Wright, R. and D. Poon (2018): 'Asian Development after the Asian Drama.' WIDER Working Paper No. 2018/135, October.

Kroeber, A. (2016): 'Reform of Prices, Not Ownership', in S. Kennedy (ed.): *State and Market in Contemporary China: Towards the 13th Five-Year Plan*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, pp. 5-8.

Lee, K., D. Han, and J. Lin (2002): 'Is China Following the East Asian Model? A "Comparative Institutional Analysis" Perspective', *The China Review* 2(1): 85-120.

Lin, J. Y. (1992): 'Rural Reforms and Agricultural Growth in China', *The American Economic Review* 82(1): 34-51.

Lin, J. Y. and Y. Wang (2008): 'China's Integration with the World: Development as a Process of Learning and Industrial Upgrading.' World Bank Policy Research Work ing Paper No. 4799, December.

Lin, L. (2015): 'Re-engineering a Venture Capital Market: The Case of China.' National University of Singapore (NUS) Law Working Paper No. 2015/007, July.

Lin, L. and C. J. Milhaupt (2013): 'We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China', *Stanford Law Review* 65(4): 697-760.

Milhaupt, C. J. and W. Zheng (2016): 'Why Mixed-ownership Reforms Cannot Fix China's State Sector.' *Paulson Policy Memorandum*, January.

Ministry of Commerce (MOFCOM) (China) (2016): 'Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue: Announcement of the Revised Draft for Public Comment' [in Chinese], December. Available at <http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/201612/20161202088897.shtml>.

Naughton, B. (1994) 'Chinese Institutional Innovation and Privatization from below', *The American Economic Review* 84(2): 266-70.

Naughton, B. (2010): 'China's Distinctive System: Can It Be a Model for Others?' *Journal of Contemporary China* 19(65): 437-60.

Naughton, B. (2018) 'State Enterprise Reform Today', in R. Garnaut, L. Song, and C. Fang (eds) *China's 40 Years of Reform and Development 1978-2018*. Canberra: Australian National University Press, pp. 375-91.

NMSAC (2015, 2017): *Made in China 2025 Key Technology Road Map 2015* [in Chinese], October. Available at: <http://www.cm2025.org/uploadfile/2016/0321/20160321015412313.pdf> and <http://www.cm2025.org/uploadfile/2018/0307/2018030814131234.pdf>.

Nolan, P. (1996): 'Large Firms and Industrial Reforms in Former Planned Economies: The Case of China', *Cambridge Journal of Economics*, 20(1): 1-29.

Nolan, P. and X. Wang (1999) 'Beyond Privatization: Institutional Innovation and Growth in China's Large State-Owned Enterprises', *World Development* 27(1): 169-200.

Ocampo, J. A. (2005): 'The Quest for Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Development Countries', in J. A. Ocampo (ed.) *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington, DC: UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Okazaki, K. (2007): 'Banking System Reform in China: The Challenges of Moving toward a Market-oriented Economy.' *Occasional Paper*, Rand Corporation.

Pearson, M. M. (2005): 'The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State', *World Politics* 57(2): 296-322.

People's Bank of China (PBoC) (2018): *Official Launch of China-IMF Joint Capacity Building Centre* [in Chinese], April. Available at <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3518488/index.html>.

Perkins, D. (1988): 'Reforming China's Economic System', *Journal of Economic Literature* 26(2): 601-45.

Poon, D. (2014): 'China's Development Trajectory: A Strategic Opening for Industrial Policy in the South.' UNCTAD Discussion Paper No. 218, December.

Poon, D. (2018): 'China's Overseas Development Finance: Policy Tools and Mechanisms', in A. Jaguaribe (ed.): *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Brasilia: Alexandre de Gusmao Foundation. Available at <http://funag.gov.br/loja/download/1232-CHINESE-GLOBAL-INVESTIMENT.pdf>.

Poon, D. (2019): 'An Analysis of China's Foreign Investment Guidance Catalogues 1995-2017.' ILO Working Paper (forthcoming).

Qian, Y. (2003): 'How Reform Worked in China', in D. Rodrik (ed.): *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 297-333.

Rawski, T. G. (1994): 'Chinese Industrial Reform: Accomplishment, Prospects, and Implications', *The American Economic Review* 84(2): 271-5.

Ray, J., K. Atha, E. Francis et al. (2016): 'China's Industrial and Military Robotics Development.' Prepared for U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), October.

Shanghai Stock Exchange (SSE) (2015): 'What Is QFII and RQFII? Briefing on QFII Scheme and its Development.' Available at <http://english.sse.com.cn/investors/qfii/what/>.

Sicular, T. (1988): 'Agricultural Planning and Pricing in the Post-Mao Period', *The China Quarterly* 116: 671-705.

Singh, A. (1996): 'Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle.' UNCTAD Study 9, March.

Society of Automotive Engineers of China (SAEC) (2017): 'Hydrogen Fuel Cell Vehicle Technology Roadmap.' Strategy Advisory Committee of the Technology Roadmap for Energy Saving and New Energy Vehicles. Available at <http://www.sae-china.org/news/society/201711/1667.html>.

Song, L. (2018): 'State-owned Enterprise in China: Past, Present, and Prospects', in R. Garnaut, L. Song, and C. Fang (eds): *China's 40 Years of Reform and Development 1978-2018*. Canberra: Australian National University, pp. 345-73.

State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) (2016): 'Implementation Plan for Improving the Functional Classification Assessment of Central Enterprises' [in Chinese]. September. Available at http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/26/content_5112309.htm.

Stiglitz, J. E. and M. Uy (1996): 'Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle', *World Bank Research Observer*, 11(2): 249-76.

Szamosszegi, A. and C. Kyle (2011) 'An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China.' Report prepared for US-China Economic and Security Review Commission (USCC), October.

Thomas, C. (2015): 'A New World under Construction: China and Semiconductors.' McKinsey & Company article, November, available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/a-new-world-under-construction-china-and-semiconductors>.

UNCTAD (1996): *Trade and Development Report 1996*. New York: United Nations. [UNCTAD (2016): 'The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South.' UNCTAD Report, December. New York: United Nations. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf.

UNCTAD (2018): 'Scaling up Finance for the Sustainable Development Goals: Experi menting with Models of Multilateral Development Banking.' UNCTAD Report.

New York: United Nations. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d4_en.pdf.

USTR (2018): 'Finding of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974.' March.

Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wade, R. (1996): 'Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective', *New Left Review* 217: 3-36.

Wade, R. (2003): 'What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of "Development Space"', *Review of International Political Economy* 10(4): 621-44.

Wade, R. (2010): 'After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries', *Global Policy* 1(2): 150-61.

Wade, R. (2018): 'Escaping the Periphery: The East Asian "Mystery" Solved.' WIDER Working Paper No. 2018/101, September.

Walter, C. E. and F. Howie (2011): *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*, Singapore: John Wiley & Sons (Asia).

Wang, Z. (2017) 'National Integrated Circuit Industry Investment Fund: Implementing National Strategy by Means of Marketization' [in Chinese], Manufacturing Strong Country Research 18(32): 1-14. Available at: <http://www.cm2025.org/uploadfile/2017/1219/20171219094926627.pdf>.

Wright, L. and D. Rosen (2018): *Credit and Credibility: Risks to China's Economic Resilience*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Wu, F. and A. Seah (2008) 'The Rise of China Investment Corporation', *World Economics*, 9(2): 45-68, April-June.

Yi, G. (2014): 'The Logic of China's Path to Financial Sector Opening' [in Chinese], China Reform, October. Available at: <https://finance.sina.com.cn/zl/china/20141009/142220493031.html>.

Yusuf, S., K. Nabeshima, and D. H. Perkins (eds) (2006): *Under New Ownership: Privatizing China's State-Owned Enterprises*. Washington, DC: World Bank and Stanford University Press.

Zhang, F. (2018): 'The Chinese Developmental State: Standard Accounts and New Characteristics', *Journal of International Relations and Development* 21(3): 739-68.

Zhao, C. (2017): 'China's Financial Mechanisms in Industrial Development with Inspirations for Africa', in *Industrialize Africa: Strategies, Policies, Institutions, and Financing*. Abidjan: African Development Bank, pp. 171-80.

Zhu, M. (2018): 'China Financial Market Re-Opening: Internationalization of the Domestic Market' [in Chinese]. *China Finance* 40, May. Available at: <http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=12698>.

4. BẮT KỊP VÀ ĐỔI MỚI SÁNG TẠO THEO ĐỊNH HƯỚNG MỤC TIÊU

Mariana Mazzucato

4.1. Giới thiệu

Đổi mới sáng tạo không chỉ là một tỷ lệ mà còn là một định hướng: thế kỷ XXI đang ngày càng trở nên khó khăn hơn khi phải đổi phỏ với những thách thức lớn về xã hội, môi trường và kinh tế¹. Đôi khi được gọi là “những thách thức lớn”, bao gồm cả các mối đe dọa môi trường như biến đổi khí hậu, nhân khẩu học, sức khỏe và các mối quan tâm về sức khỏe, cũng như những khó khăn trong tăng trưởng bao trùm và bền vững. Những vấn đề này được đánh giá cao theo nghĩa là chúng phức tạp, có hệ thống, liên kết với nhau, cấp thiết, đòi hỏi sự hiểu biết sâu sắc từ nhiều quan điểm. Nghèo đói sẽ không thể được giải quyết nếu không quan tâm đến mối liên hệ giữa dinh dưỡng, y tế, kết cấu hạ tầng và giáo dục, cũng như chính sách phân phối lại thuế. Tư duy thách thức lớn đang được áp dụng ở cả các quốc gia phát triển và đang phát triển, với một số thí

1. Chương này là phiên bản sửa đổi của Mazzucato (2018), “Mission-Oriented Policies: Challenges and Opportunities” (tạm dịch: “Chính sách định hướng mục tiêu: Thách thức và cơ hội”, *Industrial and Corporate Change*, 27 (5) (Vấn đề đặc biệt: Chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu và năng lực động trong khu vực công).

nghiệm thú vị nhất xung quanh tính bền vững được thúc đẩy bởi nhu cầu của các quốc gia mới nổi.

Biến những thách thức này thành những vấn đề cụ thể thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo trên nhiều lĩnh vực, có nhiều điều để học tập từ các chính sách “định hướng mục tiêu” mà trước đây nhằm mục đích đạt được các mục tiêu cụ thể, cho dù đặt chân lên mặt trăng hay chiến đấu với biến đổi khí hậu (Ergas, 1987; Mazzucato, 2014, 2017). Những chính sách này đòi hỏi các chủ thể khác nhau (cả công và tư) và các lĩnh vực khác nhau phải đổi mới sáng tạo (đi lên mặt trăng cần đổi mới sáng tạo trong ngành hàng không, robot, dệt may và dinh dưỡng). Đồng thời, để thành công, họ phải cho phép thử nghiệm và học tập từ dưới lên để quá trình đổi mới sáng tạo được nuôi dưỡng thông qua sự ngẫu nhiên và các vòng phản hồi động (Rodrik, 2004).

Ví dụ về các chính sách định hướng như vậy rất nhiều, bao gồm các sáng kiến chính sách công nghệ khác nhau ở Mỹ (Mowery và cộng sự, 2010), ở Pháp (Foray và cộng sự, 2009), ở Vương quốc Anh (Mowery và cộng sự, 2010) và ở Đức (Cantner và Pyka, 2001). Các chính sách định hướng theo mục tiêu không chỉ là ném tiền vào các vấn đề mà còn thực hiện theo những cách cụ thể. Vì lý do này, rất hữu ích khi nghiên cứu cách các cơ quan và tổ chức định hướng mục tiêu cụ thể đã hoạt động, cho dù trong các chương trình R&D quân sự, hoặc trong các lĩnh vực như y tế (Sampat, 2012), nông nghiệp (Wright, 2012) hoặc năng lượng (Anadon, 2012). Trong các ví dụ này, các tổ chức có liên quan đã đưa ra các lựa chọn về việc tài trợ gì, đi ngược lại với quan điểm của hoạch định chính sách cổ điển là hoạch định chính sách rất đơn giản để tạo ra cái sân chơi như nhau. Thật vậy, các cơ quan này đã hướng mọi người thông qua các nhiệm vụ nhằm vào một mục tiêu chung, với các chính sách khác nhau cần được đưa ra để giúp thuận lợi

hơn trong việc định hướng (ví dụ: hệ thống cấp đất của Mỹ, hoặc giảm thuế cho đầu tư xanh) (Mazzucato và Perez, 2015).

Trong chương này, chúng tôi tập trung vào các bài học lớn từ các chương trình định hướng mục tiêu cho chính sách đổi mới sáng tạo và thực sự là các chính sách nhằm tăng trưởng dựa vào đầu tư. Mặc dù nhiều nghiên cứu về mục tiêu (Mowery và cộng sự, 2010), nhưng điều này không dẫn đến một bộ công cụ hoạch định chính sách thay thế. Các mục tiêu đòi hỏi các công cụ thực hiện, cũng giống như việc tạo ra thị trường và định hình thị trường, cũng như cố định thị trường (Mazzucato, 2016; Nelson, 2011).

Chương đầu tiên xem xét các đặc điểm của các chương trình định hướng mục tiêu trước khi xem xét các đặc điểm của các chương trình có thể mang lại bài học. Một cuộc thảo luận về cách lựa chọn và thực hiện các chính sách định hướng mục tiêu, với một ví dụ và phần cuối cùng kết luận.

4.2. Từ những thành công về công nghệ đến vấn đề nguy hại

Các chính sách định hướng mục tiêu có thể được coi là các chính sách công có hệ thống dựa trên kiến thức cơ bản để đạt được các mục tiêu cụ thể, hoặc khoa học lớn được triển khai để đáp ứng các vấn đề lớn (Ergas, 1987). Trong khi sứ mệnh lịch sử cổ điển là NASA đưa một người lên mặt trăng, các sứ mệnh đương đại nhằm giải quyết những thách thức rộng lớn hơn đòi hỏi phải cam kết lâu dài để phát triển những thách thức mang tính xã hội nhiều như công nghệ (Foray và cộng sự, 2012). Vai trò tích cực của chính phủ và các tổ chức xuyên quốc gia nhằm phát triển các chiến lược cho một nền kinh tế xanh hơn có thể được nhìn thấy qua lăng kính định hướng mục tiêu như tạo ra sự thịnh vượng hơn cho dân số già và việc làm tốt hơn cho giới trẻ hiện đại (Ủy ban châu Âu, 2011). Trên thực tế, những thách thức này có thể là môi trường,

nhân khẩu học, kinh tế hoặc xã hội đã tham gia các chương trình nghị sự chính sách đổi mới sáng tạo với tư cách là cơ sở chính cho hành động, đưa ra định hướng chiến lược cho các chính sách tài trợ và nỗ lực đổi mới sáng tạo.

Tuy nhiên, các nhiệm vụ xã hội lại phức tạp hơn nhiều vì chúng ít được xác định rõ ràng và thực sự phải được đồng ý của nhiều bên liên quan (cách thức đặt ra thách thức xung quanh sự bất bình đẳng khác nhiều so với những người xung quanh cuộc đua vũ trụ) (Foray và cộng sự, 2012). Người ta có thể nói thêm rằng những thách thức này cũng đòi hỏi những thay đổi lớn về quy định và hành vi ở cấp độ hệ thống xã hội/quốc gia. Tác phẩm *The Moon and the Ghetto* (2011) của Nelson đã đặt ra câu hỏi khắt khe về lý do tại sao đổi mới sáng tạo lại dẫn đến những thành công khác nhau như một người đàn ông đặt chân lên mặt trăng, nhưng vẫn tiếp tục thiếu công nghệ trong việc xử lý các vấn đề trên mặt đất như nghèo đói, mù chữ và sự xuất hiện của “ghettos”¹ và khu ổ chuột. Ông lập luận rằng trong khi chính trị là một phần thủ phạm, thì vấn đề thực sự là một giải pháp khoa học và công nghệ thuần túy không thể giải quyết những vấn đề như vậy. Ngay cả ở cấp độ kỷ luật, cần phải kết hợp nhiều hơn những hiểu biết về xã hội học, chính trị, kinh tế và công nghệ để giải quyết những vấn đề này, cũng như đưa ra quyết định có ý thức để chỉ ra khả năng phát triển đổi mới sáng tạo trong tương lai. Đây chính xác là những gì một nhiệm vụ được thiết kế tốt có thể đạt được.

Cái gọi là Bản ghi nhớ Maastricht cung cấp một phân tích chi tiết về sự khác biệt giữa các dự án định hướng mục tiêu cũ và mới (Bảng 4.1).

1. Ghetto: nơi sinh sống của nhóm người nghèo khổ hoặc của một sắc tộc thiểu số (BT).

Mặc dù bản ghi nhớ đặc biệt tập trung vào các chương trình định hướng mục tiêu giải quyết các thách thức về môi trường, phân tích của nó áp dụng cho các thách thức tạm thời khác (cung cấp nước và thực phẩm, hiệu quả năng lượng và an ninh, bệnh tật, thay đổi nhân khẩu học...). Lý do là những thách thức này đều có những đặc điểm tương tự, đặc biệt là các giải pháp công nghệ mới để giải quyết chúng sẽ đòi hỏi sự cam kết lâu dài từ cả khu vực công và tư, và ngày càng tăng trong các lĩnh vực phi lợi nhuận. Trong hầu hết các trường hợp, họ cũng sẽ yêu cầu thay đổi chính sách quy định và thuế. Và việc phổ biến các giải pháp cho người dùng đòi hỏi phải chú ý nhiều đến các chính sách về phía cầu cũng như các chính sách về phía cung.

Bảng 4.1. Đặc điểm của các dự án định hướng mục tiêu cũ và mới

Cũ: Quốc phòng, hạt nhân và hàng không vũ trụ	Mới: Những thách thức về công nghệ môi trường và xã hội
<ul style="list-style-type: none"> - Phổ biến kết quả ra bên ngoài không quan trọng hoặc không được khuyến khích. - Mục tiêu được xác định là thuật ngữ chỉ số lượng thành tựu về kỹ thuật, liên quan chút ít tới tính khả thi của nền kinh tế. - Mục tiêu và định hướng phát triển công nghệ được xác định trước bởi nhóm nhỏ các chuyên gia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Phổ biến kết quả là mục tiêu chính và là sự khuyến khích tích cực - Mục tiêu được xác định là thuật ngữ về các giải pháp kỹ thuật có khả thi, có thể giải quyết các vấn đề xã hội cụ thể. - Định hướng thay đổi kỹ thuật chịu ảnh hưởng từ nhiều tác nhân bao gồm chính phủ, doanh nghiệp tư nhân, và nhóm người tiêu dùng.

Cũ: Quốc phòng, hạt nhân và hàng không vũ trụ	Mới: Những thách thức về công nghệ môi trường và xã hội
<ul style="list-style-type: none"> - Kiểm soát tập trung trong phạm vi quản trị của Chính phủ. - Thành phần bị giới hạn đến các nhóm nhỏ các doanh nghiệp nhờ nhấn mạnh vào lượng nhỏ các công nghệ tiên tiến. - Các dự án độc lập với một vài yêu cầu về chính sách bổ sung và không cần chú ý nhiều tới việc kết hợp. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kiểm soát phi tập trung với một lượng lớn các cơ quan liên quan. - Nhấn mạnh vào sự phát triển của cả đổi mới sáng tạo tiên tiến và phát triển, cho phép một lượng lớn các doanh nghiệp cùng tham gia. - Các chính sách bổ sung quan trọng cho sự thành công và chú ý tới việc gắn kết với mục tiêu.

Nguồn: Phiên bản sửa đổi của Bảng 5 trong Soete và Arundel (1993:51).

Sáu đặc điểm của các nhiệm vụ đương đại được xác định trong Bảng 4.1 Phổ biến công nghệ, tính khả thi về kinh tế, ý thức định hướng chung, sự kiểm soát được phân cấp bởi các cơ quan công cộng, phát triển cả đổi mới sáng tạo căn bản và gia tăng, và cho phép các chính sách bổ sung có tầm quan trọng thực tế đối với thúc đẩy và thực hiện các chính sách định hướng mục tiêu.

Một cách tiếp cận theo định hướng mục tiêu nhấn mạnh sự cần thiết phải đưa ra chẩn đoán chính xác về hệ thống đổi mới sáng tạo công nghệ, ngành hoặc quốc gia mà chính sách đổi mới sáng tạo mong muốn chuyển đổi. Sự liên kết của các loại khả năng khác nhau là chìa khóa cho sự thành công của bất kỳ chính sách định hướng mục tiêu nào. Điều này có thể được mô tả như sau (Mazzucato và Penna, 2016a):

- *Các nhiệm vụ nên được xác định rõ.* Mục tiêu chi tiết hơn của thách thức công nghệ tạo điều kiện cho việc thiết lập các mục tiêu trung gian và khả năng cung cấp, các quy trình giám sát và trách nhiệm. Khi quản trị quá rộng, nó có thể trở nên sai lầm, và có nguy cơ bị “xung đột” bởi các lợi ích cá nhân.

• Một nhiệm vụ không bao gồm một dự án R&D hoặc đổi mới sáng tạo, mà là một danh mục đầu tư của các dự án đó. Bởi vì R&D và đổi mới sáng tạo rất không chắc chắn, một số dự án sẽ thất bại và những dự án khác sẽ thành công. Tất cả những bên liên quan nên có thể chấp nhận thất bại và sử dụng chúng như kinh nghiệm học tập. Hơn nữa, các bên liên quan không nên bị trừng phạt vì những thất bại xuất phát từ những nỗ lực thiện chí.

• *Nhiệm vụ dẫn đến đầu tư trên các lĩnh vực khác nhau và liên quan đến các loại chủ thể khác nhau.* Để có tác động cao nhất, các sứ mệnh nên nắm lấy các tác nhân trong toàn bộ quốc gia, không chỉ trong một lĩnh vực và không chỉ trong lĩnh vực tư nhân hay công cộng.

• *Các nhiệm vụ đòi hỏi phải hoạch định chính sách liên kết,* theo đó các ưu tiên được chuyển thành các công cụ chính sách cụ thể và các hành động được thực hiện bởi tất cả các cấp của các tổ chức công có liên quan. Mặc dù các nhiệm vụ này cần có sự tham gia của một loạt các tổ chức công, nhưng điều quan trọng là có sự phân công lao động chiến lược giữa họ, với trách nhiệm phối hợp và giám sát chặt chẽ.

Những cân nhắc này chỉ ra sự cần thiết phải áp dụng một cách tiếp cận thực tế cho các nhiệm vụ định hướng. Các nhiệm vụ được lựa chọn nên khả thi, dựa trên các nguồn lực công và tư hiện có, có thể tuân theo các công cụ chính sách hiện có và chỉ huy hỗ trợ chính trị rộng rãi và liên tục. Các nhiệm vụ nên tạo ra một chương trình nghị sự công cộng dài hạn cho các chính sách đổi mới sáng tạo, giải quyết nhu cầu hoặc nhu cầu xã hội và phát huy tiềm năng cao của hệ thống khoa học và công nghệ của đất nước để phát triển đổi mới sáng tạo.

4.3. Bài học chính từ các chính sách định hướng mục tiêu

Các chính sách định hướng mục tiêu có thể biến đổi bộ công cụ của nhà hoạch định chính sách. Phần tiếp theo xem xét các cách thức trong đó tư duy nhiệm vụ đòi hỏi thay thế cho việc hoạch định chính sách.

4.3.1. Từ chọn người chiến thắng đến chọn người có ý chí

Nhiệm vụ là việc thiết lập các định hướng cụ thể, tất nhiên cũng cần phải lựa chọn, nghĩa là, lựa chọn một cách chiến lược. Sự lựa chọn không phải là chọn hay không chọn mà là: chọn hướng không giống như “chọn người chiến thắng”, theo nghĩa là chọn từng nhóm hoặc lĩnh vực riêng lẻ. Đó là về việc quyết định rằng một sự chuyển đổi phải xảy ra trong xã hội và biến nó thành hiện thực. Định hướng sẽ yêu cầu các nhiệm vụ khác nhau, cung cấp một thiết bị tập trung cho các tác nhân và các lĩnh vực khác nhau cùng hợp tác để đạt được một cách cụ thể. Do đó, các nhiệm vụ đòi hỏi phải sẵn sàng: các tổ chức trong nền kinh tế (thuộc các lĩnh vực khác nhau, bao gồm cả lĩnh vực công cộng và tư nhân) sẵn sàng tham gia vào một nhiệm vụ có liên quan đến xã hội.

Nhiệm vụ là một cách mới để đóng khung “chính sách theo chiều dọc”. Các chính sách công nghiệp và đổi mới sáng tạo đòi hỏi cả chính sách theo chiều ngang và chiều dọc cùng nhau một cách có hệ thống. Theo truyền thống, chiến lược công nghiệp thường tập trung vào các can thiệp ngành (dọc). Cho đến cuối những năm 1970, điều này bao gồm nhiều biện pháp khác nhau, từ lập kế hoạch chỉ định đến quốc hữu hóa toàn bộ các ngành công nghiệp (ví dụ: ngành thép, than, đóng tàu, hàng không vũ trụ).

Mặc dù một số lĩnh vực nhất định có thể phù hợp hơn với các chiến lược cụ thể của ngành, nhưng có những lý do chính đáng để tránh cách tiếp cận theo ngành đặc biệt là khi lợi ích từ việc vận động hành lang tư nhân có thể chiếm ưu thế trong việc đàm phán các điều khoản cụ thể với Chính phủ (Buchanan, 2003), tiêu cực trong chiến lược công nghiệp với các biện pháp gián tiếp (ví dụ như tín dụng thuế) có khả năng gây lãng phí công quỹ và tạo ra rất ít nếu không có bổ sung mới về đầu tư. Các chính sách thuế bằng

sáng chế đang được áp dụng ở nhiều quốc gia là một ví dụ về các chính sách bị hiểu sai này vì không có lý do gì để giảm thuế đối với các sản phẩm độc quyền và nó đã được chứng minh là ít ảnh hưởng đến đầu tư nghiên cứu bồi sung (Griffith và cộng sự, 2010).

Một cách tiếp cận theo định hướng mục tiêu sử dụng các thách thức cụ thể để kích thích sự đổi mới sáng tạo giữa các ngành. Thông qua các nhiệm vụ phổ biến, tập trung vào việc giải quyết các thách thức xã hội quan trọng liên quan đến biến đổi khí hậu và chất lượng môi trường, thay đổi dân số, sức khỏe và phúc lợi, các vấn đề biến động... Chính phủ có cơ hội xác định hướng tăng trưởng bằng cách đầu tư chiến lược thông qua các vấn đề xuyên suốt chuỗi đổi mới sáng tạo và tạo ra tiềm năng lan tỏa lớn hơn trên nhiều lĩnh vực, bao gồm cả các lĩnh vực công nghệ thấp (Foray và cộng sự, 2012).

*Energiewende*¹ ở nước Đức là một trường hợp thú vị về việc sử dụng chiến lược tích hợp nhằm giải quyết một số lĩnh vực và công nghệ trong nền kinh tế và cho phép các quá trình học tập từ dưới lên. Với sứ mệnh chống lại biến đổi khí hậu, loại bỏ năng lượng hạt nhân, cải thiện an ninh năng lượng bằng cách thay thế nhiên liệu hóa thạch nhập khẩu bằng các nguồn tái tạo và tăng hiệu quả năng lượng, *Energiewende* đang đưa ra hướng thay đổi kỹ thuật và tăng trưởng qua các lĩnh

1. Energiewende tạm dịch là chiến lược chuyển đổi năng lượng ở Đức, được manh nha từ những năm 1980 khi cuộc khủng hoảng dầu mỏ xảy ra khiến giá thành sản xuất điện tăng cao trong khi làn sóng phản đối xây dựng nhà máy điện hạt nhân trở nên mạnh mẽ sau thảm họa Chernobyl ở Ukraina. Thành công của chiến lược này đã giúp nước Đức thay đổi hoàn toàn về năng lượng. Đến nay, nước Đức vẫn theo đuổi chiến lược này. Một bước quan trọng là quá trình chuyển đổi năng lượng này của Đức là loại bỏ hoàn toàn năng lượng hạt nhân vào năm 2022 (BT).

vực khác nhau thông qua chuyển đổi mục tiêu trong sản xuất, phân phối và tiêu dùng.

Điều này đã cho phép ngay cả một lĩnh vực truyền thống như thép sử dụng định hướng “xanh” để tự làm mới mình. Mặc dù ngành công nghiệp thép ở nhiều nước vẫn còn duy trì công nghệ và trợ cấp tương đối thấp, nhưng chính sách *Energiewende* đã gây áp lực lên thép để giảm hàm lượng vật liệu. Nó đã làm như vậy thông qua việc sử dụng chiến lược tái sử dụng, tái chế và chuyển đổi mục đích (reuse, recycle, repurpose) (BMUB, 2016). Theo nghĩa này, các chính sách định hướng mục tiêu nên được tập trung vào các cách thức cung cấp chính sách chuyển đổi cho các ngành, trợ cấp ít hơn và các chính sách tập trung hơn vào lợi nhuận đầu tư và đổi mới sáng tạo đáp ứng nhu cầu.

4.3.2. Từ điều chỉnh thị trường đến hợp tác tích cực

Nhiệm vụ không điều chỉnh thị trường hiện tại mà tạo ra thị trường mới. Thật vậy, tham vọng chuyển đổi này có thể được nhìn thấy trong các tổ chức theo định hướng mục tiêu. Các ví dụ dưới đây từ ba cơ quan định hướng mục tiêu cổ điển minh họa cho luận điểm: các tổ chức gần như không tạo ra các thị trường hiện tại mà là tạo ra các bối cảnh mới:

- *NASA*: Định hướng cải tiến trong khoa học, công nghệ, hàng không và khảo sát vũ trụ để tăng cường tri thức, giáo dục, đổi mới sáng tạo, kinh tế và quản lý trái đất (kế hoạch chiến lược NASA năm 2014).
- *DARPA*: Tạo ra các công nghệ đột phá cho an ninh quốc gia là nhiệm vụ của Cơ quan chỉ đạo các dự án nghiên cứu quốc phòng tiên tiến (Defense Advanced Research Projects Agency).
- *Viện Y tế quốc gia (National Institute of Health - NIH)*: để tìm kiếm kiến thức cơ bản về bản chất và hành vi của các hệ thống sống và ứng dụng kiến thức đó để tăng cường sức khỏe, kéo dài cuộc sống và giảm thiểu bệnh tật và khuyết tật.

Bằng cách phá vỡ nền tảng mới và tập hợp những người tham gia khác nhau, họ có thể thu hút được những tài năng hàng đầu vì đây là một công việc tôn vinh. Bằng cách tích cực tạo ra các lĩnh vực tăng trưởng mới, họ cũng có khả năng thu hút đám đông trong đầu tư kinh doanh bằng cách tăng kỳ vọng kinh doanh vào những nơi có cơ hội tăng trưởng trong tương lai (Mazzucato và Penna, 2015).

Cách tiếp cận chủ động này, theo đó nhà nước có vai trò dẫn dắt và kinh doanh theo sau, khác với cách tiếp cận truyền thống nơi nhà nước là chủ thể cố định thị trường. Cách tiếp cận cố định thị trường có nguồn gốc từ lý thuyết kinh tế học tân cổ điển, khẳng định rằng thị trường cạnh tranh sẽ mang lại kết quả tối ưu nếu cho phép cách thức hoạt động của họ. Lý thuyết này chỉ là sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế nếu có những thất bại rõ ràng về thị trường, có thể phát sinh từ sự xuất hiện của ngoại ứng tích cực (ví dụ như hàng hóa công cộng như nghiên cứu cơ bản, đòi hỏi chi tiêu của khu vực công cho khoa học), ngoại ứng tiêu cực (ví dụ như ô nhiễm, yêu cầu đánh thuế khu vực công) và thông tin không đầy đủ (nơi mà khu vực công có thể cung cấp vườn ươm doanh nghiệp hoặc bảo lãnh cho vay)¹. Trên hết, tài liệu về các hệ thống đổi mới sáng tạo cũng nhấn mạnh sự xuất hiện của lỗi hệ thống, ví dụ như thiếu sự liên kết giữa khoa học và ngành công nghiệp, đòi hỏi phải tạo ra các thể chế mới cho phép các mối liên kết đó (Lundvall, 1992).

Tuy nhiên, các nhiệm vụ nêu trên là ví dụ điển hình cho cách tiếp cận chính sách chủ động hơn so với đề xuất. Nó yêu cầu các tổ chức công có trách nhiệm tích cực trong việc định hình và tạo ra

1. Nhận xét về tác động của ngoại ứng tích cực và thông tin không đầy đủ trong đổi mới sáng tạo, được cung cấp trong Hall (2002), Hall và Lerner (2010), và nhiều bằng chứng gần đây được xem xét trong Kerr và Nanda (2015). Vai trò của Chính phủ khi đối mặt với các ngoại ứng tiêu cực (biến đổi khí hậu) được nêu trong Jaffe và cộng sự (2005).

thị trường và hệ thống, chứ không chỉ là cỗ định và để tạo ra sự giàu có, chứ không chỉ là phân phối lại nó.

Trong khuôn khổ thất bại thị trường, phân tích trước đây nhằm mục đích ước tính lợi ích và chi phí (bao gồm cả những thất bại liên quan đến Chính phủ), trong khi phân tích cũ tìm cách xác minh xem các ước tính có đúng không và xử lý thành công thất bại thị trường. Ngược lại, một khung định hướng mục tiêu, tích cực tạo ra các thị trường mới, đòi hỏi phải có sự giám sát và đánh giá liên tục và năng động trong suốt quá trình chính sách đổi mới sáng tạo. Khái niệm giá trị công trở thành một thuật ngữ hữu ích hơn hàng hóa công vì các nhiệm vụ có thể biến đổi xuyên suốt trong toàn bộ chuỗi giá trị và không bị giới hạn trong các khu vực hẹp nơi tồn tại các ngoại ứng tích cực và tiêu cực.

4.3.3. Từ nỗi sợ thất bại đến việc chào đón các thử nghiệm

Hệ thống các chính sách định hướng mục tiêu phải dựa trên chẩn đoán và tiên lượng rõ ràng và dự báo (với tầm nhìn xa). Điều này không chỉ đòi hỏi phải xác định các liên kết bị thiếu, thất bại và tặc nghẽn, những điểm yếu hay thách thức của một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia mà còn nhận ra các điểm mạnh của hệ thống. Tầm nhìn xa là cần thiết để xem xét kỹ lưỡng các cơ hội trong tương lai và xác định cách sử dụng điểm mạnh để khắc phục điểm yếu. Chẩn đoán này nên được sử dụng để đưa ra các chiến lược cụ thể, các thể chế mới và các mối liên kết mới trong hệ thống đổi mới sáng tạo (Mazzucato, 2016a).

Ở dạng chung nhất, khung định hướng mục tiêu phân biệt giữa các chính sách công nhằm vào sự phát triển của các công nghệ cụ thể phù hợp với các mục tiêu của nhà nước ("nhiệm vụ") và các mục tiêu nhằm phát triển thể chế của một hệ thống đổi mới sáng tạo (Ergas, 1987). Do đó, nhà nước phải có khả năng học tập

những kinh nghiệm về chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu trong quá khứ.

Các hệ thống và hệ sinh thái đổi mới sáng tạo (ngành, khu vực và quốc gia) đòi hỏi sự hiện diện của các liên kết động giữa các chủ thể và tổ chức khác nhau (các doanh nghiệp, tổ chức tài chính, nghiên cứu/giáo dục, quỹ khu vực công, tổ chức trung gian) cũng như liên kết ngang trong các tổ chức và tổ chức (Freeman, 1995). Vấn đề cũng cần được nhấn mạnh, và cho đến nay vẫn chưa có trong tài liệu về các hệ thống đổi mới sáng tạo, là bản chất của các chủ thể và tổ chức thực tế cần thiết cho sự tăng trưởng dẫn đầu về đổi mới sáng tạo (Mazzucato, 2016a).

Để kích thích quá trình đổi mới sáng tạo bằng cách định hình và tạo ra các công nghệ, lĩnh vực và thị trường, các nhiệm vụ đòi hỏi các mối quan hệ năng động được phát triển để tạo niềm tin giữa các chủ thể. Điều này rất cần thiết trong quá trình này để các tổ chức công cung cấp lợi ích của các chủ thể có liên quan và tự tổ chức để họ có “trí thông minh” để suy nghĩ lớn và xây dựng các chính sách táo bạo tạo ra ý thức sở hữu giữa các bên liên quan. Điều rất quan trọng là có thể thực hiện các chính sách bằng cách phối hợp các nỗ lực của mạng lưới các bên liên quan này thông qua năng lực triệu tập của chính phủ, môi giới các mối quan hệ tin cậy và sử dụng các công cụ chính sách mục tiêu.

Bởi vì sự đổi mới sáng tạo là vô cùng không chắc chắn, khả năng thử nghiệm và khám phá là chìa khóa cho một quốc gia khởi nghiệp thành công (Hirschman, 1967; Rodrik, 2004, Mazzucato, 2013). Do đó, một yếu tố quan trọng đối với vai trò của nhà nước là khả năng hấp thụ hoặc học tập thể chế (Cohen và Levinthal, 1990; Johnson, 1992). Các cơ quan chính phủ học tập trong quá trình đầu tư, khám phá và thử nghiệm là một phần của các sáng

kiến định hướng mục tiêu. Điều này đòi hỏi khả năng năng động trong khu vực công.

Các tác giả khác đã gọi các quá trình thử nghiệm và quá trình học tập là “chuyên môn hóa thông minh” (Foray và cộng sự, 2009)¹. Tuy nhiên, chuyên môn hóa thông minh được sử dụng phổ biến nhất trong mối liên quan với khung thất bại thị trường, có nghĩa là nó được coi là một quá trình khám phá để xác định các tặc nghẽn, thất bại và các liên kết bị thiêng (nghĩa là thất bại thị trường hoặc khoảng trống thị trường). Đặc biệt, chuyên môn hóa thông minh sẽ được sử dụng hữu ích hơn liên quan đến quan điểm hệ thống về các chính sách đổi mới sáng tạo.

Chìa khóa cho đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu là việc khám phá các đặc điểm của các cơ quan đổi mới sáng tạo phải có để họ có thể đón nhận sự không chắc chắn và xây dựng năng lực khám phá. Breznitz và Ornston (2013) tập trung vào vai trò của các cơ quan ngoại vi, lập luận rằng khi họ trở thành trung tâm và được tài trợ tốt, họ sẽ mất đi sự linh hoạt và khả năng suy nghĩ vượt trội. Mặc dù tính linh hoạt chắc chắn rất quan trọng, nhưng cũng có một số cơ quan đổi mới sáng tạo quan trọng nhất ở châu Âu và Mỹ không phải là ngoại vi, như DARPA, đã tiếp tục thành công trong những năm gần đây. Điều dường như quan trọng hơn đối với các tổ chức này là một mức độ độc lập chính trị. Thật vậy, doanh nghiệp IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) thành lập năm 1933 đã có giai đoạn thành công nhất trước thập niên 1970 khi công khai. Bài học quan trọng là nó không phải là về công hay tư, mà là loại công và loại nào tư.

1. Tham khảo Foray (2018).

4.3.4. Từ tập trung vào số lượng tài chính đến tập trung vào chất lượng

Nếu chúng ta tập trung vào vai trò tạo lập thị trường, thay vì một trong những nhiệm vụ cố định thị trường, nó cũng trở nên rõ ràng hơn tại sao họ yêu cầu đầu tư công của các tổ chức định hướng mục tiêu dọc theo toàn bộ chuỗi đổi mới sáng tạo, chứ không chỉ nghiên cứu theo dòng cơ bản. Các tổ chức như Quỹ khoa học quốc gia (National Science Foundation - NSF) rất quan trọng đối với nghiên cứu cơ bản, các tổ chức như DARPA và Cơ quan nghiên cứu các dự án năng lượng tiên tiến (Advanced Research Projects Agency-Energy, ARPA-E) cho nghiên cứu tịnh tiến và các tổ chức như Nghiên cứu đổi mới sáng tạo doanh nghiệp nhỏ (Small Business Innovation Research-SBIR) về tài chính trong dài hạn cho các doanh nghiệp. Hiểu rõ hơn về sự phân phối của các cơ quan công cộng, vị trí của họ trong chuỗi đổi mới sáng tạo và sự cân bằng giữa định hướng và tương tác từ dưới lên (bottom - up) là chìa khóa cho việc học tập trong tương lai.

Từ năm 1936 đến năm 2016, chi phí cho R&D tích lũy của NIH lên tới hơn 900 tỷ USD (tính theo đồng đôla năm 2015) và kể từ năm 2004 đã vượt quá 30 tỷ USD mỗi năm. Có lẽ không có gì đáng ngạc nhiên khi nghiên cứu cho thấy rằng khoảng 75% các loại thuốc tân tiến nhất trên thị trường hiện nay (cái gọi là "thực thể phân tử mới" có xếp hạng ưu tiên) đã chiếm rất nhiều tiền trong quỹ của NIH (Angell, 2005). Hơn nữa, NIH cho rằng trong tổng ngân sách chi cho liên bang Hoa Kỳ về R&D đã tăng lên hàng năm trong những năm qua. Điều này cho thấy rằng sự gia tăng chi tiêu R&D liên quan đến Viện Y tế quốc gia không đơn giản là từ kết quả của sự gia tăng phổ biến và tương xứng trong tổng chi tiêu cho R&D của chính phủ trong suốt thời kỳ đình trệ hay đơn giản là sân chơi công bằng. Thay vào đó, nó xuất hiện một sự lựa

chọn có chủ ý và nhắm mục tiêu vào nơi định hướng tài trợ R&D cho quỹ R&D công.

Do tính chất ngắn hạn của tài chính tư nhân, vai trò của các tổ chức công thường là có thời gian sản xuất lâu hơn và mức độ sẵn sàng tham gia không cao. Trong khi ở một số quốc gia, điều này đã xảy ra thông qua các cơ quan công, chẳng hạn như DARPA và NIH đã đề cập ở trên, tài chính của khách hàng được cung cấp thông qua các tổ chức khác bao gồm các ngân hàng phát triển thuộc sở hữu công cộng, còn được gọi là ngân hàng đầu tư nhà nước. Các ngân hàng đầu tư nhà nước (State investment banks - SIB) có nguồn gốc lịch sử trong các thỏa thuận tiền tệ của Bretton Woods và các kế hoạch tái thiết cho châu Âu sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Ý tưởng là tạo ra một thể chế thúc đẩy sự ổn định tài chính thông qua một dòng tài chính lâu dài cố định để tài trợ cho kế hoạch tái thiết và giải phóng tiềm năng sản xuất nông nghiệp, từ đó ngăn chặn những tác động xấu mà đầu cơ tài chính tư nhân có thể có đối với sự phục hồi kinh tế sau chiến tranh (World Bank, 2015).

Mặc dù các chức năng truyền thống của SIB là đầu tư cơ sở hạ tầng và cho vay không theo chu kỳ trong thời kỳ suy thoái khi các ngân hàng tư nhân hạn chế tín dụng (vai trò cổ điển của Keynes), theo thời gian, điều ấy đã trở nên tích cực hơn khi đóng vai trò chủ chốt trong hệ thống đổi mới sáng tạo. Họ đã cung cấp vốn cho các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo, và cũng tập trung vào các thách thức xã hội hiện đại với các vấn đề về công nghệ. Ví dụ, các SIB đáng chú ý đã tạo ra khoảng trống bị bỏ lại bởi các ngân hàng thương mại tư nhân kể từ cuộc khủng hoảng tài chính, hơn cả việc đầu tư vào các dự án năng lượng sạch từ năm 2007 đến năm 2012 (Mazzucato và Penna, 2016b; Fried và cộng sự, 2012). Báo cáo của Bloomberg New Energy Finance cho rằng, năm 2013, SIB

là nhà tài trợ lớn nhất cho giai đoạn triển khai và khuếch tán năng lượng tái tạo (Mazzucato và Semieniuk, 2017), vượt xa đầu tư từ khu vực tư nhân (Louw, 2012). Ví dụ về các khoản đầu tư theo định hướng mục tiêu bao gồm: Cam kết 14,7 tỷ euro của Ngân hàng Đầu tư châu Âu đối với các dự án thành phố bền vững ở châu Âu (Griffith-Jones và Tyson, 2012), những nỗ lực của KfW nhằm hỗ trợ các chính sách *Energiewende* của Đức thông qua việc phủ xanh và hiện đại hóa các ngành công nghiệp và cơ sở hạ tầng của Đức, các khoản đầu tư của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc vào năng lượng tái tạo và quỹ công nghệ do BNDES (2012) đưa vào để cung cấp nguồn lực cho các công nghệ được lựa chọn ở Brazil (FUNTEC).

4.3.5. Sự tham gia

Hiểu được cách thức phát triển các nhiệm vụ có thể được mở ra cho một nhóm các bên liên quan, bao gồm các phong trào trong xã hội (như thảo luận của Leadbeater, 2018), đang là một vấn đề được quan tâm chính. Thực vậy, phần lớn phong trào xanh ở Đức (bao gồm nhưng không giới hạn ở Đảng Xanh) đã dẫn đến mối quan tâm trong xã hội về việc giải quyết các nhiệm vụ xanh, được thể hiện trong chương trình nghị sự của *Energiewende*.

Hiểu được các quy trình dân chủ hơn thông qua đó các nhiệm vụ được xác định và nhằm mục tiêu được gắn liền với việc xem xét lại khái niệm về giá trị công cộng. Thực vậy, một phần của việc xây dựng một khuôn khổ định hình và tạo lập thị trường có thể hướng suy nghĩ theo định hướng mục tiêu vượt ra khỏi khuôn khổ thất bại của thị trường liên quan đến việc xem xét lại giá trị công vượt ra ngoài khái niệm “hàng hóa công cộng”. Thông thường, khái niệm hàng hóa công cộng đã được sử dụng để giới hạn và kiềm chế các hoạt động của các tác nhân công cộng, tạo ra sự khác biệt tĩnh

giữa các hoạt động cho doanh nghiệp và các hoạt động cho chính sách. Điều này có nghĩa là các chính sách đầy tham vọng, làm mới thị trường thay vì chỉ giải quyết vấn đề hàng hóa công cộng (Mazzucato và O'Donovan, 2016).

Nhưng tương tự, đạt được giá trị công cộng không thể chỉ là công việc của khu vực công; do đó mở ra quá trình này để bao gồm mở rộng các bên liên quan tham gia vào việc thực hiện các nhiệm vụ cũng như quá trình để đạt được chúng. Đây sẽ là một lĩnh vực phân tích mới, thú vị liên quan đến những thách thức về chính sách đổi mới sáng tạo của thế kỷ XXI.

4.3.6. Từ việc loại bỏ rủi ro đến việc chia sẻ cả rủi ro và thành quả

Các nhiệm vụ đòi hỏi một tầm nhìn về định hướng thúc đẩy nền kinh tế, tập trung đầu tư vào các lĩnh vực cụ thể, không chỉ tạo ra các điều kiện theo chiều ngang (khung làm việc) để thay đổi. Ngay cả khi điều này không phải là "lựa chọn người chiến thắng" theo nghĩa cổ điển, mà là về "lựa chọn người sẵn sàng" (những tổ chức trên toàn quốc gia quan tâm và sẵn sàng giúp đỡ để đạt được một nhiệm vụ), các lựa chọn quan trọng phải được đưa ra để hỗ trợ cho các tổ chức, những thành quả trong đó sẽ tạo ra một số người chiến thắng, nhưng cũng sẽ có nhiều người thua cuộc. Ví dụ, như một phần trong nỗ lực thúc đẩy tăng trưởng xanh của Obama, Bộ Năng lượng Hoa Kỳ đã cung cấp các khoản vay được bảo đảm cho hai doanh nghiệp công nghệ xanh là Solyndra (500 triệu USD) và Tesla Motors (465 triệu USD). Mặc dù Tesla Motors là một ví dụ cho sự thành công, nhưng Solyndra lại là ví dụ cho sự thất bại thảm hại và trở thành ví dụ mới nhất trên phương tiện truyền thông của một chính phủ về sự thiếu hiệu quả và không thể chọn người chiến thắng (Wood, 2012). Tuy nhiên, bất kỳ nhà đầu tư

mạo hiểm nào cũng sẽ thừa nhận rằng đối với mọi khoản đầu tư chiến thắng (như Tesla) đều có nhiều khoản lỗ (như Solyndra).

Và những loại hình đầu tư này thường là những khoản mà các nhà đầu tư mạo hiểm tư nhân không sẵn sàng thực hiện do mô hình hướng đầu ra của họ là nhằm tìm kiếm lợi nhuận ngắn hạn (thường là chu kỳ ba năm). Trong nhiều lĩnh vực, các nhà đầu tư mạo hiểm chỉ tham gia sau nhiều thập kỷ đầu tư công (ví dụ: NIH đầu tư vào công nghệ sinh học, hoặc vai trò của nghiên cứu đổi mới sáng tạo doanh nghiệp nhỏ trong các lĩnh vực khác, như được thảo luận trong Block and Keller, 2011). Và một số người đã lập luận rằng, chính chủ nghĩa ngắn hạn này đã gây ra vấn đề trong các lĩnh vực như công nghệ sinh học (Lazonick và Tulum, 2011; Pisano, 2006).

Nhưng có một khía cạnh khác của câu chuyện. Nếu các quỹ công cộng hoạt động như các hình thức vốn mạo hiểm (VC) công cộng, thì có lý do để lập luận rằng các thành quả nên tỷ lệ thuận với các rủi ro thực sự. Do đó, khi thực hiện các khoản đầu tư của mình, chính phủ có thể học tập từ các chiến lược danh mục đầu tư của các nhà đầu tư mạo hiểm, cơ cấu các khoản đầu tư trên một không gian rủi ro để các khoản đầu tư có rủi ro thấp hơn có thể giúp chi trả cho các rủi ro cao hơn. Nói cách khác, nếu khu vực công dự kiến sẽ bù đắp cho việc thiếu tiền vốn mạo hiểm tư nhân sẽ đổi mới sáng tạo ở giai đoạn đầu (early - stage), thì ít nhất nó cũng có thể mang lại lợi ích từ các chiến thắng, như VC tư nhân đã làm. Mặt khác, tài trợ cho các khoản đầu tư như vậy không thể được đảm bảo. Có thể mong muốn cho phép nhà nước gặt hái một số thành quả từ các khoản đầu tư của mình vì một số lý do khác (Mazzucato và Wray, 2015). Kết hợp loại chi tiêu này với lợi tức tương ứng sẽ cung cấp thước đo hiệu quả, giữ cho các nhà hoạch

định chính sách chịu trách nhiệm; chi tiêu ròng của chính phủ đã bị giới hạn bởi khả năng tài nguyên thực sự của nền kinh tế; và cử tri sẽ sẵn sàng chấp nhận những thất bại (không thể tránh khỏi) nếu họ thấy rằng những điều này được bù đắp bằng những thành công quan trọng.

Như đã thảo luận trong Mazzucato (2013) và Laplane và Mazzucato (2018), khu vực công có thể sử dụng một số cơ chế tạo ra lợi nhuận cho các khoản đầu tư của mình, bao gồm giữ lại vốn cổ phần hoặc tiền bằng sáng chế, giữ lại một phần vàng của IPR, sử dụng khoản vay tùy theo thu nhập (ICL), hoặc giới hạn giá (mà người nộp thuế phải trả) của những sản phẩm phát sinh từ các quỹ công cộng, như thuốc (Mazzucato, 2013).

4.3.7. Một cách tiếp cận mới để hoạch định chính sách

Các nguyên tắc trên có thể được tóm tắt trong bốn câu hỏi lớn, được gói gọn bằng từ viết tắt R-O-A-R. Chính sách phải ROAR để dẫn đầu với một thách thức đầy tham vọng, nuôi dưỡng năng lực tổ chức, các hình thức đánh giá mới và chia sẻ thành quả tốt hơn để tăng trưởng theo định hướng đổi mới sáng tạo cũng có thể dẫn đến tăng trưởng bao trùm (Mazzucato, 2016a):

- *Lộ trình và phương hướng (R):* cách sử dụng chính sách để chủ động thiết lập hướng thay đổi; làm thế nào để thúc đẩy các cuộc tranh luận sôi nổi hơn (từ dưới lên) về các định hướng có thể để đảm bảo tính hợp pháp dân chủ lâu dài; và làm thế nào để lựa chọn và định hướng các nhiệm vụ cụ thể, phóng khoáng để thúc đẩy hành động giữa các ngành và các tác nhân khác nhau trong một nền kinh tế.

- *Các tổ chức (O):* làm thế nào để xây dựng mạng lưới phi tập trung của các tổ chức công khai có thể học tập bằng cách thực hiện và hoan nghênh thử nghiệm và sai sót, với sự tham gia

và khả năng lãnh đạo và hình thành quan hệ đối tác năng động với các đối tác tư và khu vực thứ ba; làm thế nào để quản lý và đánh giá sự tiến bộ, quá trình học tập và thích ứng; và làm thế nào để sử dụng một cách tiếp cận danh mục đầu tư để cân bằng thất bại không thể tránh khỏi với thành công.

- *Đánh giá (A)*: làm thế nào để đánh giá tác động năng động của các khoản đầu tư tạo lập thị trường khu vực công, vượt ra ngoài các ý tưởng tĩnh được thể hiện trong phân tích chi phí/lợi ích và ý tưởng “crowding in” (kích thích đầu tư) và “crowding out” (lấn át đầu tư)¹, dựa trên quan niệm phong phú hơn về việc hình thành giá trị công sự; làm thế nào để phát triển các chỉ số và công cụ đánh giá mới để hỗ trợ cho việc ra quyết định.

- *Rủi ro và thành quả (R)*: cách cấu trúc các loại giao dịch mới giữa khu vực công và tư để thành quả cũng được chia sẻ nhiều như rủi ro.

Những câu hỏi này cung cấp một điểm khởi đầu cho các phạm trù tư tưởng mới cần thiết, với nhiều câu hỏi tiếp theo liên quan đến ứng dụng trong các bối cảnh cụ thể.

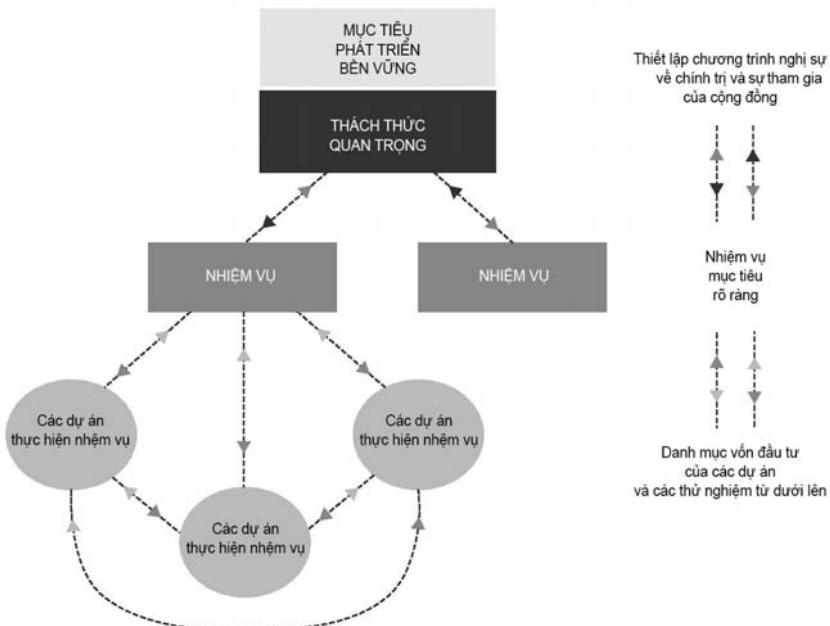
4.4. Lựa chọn và thực thi các chính sách định hướng mục tiêu

Các nhiệm vụ phải đủ rộng để thu hút công chúng và thu hút đầu tư liên ngành; và vẫn tập trung đủ để liên quan đến ngành công nghiệp và đạt được thành công có thể đo lường được. Bằng cách đặt định hướng cho giải pháp, các nhiệm vụ không chỉ rõ cách

1. “Crowding in” là sự thiếu hụt ngân sách của một quốc gia trong thời gian trì trệ có thể dẫn tới tăng đầu tư tư nhân vì nó sẽ thúc đẩy chi tiêu chính phủ và tăng tiền tệ.

“Crowding out” là sự giảm bớt chi tiêu hay đầu tư tư nhân do chi tiêu chính phủ tăng lên (BT).

thúc để đạt được thành công. Thay vào đó, khuyến khích sự phát triển của một loạt các giải pháp khác nhau để đạt được mục tiêu. Như vậy, một nhiệm vụ có thể đóng góp đáng kể và cụ thể để đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững (SDG) hoặc thách thức xã hội.



Hình 4.1. Từ thách thức đến nhiệm vụ

Nguồn: Dựa vào Mazzucato (2018)

Ví dụ, SDG 14 về “Bảo tồn và khai thác bền vững các đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững”, có thể được chia thành nhiều nhiệm vụ khác nhau, ví dụ một đại dương không có nhựa (Ủy ban châu Âu, 2018). Điều này có thể khuyến khích nghiên cứu và đổi mới sáng tạo về cách dọn rác thải nhựa từ đại dương, hoặc giảm sử dụng nhựa, đổi mới sáng tạo vật liệu mới, nghiên cứu tác động sức khỏe của nhựa vì mô, nghiên cứu hành vi và đổi mới sáng tạo để cải thiện tái chế hoặc thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong việc làm sạch bãi biển. Mỗi khu vực này có thể được chia thành các dự án cụ thể. Nhiệm vụ phải được chọn.

Tuy nhiên, thành công của họ sẽ phụ thuộc vào các quy trình từ dưới lên, nuôi dưỡng sự đổi mới sáng tạo. Văn hóa thử nghiệm và chấp nhận rủi ro là một yếu tố quan trọng trong triết lý của các nhiệm vụ. Phải có những khuyến khích để suy nghĩ đưa ra các giải pháp mới để giải quyết mục tiêu nhiệm vụ. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận danh mục đầu tư, dựa trên các giải pháp khác nhau và một loạt các tương tác khác nhau. Mục tiêu cần được giải quyết bởi nhiều tác nhân, khuyến khích công việc học tập liên ngành, tập trung mạnh vào sự giao thoa giữa khoa học tự nhiên, khoa học chính thức, khoa học xã hội và nhân văn; hợp tác giữa các ngành công nghiệp khác nhau; và các hình thức hợp tác mới giữa khu vực công, khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội. Bản thân sự đổi mới sáng tạo thường được đặc trưng bởi các hiệu ứng phản hồi, thử nghiệm và lỗi và sự ngẫu nhiên (việc tìm kiếm một vấn đề dẫn đến việc phát hiện ra một nhiệm vụ khác), lựa chọn các khả năng khác nhau cho các giải pháp sẽ tăng cường sự năng động về đổi mới sáng tạo.

Nên chọn nhiệm vụ như thế nào? Các tiêu chí sau đây được xây dựng dựa trên các vấn đề nêu trên và được nêu rõ trong báo cáo của Ủy ban châu Âu về các nhiệm vụ sẽ đóng khung chương trình Horizon (FP) mới (Mazzucato, 2018):

(1) *Táo bạo, truyền cảm hứng rộng rãi với sự phù hợp xã hội*

Nhiệm vụ nên có sự gắn kết cộng đồng. Họ nên làm rõ rằng thông qua hành động táo bạo, đầy tham vọng ở châu Âu, các giải pháp sẽ được phát triển sẽ có tác động đến cuộc sống hằng ngày của người dân. Để thực hiện điều này, các nhiệm vụ phải vạch ra những cơ hội thú vị để đổi mới sáng tạo táo bạo trong khi kết nối với các cuộc tranh luận trong xã hội về những thách thức chính là gì, như tính bền vững, bất bình đẳng, sức khỏe, biến đổi khí hậu và tăng chất lượng của nhà nước phúc lợi.

(2) *Định hướng rõ ràng: nhắm mục tiêu, đo lường được và kiểm soát thời gian*

Nhiệm vụ cần phải được đóng khung rất rõ ràng. Trong khi cho phép đầu tư dài hạn, họ cần một mục tiêu cụ thể có thể được hình thành theo hai phần (rõ ràng là liệu con người đặt chân đến mặt trăng và quay trở lại an toàn hay không) hoặc định lượng (rõ ràng là giảm tỷ lệ lượng khí thải carbon nhất định để đạt được mức cơ sở đã đạt được trên toàn bộ sản xuất). Ngoài ra, họ sẽ cần một khung thời gian rõ ràng trong đó các hành động nên diễn ra. Điều này cần phải đủ dài để cho phép quá trình phát triển, để xây dựng mối quan hệ và tương tác, đồng thời bị giới hạn thời gian. Nếu không có mục tiêu và thời gian cụ thể, sẽ không thể quyết định sự thành công (hoặc thất bại), hoặc đo lường tiến trình hướng tới thành công.

(3) *Những hành động nghiên cứu và đổi mới sáng tạo đầy tham vọng nhưng thực tế*

Mục tiêu sứ mệnh nên được đặt ra một cách đầy tham vọng (chấp nhận rủi ro), tập trung vào các hoạt động nghiên cứu và đổi mới sáng tạo trong toàn bộ chuỗi đổi mới sáng tạo, bao gồm các hiệu ứng phản hồi giữa nghiên cứu cơ bản và ứng dụng. Các mục tiêu đầy tham vọng sẽ đảm bảo rằng các nhà nghiên cứu và nhà đổi mới sáng tạo được thử thách trong việc cung cấp những gì sẽ không được cố gắng (tính chất bổ sung trong nghiên cứu). Tuy nhiên, mục tiêu nên được đóng khung để một mặt có rủi ro cao nhưng cũng khả thi trong thực tế, ít nhất là trên lý thuyết, trong khoảng thời gian nhất định. Đặt các mục tiêu kỹ thuật cao một cách phi thực tế sẽ dẫn đến việc thất bại, trong khi đặt mục tiêu quá thấp sẽ không khuyến khích các nỗ lực bổ sung, hay cung cấp nguồn cảm hứng.

(4) *Đổi mới sáng tạo liên ngành*

Các nhiệm vụ nên được đóng khung theo cách để “châm ngòi” cho hoạt động và trong số nhiều ngành khoa học (bao gồm khoa học xã hội và nhân văn), trong các lĩnh vực công nghiệp khác nhau (ví dụ như vận tải, dinh dưỡng, y tế, dịch vụ) và trong các chủ thể khác nhau (công cộng, tư nhân, khu vực thứ ba, các tổ chức xã hội). Các nhiệm vụ cần được lựa chọn để giải quyết các thách thức rõ ràng khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào nơi mà nó sẽ không được đầu tư theo cách khác (tính chất bổ sung trong kinh doanh). Ví dụ, các vấn đề liên quan đến tính bền vững sẽ không chỉ liên quan đến năng lượng tái tạo mà còn có thể liên quan đến vận tải, thiết kế chiến lược và các giải pháp kỹ thuật số mới. Tương tự, các vấn đề liên quan đến sức khỏe sẽ liên quan đến sự đổi mới sáng tạo không chỉ trong dược phẩm mà còn trong các lĩnh vực như dinh dưỡng, trí tuệ nhân tạo, tính di động và các hình thức cung cấp dịch vụ công cộng kỹ thuật số mới.

Các nhiệm vụ kết nối tất cả các chủ thể có liên quan thông qua các hình thức hợp tác mới cho đồng thiết kế và đồng sáng tạo bằng cách tập trung vào các mục tiêu đòi hỏi nhiều lĩnh vực và các chủ thể để giải quyết. Do đó, đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu có khả năng dẫn đến chuyển đổi toàn hệ thống.

(5) *Nhiều giải pháp từ dưới lên*

Nhiệm vụ không nên đạt được bằng một con đường phát triển duy nhất, hoặc bằng một công nghệ duy nhất. Chúng phải được mở để được giải quyết bằng các loại giải pháp khác nhau. Một cách tiếp cận dựa trên nhiệm vụ là rõ ràng về kết quả mong đợi. Tuy nhiên, quỹ đạo để đạt được kết quả phải dựa trên cách tiếp cận từ dưới lên của nhiều giải pháp, một số trong đó sẽ thất bại hoặc phải điều chỉnh trên đường đi.

4.5. Kết luận: Cách tiếp cận thực tế để thực thi chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu

Chương này mở ra với sự quan sát rằng các chính phủ đang ngày càng tìm kiếm sự tăng trưởng kinh tế thông minh (dẫn đầu về đổi mới sáng tạo), bao trùm và bền vững. Chúng ta cần thấy điều này trong bối cảnh những thách thức xã hội lớn như giải quyết biến đổi khí hậu, cải thiện sức khỏe cộng đồng và điều chỉnh các thay đổi về dân số.

Nhiệm vụ không thể được thực hiện mà không có bộ công cụ mới. Chúng tôi đã thảo luận về sự cần thiết của chính sách được coi là tạo lập và định hình thị trường thay vì chỉ là xem xét sự cần thiết, và nhu cầu về các công cụ cụ thể bao gồm khả năng của các chủ thể nhà nước để thử nghiệm, khám phá và xây dựng năng lực học tập.

Rõ ràng là năng lực như vậy sẽ được yêu cầu ở các cấp độ khác nhau. Bao gồm các:

- *Năng lực khoa học - công nghệ*: tri thức khoa học và công nghệ thích hợp trong hệ thống phụ về giáo dục và nghiên cứu;
- *Khả năng đáp ứng*: nhu cầu thị trường tiềm ẩn hoặc hiệu quả (công hoặc tư), về cả sức mua và nhu cầu;
- *Năng lực sản xuất*: một cơ sở kinh doanh phù hợp (ví dụ: các doanh nghiệp hiện tại hoặc doanh nhân sẵn sàng chấp nhận rủi ro để thiết lập một môi trường đổi mới sáng tạo) trong hệ thống phụ về sản xuất và đổi mới sáng tạo;
- *Năng lực nhà nước*: kiến thức phù hợp trong các tổ chức công xây dựng và thực thi các chính sách về vấn đề và giải pháp đang được nhắm mục tiêu và/hoặc kiến thức về những người biết phải làm gì và làm như thế nào;
- *Năng lực chính sách*: các công cụ chính sách phù hợp về phía cung và cầu (được triển khai chiến lược), được hỗ trợ bởi các chính sách bổ sung;

- *Khả năng tầm nhìn xa:* chẩn đoán chính xác về vấn đề và giải pháp, bao gồm phân tích tình hình hiện tại và triển vọng tương lai cho các công nghệ và lĩnh vực mục tiêu, được xây dựng theo nhiệm vụ và tầm nhìn rõ ràng.

Các thí nghiệm chính sách định hướng mục tiêu thành công đòi hỏi tất cả sáu yếu tố, yêu cầu một khung linh hoạt hơn cho các câu hỏi chính: ít hơn về việc chọn hay không chọn, và nhiều hơn về năng lực thể chế và tổ chức để hình thành các định hướng thông qua cân nhắc chiến lược. Ít hơn về đo lường chi phí - lợi ích tĩnh, các số liệu thường là kết quả của lấn át đầu tư, và nhiều hơn về tiêu chuẩn đánh giá động có thể nuôi dưỡng và đánh giá các quy trình định hình thị trường và nắm bắt các sự lan tỏa được tạo ra giữa các lĩnh vực.

Chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu có vai trò chính trong việc mang lại sự tăng trưởng chất lượng tốt hơn trong khi giải quyết các thách thức lớn, nhưng những thay đổi về tư duy, khung lý thuyết, năng lực thể chế và chính sách cần thiết không phải là chuyên nhỏ.

Chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng mục tiêu là một bước đi vào ẩn số. Như được quy định trong chương này, lý thuyết, bằng chứng, nghiên cứu trường hợp và kinh nghiệm đáng kể đã được tích lũy qua nhiều thập kỷ thực hành thành công. Nó cũng quan trọng để hiểu những thách thức liên quan đến việc thu thập các cam kết chính trị cần thiết và tính hợp pháp công khai đằng sau các chính sách đầy tham vọng như vậy.

Để gặt hái những lợi ích đáng kể từ phương pháp này, điều cần thiết là từ bỏ ý thức hệ thường được đưa ra và định hướng sai lệch, vai trò của nhà nước trong nền kinh tế. Các chủ thể công, tư và khu vực thứ ba có thể làm việc cùng nhau theo những cách mới để cùng tạo lập và định hình thị trường trong tương lai. Chúng ta

có thể học tập từ kinh nghiệm chính sách thực tế để thúc đẩy một khuôn khổ gắn kết và gắn kết hơn giữa các ngành, tổ chức và quốc gia. Chỉ bằng cách này, tăng trưởng do đầu tư không chỉ giúp giải quyết vấn đề về tăng trưởng mà còn giúp giải quyết những thách thức thế kỷ XXI.

Tài liệu tham khảo

- Anadon, L. D. (2012): 'Missions-oriented RD&D Institutions in Energy: A Comparative Analysis of China, the United Kingdom, and the United States', *Research Policy* 41(10): 1742-56.
- Angell, M. (2005): *The Truth about the Drug Companies: How They Deceive Us and What to Do about It*. New York: Random House.
- Block, F. L. and M. R. Keller (eds) (2011): *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- BMUB (2016): 'German Resource Efficiency Programme II.' Available at: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/german_resource_efficiency_programme_ii_bf.pdf.
- BNDES (2012): 'Apoio À Inovação.' Rio de Janeiro: BNDES.
- Breznitz, D. and D. Ornston (2013): 'The Revolutionary Power of Peripheral Agencies: Explaining Radical Policy Innovation in Finland and Israel', *Comparative Political Studies* 46(10): 1219-45.
- Buchanan, J. M. (2003): 'Public Choice: The Origins and Development of a Research Program', *Champions of Freedom* 31: 13-22.
- Cantner, U. and A. Pyka (2001): 'Classifying Technology Policy from an Evolutionary Perspective', *Research Policy* 30(5): 759-75.
- Cohen, W. M. and D. A. Levinthal (1990): 'Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation', *Administrative Science Quarterly* 35(1): 128-52.
- Ergas, H. (1987): 'Does Technology Policy Matter?' in *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. National Research Council. Washington, DC: National Academies Press, pp. 191-245.

European Commission (2011): 'Green Paper-From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Fund-ing.' Brussels: European Commission.

European Commission (2018): 'European Strategy for Plastics.' Available at: http://ec.europa.eu/environment/waste/plastic_waste.htm.

Foray, D. (2018): 'Smart Specialization Strategies as a Case of Mission-oriented Policy—a Case Study on the Emergence of New Policy Practices'. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 817-832.

Foray, D., P. A. David, and B. Hall, B. (2009): 'Smart Specialisation: The Concept.' *Knowledge Economists Policy Brief* (Expert group on Knowledge for growth) No. 9.

Foray, D., D. Mowery, and R. R. Nelson (2012): 'Public R&D and Social Challenges: What Lessons from Mission R&D Programs?' *Research Policy* 41(10): 1697-902.

Freeman, C. (1995): 'The "National System of Innovation" in Historical Perspective', *Cambridge Journal of Economics* 19(1): 5-24.

Fried, L. S., S. Shukla, and S. Sawyer (eds) (2012): 'Global Wind Report: Annual Market Update 2011', *Global Wind Energy Council*, March.

Griffith, R., H. Miller, and M. O'Connell (2010): 'Corporate Taxes and Intellectual Property: Simulating the Effect of Patent Boxes.' IFS Briefing Note No. 112, Institute for Fiscal Studies.

Griffith-Jones, S. and J. Tyson (2012): 'The European Investment Bank and its Role in Regional Development and Integration', in M. A. Cintra and K. D. R. Gomes (eds): *The Transformations of the International Financial System*. Brasília: IPEA.

Hall, B. H. (2002): 'The Financing of Research and Development', *Oxford Review of Economic Policy* 18(1): 35-51.

Hall, B. H. and J. Lerner (2010): 'The Financing of R&D and Innovation', in B. H. Hall and N. Rosenberg (eds): *Handbook of the Economics of Innovation*, Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, pp. 609-39.

Hirschman, A. O. (1967): *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Jaffe, A. B., R. G. Newell, and R. N. Stavins (2005): 'A Tale of Two Market Failures: Technology and Environmental Policy', *Ecological Economics* 54(2-3): 164-74.

Johnson, B. H. (1992): 'Institutional Learning', in B.-Å. Lundvall (ed.): National Systems of Innovation: *Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter, pp. 23-44.

Kerr, W. R. and R. Nanda (2015): 'Financing Innovation', Annual Review of Financial Economics 7: 445-62.

Lazonick, W. and Ö. Tulum (2011): 'U.S. Biopharmaceutical Finance and the Sustainability of the U.S. Biotechnology Business Model', *Research Policy* 40(9): 1170-87.

Leadbeater, C. (2018): 'Movements with Missions Make Markets'. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper Series (IIPP WP 2018-07). Available at <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-07>.

Louw, A. (2012): 'Development Banks: Less for Green in 2013?' Renewables Research Note, 2012, Bloomberg New Energy Finance.

Lundvall, B.-Å . (1992): 'Introduction', in B.-Å. Lundvall (ed.): National Systems of Innovation: *Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter, pp. 1-20.

Mazzucato, M. (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.

Mazzucato, M. (2014): Think Piece: 'A Mission-oriented Approach to Building the Entrepreneurial State.' Paper commissioned by Innovate UK-Technology Strategy Board November 2014T14/165. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/long-term-growth-innovations-role-in-economic-success>.

Mazzucato, M. (2016): 'From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy', Special Issue of Industry and Innovation: 'Innovation Policy— Can It Make a Difference?' 23(2): 140-56.

Mazzucato, M. (2017): 'Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities.' UCL Institute for Innovation and Public Purpose

Working Paper (2017-1). Available at <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/jan/mission-oriented-innovation-policy-challenges-and-opportunities>.

Mazzucato, M. (2018): 'Mission-oriented Research and Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth.' Brussels: Directorate-General for Research and Innovation, European Commission. Available at: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en#>.

Mazzucato, M. and C. C. R. Penna (eds) (2015): *Mission-oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth*. London: Policy Network/Rowman & Littlefield.

Mazzucato, M. and C. Penna (2016a): 'The Brazilian Innovation System: A Mission- oriented Policy Proposal.' Report for the Brazilian Government commissioned by the Brazilian Ministry for Science, Technology and Innovation through the Centre for Strategic Management and Studies, (06/04/2016). Available at: <https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system>.

Mazzucato, M. and C. Penna (2016b): 'Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks', *Journal of Economic Policy Reform* 19(4): 305-26.

Mazzucato, M. and C. O'Donovan (2016): 'The BBC as Market Shaper and Creator', in N. Seth-Smith et al. (eds), *Rethinking the BBC: Public Media in the 21st Century*. Commonwealth Publishing. Available at: <http://commonwealth-publishing.com/shop/rethinking-the-bbc-public-media-in-the-21st-century/>.

Mazzucato, M. and G. Semieniuk (2017): 'Public Financing of Innovation: New Questions', *Oxford Review of Economic Policy* 33(1): 24-48. <https://academic.oup.com/oxrep/article/33/1/24/2972707/Public-financing-of-innovation-new-questions>.

Mazzucato, M. and C. Perez (2015): 'Innovation as Growth Policy', in J. Fagerberg, S. Laestadius, and B. R. Martin (eds): *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.229-64.

Mazzucato, M. and L. R. Wray (2015): 'Financing the Capital Development of the Economy: A Keynes-Schumpeter-Minsky Synthesis.' Working Paper, No. 837, Levy Economics Institute. Available at: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_837.pdf.

Mowery, D. C., R. R. Nelson, and B. R. Martin (2010): 'Technology Policy and Global Warming: Why New Policy Models Are Needed (or Why Putting New Wine in Old Bottles Won't Work)', *Research Policy* 39(8): 1011-23.

Nelson, R. R. (2011): 'The Moon and the Ghetto Revisited', *Science and Public Policy* 38(9): 681-90.

Pisano, G. (2006): 'Can science be a business?' *Harvard Business Review* 10: 1-12.

Rodrik, D. (2004): 'Industrial Policy for the Twenty-First Century.' John F. Kennedy School of Government Working Paper Series rwp04-047.

Sampat, B. N. (2012): 'Mission-oriented Biomedical Research at the NIH', *Research Policy* 41(10): 1729-41.

Soete, L. and A. Arundel (1993): *An Integrated Approach to European Innovation and Technology Diffusion Policy: A Maastricht Memorandum*. Luxembourg: Commission of the European Communities, SPRINT Programme.

Wood, R. (2012): 'Fallen Solyndra Won Bankruptcy Battle but Faces Tax War', *Forbes*, 11 June. Available at: <http://www.forbes.com/sites/robertwood/2012/11/06/fallen-solyndra-won-bankruptcy-battle-butfaces-tax-war/>.

World Bank (2015): 'History'. Available at: <http://go.worldbank.org/65Y36GNQB0>.

Wright, B. D. (2012): 'Grand Missions of Agricultural Innovation', *Research Policy* 41(10): 1716-28.

PHẦN II

QUAN ĐIỂM THỰC TIỄN

5.

NHẬT BẢN DƯỚI THỜI MINH TRỊ: HỌC TẬP TIẾN BỘ CỦA CÔNG NGHỆ PHƯƠNG TÂY*

Kenichi Ohno

5.1. Giới thiệu

Bất kỳ quốc gia nào cũng học tập để bắt kịp và đều thể hiện các đặc điểm chung trên toàn cầu cũng như các đặc điểm độc đáo của từng quốc gia. Nhật Bản tiếp xúc với phương Tây hùng mạnh ở thế kỷ XIX; sự phát triển tiếp theo để trở thành xã hội công nghiệp phi phương Tây đầu tiên là quá khứ, nhưng thấy rõ ở Nhật Bản là sự kết hợp giữa đặc điểm chung và tính độc đáo riêng biệt. Sự phát triển của Nhật Bản ở thời kỳ Minh Trị không phải là một câu chuyện từ một hành tinh khác. Mặc dù thực tế là quá trình công nghiệp hóa của Nhật Bản diễn ra trong những bối cảnh trong nước và quốc tế rất khác so với những quốc gia đi sau hiện nay, tuy nhiên, một số vấn đề cơ bản có liên quan vẫn được coi là điều kiện tiên quyết để Nhật Bản thời kỳ ấy bắt kịp thành công. Với việc lựa chọn thời gian đúng đắn, thời điểm cụ thể, với sự chọn lọc và điều chỉnh thích hợp, các quốc gia đang phát triển trong thế kỷ XXI vẫn có thể có được những bài học quý giá từ kinh nghiệm của Nhật Bản

* Thời kỳ Minh Trị hay thời đại Meiji ở Nhật Bản (1868-1912).

thời kỳ Minh Trị. Không có mô hình phát triển nào được sao chép hoàn toàn mà không có sự điều chỉnh, cho dù đó là Nhật Bản vào thế kỷ XIX, Hàn Quốc vào cuối thế kỷ XX, hay hiện tại là Ethiopia. Theo nghĩa này, các bài học của Nhật Bản thời kỳ ấy mang đến giá trị cơ bản giống như mô hình của các quốc gia kiểu mẫu khác.

Bắt kịp luôn diễn ra trong bối cảnh quốc tế nơi một quốc gia phải đổi mới với những tác động đa dạng và áp lực dữ dội từ bên ngoài. Một số vấn đề và hệ thống nước ngoài nhất định phải được thông qua như là tiêu chuẩn để so sánh. Học tập bao gồm công nghệ, xây dựng thể chế và xây dựng chính sách ở tất cả các cấp độ trong khu vực công và tư. Hơn nữa, để thành công, bắt kịp phải vượt ra ngoài phạm vi của chính phủ để trở thành niềm đam mê quốc gia được lan tỏa đến tất cả các doanh nghiệp và công dân, trở thành một niềm tự hào của công dân. Tất cả những đặc điểm này đã có trong quá trình công nghiệp hóa Nhật Bản thời kỳ Minh Trị.

Một số yếu tố chính phải cần có để thực hiện việc bắt kịp đối với bất kỳ quốc gia hay thời điểm nào. Những yếu tố này bao gồm nguồn nhân lực công nghiệp, các doanh nghiệp nội địa có năng lực cạnh tranh, cơ sở hạ tầng công nghiệp, các tổ chức kinh doanh và sự tham gia mang tính xây dựng thống nhất chặt chẽ giữa nhà nước và khu vực tư nhân. Chính phủ Minh Trị đã tạo ra hoặc củng cố tất cả các yếu tố này. Nhưng làm thế nào những điều này được thực hiện là một vấn đề khá độc đáo đối với Nhật Bản bấy giờ. Hai đặc điểm nổi bật được thảo luận dưới đây. Ngoài ra, Chính phủ nỗ lực thiết lập một môi trường kinh doanh hiện đại, thân thiện và ổn định kinh tế vĩ mô làm nền tảng cho sự bắt kịp công nghiệp trong bối cảnh

cuối thế kỷ XIX, mặc dù chưa thực sự hoàn hảo nhưng đã đạt được thành công khá lớn¹.

Tuy nhiên, bối cảnh bên ngoài Nhật Bản giai đoạn đó rất khác so với ngày nay. Đây là thời đại của chủ nghĩa đế quốc sự thống trị của hoàng đế và chủ nghĩa thực dân. Hội nhập toàn cầu Nhật Bản bị “hạn chế” bởi sức mạnh quân sự của Mỹ, chứ không phải bởi sự tự vẫn của một số tổ chức quốc tế. Không có quốc gia nào tài trợ để giúp những quốc gia đi sau thu nhận kiến thức hoặc xây dựng cơ sở hạ tầng. Tất cả các chi phí cho dự án và cỗ vấn nước ngoài do phía Nhật Bản chi trả, dẫn đến hình thành lực lượng kỹ sư và chuyên gia công nghệ có khả năng thay thế các chuyên gia, cỗ vấn nước ngoài (import substituting). Dưới áp lực của phương Tây, thương mại tự do đã được áp đặt với mức thuế suất ở mức 5%. Do đó, phạm vi bảo hộ các ngành công nghiệp “non trẻ” rất nhỏ cho đến năm 1911 khi có được các quyền lợi thuế quan. Mặc dù có sẵn FDI và vốn vay bên ngoài, nhưng Nhật Bản không khai thác và khuyến khích các nguồn vốn này vì sợ sự thống trị của nước ngoài (ngoại trừ việc vay vì mục đích chiến tranh). Do đó, các quỹ đầu tư được tạo ra trong nước. Trong khi đó, kỹ thuật sao chép và sản xuất bản sao được thực hiện tự do cho đến năm 1900 khi luật thương mại được sửa đổi để bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ của

1. Môi trường kinh doanh và kinh tế vĩ mô của Nhật Bản thời kỳ Minh Trị nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này. Có thể nói rằng Chính phủ Nhật Bản thời kỳ ấy đã nhanh chóng đưa một số lượng lớn các hệ thống phương Tây bao gồm tiêu chuẩn đo lường, ngân hàng, giáo dục kinh doanh, luật thương mại, doanh nghiệp cổ phần và sàn giao dịch chứng khoán. Lạm phát tăng lên ở thời kỳ đầu và phải mất nhiều năm để Chính phủ ổn định được hệ thống tiền tệ phù hợp nhất với Nhật Bản. Ngân hàng Nhật Bản được thành lập như một ngân hàng trung ương duy nhất vào năm 1882 và bản vị bạc đã được thay thế bằng bản vị vàng quốc tế vào năm 1897.

phương Tây. Công nghiệp hóa thời kỳ Minh Trị được tiến hành “tự chủ, độc lập” hơn và thận trọng hơn đối với người nước ngoài.

Một đặc điểm độc đáo khác của Nhật Bản thời kỳ Minh Trị là khả năng linh hôi cao các công nghệ của người dân, doanh nghiệp và Chính phủ Nhật Bản, qua đó tạo điều kiện để chuyển giao công nghệ nhanh chóng và nội địa hóa với sự điều chỉnh phù hợp của địa phương. Học tập tiến bộ công nghệ từ đơn giản đến phức tạp, từ sự phụ thuộc vào nước ngoài đến sở hữu của Nhật Bản. Một phần lớn của chương này được dành để mô tả cách thức này được thực hiện trong các dự án cụ thể, các quyết định kinh doanh và các đo lường chính sách. Những lý do có thể khiến Nhật Bản có khả năng linh hôi cao các công nghệ được khám phá từ góc độ lịch sử. Trong vòng 50 năm bị buộc phải mở cửa, trước đây là một xã hội nông nghiệp lạc hậu, Nhật Bản đã nổi lên như một trong những quốc gia phát triển nhất của thế giới vào đầu thế kỷ XX. Năng lực này của Nhật Bản thực sự đáng chú ý và đưa ra một lý do thuyết phục cho việc không sao chép chính sách của mình sang một quốc gia đang phát triển khác, ngoài sự khác biệt rõ ràng về thời kỳ và điều kiện quốc tế.

5.2. Công nghiệp hóa và phương Tây hóa nhanh chóng

Từ đầu thế kỷ XVII đến giữa thế kỷ XIX, Nhật Bản được cai trị bởi Chính phủ samurai (chiến binh) của gia tộc Tokugawa cai trị từ Edo (Tokyo ngày nay). Nhật Bản sau đó là một xã hội phong kiến quốc tế cô lập¹ với sản xuất chủ yếu dựa vào nông nghiệp và nông

1. Có một cuộc tranh luận về việc liệu xã hội Edo có nên được coi là phong kiến hay không. Ở đây, chúng ta định nghĩa chế độ phong kiến đơn giản chỉ là mối quan hệ người lãnh đạo dựa trên việc sở hữu đất đai để cai trị. Tướng quân Tokugawa, mang trong mình sức mạnh vô song, tự do được giao và phân bổ lại đất đai để cai quản các lãnh chúa samurai trong khu vực (daimyo) và đến lượt họ đòi hỏi sự trung thành và phục tùng tuyệt đối từ họ.

dân. Khi thế kỷ XIX bắt đầu, các cường quốc phương Tây bắt đầu tiếp cận Nhật Bản để ngoại giao và thương mại nhưng Chính phủ samurai từ chối. Sau đó, vào năm 1853, một quân đội Mỹ (Tàu đen) với các khẩu đại bác do Commodore Matthew C. Perry chỉ huy đã vào Vịnh Edo để yêu cầu mở các cảng của Nhật Bản. Năm sau, Nhật Bản có nghĩa vụ ký kết các hiệp ước với các cường quốc phương Tây cho phép các tàu nước ngoài được ghé cảng. Bốn năm sau, vào năm 1858, Nhật Bản đã buộc phải ký kết các hiệp ước thương mại bất bình đẳng với phương Tây, theo đó họ mất quyền thiết lập mức thuế suất riêng hoặc buộc tội người nước ngoài phạm tội hình sự. Thông qua sự việc “đáng buồn” này, Nhật Bản thấy mình là một quốc gia lạc hậu, không phù hợp với sức mạnh kinh tế hay quân sự của phương Tây. Một thập kỷ đấu tranh chính trị và các vấn đề quân sự xảy ra sau đó, lật đổ Chính phủ samurai và thành lập một tổ chức mới coi mục tiêu phương Tây hóa và công nghiệp hóa nhanh chóng là mục tiêu tối quan trọng của quốc gia này. Nhật Bản mới được cai trị bởi Thiên Hoàng Minh Trị, nhưng thực sự được điều hành bởi các samurai trẻ tuổi, những người đã chấm dứt sự cai trị của Tokugawa bằng các biện pháp quân sự.

Nhật Bản thời kỳ Minh Trị (1868-1912) tự đặt ra các mục tiêu hiện đại hóa chính trị, xây dựng quân đội, điều chỉnh các hiệp ước thương mại bất bình đẳng. Tất cả những điều này cuối cùng đã đạt được. Trong chưa đầy nửa thế kỷ sau khi mở các cảng bắt buộc, Nhật Bản đã thành công trong việc nhập khẩu các hệ thống và công nghệ phương Tây, biến mình thành một quốc gia “hiện đại” tự hào với hiến pháp kiểu phương Tây, quốc hội, luật pháp, tòa án, nội các, các bộ, quân đội, cảnh sát và chính quyền địa phương (Banno và Ohno, 2010, 2013). Trong lĩnh vực kinh tế, một cuộc cách mạng công nghiệp trong sản xuất đã đạt được vào những

năm 1890 (Minami, 1986; Hara, 1999). Đến đầu thế kỷ XX, Nhật Bản đã vượt qua Vương quốc Anh trở thành nước xuất khẩu hàng đầu thế giới về các sản phẩm dệt bông. Trong lĩnh vực quân sự, Nhật Bản đã đánh bại triều đại nhà Thanh của Trung Quốc (1894-1895) và Triều đại Romanov của Nga (1904-1905), và bảo đảm quyền kiểm soát đối với Triều Tiên và một phần nhỏ của Đông Bắc Trung Quốc. Khi vị thế chính trị, kinh tế và quân sự của Nhật Bản tăng lên, châu Âu và châu Mỹ đã đồng ý sửa đổi các hiệp ước thương mại bất bình đẳng theo từng bước với việc khôi phục hoàn toàn thuế quan và đạt được các quyền của tòa án vào năm 1911. Sau Chiến tranh thế giới thứ nhất (1914-1918), Nhật Bản đã được mời tham gia các hội nghị quốc tế lớn với tư cách là một trong 05 “ông lớn” cùng với Vương quốc Anh, Mỹ, Pháp và Italy.

Nhật Bản nổi lên từ một quốc gia đi sau lạc hậu dựa trên nền tảng nông nghiệp trở thành một trong những quốc gia phát triển nhất trên thế giới đi kèm với sự linh hoạt nhanh chóng công nghệ phương Tây với sự điều chỉnh phù hợp với Nhật Bản, cùng với nguồn nhân lực chất lượng cao. Tất cả các yếu tố này đã giúp Nhật Bản thực hiện khả thi việc bắt kịp.

Đặc biệt hơn, khi năng lực trong nước tăng lên, một khía cạnh nổi bật của sự linh hoạt công nghệ Nhật Bản là sự phát triển (từ dễ đến phức tạp) cả về nội dung và phương pháp học công nghệ (Uchida, 1990). Tình huống này được thể hiện cụ thể trong phần còn lại của chương này. Một đặc điểm khác là sự pha trộn giữa sự năng động mạnh mẽ của tư nhân và các chính sách công nghiệp phù hợp của Chính phủ. Điều này đúng không chỉ vào cuối thế kỷ XIX, mà cả trong thời kỳ hậu chiến tranh thế giới thứ hai, khi Nhật Bản ghi nhận một sự tăng trưởng nhanh chóng khác, lần này dựa trên các ngành công nghiệp nặng và công nghệ cao (Ohno, 2018). Trong cả hai thời kỳ, sự năng động của tư nhân là động lực

tăng trưởng chính trong khi chính sách đóng vai trò hỗ trợ quan trọng. Một yếu tố độc đáo khác là sự tồn tại lâu dài của các ngành công nghiệp truyền thống và hiện đại và sự phát triển và tương tác song song của chúng (Nakamura, 1997; Odaka, 2000). Các ngành công nghiệp cũ từ thời Edo không bị “xóa sổ” bởi sự xâm nhập của công nghệ phương Tây. Điều này có thể lý giải một phần vì Nhật Bản và phương Tây thuộc về các lĩnh vực văn hóa hoàn toàn khác nhau về thực phẩm, quần áo và nhà..., và cũng vì các ngành công nghiệp truyền thống của Nhật Bản đã áp dụng công nghệ mới để cải thiện và mở rộng quy mô sản xuất.

5.3. Bối cảnh lịch sử

Câu hỏi tự nhiên là: Tại sao tư nhân Nhật Bản lại năng động và Chính phủ lại “khôn ngoan”? Đối với điều này, nhìn nhận quan điểm lịch sử là một yếu tố rất quan trọng. Câu trả lời được tìm thấy trong các giai đoạn dẫn đến thời đại Meiji, không chỉ từ những gì Chính phủ Nhật Bản đã làm về chuyển giao công nghệ hoặc đào tạo kỹ sư. Trước khi đi sâu vào các cách học công nghệ cụ thể, cần xem xét các điều kiện tiên quyết cho cuộc cách mạng công nghiệp Nhật Bản đã được đặt nền móng trước thời đại Meiji. Nó cũng giải thích tại sao các quốc gia đang phát triển ngày nay được khuyên không nên sao chép trực tiếp chính sách của Nhật Bản ở thời kỳ Minh Trị, không chỉ vì điều kiện bên ngoài đã thay đổi rất nhiều từ cuối thế kỷ XIX mà còn bởi vì nhiều quốc gia đi sau ngày nay thiếu sự chuẩn bị nội bộ cho việc học công nghệ mà Nhật Bản đã có.

Umesao (2003) đưa ra một giả thuyết rằng quan điểm địa lý độc đáo của Nhật Bản đã tạo ra sự năng động xã hội trong suốt lịch sử được ghi nhận gần hai thiên niên kỷ. Theo ông, Nhật Bản giống như người Anh bị cách ly khỏi lục địa Á - Âu bởi một eo

biển hẹp. Điều này cho phép Nhật Bản nhập khẩu văn hóa và hệ thống văn minh cao một cách dễ dàng trong khi tránh hoặc giảm thiểu sự xâm lược của quân đội từ bên ngoài. Tận hưởng các tác động bên ngoài dưới sự bảo vệ hiệu quả, xã hội có thể phát triển liên tục mà không bị phá hủy hoặc bị tổn hại nghiêm trọng bởi những kẻ xâm lược nước ngoài. Nhà nước Nhật Bản, xuất hiện đầu tiên vào thế kỷ IV, đã phát triển tuần tự từ quyền lực trung ương mạnh mẽ để phi chính trị hóa, chế độ phong kiến, sự trỗi dậy của các hoạt động kinh tế địa phương và chủ nghĩa tư bản chủ yếu, không giống như các xã hội trên lục địa Á - Âu (cứ sau vài thế kỷ thì lại bị hủy diệt bởi các dân tộc du mục bạo lực). Umesao tin rằng địa lý độc đáo của Nhật Bản và lịch sử tích lũy đã tạo ra các điều kiện cho tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, và quá trình công nghiệp hóa tiến hành song song với phương Tây thay vì chỉ sao chép những quốc gia khác¹.

Shiba, trong các tiểu luận lịch sử xuất bản năm 1986-1996 chỉ ra tình trạng Nhật Bản là một quốc đảo. Đây là nhân tố chính hình thành nên người dân Nhật Bản, khiến họ tò mò và mong muốn chấp nhận các ý tưởng và đối tượng nước ngoài nhưng chỉ sau khi điều chỉnh chúng theo thị hiếu và suy nghĩ của người Nhật Bản. Yếu tố quan trọng khác được Shiba xác định là tinh thần samurai với giá trị cao nhất là danh dự, không phải lợi ích cá nhân hay sự

1. Giả thuyết Umesao lần đầu tiên được trình bày trong một bài báo của Nhật Bản xuất bản năm 1957. Ông gọi đó là “một quan điểm sinh thái”, nhưng như đã giải thích ở đây, nó quan tâm hơn đến địa lý đặc biệt của Nhật Bản cho phép một sự tiến hóa xã hội không bị gián đoạn. Quan điểm về lịch sử lâu đời của Nhật Bản, đặc biệt là sự tồn tại của chế độ phong kiến trước thời đại Meiji, các điều kiện chuẩn bị cho công nghiệp hóa được lặp lại bởi hai học giả phương Đông có nguồn gốc phương Tây, Karl Wittfogel (1957) và Edwin Reischauer (1978).

thịnh vượng của gia đình. Người dân Nhật Bản muốn sống và chết một cách danh dự, tránh sự xấu hổ.

Maegawa (1998) quan sát rằng, nói chung, một cuộc chạm trán với phương Tây hùng mạnh thường làm suy yếu hoặc thậm chí hủy hoại một xã hội bản địa nhưng nó cũng có thể dẫn đến sự kích hoạt nó. Trong hệ thống thế giới, trung tâm (các quốc gia lớn và các tổ chức quốc tế) áp đặt các quy tắc của mình đối với các quốc gia đi sau, buộc họ phải áp dụng các quy tắc do kẻ mạnh tạo ra. Các quốc gia đi sau thường bất lực và thụ động khi đối mặt với áp lực bên ngoài. Tuy nhiên, Maegawa lập luận rằng một quốc gia đi sau không thực sự yếu thế nếu điều chỉnh tốc độ nhập khẩu của nước ngoài, sử dụng chúng để kích thích xã hội hiện tại cho sự phát triển mới. Ngay cả khi các yếu tố nước ngoài được thêm vào, cấu trúc cơ bản của xã hội bản địa vẫn có thể và vẫn còn nguyên vẹn. Một quốc gia thực hiện điều này được cho là quản lý hội nhập toàn cầu một cách khéo léo. Nhật Bản thời kỳ Minh Trị được coi là một ví dụ điển hình của chiến công này, mà Maegawa gọi là thích ứng.

Cơ chế mà lịch sử tiến hóa và lâu dài tạo nên một quốc gia có khả năng hấp thụ các yếu tố nước ngoài một cách hiệu quả mà không làm mất đi bản sắc dân tộc? Umesao tỏ ra thận trọng với câu hỏi này và chúng tôi chỉ có thể liệt kê một số gợi ý (Ohno, 2018). Sự hợp nhất thường xuyên của các yếu tố trong và ngoài nước làm cho xã hội kiên cường trước những cú sốc bên ngoài, đồng thời, đủ khả năng để thay đổi. Nó cũng sẽ tìm hiểu các phương pháp và quy trình thích hợp để hòa hợp hai nền văn hóa. Hơn nữa, tư duy của cả người cai trị và người bị trị đều bị khắc sâu bởi thể chế trong quá khứ nhằm bảo vệ quốc gia trước những khủng hoảng ngắn hạn. Những việc làm của “người anh hùng” thường được kể và kể lại thông qua sách, thơ, bài hát và nghệ

thuật sân khấu, trong đó “người anh hùng” than vãn số phận tàn khốc nhưng chọn hành động phục vụ tốt nhất cho quốc gia và thế hệ tương lai. Người dân Nhật Bản ngưỡng mộ Yoshitsune, một thủ lĩnh samurai trẻ tuổi trong thế kỷ XII, người đã giành được những chiến thắng rực rỡ nhưng bị anh trai ghen tị dồn vào cái chết bi thảm. Như một samurai mẫu mực, Yoshitsune thực hiện nhiệm vụ mà không bám lấy lợi ích cho bản thân. Có rất nhiều anh hùng và nữ anh hùng khác được tất cả các thế hệ nhớ đến. Các giá trị tinh thần như chăm chỉ, trung thực, kiên trì, khát vọng cao, sự hy sinh và tầm nhìn dài hạn được coi trọng. Các nhà lãnh đạo quốc gia Nhật Bản, Chính phủ và doanh nhân bị ảnh hưởng tự nhiên bởi truyền thống văn hóa xã hội này.

Khi Nhật Bản thời phong kiến phải đổi mới với các cường quốc phương Tây vào giữa thế kỷ XIX, tư duy quốc gia được tạo ra trong hoàn cảnh lịch sử này đã hoàn toàn phát huy tác dụng.

Về chính trị, quyền lực trước đây của gia đình Tokugawa bắt đầu sụp đổ sau khi các hiệp ước thương mại bất bình đẳng được ký kết với phương Tây mà không có sự chấp thuận của hoàng đế. Các đối thủ trong nước của các hiệp ước đã bị đàn áp dã man thông qua hành quyết và cầm tù. Từ khoảng năm 1860, tính hợp pháp của Chính phủ Tokugawa bị thách thức công khai, dẫn đến tranh luận gay gắt nhiều năm và những tranh cãi trong nhiều năm về lãnh đạo chính trị mới và sự “khôn ngoan” của ngoại thương. Ngay cả trong cuộc cạnh tranh gay gắt này, các phe đối lập thường hợp tác vì một mục tiêu chung là tránh thực dân hóa bằng cách sửa đổi chiến lược và tái thiết lập quan hệ đối tác thay vì bám vào vị trí ban đầu của họ với một quyết tâm không lay chuyển về sự hủy diệt lẫn nhau (Banno và Ohno, 2010; Ohno, 2013). Sự chuyển đổi từ Edo thời phong kiến sang Meiji hiện đại đã đạt được với số thương vong thấp đáng kinh ngạc của khoảng 10

nghìn chiến binh và binh lính. Ngược lại, cuộc Cách mạng Pháp và Chiến tranh Napoléon đã làm 5 triệu người chết và các cuộc xung đột hậu chiến tranh thế giới thứ hai ở Hàn Quốc, Việt Nam, Nigeria, Campuchia, Afghanistan, Mozambique và Sudan từng cướp đi hơn một triệu sinh mạng. Một nhà báo thời đại Meiji đã viết: “Mặc dù cả Nhật Bản và Pháp đi từ cực đoan này sang cực đoan khác, người dân của chúng tôi thực hiện trong một số giới hạn nhất định, trong khi người Pháp thực hiện bên ngoài các giới hạn” (Tokutomi, 1889).

Sự điều tiết trong cuộc đấu tranh chính trị và quân sự có một số nguyên nhân. Các cuộc đấu tranh về chính trị và thương mại quốc tế đã bị kìm hãm bởi sự trỗi dậy của kokugaku, củng cố bản sắc dân tộc Nhật Bản¹, chủ nghĩa dân tộc chống lại thực dân nước ngoài và sự bất mãn với các chính sách lỗi thời và quản trị của sự cai trị Tokugawa. Kết quả là sự phát triển hòa bình và ổn định của xã hội Edo, nơi nuôi dưỡng ý thức đoàn kết dân tộc cho các mục tiêu chung. Vì những lý do này, Nhật Bản thế kỷ XIX có thể duy trì sự cân bằng tinh tế giữa cạnh tranh chính trị (năng động) và đoàn kết dân tộc (ổn định) cuối cùng giữa các cuộc khủng hoảng bên ngoài nghiêm trọng.

Trong lĩnh vực kinh tế xã hội, thời kỳ Edo Nhật Bản đã tạo ra nhiều phát triển quan trọng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc học tập công nghệ và công nghiệp hóa trong thời đại Meiji. Đầu tiên,

1. Trong lịch sử, nghiên cứu học thuật của Nhật Bản từ lâu đã bị chi phối bởi các ý tưởng du nhập của Phật giáo và triết học Trung Quốc. Tuy nhiên, trong thời Edo, sự tôn trọng và nghiên cứu về tín ngưỡng và văn học cổ xưa của Nhật Bản đã xuất hiện với Keichu, Kamono Mabuchi, Motoori Norinaga và Hirata Atsutane là những học giả hàng đầu. Khi Tàu Đen của Mỹ đến vào năm 1853, kokugaku đã nhanh chóng chuyển từ nghiên cứu học thuật sang hệ tư tưởng chính trị, tôn trọng Hoàng đế và đẩy lùi người nước ngoài (sonno joi).

nông nghiệp hộ gia đình phát triển cả về diện tích canh tác và năng suất lao động. Các dự án công - tư đã mở ra các lĩnh vực mới, các phương pháp canh tác mới, công cụ và phân bón hữu cơ (sấy khô) đã được áp dụng để tăng chất lượng và năng suất. Thứ hai, thị trường và hệ thống giao thông tích hợp trên toàn quốc hỗ trợ sản xuất gạo cũng như các loại cây trồng và sản phẩm sản xuất khác nhau được phát triển. Có thể nói, từ dữ liệu giá cho thấy, thị trường nội địa Nhật Bản thời kỳ Edo đã được tích hợp cao. Thứ ba, thương mại, tài chính và tầng lớp thương nhân giàu có nổi lên với Osaka là một trung tâm kinh tế quốc gia. Thứ tư, một số lượng lớn hàng hóa được sản xuất từ trước như rượu sake, kimono, gốm sứ, dao kéo, thực phẩm chế biến và thuốc nhuộm tự nhiên đã được sản xuất trong hầu hết trong cộng đồng xã hội thông qua nỗ lực hợp tác công - tư. Thứ năm, một số lãnh chúa khu vực đã thành công trong việc thúc đẩy một cách có hệ thống nông nghiệp và sản xuất trong các lĩnh vực của họ và tăng doanh thu thuế, mặc dù chính quyền trung ương Tokugawa hầu như không quan tâm và không có đủ khả năng để đẩy mạnh như vậy (Ohno, 2018).

Trên hết, giáo dục đã trở thành một trào lưu quốc gia từ các samurai hàng đầu đến thường dân. Đối với người lớn, các khóa học riêng và tư nhân đã được trang bị trong văn học và triết học Trung Quốc cổ đại cũng như ngôn ngữ phương Tây, y học, hàng hải (trong những năm sau đó). Đối với trẻ em từ 7 đến 13 tuổi, khoảng 20 nghìn trường tiểu học tư thục (terakoya) xuất hiện trên khắp nước Nhật Bản nơi các giáo viên tự dạy đọc, viết và số học (bàn tính) với các giáo trình ngoại khóa hoặc do giáo viên tự biên soạn.

Do đó, khi Nhật Bản được đánh giá cao về ngoại giao và thương mại vào những năm 1850, người dân và các doanh nghiệp của Nhật Bản đã sẵn sàng tiếp thu các công nghệ và hệ thống mới

do phương Tây mang lại. Có thể nói rằng Nhật Bản tiếp cận được phương Tây tiên tiến vào đúng lúc, khi xã hội Nhật Bản đã phát triển một cách vững vàng và sẵn sàng đón nhận thách thức mới để biến đổi tăng trưởng. Các chính sách và hệ thống cũ do Chính phủ Edo áp đặt đã trở thành những hạn chế đối với tăng trưởng mới.

5.4. Nỗ lực ban đầu trong học tập công nghệ

Năm 1854, Chính phủ Edo đã có ý thức nỗ lực để nhập khẩu công nghệ nước ngoài bằng cách thử nghiệm lắp đặt vũ khí kiểu phương Tây để phòng thủ bờ biển. Một số quốc gia cũng đã cố gắng “sao chép” công nghệ nước ngoài bằng cách xây dựng lò nung để luyện kim loại với mục đích đúc pháo. Các học giả về nghiên cứu Hà Lan và thợ thủ công truyền thống đã chế tạo những lò nung như vậy (được mô tả trong sách Hà Lan)¹. Việc sản xuất thép và vũ khí bừa bãi thường thất bại. Một số quốc gia cũng thử nghiệm sản xuất tàu kiểu phương Tây và động cơ hơi nước từ các tài liệu của Hà Lan, nhưng khoảng cách công nghệ giữa kết quả đạt được và thực tế các tàu nước ngoài đến thăm Nhật Bản là rất lớn, đến nỗi phải từ bỏ nỗ lực. Nhận thấy những hạn chế của việc học công nghệ chỉ từ sách vở, chính quyền trung ương và một số tổ chức đã nhập khẩu trực tiếp tàu được sản xuất ở phương Tây sau khi Nhật Bản mở cửa cho thương mại quốc tế vào năm 1859.

Kết quả không quá thất vọng trong trường hợp công nghệ được chuyển giao với sự hỗ trợ của các giảng viên nước ngoài. Vào năm 1854, đóng một con tàu gỗ kiểu phương Tây tại cảng Heda ở

1. Trong thời kỳ Edo, Hà Lan là quốc gia phương Tây duy nhất được phép giao dịch với Nhật Bản dưới sự kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương và chỉ tại Nagasaki. Quốc gia duy nhất được cấp quyền giao dịch với Nhật Bản là Trung Quốc. Vì lý do này, công nghệ phương Tây đã vào Nhật Bản thông qua sách và sản phẩm của Hà Lan.

bán đảo Izu (nơi các thợ mộc Nhật Bản làm việc dưới quyền của hải quân Nga và họ đóng tàu mới cho người Nga trở về nhà) có thể được coi là nỗ lực thành công đầu tiên của Nhật Bản trong chuyển giao công nghệ. Các thợ mộc Nhật Bản tiếp thu công nghệ tốt đến mức sau này họ trở thành những công nhân lành nghề trong hải quân Nhật Bản và các nhà máy đóng tàu tư nhân.

Một trường hợp đáng chú ý khác là Trung tâm Huấn luyện hải quân Nagasaki. Được thành lập vào năm 1855, Trung tâm đã huấn luyện phi hành đoàn tàu chiến kiểu phương Tây của Nhật Bản, Kanko Maru, một món quà từ Chính phủ Hà Lan. Dự án đào tạo này là một sự hợp tác chung của Hải quân Hà Lan và Chính phủ Edo giao phó quản lý cho Hải quân Hà Lan. Năm lính hải quân Hà Lan đã huấn luyện 167 samurai, những người được tuyển chọn cạnh tranh từ khắp Nhật Bản. Các khóa học tập trung vào huấn luyện hải quân chuyên nghiệp như điều hướng, pháo binh, chăm sóc và bảo dưỡng động cơ hơi nước. Phi hành đoàn Nhật Bản cũng được đào tạo tại chỗ với các bài tập điều hướng đến Kagoshima. Từ năm 1860 đến năm 1870, Chính phủ Edo đã nhập tổng cộng 166 tàu từ phương Tây. Đó là những sinh viên tốt nghiệp của Trung tâm Huấn luyện hải quân Nagasaki và hai trung tâm tương tự sau đó được thành lập ở Edo và Hyogo. Việc nhập khẩu các loại tàu khác nhau cho phép người Nhật so sánh và làm phong phú thêm kiến thức về tàu chiến, động cơ và pháo binh. Tương tự như vậy, quân đội của chính phủ Edo có được các kỹ năng thông qua cả pháo binh mà họ nhập khẩu và qua các cố vấn quân sự nước ngoài đã đào tạo sinh viên của Nhật Bản.

Chính phủ Edo cũng đã xây dựng Nhà máy đóng tàu và Nhà máy thép Nagasaki năm 1857 và Nhà máy thép Yokosuka vào năm 1866 làm cơ sở phụ trợ cho Trung tâm Huấn luyện hải quân Nagasaki. Các cơ sở này, sau này trở thành Nhà máy đóng tàu Mitsubishi Nagasaki và Yokosuka Naval Arsenal, đã nhân rộng sản

xuất nhà máy cơ khí phương Tây và chuyển giao công nghệ cho người Nhật Bản dưới sự giám sát của các kỹ sư và kỹ thuật viên nước ngoài. Nhà máy kéo sợi Kagoshima, được thành lập vào năm 1867 bởi Satsuma Han, đã áp dụng một cách tiếp cận tương tự. Những nhà máy đầu tiên này đã trở thành mô hình cho chương trình của Chính phủ Nhật Bản thời kỳ Minh Trị thuê các cố vấn nước ngoài để xây dựng và hướng dẫn vận hành nhà máy.

5.5. Chuyên gia nước ngoài và các dự án chìa khóa trao tay

Trong những năm đầu của thời kỳ Minh Trị, Chính phủ mới đã thuê từ 300 đến 600 cố vấn nước ngoài trên cơ sở hợp đồng dự án, với chi phí đáng kể, để thành lập các doanh nghiệp nhà nước kiểu phương Tây trong ngành đường sắt, điện báo và quay tờ (Umetani, 1968). Một số cố vấn nước ngoài nhận được mức lương cao hơn so với Thủ tướng Nhật Bản. Mỗi dự án tuyển dụng một nhóm người nước ngoài, thường có cùng quốc tịch, với nhiều vai trò cố vấn khác nhau. Họ đã nhập hầu như tất cả các vật liệu cần thiết để tạo một bản sao chính xác của một mô hình nước ngoài (Kasuya, 2000). Đây là những dự án chìa khóa trao tay với một giám đốc nước ngoài giám sát đồng nghiệp và công nhân Nhật Bản, với phía Nhật Bản tiếp quản vận hành và bảo trì sau khi hoàn thành dự án¹. Nhà máy đóng tàu Yokosuka, Đường sắt Tokyo-

1. Chuyển giao công nghệ tại các doanh nghiệp nhà nước thuộc các dự án chìa khóa trao tay tiến hành trên cơ sở thử nghiệm - và - sai sót thay vì theo quy trình được lên kế hoạch. Masahide Yoshida, một cựu samurai phục vụ Chính phủ Edo, kể lại rằng ông ta đã được tuyển dụng như một trong những nhân viên Nhật Bản đầu tiên của Cục Điện báo vào năm 1869 đơn giản vì ông ta đang học tiếng Anh ở Yokohama. Vào ngày thứ ba, ông ta được yêu cầu gửi và nhận điện báo, trong đó ông ta không có kiến thức trước đó. Ông ta bằng cách nào đó đã học được kỹ năng này nhưng cuối cùng đã chọn trở thành một phiên dịch viên cho cố vấn nước ngoài đặt cáp điện báo giữa Tokyo và Nagasaki (Uchida, 1990).

Yokohama, Imperial Mint và Mỏ bạc Ikuno là những ví dụ về những dự án như vậy. Các cố vấn nước ngoài cũng được thuê riêng để đáp ứng nhu cầu công nghệ tại các cơ quan chính phủ và các cơ quan cũng như các dự án công nghiệp, khai thác mỏ và nông nghiệp do Home Office và Cơ quan định cư Hokkaido (Hokkaido Settlement Agency) điều hành. Những việc như vậy đòi hỏi quyền sở hữu và sự tham gia lớn hơn về phía Nhật Bản so với các dự án hoàn toàn được ủy thác cho các chuyên gia nước ngoài.

Các dự án chìa khóa trao tay này chỉ thuê công nhân Nhật Bản để thực hiện các công việc không có kỹ năng hoặc phụ trợ. Imperial Mint do William Thomas Kinder chỉ đạo thực hiện, cùng với các chuyên gia khác của Ngân hàng Phương Đông Anh để quản lý tiền theo hợp đồng của Chính phủ Nhật Bản. Báo cáo hằng năm của nó đã được xuất bản bằng tên Kinder. Tuy nhiên, báo cáo chính thức của dịch vụ điện báo của Bộ Công nghiệp đã được đệ trình dưới tên của chỉ huy thứ hai Nhật Bản. Ấn bản tiếng Nhật của báo cáo cho rằng người Nhật và người nước ngoài chia sẻ nhiệm vụ như nhau nhưng phiên bản tiếng Anh nói rằng người Nhật làm việc dưới sự giám sát của người nước ngoài. Cái sau có lẽ gần với sự thật hơn, trong khi ấn bản trước được thiết kế để làm hài lòng các Bộ trưởng cấp cao.

Mục đích chính của việc thiết lập một cơ sở đúc tiền, dịch vụ điện báo, đường sắt và nhà máy đóng tàu là nhanh chóng đưa cơ sở hạ tầng công nghiệp hiện đại của Nhật Bản có thể so sánh với các mô hình phương Tây. Với tốc độ mà Chính phủ Nhật Bản muốn xây dựng, không có gì đáng ngạc nhiên khi các doanh nghiệp này được vận hành bởi một lượng lớn người quản lý nước ngoài giống như các cơ sở tại phương Tây. Những dự án ban đầu này không phải lúc nào cũng có ý định chuyển giao công nghệ cho Nhật Bản.

Các nước phương Tây cũng thấy rằng Nhật Bản mong muốn xây dựng cơ cấu hạ tầng theo tiêu chuẩn phương Tây. Đối với các nhà ngoại giao, thương nhân và doanh nghiệp vận tải nước ngoài, Nhà máy thép Nagasaki và Yokosuka là không thể thiếu để sửa chữa tàu của họ. Ngoài ra, cảng Nagasaki Kosuga và mỏ than Takashima được hình thành để sửa chữa tàu nước ngoài và tiếp nhiên liệu (than củi) dưới sự quản lý của thương gia người Anh Thomas B. Glover. Yêu cầu xây dựng ngọn hải đăng và dịch vụ điện báo được Tổng lãnh sự Anh Harry Smith Parkes gửi cho Chính phủ Minh Trị. Đến năm 1874, kỹ sư người Anh R. H. Branton được ủy nhiệm, người đã tập hợp một đội ngũ mạnh gồm 88 người gồm các công nhân Anh, Trung Quốc và Philippines gồm các nhà xây dựng, người giữ ngọn hải đăng và thuyền viên. Branton đảm nhận việc xây dựng và bảo trì, còn tất cả các chi phí do Chính phủ Minh Trị chi trả. Những ngọn hải đăng này đảm bảo lối đi an toàn cho tàu nước ngoài và trong nước.

Trong lĩnh vực điện báo, Chính phủ Edo đã ký một thỏa thuận với Chính phủ Pháp để xây dựng một dịch vụ điện báo vào năm 1866. Tuy nhiên, quyết định này đã bị Chính phủ Meiji điều chỉnh sang một nhà cung cấp dịch vụ trong nước, thông qua Tổng lãnh sự Anh. Doanh nghiệp điện báo Okita thuộc sở hữu của Đan Mạch đã trở thành cơ quan duy nhất được trao hợp đồng. Đến năm 1866, hai đường dây điện báo quốc tế đã được đặt từ châu Âu đến Viễn Đông qua Nga và qua Ấn Độ Dương, với các dây cáp điện báo của Nhật Bản kết nối và mở rộng chúng đến Nagasaki và Yokohama, hai thành phố cảng có các khu định cư nước ngoài lớn. Điều này cho phép các nhà ngoại giao và thương nhân nước ngoài tại Nhật Bản có thể dễ dàng liên lạc với quê hương.

Chính phủ Nhật Bản đặt hàng máy móc, thiết bị và vật liệu mang lại những lợi ích cho các thương nhân nước ngoài, những

người cũng là trung gian chuyển giao công nghệ. Jardine Matheson & Co. và Oriental Bank đã cạnh tranh trong một đơn đặt hàng để xây dựng và trang bị cho Imperial Mint. Khi Oriental Bank giành được hợp đồng, họ không chỉ nhập thiết bị cũ từ Hong Kong và bán vàng bạc để đúc mà còn cung cấp cho Nhật Bản chuyên môn quản lý bằng cách thuê một đội ngũ người Anh do Kinder đứng đầu. Đối với bất kỳ dự án như vậy, thương nhân nước ngoài sẽ đóng vai trò trung gian cho việc nhập khẩu quản lý và công nghệ bằng cách huy động các kỹ sư và kỹ thuật viên từ nước sở tại.

Các kỹ sư phương Tây cũng đứng đầu sau các dự án chìa khóa trao tay ở nước ngoài. Khi nhiều cơ sở hạ tầng công nghiệp của Anh đã được hoàn thành vào những năm 1850, tốc độ xây dựng đường sắt, cảng và các cơ sở khác chậm lại, tạo ra sự dư thừa các kỹ sư ở Anh. Vì cần việc làm nên nhiều người chọn di cư đến lục địa, sau đó đến các nước thuộc địa của Anh và các vùng đất nước ngoài như Canada, Ấn Độ, Australia, Nam Phi và Nam Mỹ. Các nhà sản xuất máy móc, thiết bị cũng chuyển sang thị trường nước ngoài. Đối với các nhà thầu đường sắt Anh, theo thông lệ, một đơn đặt hàng ở nước ngoài bảo đảm tất cả các thiết bị và vật liệu cần thiết, như đường ray xe lửa và đầu máy xe lửa, thuê các nhà thầu phụ và một nhóm công nhân lành nghề trong nước, sau đó đi cùng họ đến quốc gia đó. Năm 1857, một nhóm gồm 160 người Anh đã tới Argentina để xây dựng tuyến đường sắt. Một đội tương tự đã đến Nhật Bản 13 năm sau để đặt tuyến đường sắt đầu tiên giữa Shimbashi và Yokohama.

Như đã nói ở trên, chuyển giao công nghệ không phải là mục đích chính của các dự án chìa khóa trao tay, nhưng phương pháp này đã cung cấp một nền tảng đào tạo tốt cho người lao động Nhật Bản. Nó thúc đẩy năng lực chuyên môn của các nhà vận hành máy, điều khiển động cơ hơi nước, thép và điện. Họ thường

chuyển từ các doanh nghiệp nhà nước sang khu vực tư nhân hoặc thành lập các nhà máy của riêng họ, truyền bá công nghệ phương Tây mà họ có được và góp phần tạo ra các doanh nghiệp Nhật Bản với kiến thức quản lý hiện đại từ những năm 1880 trở đi.

Khi sự lãnh hội công nghệ và quản lý tiến bộ của phương Tây, các dự án chìa khóa trao tay được thực hiện bởi các nhóm chuyên gia nước ngoài đã kết thúc trong những năm đầu của thời kỳ Minh Trị. Từ khoảng năm 1875, các doanh nghiệp nhà nước đã ngừng tuyển dụng những đội như vậy và đến năm 1880, các kỹ sư người nước ngoài đã biến mất khỏi tất cả các dự án (trừ một vài nơi vẫn làm việc). Các nhà máy và tiện nghi đã được tạo ra theo hợp đồng quản lý giờ do người Nhật Bản điều hành. Sự thay đổi này một phần xuất phát từ mong muốn mạnh mẽ của Chính phủ Meiji trong việc sử dụng các kỹ sư giỏi trong nước thay thế để không còn phải trả hóa đơn đắt đỏ cho các kỹ sư phương Tây. Nhưng quan trọng hơn là tốc độ mà người lao động Nhật Bản tiếp thu các kỹ năng thực tế mới. Các doanh nghiệp Nhật Bản không cần tiếp tục giúp đỡ nước ngoài để vận hành các thiết bị hiện đại và phức tạp, các thiết bị mà họ mới chỉ nhìn thấy và vận hành trước đó một thập kỷ. Đã có những nhà quản lý và kỹ sư có năng lực của Nhật Bản có thể dễ dàng thay thế người nước ngoài.

5.6. Giáo dục kỹ thuật

Sau khi các cố vấn nước ngoài ra đi, các kỹ sư Nhật Bản đã đảm nhận vai trò nội địa hóa và phổ biến các công nghệ phương Tây tại Nhật Bản. Họ hiểu công nghệ cốt lõi của phương Tây và có thể đưa kiến thức này vào sử dụng trong thực tế. Họ đã thu thập thông tin kỹ thuật mới nhất từ nước ngoài và hướng dẫn các mô hình phù hợp để thực hiện các đơn hàng gửi đến các nhà sản xuất châu Âu và Mỹ. Sau khi một nhà máy được xây dựng, họ giám sát hoạt động

của nó. Sự chuyển giao suôn sẻ các công nghệ phương Tây đã giúp Nhật Bản đào tạo một số lượng lớn các kỹ sư Nhật Bản đạt tiêu chuẩn đặc biệt cao trong một thời gian ngắn, một kỳ tích mà ít quốc gia đi sau nào có thể thực hiện được. Ngoài các dự án chìa khóa trao tay, hoạt động đào tạo kỹ thuật cũng được thực hiện bằng cách gửi sinh viên ra nước ngoài cũng như thành lập các tổ chức trong nước phục vụ giáo dục và đào tạo kỹ thuật cao.

Các kỹ sư ban đầu đã nghiên cứu công nghệ phương Tây trước khi một hệ thống giáo dục kỹ thuật và đại học chính thức được thành lập. Chúng có thể được chia thành 03 nhóm. Nhóm đầu tiên, có những học giả người Hà Lan từ cuối thời Edo đã dựa vào sách và tạp chí kỹ thuật. Họ làm việc cho các cơ sở kiểu phương Tây thuộc sở hữu của Chính phủ Edo hoặc nhiều tổ chức khác nhau, và sau đó làm kỹ sư cho Chính phủ Meiji. Oshima Takato, người đã xây dựng lò cao đầu tiên ở Nhật Bản; Takeda Ayasaburo, người đã xây dựng pháo đài hình ngôi sao ở Hakodate; và Utsunomiya Saburo, trở thành nhà sản xuất xi măng đầu tiên của Nhật Bản.

Nhóm thứ hai, có những sinh viên tốt nghiệp từ các trường kỹ thuật được quản lý và giảng dạy bởi người nước ngoài. Họ bao gồm Trung tâm Huấn luyện hải quân Nagasaki (1855), Trường Đóng tàu Yokosuka (1870), Trường Cao đẳng Kỹ thuật dịch vụ điện báo (1871), Viện Nghiên cứu Hàng hải của Học viện Hải quân Hoàng gia (1873) và Trung tâm Đào tạo kỹ thuật đường sắt (1877). Các tổ chức này được dạy bằng tiếng nước ngoài, thường là tiếng Anh và đôi khi là người Đức, truyền đạt kiến thức cần thiết để thực hiện các chức năng được giao để người lao động có thể điều hành doanh nghiệp sau khi quản lý người nước ngoài rời đi. Các sinh viên tốt nghiệp sau đó làm việc như một quản đốc hoặc kỹ thuật viên cơ sở trong quân đội Nhật Bản, dịch vụ điện báo, đường sắt và đóng tàu. Ví dụ, vào năm 1878-1880, sinh viên tốt

nghiệp từ Trung tâm Đào tạo kỹ thuật đường sắt đã giám sát và hoàn thành thành công việc xây dựng tuyến đường sắt từ Kyoto và Otsu, bao gồm đường hầm xuyên qua núi Osaka.

Nhóm thứ ba gồm các kỹ sư Nhật Bản đầu tiên là những người được Chính phủ cử đi học ở nước ngoài. Bộ Giáo dục và quân đội đã chọn ra những sinh viên tốt nghiệp loại giỏi nhất từ các tổ chức giáo dục hoặc đào tạo để tiếp tục đi du học. Họ đã chứng tỏ là những sinh viên cực kỳ giỏi và chăm chỉ dù thu nhập nhận được từ Chính phủ tương đối thấp. Trở về Nhật Bản, họ làm việc như các chuyên gia kỹ thuật cao cấp cho các bộ của Chính phủ hoặc cho khu vực tư nhân. Các sinh viên nước ngoài đầu tiên là 07 người đàn ông được Chính phủ Nhật Bản gửi đến Hà Lan để học điều hướng quân sự vào năm 1862. Hải quân sau đó đã gửi nhiều học viên ra nước ngoài từ Trường Đóng tàu Yokosuka và Học viện Hải quân để học đóng tàu và chế tạo vũ khí. Cũng có một số người đã chọn giáo dục nước ngoài bằng tự túc chi phí và thậm chí những người khác đã ra nước ngoài mà không cần có sự cho phép của Chính phủ.

Đến cuối những năm 1880, Chính phủ đã cử khoảng 80 sinh viên ra nước ngoài để được đào tạo thành kỹ sư. Trong số này, 21 người nghiên cứu về đóng tàu, 17 người kỹ thuật cơ khí, 13 người kỹ thuật dân dụng, 10 người khai thác và luyện kim, 6 người chế tạo vũ khí và 4 người nghiên cứu hóa học. Theo dự định, 28 người được gửi đến Vương quốc Anh, 20 người đến Mỹ, 14 người đến Pháp, 9 người đến Đức và 8 người đến Hà Lan (Uchida, 1990). Họ không chỉ tham gia các khóa học chính thức tại các trường đại học mà còn đến các trường kỹ thuật nổi tiếng, được đào tạo tại chỗ tại các nhà máy hoặc có những khóa học riêng để mở rộng kiến thức.

Không có nhiều trường đại học phương Tây tại thời điểm đó cung cấp giáo dục kỹ thuật. Ở Anh, chỉ có các trường đại học ở

Scotland và London có ngành kỹ thuật cơ khí và dân dụng trước những năm 1840. Theo thông lệ, khi một kỹ sư người Anh được đào tạo tại chỗ, đầu tiên họ sẽ làm việc như một người học việc và sau đó là một trợ lý. Nhiều kỹ sư người Anh di cư ra nước ngoài đã được đào tạo theo cách này. Ở Pháp, có một số tổ chức kỹ thuật đáng chú ý như École Polytechnique, École d'Application và École Centrale. Ở Đức, mỗi bang tự hào có một số trường kỹ thuật và dạy nghề, bao gồm cả trường khai thác mỏ Freiberg được thành lập vào năm 1765. Ở Mỹ, cho đến nửa đầu thế kỷ XIX, có rất ít cơ sở giáo dục kỹ thuật. Boston Tech, sau này trở thành Học viện Công nghệ Massachusetts, được thành lập vào những năm 1860, và cùng lúc đó, Đại học Columbia và Đại học Cornell đã cung cấp các khóa học kỹ thuật dân dụng, cơ khí, khai thác mỏ và vật liệu. Tuy nhiên, các tổ chức và khóa học kỹ thuật này vẫn được coi là xếp hạng dưới các trường đại học cho đến cuối thế kỷ XIX. Có thể nói rằng làn sóng sinh viên nước ngoài đầu tiên của Nhật Bản đã được gửi đến các tổ chức phù hợp để tiếp thu kiến thức kỹ thuật thực tế và được đào tạo lớp đầu tiên ngang tầm với các kỹ sư châu Âu và châu Mỹ. Không có gì ngạc nhiên khi họ có thể dễ dàng thay thế người nước ngoài khi trở về Nhật Bản.

Cùng với kỹ thuật, Nhật Bản thúc đẩy mạnh mẽ y học và pháp luật, là những môn học mới. Không giống như Tây Âu, Nhật Bản không coi kỹ thuật là một môn học kém hơn về chất lượng học tập. Việc thành lập sớm các khoa kỹ thuật tại các trường đại học Nhật Bản đã góp phần rất lớn cho sự tiến bộ công nghệ của đất nước. Nhật Bản đã nhập khẩu một cách có chọn lọc nền giáo dục kỹ thuật mới nhất và tốt nhất mà phương Tây đã tạo ra qua một thế kỷ thử nghiệm và sai sót, và kết hợp chúng để có kết quả thực tế tốt nhất. Điều này đã được bắt đầu với việc thành lập Viện Công nghệ (Kobu

Daigakko) vào năm 1871, và các khóa học về khoa học ứng dụng và kỹ thuật dân dụng và cơ khí tại Đại học Khoa học.

Viện Công nghệ do Bộ Công nghiệp thành lập để đào tạo một đội ngũ kỹ sư cho các cơ quan khai thác đường sắt, điện báo và xây dựng¹. Vì Bộ không có chuyên môn kỹ thuật cần thiết, nên đã thuê Henry Dyer, một kỹ sư người Anh, để điều hành Viện theo hợp đồng quản lý. Là giám đốc của Viện, Dyer đã ở vị trí may mắn để có thể thiết kế một chương trình mà ông cho là lý tưởng bằng cách tích hợp lý thuyết và thực hành, một đặc điểm mà giáo dục kỹ thuật Anh còn thiếu. Chương trình 06 năm của Viện bao gồm đào tạo cơ bản về tiếng Anh và toán học trong 2 năm đầu tiên, hướng dẫn lớp học đặc biệt trong 2 năm tiếp theo và thực tập tại các văn phòng khác nhau của Bộ Công nghiệp dưới sự giám sát của các kỹ sư nước ngoài trong 2 năm. Khi tốt nghiệp, các kỹ sư trẻ được kỳ vọng sẽ đảm nhận các vị trí trong Bộ Công nghiệp. Tại Đại học Khoa học, một số lượng nhỏ sinh viên tốt nghiệp tìm được việc làm tại Bộ Nội vụ, Imperial Mint và các cơ sở khác. Ba trường đại học khác được thành lập vào thời Meiji là Kyoto, Tohoku và Kyushu, có một khoa kỹ thuật cho sinh viên ngay từ những năm đầu.

Các khoa kỹ thuật này không được định hướng nghiên cứu mà chỉ dành riêng để truyền tải kiến thức kỹ thuật phương Tây đến đất Nhật Bản. Sách giáo khoa đều là nước ngoài, và nhiều bài giảng và bài kiểm tra cũng được thực hiện bằng tiếng Anh hoặc tiếng Đức. Các tạp chí do Hiệp hội Kỹ thuật Công nghiệp, Cơ khí và Điện

1. Năm 1871, Kogaku Ryo (Trường Kỹ thuật) được thành lập trong Bộ Công nghiệp và được nâng cấp thành trường đại học vào năm 1873. Trường được đổi tên thành Kobu Daigakko vào năm 1877. Nó được sáp nhập với Đại học Khoa học để trở thành Khoa Kỹ thuật của Đại học Hoàng gia Tokyo thuộc Bộ Giáo dục năm 1886.

tử xuất bản cũng dành nhiều trang cho các báo cáo nhiệm vụ ở nước ngoài và trích đoạn từ các tạp chí nước ngoài.

Gottfried Wagener, một kỹ sư người Đức, và Tejima Seiichi, Bộ Giáo dục của Bộ Giáo dục, đã thành lập các trường học để đào tạo các giảng viên công nghiệp cấp trung và giám sát viên nhà máy. Tokyo Shokko Gakko (Trường thợ thủ công Tokyo, sau đổi tên thành Tokyo Kogyo Gakko hay Trường công nghiệp Tokyo) là trường đầu tiên được thành lập vào năm 1881. Trường đã chọn học sinh từ 16 đến 17 tuổi qua các kỳ thi và hồ sơ của trường. Các khóa học đầu tiên được học về kỹ thuật cơ khí và kỹ thuật hóa học với các môn học khác được thêm vào sau đó. Trong những năm đầu, các khóa học đặc biệt cũng được dạy về cách thức các công nghệ phương Tây nên thích nghi để nâng cấp các ngành công nghiệp bản địa của Nhật Bản như dệt may, gốm sứ và sản xuất bia. Không giống như Viện Công nghệ, tất cả những giảng viên đều là người Nhật trừ Wagener, người dạy gốm sứ và làm thủy tinh. Trường ban đầu phải đối mặt với các vấn đề tài chính nhưng những vấn đề này đã được khắc phục vào khoảng năm 1890 khi Tejima đảm nhận vai trò quản lý. Năm 1897, theo Đạo luật trường kỹ thuật, nó được chính thức công nhận là trường trung học công nghiệp. Tokyo Kogyo Gakko trở thành học viện hàng đầu Nhật Bản về đào tạo giảng viên công nghiệp, quản lý nhà máy, kỹ sư và doanh nhân. Khi khuôn viên của trường ở trung tâm Tokyo bị trận động đất lớn Kanto phá hủy năm 1923, ngôi trường đã chuyển đến Okayama nơi có Học viện Công nghệ Tokyo ngày nay.

Ngoài khuôn viên Tokyo, các trường công nghiệp được hình thành ở Osaka (1901), Kyoto (1902), Nagoya (1905), Kumamoto (1906), Sendai (1906), Yonezawa (1910) và Akita (chỉ có khóa học về khai thác mỏ, 1910), tổng cộng có 8 trường học tính đến cuối thời kỳ Minh Trị. Sau đó, 23 trường công nghiệp đã được mở vào

những năm 1940. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, hầu hết trong số họ đã được chuyển đổi sang các khoa kỹ thuật của các trường đại học quốc gia, và nhiều trường công nghiệp tư nhân cũng được thành lập. Đào tạo tại các trường công nghiệp bị giới hạn ở phạm vi hẹp hơn so với các khoa kỹ thuật tại các trường đại học, nhưng chất lượng sinh viên cao. Họ thu hút những sinh viên giỏi nhưng không đủ khả năng theo học một trường đại học. Trong khi sinh viên tốt nghiệp đại học thường đảm nhận các vị trí chính thức hoặc học thuật, sinh viên tốt nghiệp trường công nghiệp đã đi học và trở thành kỹ sư cốt lõi.

Bảng 5.1 cho thấy số lượng kỹ sư Nhật Bản theo loại hình giáo dục từ năm 1880 đến năm 1920. Vào đầu thời kỳ Minh Trị, số lượng kỹ sư ít hơn 100, điều này gây ra sự thiếu hụt nghiêm trọng các chuyên gia và áp dụng các công nghệ phương Tây. Sau đó, các kỹ sư có trình độ đại học và tốt nghiệp trường công nghiệp tăng nhanh về số lượng. Bước sang thế kỷ mới, các kỹ sư làm việc trong khu vực tư nhân đông hơn những người trong Chính phủ.

Phân phối ngành kỹ sư cho biết về các ngành công nghiệp hàng đầu của thời kỳ Minh Trị. Vào cuối thời kỳ Minh Trị năm 1911, trong số tất cả các kỹ sư làm việc trong khu vực tư nhân 513 người (18,0%) làm trong lĩnh vực khai thác, 300 người (10,6%) làm trong ngành dệt may, 250 người (8,8%) là trong ngành đóng tàu, 231 người (8,1%) làm trong ngành năng lượng và khí đốt, 186 người (6,5%) trong thương mại, 149 người (5,2%) trong ngành đường sắt và chế biến thực phẩm, 106 người (3,7%) làm trong ngành máy móc nói chung và 104 người (3,7%) làm trong máy móc điện.

Đáng chú ý là lĩnh vực thương mại cũng sử dụng các kỹ sư. Trong thời kỳ Minh Trị, sogo shosha hoặc các nhà giao dịch tổng

hợp như Mitsui, Okura và Takada đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển giao công nghệ cho khách hàng doanh nghiệp Nhật Bản. Họ đã thực hiện các chuyến đi nước ngoài, thành lập các chi nhánh ở nước ngoài, thu thập thông tin kỹ thuật từ các tạp chí học thuật, giúp khách hàng của họ lựa chọn công nghệ và nhà sản xuất nước ngoài phù hợp và hỗ trợ đặt hàng, vận chuyển, lắp đặt và vận hành thiết bị. Họ cũng làm trung gian cho các thỏa thuận hợp tác kỹ thuật giữa Nhật Bản và nước ngoài, như được giải thích trong Mục 5.7. Để thực hiện các vai trò này, các nhà giao dịch nói chung cần nhiều kỹ sư công nghiệp.

Bảng 5.1. Số lượng kỹ sư Nhật Bản theo loại hình giáo dục

Người sử dụng lao động	Danh mục kỹ sư	1880	1890	1900	1910	1920
Các bộ và cơ quan chính phủ	Kỹ sư ở đầu thời kỳ Minh Trị	61	72	-	-	-
	Tốt nghiệp đại học	25	183	474	1.075	1.795
	Tốt nghiệp các trường công nghiệp	-	45	263	1.160	1.999
	Tổng	86	300	737	2.235	3.794
Các doanh nghiệp tư nhân	Kỹ sư ở đầu thời kỳ Minh Trị	-	17	54	34	-
	Tốt nghiệp đại học	-	131	385	846	3.230
	Tốt nghiệp các trường công nghiệp	-	34	389	1.963	7.136
	Tổng	-	182	828	2.843	10.368
TỔNG	Kỹ sư ở đầu thời kỳ Minh Trị	61	89	54	34	-
	Tốt nghiệp đại học	25	314	859	1.921	5.025
	Tốt nghiệp các trường công nghiệp	-	79	652	3.123	9.137
	Tổng	86	482	1.565	5.078	14.162

Nguồn: Uchida (1990), tr.281.

5.7. Nhập khẩu máy móc và quan hệ đối tác nước ngoài

Từ giữa đến cuối thời kỳ Minh Trị, Nhật Bản bắt đầu đẩy mạnh chuyển giao công nghệ bằng cách học tập từ máy móc nhập khẩu cũng như thông qua các thỏa thuận hợp tác kỹ thuật. Với số lượng

kỹ sư Nhật Bản ngày càng tăng, các doanh nghiệp do Nhật Bản sở hữu và điều hành chỉ có thể tiếp thu các công nghệ nước ngoài với mục tiêu cụ thể. Một số ví dụ cụ thể được đưa ra dưới đây.

Để thiết lập một mạng điện thoại quốc gia, các kỹ sư của Bộ Công đồng, bao gồm Oi Saitaro, tốt nghiệp Học viện Công nghệ, đã thu thập thông tin kỹ thuật có sẵn từ Vương quốc Anh, Mỹ và Đức để so sánh hệ thống điện thoại của họ, đàm phán với các nhà sản xuất thiết bị điện thoại nước ngoài và chọn loại hệ thống phù hợp với Nhật Bản. Thiết bị tiên tiến phải được nhập khẩu, nhưng các kỹ sư và công nhân Nhật Bản đã đặt dây chuyền và quản lý hoạt động mà không cần bất kỳ sự trợ giúp nào của nước ngoài. Khi so sánh với việc giới thiệu các dịch vụ điện báo thông qua hợp đồng chìa khóa trao tay ở giai đoạn đầu của thời kỳ Minh Trị, năng lực tiếp nhận công nghệ nước ngoài đã được cải thiện đáng kể.

Trong hải quân, các kỹ sư ở đầu thời kỳ Minh Trị được đào tạo ở Anh và Pháp, cũng như các kỹ sư đóng tàu và vũ khí tốt nghiệp các trường kỹ thuật hải quân, cũng tương tự như vậy. Trong suốt thời kỳ Meiji, các tàu chiến chủ yếu được nhập khẩu chủ yếu từ Vương quốc Anh, với các kỹ sư đóng tàu và vũ khí của Nhật Bản đi du lịch tới Anh với tư cách quan sát viên trong khi các tàu chiến tối tân được chế tạo và săn sàng giao hàng. Điều này mang đến cho họ cơ hội để tìm hiểu về thiết kế và xây dựng tàu từ hải quân và xưởng đóng tàu của Anh. Kiến thức của họ đã được chứng minh là vô giá đối với việc sản xuất vũ khí và tàu hỗ trợ trong nước của các kho vũ khí của hải quân Nhật Bản. Theo thời gian, Nhật Bản có được năng lực để đóng các tàu chính. Các nhà máy đóng tàu tư nhân như Mitsubishi, Kawasaki, Osaka Steel Works, và Ishikawajima cũng dần dần cải thiện khả năng chế tạo tàu vỏ thép bằng cách nhập khẩu máy móc và thiết bị. Các doanh nghiệp này dựa vào nguyên liệu thép và các thành phần không

thể sản xuất trong nước nhập khẩu từ nước ngoài. Đôi khi họ cũng mua các thiết kế từ Anh (Arisawa và cộng sự, 1994).

Trong ngành dệt may, Chính phủ đã nhập 10 bộ máy kéo sợi bông, mỗi bộ được trang bị 2.000 cọc sợi, từ Vương quốc Anh. Sau khi cài đặt và thử nghiệm chạy thiết bị tại các nhà máy thuộc sở hữu nhà nước ở tỉnh Aichi, Chính phủ chuyển giao cho khu vực tư nhân dưới dạng 10 nhà máy bông riêng biệt. Các kỹ sư và kỹ thuật viên của Bộ Nông nghiệp và Thương mại đã hỗ trợ thương mại hóa các nhà máy này. Sinh viên tốt nghiệp của Viện Công nghệ, làm việc như các kỹ sư bậc thầy, xây dựng và quản lý Owaribo và Miebo, hai nhà máy thống trị thời kỳ đầu. Trong giai đoạn tiếp theo, các nhà máy bông tư nhân quy mô lớn của Osaka, Amagasaki và Kanebo đã được xây dựng. Các kỹ sư có trình độ đại học đã thiết kế kế hoạch nhà máy và đến Vương quốc Anh để mua máy móc và có được các kỹ năng và công nghệ thực tế cần thiết (Hanai, 2000).

Như những ví dụ này minh họa, chuyển giao công nghệ từ giữa thời kỳ Minh Trị trở đi diễn ra chủ yếu thông qua việc nhập khẩu máy móc và mua lại bí quyết đi kèm với máy móc đó. Như Bảng 5.2 cho thấy, nhập khẩu máy móc tăng đáng kể trong suốt thời kỳ Minh Trị. Cũng cần lưu ý rằng máy móc nước ngoài vào Nhật Bản với mức thuế thấp nhất là 5% theo các hiệp ước thương mại “bất bình đẳng” cho đến khi Nhật Bản giành lại quyền thuế quan vào năm 1911.

Bên cạnh nhập khẩu máy móc, sản xuất máy móc trong nước cũng đã xuất hiện. Không có gì đáng ngạc nhiên khi máy móc của Nhật Bản thời kỳ Minh Trị kém hơn về chất lượng so với phương Tây. Hơn nữa, trong thiết kế, gần như tất cả các máy móc được sản xuất tại Nhật Bản đều là bản sao của hàng nhập khẩu. Theo cách này, các nhà sản xuất Nhật Bản đã tiếp thu công nghệ một cách

khó khăn, dần dần, và thông qua thử nghiệm và sai sót, dẫn đến một số trường hợp sản xuất trong nước thương mại.

Bảng 5.2. Nhập khẩu máy móc trong thời kỳ Minh Trị

Đơn vị tính: 1.000 yên

	1878- 1882	1883- 1887	1888- 1892	1893- 1897	1898- 1902	1903- 1907	1908- 1912
Thiết bị viễn thông và điện thoại	11,8	19,3	35,8	43,1	65,1	113,5	78,0
Toa xe ngành đường sắt	-	29,0	355,8	518,5	1.045,6	1.771,7	2.336,0
Đầu máy xe lửa	-	72,2	408,2	1.505,4	1.963,5	1.705,8	1.156,8
Tàu thủy chạy bằng hơi nước	81,9	718,5	841,7	4.744,5	3.562,2	4.692,1	2.215,6
Động cơ hơi nước	-	81,7	329,1	586,2	759,8	1.208,8	797,2
Động cơ đốt trong	-	-	-	-	102,5	262,2	873,9
Máy phát điện và động cơ điện	-	-	-	-	322,6	1.546,0	2.275,4
Công cụ máy móc	-	3,0	4,5	106,1	649,1	2.404,2	2.687,9
Máy xe sợi	-	71,9	784,5	3.012,1	1.330,3	1.840,8	3.608,0
Thân máí chèo	-	25,6	99,0	206,1	199,8	391,5	1.060,8
Tổng	1.219,2	12.066,4	5.755,0	16.427,7	19.145,1	30.354,8	37.381,6

Ghi chú: Nhập khẩu động cơ hơi nước trong giai đoạn 1883-1887 không bao gồm giá trị của năm 1883.

Nguồn: Nihon Boeki Seiran (Thống kê thương mại quốc tế của Nhật Bản), Tokyo Keizai Shimposha (1935).

Những ngày đầu sản xuất thiết bị điện cũng là các ví dụ minh chứng. Công ty Tokyo Light, một nhà phân phối máy móc điện

nhập khẩu, đã cố gắng khuyến khích sản xuất máy phát điện và bóng đèn trong nước mà họ đang mua. Nhà máy Năng lượng điện Senju của Công ty đã thử mua máy phát điện từ Nhà máy đóng tàu Ishikawajima được thiết kế và sao chép từ một danh mục dưới sự giám sát của một chuyên gia nào đó. Tương tự, Miyoshi Electric Machine, doanh nghiệp tiên phong về máy móc điện, đã cung cấp máy phát điện cho Công ty Kobe Light và động cơ xe điện cho thành phố Kyoto. Trong cả hai trường hợp, các sản phẩm đã bị trả lại khi bị lỗi. Thông qua những thất bại như vậy, các ngành công nghiệp Nhật Bản đã học được rằng, họ không thể dựa vào sản xuất bản sao nghiệp dư và công nghệ phương Tây, mà phải được tiếp thu một cách có hệ thống hơn với sản xuất thử nghiệm lặp đi lặp lại cho đến khi nó được nội hóa thành công.

Từ những năm 1900, các thỏa thuận hợp tác kỹ thuật đã đưa ra một cách thức mới để chuyển giao công nghệ tương đối mới từ các doanh nghiệp nước ngoài lớn có quốc tịch khác nhau. Trong một số trường hợp, chẳng hạn như Japan Steel Works, Nippon Electric Company (NEC), Tokyo Electric và Shibaura Engineering Works, những hợp đồng này bao gồm thành lập doanh nghiệp cổ phần giữa chủ sở hữu Nhật Bản và doanh nghiệp nước ngoài.

Chúng ta hãy xem xét trường hợp của công nghệ tuabin hơi nước. Đây là một công nghệ mới được phát minh vào năm 1884 bởi Charles Parsons ở Vương quốc Anh. Trong vòng một thập kỷ, công nghệ này đã lan sang các động cơ tàu và nhà máy nhiệt điện trên khắp phương Tây. Trong khi đó, xưởng hải quân Nhật Bản và các nhà máy đóng tàu tư nhân đang sản xuất động cơ hơi nước và nồi hơi của riêng họ. Năm 1905, hải quân Nhật Bản biết rằng hải quân Anh đã lên kế hoạch áp dụng tuabin hơi nước trong các tàu chính của họ để tăng tốc độ. Tin tức này đã thúc đẩy hải quân Nhật Bản nhập khẩu tuabin của Curtis từ Mỹ và lắp đặt chúng trên Ibuki

và Aki là các thiết giáp đang được chế tạo vào thời điểm đó. Hải quân cũng đã mua bằng sáng chế cho công nghệ tuabin từ Curtis và khuyến khích Nhà máy đóng tàu Mitsubishi mua bằng sáng chế của Nhật Bản cho tuabin của Parson. Sau đó, Mitsubishi và hải quân Nhật Bản đã bắt đầu sản xuất tuabin riêng cho các tàu trong tương lai trong khi tiếp tục nhập tuabin cho tàu đang được xây dựng. Đây là một cách chuyển giao công nghệ phức tạp kết hợp học tập từ các sản phẩm nhập khẩu, quyền thực thi bằng sáng chế và sản xuất bản sao.

Chế tạo thép là một lĩnh vực mà Bộ Công nghiệp có chuyển giao công nghệ trong những năm 1870 và 1880. Các công trình thép thuộc sở hữu nhà nước tại Kamaishi Iron Mines (sau đó được tư nhân hóa) đã sản xuất gang và thép với sự hỗ trợ của các kỹ sư nước ngoài thuê, nhưng chất lượng không đạt tiêu chuẩn như mong đợi. Vào thời điểm đó, Mỹ và Đức đã cải tiến công nghệ rất nhiều với lò nung mỏ và lò oxy cơ bản cho phép xây dựng các nhà máy tích hợp lớn kết hợp các quy trình luyện gang, luyện thép và cán. Một kiến nghị mạnh mẽ từ quân đội Nhật Bản đã thúc giục Chính phủ nhập khẩu một bộ hoàn chỉnh các nhà máy thép tích hợp. Năm 1901, Yawata Ironworks thuộc sở hữu nhà nước, với công nghệ từ doanh nghiệp Gutehoffnungshütte của Đức, đã được xây dựng. Đây là một hợp đồng chìa khóa trao tay bao gồm thiết kế nhà máy thương mại, máy móc và thiết bị nhập khẩu, và cung cấp các kỹ sư và kỹ thuật viên người Đức. Tuy nhiên, không giống như các chương trình chìa khóa trao tay trong thời kỳ đầu Meiji, các kỹ sư luyện kim là người Nhật Bản. Hơn nữa, phía Nhật Bản đã chọn địa điểm nhà máy và loại công nghệ sẽ được áp dụng và đưa ra quyết định mua nguyên liệu thô từ Trung Quốc. Khi các hoạt động ban đầu sử dụng công nghệ Đức thất bại, chính các kỹ sư Nhật Bản

đã điều chỉnh công nghệ theo điều kiện địa phương và cho phép nhà máy hoạt động thành công (Suzuki, 2000).

Việc thành lập vào năm 1907 của Japan Steel Works, một doanh nghiệp cổ phần thuộc sở hữu của Mitsui và hai doanh nghiệp của Anh, Armstrong và Vickers, cũng bắt nguồn từ một yêu cầu của quân đội Nhật Bản về sản xuất xe bọc thép giáp và súng cối nòng lớn cho các tàu dẫn đầu. Trong trường hợp này, thiết bị và bí quyết hoàn toàn thuộc về người Anh, nhưng các kỹ sư và công nhân lành nghề của Nhật Bản, những người chủ yếu đến từ các nhà máy sản xuất đạn dược của hải quân, đã nhanh chóng học tập và đồng hóa công nghệ được chuyển giao.

Trong mốc điện, ba hoàn cảnh lịch sử sau đây đã dẫn đến việc thành lập các liên doanh với các doanh nghiệp Mỹ. Về phía Nhật Bản, việc sửa đổi các hiệp ước thương mại với phương Tây vào khoảng năm 1900, dựa trên nguyên tắc đổi xử bình đẳng của các công dân trong và ngoài nước, cho phép đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Nhật Bản lần đầu tiên. Hơn nữa, vì luật pháp Nhật Bản đã sửa đổi đảm bảo quyền sáng chế của người nước ngoài, các nhà sản xuất Nhật Bản không còn được phép sao chép miễn phí để sản xuất hàng hóa nhập khẩu mới nhất. Về phía Mỹ, các nhà sản xuất thiết bị điện hàng đầu đã áp dụng chiến lược sản xuất các sản phẩm mới tại các doanh nghiệp con ở nước ngoài.

Năm 1896, Chính phủ Nhật Bản đã quyết định áp dụng hệ thống Điện thoại và Điện báo Hoa Kỳ (AT&T) theo Kế hoạch Quốc gia đầu tiên để mở rộng điện thoại. Khi Chính phủ dự định sản xuất thiết bị điện thoại trong nước, Western Electric, doanh nghiệp sản xuất của AT&T đã thành lập một liên doanh tại Nhật Bản bằng cách mua lại cổ phần của Oki Electric Industry. Tuy nhiên, các cuộc đàm phán với Oki đã thất bại, khiến Western

Electric thành lập Doanh nghiệp Điện lực Nippon (Nippon Electric Company - NEC) vào năm 1899, nắm giữ 54% cổ phần. NEC là doanh nghiệp con đầu tiên của một doanh nghiệp nước ngoài tại Nhật Bản. Western Electric và NEC bị ràng buộc bởi một thỏa thuận hợp tác kỹ thuật đã trao cho NEC quyền của cơ quan duy nhất tại Nhật Bản và độc quyền về quyền thực thi lại bằng sáng chế trong tương lai. Western Electric cung cấp hướng dẫn kỹ thuật cho NEC, doanh nghiệp sau đó đã trả khoảng 2% doanh thu bán hàng. NEC ban đầu phân phối điện thoại nhập khẩu, sau đó xây dựng một nhà máy sản xuất với thiết kế và thiết bị nhập khẩu từ Western Electric, và sản xuất điện thoại bằng cách sử dụng vật liệu và quy trình đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế dưới sự giám sát của một quản đốc người Mỹ. Tất cả các tài liệu nội bộ được viết bằng tiếng Anh. Do đó, các sản phẩm và phương pháp sản xuất của NEC giống hệt như ở Mỹ.

Năm 1905, General Electric (GE), một đại gia khác của Mỹ, đã ký kết thỏa thuận hợp tác kỹ thuật với Tokyo Electric, tương tự như thỏa thuận giữa Western Electric và NEC, với General Electric mua 51% cổ phần của Tokyo Electric. Doanh nghiệp đã phát triển từ Hakunetsusha, một nhà sản xuất bóng đèn được thành lập vào năm 1890. Vì doanh nghiệp không thể thiết lập công nghệ sản xuất khả thi hoặc cạnh tranh với bóng đèn nhập khẩu từ Đức, họ đã tìm kiếm sự hỗ trợ quản lý từ General Electric, một doanh nghiệp hàng đầu thế giới trong ngành. Chính sách General Electric cho phép các doanh nghiệp con của mình sản xuất bóng đèn theo bằng sáng chế của riêng họ là một lý do khác khiến Tokyo Electric chọn General Electric làm đối tác kinh doanh. Thiết bị và vật liệu được nhập khẩu từ General Electric, và các kỹ sư Mỹ đã đến Nhật Bản để dạy phương pháp sản xuất. Các kỹ sư của Tokyo Electric được đào tạo tốt và có thể nhanh chóng làm chủ bất kỳ công nghệ tiền tuyến nào

do General Electric phát triển. Không giống như NEC mới thành lập, Tokyo Electric là một doanh nghiệp hiện nay được GE mua lại như một nhà máy ở nước ngoài. Nhưng phương pháp chuyển giao công nghệ khá giống nhau trong cả hai trường hợp.

Tuy nhiên, sự hợp tác kinh doanh giữa General Electric và Shibaura Engineering Works vào năm 1907 khác với hai trường hợp trên. GE chỉ mua 24% cổ phần của Shibaura, trong khi phần còn lại do Mitsui nắm giữ. Hỗ trợ kỹ thuật được cung cấp thông qua các thỏa thuận cấp phép bằng sáng chế, bổ sung bằng cách chia sẻ kết quả R&D, trao đổi kỹ sư và truy cập vào bản thiết kế cho thiết bị sản xuất. Đổi lại, Shibaura trả tiền bản quyền lên tới 1% doanh thu bán hàng. Mitsui đã lựa chọn cách thức hợp tác kỹ thuật này để bắt kịp những tiến bộ công nghệ nhanh chóng ở nước ngoài dưới sự ràng buộc của Công ước bằng sáng chế phổ quát hiện đang bảo vệ các bằng sáng chế của các nhà sản xuất nước ngoài tại Nhật Bản. Thông qua sự hợp tác này, Shibaura đã có thể thiết kế các thiết bị điện cao cấp bằng cách thực hiện các quyền của mình đối với bằng sáng chế General Electric và có được thông tin kỹ thuật mới thông qua trao đổi kỹ sư. Nhưng điều này không mang lại cho Shibaura một bước nhảy vọt về công nghệ, không giống như các trường hợp của NEC và Tokyo Electric. Công nghệ GE đã được thêm vào công nghệ hiện có của Shibaura. Đây là một trường hợp về một thỏa thuận cấp phép bằng sáng chế được bổ sung bởi một hợp đồng mua bán máy móc và bí quyết.

Những trường hợp này cung cấp các ví dụ về cách thức các công nghệ phương Tây mới nhất được chuyển giao đến Nhật Bản vào cuối thời đại Meiji. Việc các thỏa thuận hợp tác kỹ thuật có đòi hỏi mua lại cổ phần chi phối của người nước ngoài hay không còn phụ thuộc phần lớn vào chiến lược của doanh nghiệp ở phía nước ngoài. Một số chuyển giao công nghệ là chọn lọc và một phần trong

khi một số khác được hướng dẫn người nước ngoài ở một vài khía cạnh. Các hoạt động này có thể trông giống như sự lặp lại của việc mua bán công nghệ phương Tây được thực hiện vào đầu thời kỳ Minh Trị, nhưng có những khác biệt quan trọng. Đầu tiên, vào cuối thời kỳ Minh Trị, Nhật Bản đã nhập khẩu các công nghệ lõi được phát triển và áp dụng ở phương Tây thay vì mua các công nghệ phổ biến như đầu thời kỳ Minh Trị. Thứ hai, sự tồn tại của các kỹ sư và kỹ thuật viên trong nước cho phép Nhật Bản đi đầu trong việc lựa chọn, điều chỉnh và tiếp thu công nghệ nhập khẩu.

Tài liệu tham khảo

Arisawa, Hiromi, Kazuo Yamaguchi, Kazuma Hattori et al. (eds) (1994): *Nihon sangyoshi 1 (History of Japanese Industries, Vol. 1)*. Nikkei Bunko: Nihon Keizai Shimbunsha.

Banno, Junji and Kenichi Ohno (2010): 'The Flexible Structure of Politics in Meiji Japan.' Developmental Leadership Program Research Paper No. 07, April.

Banno, Junji and Kenichi Ohno (2013): *Meiji ishin 1858-1881 (Meiji Restoration 1858-1881)*. Tokyo: Kodansha Shinsho.

Hanai, Shunsuke (2000): 'Keikogyo no shihon chikuseki' ('Capital Accumulation of Light Manufacturing'), in K. Ishii, A. Hara, and H. Takeda (eds): *Nihon keizaishi 2: sangyo kakumeiki (Japanese Economic History 2: Period of Industrial Revolution)*. Tokyo: University of Tokyo Press, pp. 111-89.

Hara, Akira (1999): *Nihon keizaishi (Economic History of Japan)*. Revised edition. Tokyo: University of the Air Press.

Kasuya, Makoto (2000): 'Kindai kigyo no ishoku to teichaku' ('Introduction and Internalization of Modern Industries'), in K. Ishii, A. Hara, and H. Takeda (eds): *Nihon keizaishi 1: bakumatsu ishinki (Japanese Economic History 1: End of Bakufu and Meiji Restoration)*. Tokyo: University of Tokyo Press, pp. 103-52.

Maegawa, Keiji (1998): 'The Continuity of Cultures and Civilization: An Introduction to the Concept of Translative Adaptation', in Kenichi Ohno and Izumi Ohno (eds): *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*. London: Routledge, pp. 166-76.

Minami, Ryoshin (1986): *The Economic Development of Japan: A Quantitative Study*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nakamura, Takafusa (ed.) (1997): *Nihon no keizai hatten to zairai sangyo (Japanese Economic Development and Indigenous Industries)*. Tokyo: Yamakawa Shuppansha.

Odaka, Konosuke (2000): *Shokunin no sekai, kojo no sekai, shinban (The World of Craftsmen and the World of Factories, new edition)*. Tokyo: NTT Publishing.

Ohno, Kenichi (2013): *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*. London: Routledge.

Ohno, Kenichi (2018): *The History of Japanese Economic Development: Origins of Private Dynamism and Policy Competence*. London: Routledge.

Reischaur, Edwin O. (1978): *Japan: The Story of a Nation*. Third edition. Clarendon, VT: Tuttle.

Shiba, Ryotaro (1986-96): *Kono kuni no katachi (The Shape of This Nation)*. Historical essays in six volumes. Tokyo: Bunshun Bunko.

Suzuki, Jun (2000): 'Jukogyo kozangyo no shihon chikuseki' ('Capital Accumulation of Heavy Industries and Mining'), in K. Ishii, A. Hara, and H. Takeda (eds): *Nihon keizaishi 2: sangyo kakumeiki (Japanese Economic History 2: Period of Industrial Revolution)*. Tokyo: University of Tokyo Press, pp. 199-256.

Tokutomi, Soho (1889): *Kokumin no tomo (Companion of the People)*, 50: 2 (11 May). Minyusha.

Uchida, Hoshimi (1990): 'Gijutsu iten' ('Technology Transfer'), in N. Shunsaku and T. Abe (eds) *Nihon keizaishi 4: sangyoka no jidai 1 (Japanese Economic History, Vol. 4: The Age of Industrialization 1)*. Tokyo: Iwanami Shoten.

Umesao, Tadao (2003): *An Ecological View of History: Japanese Civilization in the World Context*. Melbourne: Trans Pacific Press.

Umetani, Noboru (1968): *Hired Foreign Advisors*, Vol. 1. Tokyo: Kajima Research Institute Publishing House.

Wittfogel, Karl (1957): *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New Haven, CT: Yale University Press.

6.

BẮT KỊP VÀ HỌC TẬP TẠI ĐÀI LOAN: VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP

Wan-wen Chu

6.1. Giới thiệu

Tăng trưởng kinh tế sau chiến tranh của Đài Loan là một điều phi thường. Thu nhập PPP bình quân đầu người thực tế chỉ là 916 USD năm 1950¹, ít hơn 1/10 so với Mỹ. Năm 2008, thu nhập bình quân đầu người thực tế của Đài Loan đã tăng gấp 22,8 lần và đến năm 2017, nó đã đạt 84% của Mỹ và được xếp hạng thứ 19 trên thế giới về mức GDP bình quân đầu người².

Khi Nhật Bản rút khỏi Đài Loan sau thất bại của đất nước năm 1945, Đài Loan vẫn là một thuộc địa điển hình, chủ yếu xuất khẩu đường và gạo sang thị trường Nhật Bản. Công nghiệp hóa dưới chế độ thực dân còn hạn chế; chủ yếu hỗ trợ các hoạt động quân sự của Nhật Bản và các nhà máy hầu hết thuộc sở hữu và quản lý của người Nhật³. Vào cuối năm 1949, chế độ Quốc dân Đảng ở Trung Quốc đại lục đã bị Đảng Cộng sản Trung Quốc đánh bại và phải rút về Đài Loan. May mắn thay, Đài Loan đã có thể bắt tay vào một con đường công nghiệp hóa bền vững, nhanh chóng giảm sự phụ thuộc vào xuất khẩu chính. Tỷ lệ gạo và đường trong xuất khẩu của

1. Xem Maddison (2010). Đơn vị là đôla quốc tế Geary-Khamis năm 1990.

2. Theo Triển vọng kinh tế thế giới của IMF (tháng 7 năm 2018), GDP bình quân đầu người của Đài Loan là 50.293 USD, khoảng 84% của Mỹ (59.501 USD), vào năm 2017. <http://www.imf.org/external/datamapper/PPPPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>.

3. Để thảo luận về thời kỳ thuộc địa Nhật Bản, xem Ho (1978) và Cumings (1984).

Đài Loan đã giảm từ 74% vào năm 1952 xuống còn 47% vào năm 1960 và chỉ còn 3,2% vào năm 1970¹, cho thấy thành quả của công nghiệp hóa trong 20 năm đầu tiên sau chiến tranh.

Đài Loan quản lý để duy trì tốc độ phát triển nhanh chóng trong suốt những thập kỷ sau chiến tranh, và đã phát triển từ nền kinh tế có thu nhập thấp sang nền kinh tế có thu nhập cao. GDP và GNP bình quân đầu người tăng với tốc độ trung bình hàng năm lần lượt là 9,2% và 6,3% trong 30 năm đầu tiên sau chiến tranh (1951-1980) và 5,7% và 4,9% từ năm 1981 đến năm 2016 (xem Bảng 6.1 và 6.2). Đài Loan phải đổi mới với những thách thức khác nhau trên đường đi, nhưng được tạo điều kiện bởi các chính sách công nghiệp phù hợp và thích ứng, Đài Loan đã xoay sở để thích nghi với môi trường mới và tự biến đổi ở mỗi giai đoạn. Ví dụ, ngành công nghiệp công nghệ cao của Đài Loan đã trở thành nhà sản xuất lớn các sản phẩm công nghệ thông tin và truyền thông trên thế giới trong hai thập kỷ qua².

Bảng 6.1. Các chỉ tiêu kinh tế chính (I), 1951-2016

Năm	Giá trị tăng trưởng trung bình hàng năm					Xuất khẩu	CPI
	GDP thực tế	Dân số	GDP thực tế bình quân đầu người*	Tích lũy tài sản cố định gộp**	Dân số công nghiệp***		
1951-1960	8,1	3,6	4,5	14,1	11,9	22,1	9,8
1961-1970	9,7	3,1	6,8	15,4	16,5	26	3,4
1971-1980	9,8	2	7,7	13,9	13,8	29,5	11,1
1981-1990	7,6	1,4	6,4	7,9	6,2	10	3,1
1991-2000	6,3	0,9	5,1	8,2	5,1	10	2,6
2001-2016	3,3	0,4	3,1	0,8	3,7	4,7	1,0
1951-2016	7	1,7	5,4	9,1	9,1	15,9	4,6

Lưu ý:

* Số liệu bị giám sát bởi lấy chỉ số so sánh năm 2011 làm cơ sở.

1. Xem Chu (2017: 68).

2. Xem Amsden và Chu (2003).

** Số liệu trước năm 1969 bị giảm phát bởi lấy chỉ số so sánh năm 1986 làm cơ sở; số liệu sau đó lấy chỉ số so sánh năm 2011 làm cơ sở.

*** Số liệu năm 1995 về trước không bao gồm khai thác đá.

Nguồn: 1. DGBAS, <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>; <http://61.60.106.109/task/sdb>; <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&ctNode=2857>; 2. CEPD, Taiwan Statistical Data Book, various years. 3. DGBAS, <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&ctNode=2857>.

Chương này sẽ xem xét cách thức và lý do tại sao Đài Loan phát triển kinh tế thành công trong thời kỳ hậu chiến. Từ việc thảo luận về các điều kiện vào đầu thời kỳ hậu chiến, đến việc xem xét các giai đoạn phát triển khác nhau theo trình tự thời gian, từ công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu trong những năm 1950, thông qua thúc đẩy xuất khẩu và nâng cấp trong những năm 1960 và 1970, để tham gia lĩnh vực công nghệ cao từ những năm 1980, và sau đó là tự do hóa và toàn cầu hóa.

Bảng 6.2. Các chỉ tiêu kinh tế chính (II), 1952-2016

Năm	GDP thực tế bình quân đầu người (USD)	Vốn cố định theo % GDP	Nhập khẩu theo % GDP	Cân bằng thương mại (triệu USD)	GDP ngành công nghiệp (%)		
					Nông nghiệp	Công nghiệp	Dịch vụ
1952	213	11,3	8	-71	32,2	19,7	48,1
1960	164	16,6	11,5	-133	28,5	26,9	44,6
1965	229	17	19,4	-106	23,6	30,2	46,2
1970	393	21,7	30,4	-43	15,5	36,8	47,7
1975	978	31,3	39,9	-643	12,7	39,9	47,4
1980	2.385	30,7	52,6	78	7,7	45,7	46,6
1985	3.290	19,5	52,5	10.678	5,7	44,6	49,7
1990	8.124	23,1	44,5	12.639	4	38,9	57
1995	12.918	25,7	46,3	9.330	3,3	33,1	63,5
2000	14.704	24,4	52,2	11.218	2	30,5	67,5
2005	16.051	21,9	61	15.817	1,7	31,3	67,1
2010	18.503	20,7	71,5	23.364	1,6	31,1	67,2
2016	22.540	20,9	62,8	49.753	1,8	35,1	63,1

Nguồn: 1. DGBAS, <http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>; <http://61.60.106.109/task/sdb>; <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9522&ctNode=2857>.

2. CEPD: *Dữ liệu thống kê Đài Loan*, qua các năm.

6.2. Các yếu tố thuận lợi để phát triển

Mặc dù nền kinh tế của Đài Loan bị ảnh hưởng nặng nề bởi chiến tranh, tuy nhiên, có một số yếu tố thuận lợi cho sự phát triển kinh tế trong thời kỳ hậu chiến tranh¹. Nhật Bản đã xây dựng kết cấu hạ tầng hiện đại và đặt nền móng cho quá trình hiện đại hóa tiếp theo. Viện trợ quân sự và kinh tế của Mỹ đã cung cấp hỗ trợ chính trị quan trọng và nhiều nguồn lực cần thiết để ổn định kinh tế và chính trị Đài Loan. Chính quyền Đài Loan đã xây dựng kết cấu hạ tầng để tăng trưởng sau chiến tranh. Điều này tạo ra lý thuyết phát triển, cho rằng Đài Loan cần đóng vai trò tích cực để thay thế cho các cơ chế thị trường phô biến, thuận lợi cho sự phát triển của Đài Loan.

Ôn định nền kinh tế Đài Loan giúp việc thực thi chính sách công nghiệp trở nên khả thi sau năm 1949. Những năm sau chiến tranh gây ra tình trạng lạm phát, chính quyền đã học được vai trò quan trọng để duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô. Một yếu tố quan trọng giúp Đài Loan thành công sớm trong việc thúc đẩy công nghiệp hóa là nhiều người có động lực cao với kinh nghiệm trong hoạch định kinh tế, những người đã xây dựng các tổ chức cần thiết cho chính sách công nghiệp hiệu quả. Đài Loan đã chỉ định Ủy ban Tài nguyên Đài Loan (NRC) để giúp khôi phục sản xuất công nghiệp lớn (đặc biệt là đường Đài Loan và điện Đài Loan)². Một

1. Từ Chu (2017).

2. Đối mặt với mối đe dọa xảy ra của cuộc xâm lược quân sự của Nhật Bản, Đài Loan đã thành lập Ủy ban Tài nguyên Đài Loan vào năm 1935 để xây dựng nguồn cung cấp quân sự và sản xuất công nghiệp liên quan. NRC chịu trách nhiệm sản xuất công nghiệp thời chiến cơ bản, tiếp tục đào tạo nhân lực để chuẩn bị cho việc phục hồi và xây dựng công nghiệp sau chiến tranh. Xem Chu (2017: 172-98).

thiết lập mới về thể chế và chính sách để thúc đẩy công nghiệp hóa xuất hiện một cách hiệu quả.

Hơn nữa, Đài Loan đã may mắn có được “hành lang” thực hành chính sách công nghiệp trong giai đoạn đầu sau chiến tranh. Các lực lượng kinh tế Nhật Bản, với năng suất vượt trội, đã phải rời Đài Loan sau thất bại năm 1945. Tuy nhiên, viện trợ chính trị và quân sự của Mỹ xuất phát từ Chiến tranh Lạnh đã can thiệp vào Đài Loan để thúc đẩy sự phát triển. Viện trợ kinh tế liên kết của Mỹ đã cung cấp ngoại hối quan trọng để hỗ trợ tiền tệ, giảm thiểu hụt ngân sách và ổn định giá cả. Cơ quan viện trợ cũng phối hợp với bộ máy kinh tế địa phương để phân bổ viện trợ của Mỹ trở thành một công cụ chính sách công nghiệp. Tuy nhiên, viện trợ của Mỹ đã đóng vai trò tích cực trong sự phát triển của Đài Loan chỉ vì chính quyền địa phương sử dụng nó đúng cách. Trong trường hợp không phải như vậy, như thường xảy ra ở những nơi khác, viện trợ của Mỹ không nhất thiết tạo ra kết quả thuận lợi.

Khu vực kinh doanh tư nhân như thế nào vào thời điểm đó? Trong thời kỳ thuộc địa, xuất khẩu đường và gạo sang thị trường Nhật Bản đã mang lại sự tăng trưởng ổn định cho kinh tế địa phương, nhưng chính sách thuộc địa đã hạn chế công nghiệp hóa. Một số doanh nhân địa phương tích lũy của cải bằng cách tham gia thương mại. Sau chiến tranh, từ năm 1945 đến năm 1949, các nhà máy nhỏ đã xuất hiện sản xuất hàng tiêu dùng công nghiệp nhẹ. Sau năm 1949, các cải cách ruộng đất được thực hiện bởi chính quyền đã ngăn cản giới thương lưu sống bằng tiền thuê nông nghiệp. Những người dân địa phương không được khuyến khích tham gia vào các ngành công nghiệp hiện đại trong thời kỳ thuộc địa đã tìm thấy môi trường đầu tư

mới lôi cuốn và họ bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi chính sách công nghiệp. Cảm nhận được quyết tâm thúc đẩy công nghiệp hóa, khu vực tư nhân đã đáp ứng bằng cách tìm hiểu và đầu tư vào sản xuất công nghiệp hiện đại.

6.3. Phục hồi kinh tế và thay thế nhập khẩu trong những năm 1950

Công nghiệp hóa sau chiến tranh ở Đài Loan chắc chắn là một sự phát triển do sự quyết tâm của các nhà lãnh đạo, hầu hết các công cụ chính sách thiết yếu được sử dụng để thúc đẩy phát triển kinh tế một cách triệt để¹.

Tuy nhiên, họ phải đối mặt với những bất ổn về chính trị, nhập cư với quy mô lớn, tài chính, cán cân thanh toán liên tục thâm hụt và thường xuyên thiếu hụt về ngoại hối và nguồn nguyên liệu².

Đài Loan cần một lượng lớn nguồn nguyên liệu để khôi phục sự ổn định kinh tế, dựa vào dự trữ vàng đầu tiên và sau đó là viện trợ của Mỹ để thúc đẩy tiền tệ. Từ năm 1950 đến năm 1965, viện trợ kinh tế lên tới khoảng 1,5 tỷ USD, gần bằng tổng thâm hụt cán cân thanh toán³.

Trong một loạt các cải cách về đất đai, những người theo chủ nghĩa dân tộc đã thực hiện chương trình “Land to the Tiller” vào năm 1953. Khoản bồi thường bao gồm một phần cổ phần của 04 doanh nghiệp nhà nước công nghiệp. Để đảm bảo thành công lâu dài của cải cách ruộng đất, Đài Loan đã chú ý đến lĩnh

1. Để thảo luận về các chính sách lớn, xem Amsden (1979), Ho (1978), Wade (1990), Gold (1981) và Chu (2017).

2. Phần này dựa trên Chu (2017: 198-220).

3. Chao (1985: 8).

vực nông nghiệp, đảm bảo cho nông dân cung cấp đầy đủ các đầu vào cần thiết cho sản xuất. Ngoài ra, khu vực công nghiệp mới nổi lên tạo cơ hội cho giới thương lưu phải rời khỏi khu vực nông thôn. Sự gia tăng năng suất và sản lượng nông nghiệp đã giúp đảm bảo nguồn cung lương thực dồi dào cho dân số mở rộng và giữ mức lương công nghiệp thấp. Nó cũng góp phần cải thiện thu nhập.

Hơn nữa, để công nghiệp hóa thành công, Đài Loan cần phải trích xuất thặng dư từ một ngành nông nghiệp rất năng suất. Thực tế là ngành nông nghiệp đã tăng năng suất đáng kể và cải cách ruộng đất đã phân phối lại thu nhập, khiến ngành này có thể chịu gánh nặng tài chính lớn hơn. Những người thuê trước đây, đất mới được mua lại có thể được chuyển thành tài sản vốn hóa trong quá trình hiện đại hóa. Theo một cách nào đó, sự thành công của cải cách ruộng đất bắt đầu một chu kỳ.

Ngoài việc theo đuổi phục hồi kinh tế, trong những năm 1950, Đài Loan đã thúc đẩy công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu do những hạn chế ngoại hối nghiêm trọng. Trong năm 1951-1953, doanh nghiệp đã khởi động ngành công nghiệp mục tiêu chính là dệt bông, bằng cách tự mình gánh chịu hầu hết các rủi ro và trách nhiệm. Một vài ngành công nghiệp khác, bao gồm tiện ích, phân bón và một số nhu yếu phẩm của người tiêu dùng, cũng được nhắm mục tiêu và được ưu tiên phân bổ nguồn lực.

Thay vì mở rộng các khu vực doanh nghiệp nhà nước, Đài Loan đã thúc đẩy doanh nghiệp tư nhân. Mặc dù hầu hết các khoản viện trợ phi nông nghiệp của Mỹ đã hỗ trợ các doanh nghiệp nhà nước lớn, đặc biệt là các tiện ích và giao thông vận tải, một phần quan trọng của nó đã được sử dụng để thúc đẩy các ngành sản

xuất mới, chủ yếu là trong khu vực tư nhân. Ở đây, Đài Loan soạn thảo các kế hoạch đầu tư từ đầu và xử lý tất cả các cách để chuyển giao cho các nhà công nghiệp tư nhân. Do đó, tỷ trọng của các doanh nghiệp tư nhân trong sản xuất sản phẩm, tăng từ 41% năm 1952 lên 70% năm 1966¹.

Mặc dù rút lui về Đài Loan, Tưởng Giới Thạch cuối cùng đã có ý định khôi phục lại đất nước. Nghịch lý này cung cấp ý chí chính trị mạnh mẽ cần thiết để hỗ trợ các dự án phát triển sau chiến tranh. Bộ máy kinh tế được hướng quyền tự chủ lớn trong việc thúc đẩy công nghiệp hóa dưới sự quản lý độc đoán, và con đường công nghiệp hóa vẫn tiếp tục cho đến ngày nay. Mục 6.4 sẽ thảo luận về những thay đổi tiếp theo trong chính sách.

6.4. Cải cách chính sách và bắt đầu tăng trưởng dựa vào xuất khẩu năm 1958

Quy mô của thị trường Đài Loan rõ ràng là quá nhỏ để duy trì tăng trưởng. Ví dụ, ngành công nghiệp dệt bông đạt được sự tự chủ chỉ trong vòng 2 năm và bắt đầu tích lũy dư thừa. Tuy nhiên, chế độ ngoại hối được thiết kế để tạo điều kiện cho việc thay thế nhập khẩu, và đã định giá tỷ giá hối đoái quá cao và một bộ tỷ giá hối đoái phức tạp. Để giúp giảm bớt sự hạn chế về ngoại hối và khuyến khích các doanh nghiệp xuất khẩu², chính quyền Đài Loan phải thiết kế các kế hoạch cụ thể, chẳng hạn như mô hình “định giá sai”³.

1. CEPD: *Dữ liệu thống kê Đài Loan*, qua các năm.

2. Phần này dựa trên Lin (1973: Chs 4-6) và Chu (2017: 273-300).

3. Amsden (1989) đã đặt ra cụm từ “định giá sai” trong nghiên cứu về sự phát triển kinh tế sau chiến tranh của Hàn Quốc. Thuật ngữ này có nghĩa là các nước đi sau cung cấp các khoản trợ cấp cho các doanh nghiệp đi sau bất lợi để thay đổi giá thị trường hiện hành để thuyết phục các doanh nghiệp đi sau bắt đầu quá trình học tập.

Nhìn nhận lại, việc chuyển sang chế độ chính sách xúc tiến xuất khẩu đường như là bước tiếp theo hợp lý cho một Đài Loan mong muốn tìm ra những cách để duy trì tăng trưởng và thúc đẩy công nghiệp hóa. Tuy nhiên, do lo ngại rủi ro không lường trước và sự kháng cự từ các lợi ích được đầu tư, cải cách ngoại hối được thực hiện vào năm 1958 chỉ sau một vòng tranh luận sôi nổi kéo dài giữa các quan chức kinh tế và giới cầm quyền. Trong một quy trình gồm hai giai đoạn, nhiều tỷ giá hối đoái được chuyển đổi thành tỷ giá đơn nhất, tiền tệ bị mất giá đáng kể và các chương trình xúc tiến xuất khẩu khác nhau đã được áp dụng.

Hơn nữa, để thúc đẩy sự phát triển kinh tế nói chung, Đài Loan đã ban hành Chương trình 19 điểm về cải cách kinh tế và tài chính và Đạo luật quan trọng để khuyến khích đầu tư vào năm 1960. Sau đó, Điều luật này vẫn có hiệu lực cho đến năm 1990 khi nó được thay thế bởi Đạo luật thúc đẩy nâng cấp công nghiệp. Nó đặt ra khuôn khổ để giảm các rào cản đầu tư và giảm thuế cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên, việc chuyển đổi chế độ chính sách không quyết liệt như vẻ ngoài của nó, bởi vì mức độ tự do hóa thương mại khá hạn chế và thị trường nội địa vẫn được bảo hộ ở mức độ lớn. Tuy nhiên, xuất khẩu bắt đầu tăng rất nhanh, dẫn đầu là ngành dệt may: các sản phẩm dệt bông của Đài Loan bắt đầu bị hạn chế nhập khẩu tại thị trường Mỹ vào đầu năm 1962. Điều này xảy ra rất lâu trước khi xuất khẩu hàng may mặc bắt đầu cất cánh vào cuối những năm 1960, cho thấy các tác động cơ bản của việc thay thế nhập khẩu¹.

1. Chu (2008).

6.5. Thúc đẩy công nghiệp

Tuy nhiên, chuyển đổi chính sách đã không ngụ ý rằng Đài Loan sẽ ngừng thúc đẩy công nghiệp hóa. Khi ngành công nghiệp nhẹ bắt đầu phát triển vào những năm 1950, một chương trình thay thế nhập khẩu thứ cấp đã được đưa ra để thiết lập sản xuất “ngược dòng” để cung cấp dầu vào cho các ngành công nghiệp, mặc dù có giới hạn về thời gian, và điều kiện chất lượng và giá cả¹. Nhà máy sản xuất được thành lập với sự giúp đỡ của các nhà lãnh đạo Đài Loan vào giữa những năm 1950. Ngành công nghiệp ôtô đã bắt đầu vào năm 1956. Kế hoạch cho ngành công nghiệp thép và hóa dầu cũng bắt đầu được đưa ra thảo luận vào những năm 1950. Do sự khó khăn trong việc thu nhận công nghệ và vốn, nhà máy cracking naphtha đầu tiên đã không bắt đầu hoạt động cho đến năm 1968, và nhà máy thép tích hợp đầu tiên chỉ bắt đầu xây dựng vào đầu những năm 1970. Cả hai đều được thực hiện bởi các doanh nghiệp nhà nước, xã hội hóa rủi ro đầu tư được coi là không thể hỗ trợ tại thời điểm đó. Tất cả những điều này là một phần của kế hoạch thúc đẩy đào sâu công nghiệp.

Vào những năm 1970, mức độ hỗ trợ của Mỹ, vốn rất quan trọng cho sự sống còn của Đài Loan, đã bắt đầu giảm bớt. Quan hệ của Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa bắt đầu tan băng, mặc dù quan hệ ngoại giao không được thiết lập cho đến tháng 01 năm 1979. Điều này tạo ra một cuộc khủng hoảng về tính hợp pháp cho Đài Loan, trong khi đó, cùng thời điểm cuộc khủng hoảng dầu mỏ đầu tiên năm 1973 mang đến một cuộc khủng

1. Chu (2001). Điều này tương tự như trường hợp của Hàn Quốc, được mô tả trong Amsden (1989).

hoảng kinh tế. Để đối phó, từ năm 1974 đến năm 1979, Đài Loan đã giới thiệu “10 dự án xây dựng”: 6 dự án kết cấu hạ tầng lớn, 1 nhà máy điện hạt nhân và 3 dự án công nghiệp là nhà máy thép tích hợp và mở rộng các nhà máy hóa dầu và nhà máy đóng tàu. Những điều này đã giúp khuyến khích Đài Loan trong ngắn hạn, và xây dựng kết cấu hạ tầng và duy trì và tăng cường công nghiệp hóa trong dài hạn.

6.6. Gia nhập công nghệ cao

Khi kế hoạch cho các ngành công nghiệp nặng được thực hiện vào đầu những năm 1970, chính quyền Đài Loan bắt đầu lên kế hoạch cho ngành công nghiệp tăng trưởng tiếp theo là ngành: điện tử. Tiếp cận chính sách khác nhau, Đài Loan đã thành lập Hội đồng Khoa học Đài Loan và các phòng thí nghiệm nghiên cứu công như Viện Nghiên cứu công nghệ công nghiệp (ITRI). Dự án mạch tích hợp (IC) đầu tiên được bắt đầu vào năm 1976. Tiếp theo ITRI là Tập đoàn Vi điện tử (United Microelectronics Corporation) năm 1980 và Doanh nghiệp Sản xuất chất bán dẫn Đài Loan năm 1987, hiện chiếm phần lớn ngành công nghiệp IC Đài Loan.

Môi trường chính sách hỗ trợ sản xuất các linh kiện công nghệ thông tin tại địa phương và với việc nâng cấp công nghiệp thành công, Đài Loan trong những năm gần đây đã trở thành một trong những nhà sản xuất sản phẩm công nghệ thông tin, chất bán dẫn, thiết bị hiển thị tinh thể lỏng lớn nhất thế giới. Năm 2016, các sản phẩm công nghệ thông tin của Đài Loan tiếp tục chiếm thị phần đáng kể trên thị trường thế giới, ví dụ, máy tính xách tay (83%), bo mạch chủ (84%), máy tính bảng (38%), máy chủ (36%)¹,

1. Viện tư vấn và nghiên cứu thị trường (MIC): *Niên giám ngành công nghiệp thông tin 2017*, tr. 12.

khuôn đúc IC (71%) và thiết kế vi mạch (19%)¹. Tuy nhiên, sức mạnh công nghiệp của Đài Loan hầu như không được nhìn thấy, bởi vì các doanh nghiệp hàng đầu của họ chủ yếu là các nhà thầu phụ cho các doanh nghiệp ở các quốc gia phát triển.

Amsden và Chu (2003) đã nghiên cứu cách thức Đài Loan gia nhập lĩnh vực công nghệ cao. Chiến lược của các doanh nghiệp Đài Loan là đóng vai trò thứ hai hoặc đóng vai trò là nhà thầu phụ. Thiếu công nghệ mũi nhọn, các doanh nghiệp sẽ thu được lợi nhuận dựa trên sản xuất hiệu quả, chi phí thấp và thời gian giao hàng kịp thời. Họ phải tiếp thu công nghệ và mở rộng sản xuất một cách nhanh chóng. Những doanh nghiệp này chủ yếu dựa vào các kỹ sư được đào tạo trong nước, cũng như một số người trở về từ nước ngoài. Mặc dù hệ thống giáo dục, mạng lưới sản xuất địa phương đã cung cấp các điều kiện cần thiết cho các hoạt động này, nhưng chính sách thử nghiệm của Đài Loan đã giúp thiết lập môi trường phù hợp nhằm hỗ trợ sự tiến bộ của ngành công nghiệp. Kết quả là, những doanh nghiệp trong ngành công nghiệp công nghệ thông tin Đài Loan là những doanh nghiệp Đài Loan lớn, không phải doanh nghiệp có vốn nước ngoài. Ở trong nước, tỷ trọng của ngành công nghệ thông tin và điện tử trong tổng giá trị gia tăng sản xuất đã tăng từ khoảng 18% năm 1990 lên 54% vào năm 2017 (xem Bảng 6.3)². Trong khi đó, tỷ lệ xuất khẩu sang Trung Quốc tăng, đạt 92% trong năm 2016³. Điều này đã cho phép Đài Loan tiếp cận với nguồn cung lao động dồi dào và giá rẻ, cho phép Đài Loan mở rộng đáng kể quy mô hoạt động. Mặc dù xu

1. ITRI: *Niên giám ngành công nghiệp bán dẫn 2017*, tr.2 - 14.

2. MOEA (2017).

3. MIC (2017: 13).

hướng này, tổng số việc làm trong lĩnh vực điện tử đã không giảm trong hai thập kỷ qua.

Hầu hết làn sóng thành công ở Đài Loan không theo đuổi các chiến lược R&D chuyên sâu và thương hiệu riêng để thực hiện việc bắt kịp, mà thông qua năng lực tổ chức tích lũy của doanh nghiệp dựa trên sản xuất theo hợp đồng phụ, nghĩa là phương thức phụ thuộc.¹ Do đó, chiến lược được lựa chọn là nâng cấp hợp đồng phụ, hợp đồng phụ liên ngành và sau đó là sản xuất thương hiệu riêng của các doanh nghiệp. Chính sách công nghiệp là một yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến các lựa chọn chiến lược của các doanh nghiệp. Hàn Quốc đã sản xuất các thương hiệu toàn cầu thành công, được hỗ trợ bởi chính sách của nhà nước và sự hợp tác lâu dài với các Nhà tài phiệt (Chaebol) của các tập đoàn của Hàn Quốc. Trung Quốc cũng đã áp dụng chiến lược rất tham vọng. Việc Đài Loan chưa bao giờ áp dụng chiến lược giúp giải thích phần nào con đường “tiến hóa” của các động lực của Đài Loan, chứng minh được tầm quan trọng của chính sách công nghiệp.

6.7. Tự do hóa và toàn cầu hóa

Ngoại trừ ngành công nghệ cao, chính sách công nghiệp tổng thể của Đài Loan cho đến năm 1986 tập trung vào xúc tiến xuất khẩu, đi kèm với thay thế nhập khẩu thứ cấp và bảo vệ thị trường nội địa. Hầu hết các ngân hàng được sở hữu công khai. Đài Loan đã duy trì thành công sự ổn định kinh tế vĩ mô bằng cách giữ ngân sách ở mức cân bằng và tỷ lệ lạm phát thấp. Ngoại hối đã được kiểm soát, tỷ giá hối đoái vẫn ổn định và bị định giá thấp, và thị trường trong nước được bảo vệ.

1. Chu (2009).

Bảng 6.3. Phân phối giá trị gia tăng trong sản xuất, 1971-2017

Đơn vị tính: %

	1971	1975	1980	1985	1990	2000	2010	2017	Biến động 1971-2000	Biến động 2000-2017
Đồ ăn, thức uống và thuốc lá	12,8	11,9	7,9	8,4	6,8	7,1	4,2	5,3	-5,8	-1,8
Dệt, thêu và đồ da	23,2	23,9	18,7	17,5	12,6	6	2,1	1,8	-17,2	-4,2
Đồ gỗ và đồ dùng trong nhà	4,3	2,9	2,7	4,3	2,6	1	0,3	0,3	-3,3	-0,7
Giấy và bản in	3,3	2,6	3,5	3,5	3,6	2,2	1,6	1,5	-1,1	-0,7
Hóa chất và sản phẩm	8,8	9,2	8,9	8,8	9,4	12,8	12,7	9,2	4,1	3,6
Dầu và lọc dầu	5,4	4,9	8	5,3	4,8	2,3	2,3	4,4	-3,1	2,1
Rác thải và nhựa	9,4	8,7	8,4	9,8	9,4	4,6	2,6	2,6	-4,8	-2
Khoáng sản phi kim	4	3,7	4,3	4	3,8	2,8	1,7	1,2	-1,2	-1,6
Kim loại cơ bản	6,2	5,3	5,2	6,7	7,6	13,6	10,2	4,8	7,4	-8,8
Các sản phẩm kim loại	1,1	1,1	5,7	5,2	5,5	8,2	4,4	4,1	7,1	-4,1
Máy móc	4,2	3,1	4	3,7	4,8	5,8	5	4,4	1,6	-1,4
Điện tử và các thiết bị điện	11,9	16,8	13,3	13,8	18,6	26,9	48,2	54,2	15	27,3
Thiết bị vận tải	4,3	4,7	6,6	5,8	7,1	4,7	3,6	4,1	0,4	-0,6
Khác	1,2	1,2	3	3,1	3,5	2,1	1,4	2,2	0,9	0,0
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100		

Nguồn: MOEA: Niên giám Thống kê sản xuất công nghiệp Đài Loan, qua các năm.

Tuy nhiên, một sự chuyển đổi lớn và không thể tránh khỏi của kinh tế Đài Loan đã bắt đầu vào năm 1986. Mặc dù Đài Loan đã có quy trình hướng dẫn, nhưng thay vì áp dụng các chính sách hướng tới tương lai, Đài Loan là thực hiện các điều chỉnh đơn giản cần thiết.

Thặng dư thương mại và dự trữ hối đoái bắt đầu tích lũy nhanh chóng từ năm 1980. Việc bảo hộ thị trường nội địa khiến các nhà đầu tư trong nước ngày càng giàu hơn. Sự mất cân bằng thương mại kéo dài giữa Mỹ và Đông Á cuối cùng đã dẫn đến năm 1985 để ký kết Hiệp định Plaza, khiến đồng đôla Đài Loan mới tăng giá từ năm 1986. Giá trị của nó đã tăng 40% so với đồng đôla Mỹ vào năm 1989. Dưới áp lực Mỹ, Đài Loan nói lỏng kiểm soát ngoại hối và bắt đầu giảm thuế suất, loại bỏ các rào cản thương mại phi thuế quan và loại bỏ chương trình giảm thuế. Bong bóng tài sản đáng kể bắt đầu xuất hiện trong thị trường chứng khoán và nhà ở địa phương. Tiền lương bắt đầu tăng đáng kể và tỷ trọng công nghiệp trong GDP bắt đầu giảm (xem Bảng 6.2).

Trong khi đó, Đài Loan cũng bắt đầu tự do hóa môi trường kinh tế nội bộ. Sau khi Tưởng Kinh Quốc¹ dỡ bỏ tình trạng thiết quân luật vào giữa năm 1987 Đài Loan bắt đầu mở cửa (cho cả thị trường trong nước và nước ngoài), trong đó số lượng giấy phép hoạt động đã bị hạn chế và ít nhiều bị đóng băng kể từ thời kỳ đầu sau chiến tranh. Điều quan trọng nhất của những thị trường mới được tự do hóa này là các dịch vụ hiện đại như ngân hàng, viễn thông, vận tải và bán lẻ hàng loạt. Đồng thời, Đài Loan cũng bắt đầu cải thiện mối quan hệ bằng cách cho phép công dân đến thăm họ hàng ở Trung Quốc kể từ năm 1949. Tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước bắt

1. Ông là con trai của Tưởng Giới Thạch, người đã lãnh đạo từ những năm 1920 cho đến khi qua đời năm 1975.

đầu hai năm sau đó. Do đó, dân chủ hóa, tự do hóa và toàn cầu hóa đã song hành trong một khoảng thời gian ngắn. Cần nhấn mạnh rằng đây là một quá trình tự do hóa được quản lý, mặc dù mức độ thành công của nó còn là vấn đề gây tranh cãi.

Nhìn nhận lại, Đài Loan có lẽ nên thực hiện những cải cách này sớm hơn theo cách hướng tới tương lai hơn. Sự thay đổi từ mô hình nhà nước phát triển, trong đó tăng trưởng được ưu tiên, sang mục tiêu trong đó các mục tiêu chính trị, xã hội và kinh tế phải được đàm phán và thực hiện lại, đã chứng minh sự khác biệt.

Tốc độ toàn cầu hóa đã nhanh chóng ở Đài Loan kể từ cuối những năm 1980. Dòng vốn FDI vào Đài Loan và FDI từ Đài Loan ra nước ngoài đã tăng lên đáng kể. Vốn FDI vào Đài Loan hiện nay chủ yếu là trong các lĩnh vực dịch vụ hiện đại, do tiếp tục giảm các hạn chế nhập khẩu. Vào thời điểm Đài Loan gia nhập WTO vào năm 2002, thị trường nội địa đã trở nên khá mở. Vốn đầu tư nước ngoài chủ yếu diễn ra từ cuối những năm 1980 trở đi, bắt đầu bằng việc chuyển sản xuất thâm dụng lao động, đầu tiên sang các nước ASEAN và sau đó là Trung Quốc. Trong vài năm gần đây, ngành công nghiệp công nghệ cao cũng đã bắt đầu chuyển các dây chuyền sản xuất hàng loạt sang Trung Quốc, các doanh nghiệp phải chịu áp lực lớn để nâng cấp hoạt động trở lại. Vốn FDI ra nước ngoài của Đài Loan đã ngày càng tập trung vào Trung Quốc. Tình trạng trong thương mại xuất khẩu là tương tự¹.

Tóm lại, mặc dù nền kinh tế Đài Loan ngày càng trở nên toàn cầu hóa, các mối quan hệ bên ngoài của nó đã bị chi phối bởi mối quan hệ hai bờ eo biển Đài Loan.

1. CEPD: Dữ liệu thống kê Đài Loan, 2017, 226-7. Trong năm 2016, tỷ trọng xuất khẩu hướng tới Hong Kong và Trung Quốc lên tới 40,1% tổng kim ngạch xuất khẩu của Đài Loan, trong khi đó, xuất khẩu sang Mỹ là 12%.

6.8. Triển vọng và sự chậm lại trong những năm gần đây

Nền kinh tế Đài Loan đã hoạt động tương đối tốt kể từ khi bắt đầu chuyển đổi vào cuối những năm 1980. Công nghiệp đã tiếp tục phát triển và thất nghiệp vẫn ở mức vừa phải. Mặc dù sản xuất thâm dụng lao động đã chuyển ra nước ngoài, điện tử đã trở thành ngành công nghiệp trụ cột của Đài Loan, tiếp tục nâng cấp và mở rộng và duy trì khả năng cạnh tranh toàn cầu. Hội nhập với nền kinh tế Trung Quốc đã cung cấp động lực tăng trưởng và giúp các làn sóng thứ hai mở rộng về quy mô.

Tuy nhiên, khi Đài Loan sắp đến thời kỳ “chín”, tăng trưởng kinh tế đã chậm lại trong hai thập kỷ qua. Ở đỉnh cao của tăng trưởng sau chiến tranh, trong những năm 1960 và 1970, tăng trưởng chung hằng năm đạt trung bình gần 10%, nhưng từ năm 2001 đến năm 2016 tăng trưởng trung bình chỉ đạt 3,3% và tăng trưởng đầu tư đã giảm xuống 0,8% trong thế kỷ này (xem Bảng 6.1).

Vẫn còn những thách thức nghiêm trọng. Tốc độ tăng trưởng chung phụ thuộc quá nhiều vào chế độ xúc tiến xuất khẩu cũ. Có một số lý do có thể xảy ra cho sự thiếu tăng trưởng đầu tư gần đây: vấn đề nợ một chiều; sự tăng trưởng của tiêu dùng trong nước tụt hậu so với tăng trưởng chung; và ngành công nghiệp thống trị, điện tử, đã gặp phải áp lực cạnh tranh lớn hơn. Mặc dù mối quan hệ kinh tế với Trung Quốc tiếp tục phát triển, cuộc tranh luận chính trị vẫn tồn tại trong việc cản trở hoạch định chính sách hợp lý. Đồng thời, toàn cầu hóa đã mang lại sự gia tăng chưa từng thấy về mức độ bất bình đẳng kinh tế. Các quy tắc mới của cạnh tranh chính trị đã không có lợi cho việc giải quyết những thách thức này.

Những vấn đề này vẫn chưa được giải quyết. Chỉ khi các phát triển chính trị trong tương lai thúc đẩy đổi thoại hiệu quả hơn,

Đài Loan mới có thể hình thành một tầm nhìn kinh tế mới cho sự phát triển trong tương lai.

6.9. Xu hướng phát triển công nghiệp

Đài Loan vẫn phụ thuộc rất nhiều vào lĩnh vực công nghiệp để duy trì tăng trưởng và khả năng cạnh tranh toàn cầu. Sản xuất công nghiệp là động lực từ đầu giai đoạn sau chiến tranh. Tỷ lệ sản xuất nông nghiệp trong GDP giảm từ 38% năm 1953 xuống dưới 10% sau năm 1978, trong khi tỷ lệ sản xuất tăng từ 12,9% năm 1952 lên 29% năm 1970, đạt mức cao nhất là 39,4% năm 1986 và đã giảm xuống 30% năm 2016. Tỷ lệ dịch vụ vẫn duy trì ổn định, khoảng 48%, trong 30 năm: đầu sau chiến tranh, và sau đó tăng dần lên 63% năm 2016 (Bảng 6.2). Tất nhiên, mô hình thay đổi thành phần GDP giữa các khu vực sơ cấp, thứ cấp, dịch vụ ở Đài Loan gần giống với các quốc gia phát triển, cho thấy sự tiến bộ ổn định của Đài Loan. Những thay đổi trong thành phần việc làm tương tự như GDP. Tổng số nhân viên trong lĩnh vực sản xuất vẫn duy trì khoảng 2,4 triệu người trong hai thập kỷ qua. Một số xu hướng công nghiệp có thể quan sát được ở Đài Loan. Xuất khẩu chủ yếu bao gồm các sản phẩm thâm dụng lao động trong giai đoạn trước chiến tranh và các sản phẩm thâm dụng công nghệ và vốn trong giai đoạn sau. Xuất khẩu của Đài Loan chủ yếu đến từ các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME) trong giai đoạn đầu và từ các doanh nghiệp quy mô lớn trong giai đoạn sau. Trong cả hai thời kỳ, hợp đồng thầu phụ là mô hình kinh doanh chi phối. Hiện nay, các doanh nghiệp công nghiệp hàng đầu tại Đài Loan là các nhà thầu phụ công nghệ cao và các nhà sản xuất đầu vào công nghệ trung bình. Rất ít doanh nghiệp quy mô lớn có thương hiệu riêng của họ và một vài thương hiệu toàn cầu ở Đài Loan chủ yếu không thuộc sở hữu của doanh nghiệp lớn¹.

1. Chu (2009).

Một phần lý do tại sao Đài Loan có thể duy trì tăng trưởng lành mạnh trong 60 năm qua là ngành công nghiệp của nước này rất thích ứng, với các ngành tăng trưởng mới nổi lên khi lợi thế so sánh của nó thay đổi. Trong giai đoạn đầu sau chiến tranh, lĩnh vực hàng đầu là ngành dệt may. Vào thời kỳ đỉnh cao đầu những năm 1970, nó đã đóng góp hơn 23% giá trị gia tăng sản xuất. Kể từ đó, thị phần của nó đã tiếp tục giảm, chỉ đạt 1,8% trong năm 2017.

Những thay đổi trong từng lĩnh vực trong tổng giá trị sản xuất trong những năm 1971-2000 và 2001-2017 được thể hiện trong Bảng 6.3. Trong thời kỳ 1971-2000, sự sụt giảm trong hàng dệt may và nhựa được bù đắp bằng sự gia tăng của ngành hóa chất, kim loại cơ bản và điện tử. Các ngành công nghiệp truyền thống dần dần di chuyển hoạt động của họ ra nước ngoài. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2001-2007, hầu hết tất cả các lĩnh vực trừ kinh nghiệm điện tử đều giảm thị phần trong tổng giá trị sản xuất gia tăng. Thị phần của ngành điện tử tăng mạnh từ 26,9% năm 2000 lên 54,2% năm 2017 và thị phần của ba ngành hàng đầu hiện nay chiếm 68,7%.

6.10. Vai trò của các doanh nghiệp nhỏ trong phát triển Đài Loan

Người ta thường lập luận rằng các doanh nghiệp nhỏ đóng vai trò chính trong sự phát triển của Đài Loan, không giống như trường hợp của Hàn Quốc. Ví dụ, Feenstra và Hamilton (2006) tin rằng, sự phát triển sau chiến tranh của Đài Loan là một trường hợp công nghiệp hóa “từ dưới lên”. Họ lập luận rằng sau chiến tranh, các doanh nghiệp nhà nước đã tiếp quản các doanh nghiệp của Nhật Bản và vẫn chiếm ưu thế cho đến đầu những năm 1970. Chỉ sau đó, nền kinh tế Đài Loan đã đặt ra một quỹ đạo phát triển thực sự. Khu vực xuất khẩu năng động, bị chi phối bởi các doanh nghiệp

nhỏ, đã tạo ra nhu cầu đổi mới hàng hóa trung gian, cho phép các doanh nghiệp lớn phát triển và tự điều chỉnh. Do đó, họ lập luận, chính những doanh nghiệp nhỏ đã bắt đầu dẫn dắt toàn bộ nền kinh tế bắt đầu từ cuối những năm 1960.

Tuy nhiên, theo Chu (2017), đó là một lời giải thích. Sau chiến tranh, các doanh nghiệp nhà nước tiếp quản các doanh nghiệp Nhật Bản đã không mở rộng phạm vi của họ. Các doanh nghiệp tư nhân, được thúc đẩy bởi chính sách công nghiệp của Đài Loan, đã tận dụng sự ra đi của Nhật Bản và ngay lập tức bắt đầu phát triển nhanh chóng. Thị phần của các doanh nghiệp nhà nước trong sản xuất công nghiệp bắt đầu giảm vào đầu những năm 1950, giảm xuống dưới 50% vào năm 1958, khi Đài Loan thay đổi chính sách từ thay thế nhập khẩu sang thúc đẩy xuất khẩu. Nó cũng bắt đầu đẩy thay thế nhập khẩu của sản xuất dầu vào ngay khi bắt đầu giai đoạn xúc tiến xuất khẩu. Các doanh nghiệp nhỏ, mong muốn tham gia xuất khẩu, được giúp đỡ bởi những thay đổi trong chính sách công nghiệp tạo ra lợi nhuận xuất khẩu, cho vay xuất khẩu được trợ cấp và thúc đẩy thay thế nhập khẩu dầu vào trung gian. Nói tóm lại, quỹ đạo phát triển của Đài Loan bắt đầu sớm, từ những năm 1950 được nêu trong Feenstra và Hamilton (2006). Hơn nữa, chính quyền Đài Loan đóng vai trò quan trọng hàng đầu trong việc thay đổi môi trường và dẫn dắt phát triển.

Amsden và Chu (2003) đưa ra một ví dụ rõ ràng, tranh luận về Feenstra và Hamilton (2006: 210) rằng “cái đuôi của các doanh nghiệp nhỏ trong nền kinh tế Đài Loan làm rung chuyển toàn bộ Đài Loan”. Theo Amsden và Chu (2003: 67-76), doanh nghiệp lớn đóng vai trò hàng đầu trong việc nâng cấp công nghiệp gần đây. Họ thấy rằng mặc dù các doanh nghiệp nhỏ ở Đài Loan đã tăng tỷ lệ việc làm cả về sản xuất (nói chung) và trong lĩnh vực điện tử (nói riêng) từ năm 1986 đến năm 1996, nhưng tỷ lệ giá trị gia tăng của

họ vẫn ở mức thấp hơn nhiều. Trong ngành công nghiệp điện tử, sự chênh lệch giữa việc lao động và giá trị gia tăng thậm chí còn lớn hơn. Hiệu suất tương đối (giá trị gia tăng trên mỗi công nhân) của các doanh nghiệp lớn trong ngành này tăng lên trong giai đoạn này, trong khi đó, các doanh nghiệp nhỏ đã giảm, cho thấy sự thiếu hụt về kỹ năng và đầu tư. Amsden và Chu (2003) cho thấy mặc dù có rất nhiều doanh nghiệp nhỏ tạo thành một mạng lưới sản xuất dày đặc trong hầu hết các ngành công nghiệp Đài Loan, họ cung cấp các thành phần công nghệ thấp một cách thụ động cho các doanh nghiệp hàng đầu. Tuy nhiên, các doanh nghiệp hàng đầu đã hợp tác với ITRI để chuyển giao công nghệ chính từ các nhà cung cấp nước ngoài.

Chu (2015) đã cập nhật dữ liệu về giá trị gia tăng và hiệu quả theo quy mô của ngành công nghiệp sản xuất và điện tử của Đài Loan cho thấy: tỷ lệ giá trị gia tăng đã giảm xuống chỉ còn 9% trong năm 2011 trong ngành công nghiệp điện tử, trong khi hiệu quả tương đối của họ đã giảm dần kể từ năm 2001.

Trong nghiên cứu đầu tiên về ngành công cụ máy móc Đài Loan, Amsden (1977) đã phát hiện ra rằng: các doanh nghiệp nhỏ đi sau có xu hướng thiếu kỹ năng, đầu tư và công nghệ cao. Do đó, họ không thể là tác nhân của thúc đẩy công nghiệp.

6.11. So sánh với Hàn Quốc

Mô hình phát triển tổng thể trong giai đoạn hậu chiến là giống nhau ở Đài Loan và Hàn Quốc. Tuy nhiên, đã có một sự khác biệt rõ ràng trong chính sách đối với các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp dẫn đầu¹. Ở Đài Loan, hình thành các doanh nghiệp dẫn đầu chưa bao giờ là ưu tiên hàng đầu. Chính quyền Đài Loan

1. Cheng (1990).

uru tiên sự ổn định so với tăng trưởng và tránh xa việc theo đuổi các mục tiêu chiến lược có rủi ro cao. Thông qua sự kiểm soát của mình đối với các ngân hàng, Đài Loan đã giữ tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu tương đối thấp trong suốt nửa thế kỷ tăng trưởng sau chiến tranh. Thiếu doanh nghiệp cam kết lâu dài từ chính quyền của Đài Loan, hầu hết các doanh nghiệp hàng đầu của Đài Loan đều nhận thấy chiến lược xây dựng thương hiệu quá mạo hiểm để theo đuổi. Việc theo đuổi chính sách công nghiệp từ những năm 1970 có thể so sánh với Kế hoạch công nghiệp hóa hóa chất và công nghiệp nặng của Hàn Quốc, nhưng các doanh nghiệp tư nhân Đài Loan không sẵn sàng thực hiện các dự án¹. Sự sắp xếp thể chế ở Đài Loan khác với Hàn Quốc, bởi vì các chiến lược khác nhau đối với các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp dãy đầu.

Có hai lý do có thể khiến Đài Loan theo đuổi chiến lược này. Ưu tiên hàng đầu của Đài Loan là sự ổn định kinh tế, có lẽ bởi vì họ tin rằng sự thất bại của các chính sách kinh tế, gây ra sự bất mãn lan rộng, góp phần rất lớn vào thất bại của họ năm 1949. Trong giai đoạn đầu sau chiến tranh, Đài Loan vẫn tin rằng họ có thể hiện thực hóa kế hoạch lớn của mình, và do đó đã lên kế hoạch cho Đài Loan trở thành một mô hình kiểu mẫu. Trong bối cảnh này, một chiến lược các doanh nghiệp hàng đầu đầy rủi ro có thể gây nguy hiểm cho sự ổn định kinh tế của Đài Loan.

Ở Hàn Quốc, dưới sự dẫn dắt của Park Chung Hee, quốc gia này bắt đầu thúc đẩy phát triển kinh tế vào những năm 1960, rõ

1. Trong các dự án này, Đài Loan khuyến khích nhưng không nhận được sự tham gia từ các tổ chức tư nhân. Do đó, ví dụ, China Steel, một doanh nghiệp nhà nước, đã thực hiện dự án thép tích hợp, trong khi các doanh nghiệp khác, United Microelectronics và TSMC, được thành lập với chủ yếu là các quỹ của Đài Loan để thực hiện các dự án điện tử. Xem Chu (2001).

ràng Hàn Quốc đã chỉ định các nhà tài phiệt (Chaebol)¹ là tác nhân của công nghiệp hóa và sử dụng các công cụ chính sách khác nhau để hỗ trợ họ. Điều này được hiểu giữa nhà nước và nhà tài phiệt rằng Nhật Bản là hình mẫu được mô phỏng và nhà tài phiệt nên cố gắng trở thành doanh nghiệp dẫn đầu với vị trí nổi bật trên thị trường toàn cầu. Mô hình chính sách này, đặc biệt là các khoản vay được trợ cấp dài hạn cho nhà tài phiệt, đã giúp tăng trưởng nhanh chóng và tăng trưởng công nghiệp, nhưng cũng dẫn đến tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu rất cao, một đặc trưng của tất cả các ngân hàng lớn ở Hàn Quốc trước cuộc khủng hoảng năm 1997. Một số chaebol, chẳng hạn như Samsung và LG, thường được quản lý để trở thành doanh nghiệp có thương hiệu toàn cầu. Chiến lược phát triển mang lại sự biến động cao cho các doanh nghiệp, ngành công nghiệp và Đài Loan nói chung. Trong số 30 nhà tài phiệt hàng đầu trước năm 1997, một nửa đã phá sản hoặc đã trải qua tái tổ chức².

Chính sách của nhà nước đối với doanh nghiệp lớn có ý nghĩa quan trọng đối với phạm vi còn lại cho các doanh nghiệp nhỏ. Không giống như Hàn Quốc, những nước theo chủ nghĩa dân tộc không tư nhân hóa các tổ chức lớn của Nhật Bản mà giữ chúng như các doanh nghiệp nhà nước. Họ cũng đảm bảo một môi trường chính sách thuận lợi cho các doanh nghiệp nhỏ bằng cách tạo điều kiện cho sản xuất xuất khẩu, cấp các khoản vay xuất khẩu được trợ cấp... Bằng cách tạo điều kiện gián tiếp, kiềm chế các doanh nghiệp nhà nước và không thúc đẩy kinh doanh lớn, do đó,

1. Chaebol (tức “tài phiệt”) là tên gọi của các tập đoàn gia đình lớn ở Hàn Quốc.

2. Để thảo luận về công nghiệp hóa trong giai đoạn trước, xem Amsden (1989). Woo (1991) thảo luận về tầm quan trọng của đòn bẩy tài chính trong mô hình Hàn Quốc. Để biết thêm những biến động gần đây, xem Shin và Chang (2003).

chính quyền Đài Loan cho phép một số phòng cho các doanh nghiệp nhỏ phát triển.

6.12. Bài học chính sách

Ở mỗi giai đoạn phát triển sau chiến tranh, Đài Loan đã tìm cách cải thiện môi trường chính sách cho tất cả các lĩnh vực, nhưng với nguồn lực hạn chế, họ chỉ có thể chủ động thúc đẩy một số ngành công nghiệp mục tiêu nhất định, như dệt may, hóa chất và điện tử. Những ngành công nghiệp này đóng vai trò là động lực tăng trưởng, kéo các ngành liên quan cùng phát triển. Mô hình phát triển công nghiệp ở các quốc gia phát triển đã được sử dụng làm bản đồ chỉ dẫn cho Đài Loan. Ngoài ra, các sản phẩm (được xếp hạng theo giá trị nhập khẩu) có thể chỉ ra các mục tiêu tiềm năng để thay thế nhập khẩu ở các giai đoạn phát triển khác nhau. May mắn rằng trong một số lựa chọn, dù không phải tất cả, đã tạo ra kết quả tốt đẹp.

Hơn nữa, chính sách công nghiệp phải thích ứng với môi trường thay đổi. Các biện pháp chính sách khác nhau được đưa ra để thúc đẩy các ngành công nghiệp với các mục tiêu khác nhau. Ví dụ, các doanh nghiệp nhà nước được giao nhiệm vụ thiết lập các nhà máy thép hóa dầu đầu tiên. Tuy nhiên, chính quyền Đài Loan đã thay đổi chiến thuật khi quảng bá thiết bị điện tử. Đài Loan thiết lập các phòng thí nghiệm nghiên cứu công, như ITRI, để hỗ trợ giới thiệu và phát triển công nghệ. Đài Loan thành lập các khu khoa học để thúc đẩy các cụm công nghiệp, giúp thành lập một ngành đầu tư mạo hiểm để thúc đẩy các ngành liên quan đến IC trong những năm 1980. Nó cũng tạo ra các doanh nghiệp phụ, không phải doanh nghiệp nhà nước, để họ có quyền tự chủ hơn trong quản lý.

Trong suốt quá trình công nghiệp hóa Đài Loan, các doanh nghiệp đã tìm cách duy trì sự ổn định kinh tế và loại bỏ những trở ngại đối với đầu tư công nghiệp. Khi tăng trưởng bắt đầu chậm lại dưới chế độ thay thế nhập khẩu, chính sách đã được chuyển sang thúc đẩy xuất khẩu và đầu vào. Hệ thống ngoại hối được cải cách thành một chế độ tỷ giá hối đoái. Giới hạn thời gian và yêu cầu thực hiện được coi là sự khác biệt chính giữa các chính sách ở Đông Á và Mỹ Latinh. Luật pháp liên quan tiếp tục được sửa đổi để cải thiện môi trường đầu tư. Các cơ quan khác nhau đã được thành lập để giúp các doanh nghiệp nâng cao năng suất.

Trong thời kỳ đầu, sự phát triển kinh tế cũng mang lại lợi ích xã hội, là nền tảng cho sự phát triển tiếp theo. Cải cách ruộng đất góp phần bình đẳng xã hội và thu nhập. Sản xuất xuất khẩu thâm dụng lao động cung cấp việc làm cho những người trẻ rời khỏi lĩnh vực nông nghiệp. Các khu công nghiệp đã được phân bố rộng cho đến gần đây, khi các lĩnh vực điện tử bùng nổ tạo ra các công việc mới ở phía Bắc của Đài Loan. Việc thực thi chính sách công nghiệp phụ thuộc một phần vào các doanh nghiệp nhà nước, nhưng chỗ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, không giống như trường hợp ở Hàn Quốc.

Chính sách giáo dục nhấn mạnh giáo dục đại trà trong giai đoạn đầu, giáo dục nghề nghiệp trong giai đoạn sau và giáo dục đại học trong giai đoạn gần đây. Trong giai đoạn đầu, chính sách giáo dục phục vụ phát triển kinh tế tốt thông qua việc cung cấp một số lượng lớn lao động không có tay nghề hoặc bán lành nghề, và nguồn cung cấp dồi dào các kỹ sư có chuyên môn. Hệ thống giáo dục đại học đã được mở rộng rất nhiều kể từ những năm 1990. Cải cách giáo dục và các kế hoạch tự do hóa là chủ đề tranh luận sôi nổi trong những năm gần đây.

Chính sách y tế tập trung vào sức khỏe cộng đồng trong giai đoạn đầu, nhấn mạnh việc kiểm soát sự lây lan của các bệnh truyền nhiễm và thực hiện chương trình kiểm soát sinh sản. Chương trình y tế đã mở rộng cùng với tiến bộ kinh tế trong những năm qua. Một kế hoạch chăm sóc sức khỏe đã có hiệu lực vào năm 1998, và vẫn duy trì chương trình phúc lợi xã hội lớn ở Đài Loan ngày nay.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, dân chủ hóa, tự do hóa và toàn cầu hóa đã đặt ra những thách thức đối với mô hình phát triển của Đài Loan, trong đó tăng trưởng được ưu tiên. Ngành công nghiệp phải đổi mới với áp lực cạnh tranh toàn cầu ngày càng tăng. Các mục tiêu chính trị, xã hội và kinh tế phải được xem xét lại và được tổ chức lại trong môi trường mới. Vẫn còn phải xem Đài Loan sẽ biến đổi thành công như thế nào trong tương lai. Như mọi khi, các chính sách kinh tế sẽ phải thích ứng với môi trường thay đổi.

Tài liệu tham khảo

Amsden, Alice H. (1977): 'The Division of Labor Is Limited by the Type of Market: The Case of the Taiwanese Machine Tool Industry', *World Development* 5(3): 217-33.

Amsden, Alice H. (1979) 'Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory', *Modern China* 5(3): 341-80.

Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, Alice H. and Wan-wen Chu (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge: MIT Press.

Chao, Ji-chang (1985): *The Utilization of the US Aid in Taiwan*. Taipei: Linking Press. (in Chinese).

Cheng, Tun-jen (1990): 'Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan', in G. Gereffi and D. Wyman (eds), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 139-78.

Chu, Wan-wen (2001): 'The Effects of Taiwan's Industrial Policy: A Preliminary Evaluation', *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 42(June): 67-117. (in Chinese)

Chu, Wan-wen (2008): 'The Early Development of Taiwan's Cotton Textile Industry', *New History*, 19(1): 167-227. (in Chinese)

Chu, Wan-wen (2009) 'Can Taiwan's Second Movers Upgrade via Branding?' *Research Policy* 38: 1054-65.

Chu, Wan-wen (2015): 'Latecomer Upgrading in Taiwan', *Journal of the Asia Pacific Economy* 20(3): 369-84.

Chu, Wan-wen (2017): *The Causes of Taiwan's Postwar Economic Growth: The Why and How of Late Development*. Taipei: Academia Sinica and Linking Press. (in Chinese)

Cumings, Bruce (1984): 'The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy', *International Organization* 38(1): 1-40.

Council on Economic Planning and Development (CEPD) (various years): *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: CEPD.

Directorate General of Budget, Accounting, and Statistics (DGBAS) (2015): <http://www.dgbas.gov.tw>.

Feenstra, R. C. and G. G. Hamilton (2006): *Emergent Economies, Divergent Paths: Economic Organization and International Trade in South Korea and Taiwan*. New York: Cambridge University Press.

Gold, T. B. (1981): 'Dependent Development in Taiwan.' PhD dissertation, Harvard University.

Ho, Samuel P. S. (1978): *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Industrial Technology and Research Institute (ITRI) (2017): *Semiconductor Industry Yearbook 2017*. Hsinchu: ITRI.
- IMF (2018): World Economic Outlook, April. Available at <http://www.imf.org/external/datamapper/PPPPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>.
- Lin, Ching-yuan (1973): *Industrialization in Taiwan, 1946-72: Trade and Import-substitution Policies for Developing Countries*. New York: Praeger.
- Maddison, Angus (2010) 'Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD.' Available at <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>.
- Market Intelligence and Consulting Institute (MIC) (various years): *Information Industry Yearbook*. Taipei: Institute for Information Industry.
- Ministry of Economic Affairs (MOEA) (2015): *Yearbook of Industrial Production Statistics, 2015*. Taipei: MOEA.
- Shin, J.-S. and H.-J. Chang (2003) (various years): *Restructuring Korea Inc.* London: Routledge Curzon.
- Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Woo, Jung-en (1991): *Race to the Swift*. New York: Columbia University Press.

7.

NGUỒN GỐC KHẢ NĂNG LĨNH HỘI Ở HÀN QUỐC: NGÀNH CÔNG NGHIỆP HÀN QUỐC ĐÃ HỌC TẬP NHƯ THẾ NÀO

Keun Lee

7.1. Giới thiệu

Khái niệm về khả năng lĩnh hội (absorptive capacity - AC) đã được Cohen và Levinthal (1989, 1990) giới thiệu trong một bài báo về khả năng của một doanh nghiệp trong việc xác định, đánh giá, đồng hóa và khai thác tri thức từ môi trường. Khả năng lĩnh hội cũng được công nhận là một yêu cầu quan trọng trong sự phát triển của các quốc gia đi sau. Borensztein, Gregorio và Lee (1998) thực hiện nghiên cứu hồi quy về đầu tư trực tiếp nước ngoài sẽ tạo ra hiệu ứng tăng trưởng chỉ khi một quốc gia có mức khả năng lĩnh hội nhất định. Fagerberg (1988), Fagerberg và Verspagen (2002), tương tự cũng lập luận rằng, khả năng lĩnh hội được thúc đẩy bởi (R&D) của một quốc gia, được xem như là một phần của GDP. Hammerschmidt (2009) và Griffith và cộng sự (2003) coi khả năng lĩnh hội là một hàm của tổng số nỗ lực R&D ở cấp độ doanh nghiệp hoặc cấp ngành¹.

1. Chương này được viết lại dựa trên một bài báo đã xuất bản trước đó của tác giả, Chung và Lee (2015), "How Absorptive Capacity is Formed in a Latecomer Economy: Different Roles of Foreign Patent and Know - how Licensing in Korea", *World Development* 66: 678-94.

Mặc dù một số nghiên cứu thực nghiệm nhấn mạnh tầm quan trọng của năng lực linh hôi bằng cách coi R&D là “vốn” nội bộ (Keller, 1996; Mowery và Oxley, 1995), một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng khả năng linh hôi không thể được đại diện bởi R&D hoặc chất lượng nguồn nhân lực (Flatten và cộng sự, 2011; Lane và cộng sự, 2006). Hơn nữa, các nghiên cứu trước đó không phát hiện ra nguồn gốc của khả năng linh hôi ngoài R&D hay giáo dục. Sự công nhận này gợi mở hai câu hỏi quan trọng: “Nguồn gốc của khả năng linh hôi là gì? Làm thế nào chúng ta có thể biết liệu khả năng này có thể được thiết lập trong doanh nghiệp?” Những câu hỏi này đặc biệt có liên quan trong bối cảnh các quốc gia đi sau, trong đó các doanh nghiệp thường không chắc chắn về việc thực hiện R&D của chính họ và tiếp tục dựa vào công nghệ nhập khẩu bằng cách chuyên sản xuất kiểu lắp ráp. Các học giả nghiên cứu Hàn Quốc đưa ra một ví dụ về quốc gia đi sau thành công, qua đó nhấn mạnh tầm quan trọng của khả năng linh hôi trong việc cho phép các doanh nghiệp của Hàn Quốc học tập và đồng hóa kiến thức bên ngoài (Evenson và Westphal, 1995; Keller, 1996; Pack, 1992).

Cách tiếp cận hai bước của Zahra và George (2002) với khả năng linh hôi giúp giải quyết các câu hỏi nêu trên bằng cách phân biệt “tiềm năng” với “thực hiện” khả năng linh hôi: “tiềm năng” liên quan đến việc tiếp thu và đồng hóa kiến thức được tạo ra từ bên ngoài, trong khi “thực hiện” đảm bảo áp dụng thành công kiến thức để chuyển đổi và khai thác. Chung và Lee (2015) đã sử dụng phân tích định lượng hai bước tương tự để trả lời hai câu hỏi. Bước đầu tiên điều tra các yếu tố khuyến khích quốc gia đi sau tiến hành R&D nội bộ. Bước thứ hai xác định liệu các doanh nghiệp đó có thiết lập khả năng linh hôi nội bộ bằng cách điều tra các yếu tố thúc đẩy họ tạo ra kết quả đổi mới sáng tạo của riêng họ hay không.

Cách tiếp cận hai bước này tương tự như của Kim (1998), ông đã quan sát và cho rằng, khả năng linh hội đòi hỏi khả năng học tập và kỹ năng giải quyết vấn đề; khả năng học tập là khả năng đồng hóa kiến thức (để bắt chước), kỹ năng giải quyết vấn đề khả năng tạo ra kiến thức mới (cho sự đổi mới sáng tạo). Tuy nhiên, các định nghĩa khả năng linh hội này có thể trùng lặp với định hướng chung về khả năng công nghệ: kiến thức, kỹ năng và thậm chí kinh nghiệm cần có được, đồng hóa, sử dụng, điều chỉnh, thay đổi và tạo ra công nghệ hoặc, nói ngắn gọn là tạo ra và quản lý các thay đổi kỹ thuật (Bell và Pavitt, 1993; Dosi, 1988). Trong khi khả năng linh hội của doanh nghiệp có thể được coi là một phần của khả năng công nghệ của doanh nghiệp, sự khác biệt chính nằm ở nguồn gốc của nó (Cohen và Levinthal, 1989). Cho rằng khả năng linh hội bao gồm khả năng của doanh nghiệp để khai thác kiến thức từ môi trường, một ý nghĩa của việc xác nhận xem liệu một doanh nghiệp có khả năng linh hội thì có tạo ra bất kỳ kết quả nào từ các hoạt động khai thác của nó (như bằng sáng chế) hay không.

Một số nghiên cứu cho thấy rằng việc tiếp cận kiến thức bên ngoài đặc biệt quan trọng trong sự phát triển công nghệ và khả năng linh hội của các doanh nghiệp đi sau (Bell và Pavitt, 1993; Kim, 1997; Laursen và Meliciani, 2002; Lee, 1996; Park và Lee, 2006). Sử dụng dữ liệu từ các doanh nghiệp Nhật Bản, Kiyota và Okazaki (2005) kiểm tra hiệu quả của việc mua lại công nghệ nước ngoài (cấp phép chính thức) đối với hoạt động R&D để tạo ra các ứng dụng, bằng sáng chế của riêng họ. Tại Hàn Quốc, Lee (1996) đã tiến hành phân tích về tác động của nhập khẩu công nghệ được thể hiện bằng mức độ hợp tác công nghệ với các quốc gia phát triển, đây là một khái niệm khá rộng.

Nghiên cứu của chúng tôi đặc biệt nhấn mạnh vào vai trò của việc mua lại bí quyết, bao gồm các dịch vụ kỹ thuật và đào tạo cùng

với các tài liệu liên quan về các kỹ năng vận hành cơ bản và công nghệ xử lý cơ bản. Nhiều hợp đồng cấp phép công nghệ nước ngoài tại Hàn Quốc, đặc biệt là trong những ngày đầu, liên quan đến bí quyết (một dạng kiến thức ngầm), khác với việc cấp phép bằng sáng chế (một dạng kiến thức mã hóa hoặc rõ ràng) cho các công nghệ tiên tiến. Hơn nữa, chúng tôi thực hiện phân tích động về tác động của việc mua lại công nghệ nước ngoài theo thời gian, vì chúng tôi có một bộ dữ liệu duy nhất gồm 3.141 hợp đồng mua lại công nghệ nước ngoài từ năm 1970 đến năm 1993, được chia thành ba loại: chỉ mua lại bí quyết, mua lại bí quyết và quyền sáng chế và chỉ mua lại quyền sáng chế....

Chương này đóng góp một số vấn đề mới. Đầu tiên, đó là việc cấp phép bí quyết, thay vì cấp phép bằng sáng chế, khuyến khích các tổ chức bắt đầu R&D nội bộ. Thứ hai, cả R&D nội bộ và cấp phép bí quyết (thay vì cấp bằng sáng chế) sẽ giúp những bằng sáng chế này thành công ngay trong lần đầu tiên, đây là bằng chứng hợp nhất khả năng hấp thụ. Các nghiên cứu của Lane và cộng sự (2006) cho rằng, việc xây dựng khả năng lĩnh hội bao gồm một quá trình học tập, không thể kết hợp với R&D. Khái niệm này phù hợp với các nghiên cứu khác cho rằng, các doanh nghiệp hàng đầu ở Hàn Quốc thường bắt đầu học các kỹ năng vận hành và công nghệ xử lý cơ bản trước khi bắt đầu đầu tư vốn của riêng họ (Enos và Park, 1988; Kim, 1997). Từ giữa những năm 1980, các doanh nghiệp này đã học tập, đồng hóa và áp dụng công nghệ nước ngoài trước khi bắt đầu R&D nội bộ.

Chương này bao gồm các nội dung như sau. Trước tiên, thảo luận về bối cảnh thể chế của việc mua lại công nghệ nước ngoài tại Hàn Quốc, trước khi giải thích về 03 loại mua lại công nghệ nước ngoài liên quan đến các giả thuyết thực nghiệm cụ thể. Sau đó, giải

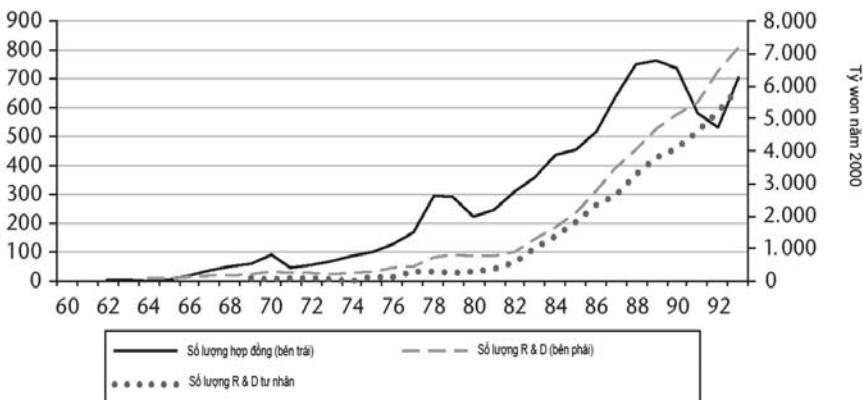
thích tóm tắt về dữ liệu và thảo luận về kết quả hồi quy của Chung và Lee (2015) trước khi đưa ra kết luận trong phần cuối.

7.2. Xu hướng mua lại công nghệ nước ngoài tại Hàn Quốc

Cohen và Levinthal (1989, 1990) giới thiệu khả năng lĩnh hội là một khái niệm quan trọng trong nghiên cứu quản lý cũng như sản phẩm đối với hoạt động R&D của một doanh nghiệp. Tuy nhiên, do khả năng lĩnh hội có nguồn gốc từ các nguồn khác cũng như R&D chính thức, các yêu cầu để tiến hành R&D nội bộ và tạo ra kết quả đổi mới sáng tạo (ứng dụng bằng sáng chế) cần được nghiên cứu kỹ lưỡng. Câu hỏi này đặc biệt phù hợp với các quốc gia đi sau, những quốc gia này xây dựng khả năng độc lập và từ bỏ sự phụ thuộc vào công nghệ nước ngoài đặt ra thách thức lớn đối với các doanh nghiệp. Cohen và Levinthal (1990) cũng như Kim (1998) xác định hai yếu tố quan trọng của khả năng lĩnh hội: nền tảng kiến thức trước và cường độ nỗ lực. Nền tảng kiến thức bao gồm kiến thức có sẵn trong tổ chức, vì vậy việc tiếp cận tri thức nước ngoài của các quốc gia đi sau là rất quan trọng. Do đó, nghiên cứu này cố gắng xác định nguồn gốc của khả năng lĩnh hội ở các quốc gia đi sau dựa trên việc mua lại các công nghệ nước ngoài.

Là một quốc gia đi sau, Hàn Quốc đã chuyển đổi thành công từ một nước nhập khẩu công nghệ sang một quốc gia sản xuất công nghệ. Các tổ chức Hàn Quốc chỉ bắt đầu tiến hành R&D nội bộ vào giữa những năm 1980 sau khi trải qua thời gian học tập, đồng hóa và thích nghi với các công nghệ nước ngoài (OECD, 1996; Lee, 2013). Hình 7.1 cho thấy số lượng công nghệ nước ngoài được Hàn Quốc mua lại đã tăng từ đầu những năm 1960, theo sau là xu hướng gia tăng đối với R&D tư nhân trong hai thập kỷ sau đó. Nói cách khác, sự gia tăng đáng kể về công nghệ nước ngoài phụ thuộc nhiều vào nỗ lực R&D nội bộ và kết quả đổi mới sáng tạo ở Hàn Quốc.

Nhiều nhà nghiên cứu khẳng định rằng, việc tiếp cận tri thức bên ngoài đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển của các quốc gia đi sau (Bell và Pavitt, 1993; Kim, 1997; Laursen và Meliciani, 2002; Lee, 1996; Park và Lee, 2006).



Hình 7.1. Mua lại công nghệ nước ngoài và xu hướng R&D ở Hàn Quốc

Nguồn: Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995; Dịch vụ thông tin khoa học và công nghệ khoa học quốc gia ([http:...](http://...)), Bảng 1A và 1B.

Các doanh nghiệp hàng đầu ở Hàn Quốc thường có được nhiều hình thức bí quyết khác nhau, như kỹ năng vận hành và công nghệ xử lý cơ bản, trước khi bắt đầu đầu tư vốn của riêng họ (Enos và Park, 1988; Kim, 1997, 1998). Những doanh nghiệp này đã xây dựng hiệu quả công nghệ cơ bản trong quá trình xây dựng và thử nghiệm các cơ sở sản xuất, cho phép các kỹ sư Hàn Quốc chịu trách nhiệm về các hoạt động hàng ngày càng sớm càng tốt.

Năm 1960, Chính phủ đã giải quyết hai mục tiêu liên quan đến mua lại công nghệ nước ngoài với Luật kiểm soát ngoại hối (Foreign Exchange Control Act). Việc đầu tiên là đảm bảo rằng ngoại hối, vốn trở nên khan hiếm sau Chiến tranh Triều Tiên, sẽ chỉ được sử dụng cho các công nghệ quan trọng. Thứ hai, Chính phủ muốn sử dụng công nghệ có được như một bước đệm để các

doanh nghiệp Hàn Quốc có thể xây dựng năng lực công nghệ của riêng họ (Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc, 1991). Sự khan hiếm trao đổi ngoại hối trong thập niên 1960 đã buộc các tổ chức Hàn Quốc phải tìm kiếm sự chấp thuận của Chính phủ trước khi ký hợp đồng với đối tác nước ngoài nếu họ muốn nhận hỗ trợ kỹ thuật trong một năm hoặc lâu hơn và nếu họ trả cho đối tác bằng ngoại tệ. Tất cả được Bộ Công nghiệp và Ngân hàng xem xét thận trọng (Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc, 1991).

Các ngành công nghiệp Hàn Quốc đã cố gắng xây dựng khả năng sản xuất và xuất khẩu trong các ngành công nghiệp nhẹ hoặc ngành thâm dụng lao động, như dệt may, tóc giả, giày cao su và đồ chơi nhồi bông... từ những năm 1960 đến những năm 1970. Tuy nhiên, trong những năm 1970, các doanh nghiệp đã nhận ra rằng các ngành công nghiệp này có tỷ suất lợi nhuận thấp và tiền mặt không đủ để tạo ra các dịch vụ nợ nước ngoài cần thiết. Do đó, cả Chính phủ và khu vực tư nhân đều muốn tích hợp ngược vào hàng hóa trung gian. Nếu hàng hóa trung gian có thể được bảo đảm trong nước, nhu cầu ngoại hối sẽ giảm trong dài hạn. Theo Kế hoạch Phát triển Kinh tế, một loạt các đạo luật đã được ban hành để thúc đẩy ngành máy móc, điện tử, dầu mỏ và hóa dầu, thiết bị vận tải, thép và công nghiệp đóng tàu (Byun và Park, 1989). Quy trình phê duyệt cho việc mua lại các công nghệ nước ngoài trong các lĩnh vực mục tiêu này cũng rất đơn giản.

Vào cuối những năm 1970, những người đầu tiên tham gia vào các ngành công nghiệp nặng đã mua cả cơ sở vật chất và công nghệ có liên quan từ nước ngoài. Westphal, Kim và Dahlman (1985: 190-191) đã cho rằng, hơn 1/4 tổng đầu tư trong nước ở Hàn Quốc từ năm 1977 đến năm 1979 đã được chi cho hàng hóa vốn nước ngoài. Năm 1978, một hệ thống phê duyệt tự động để mua lại công nghệ nước ngoài đã được đưa ra gồm máy móc điện, đóng

tàu, hóa chất, dệt may và tài chính với các điều kiện sau: (1) thời hạn của hợp đồng phải là 3 năm hoặc ngắn hơn; (2) khoản thanh toán trả trước phải từ 30.000 USD trở xuống; (3) tỷ lệ tiền bản quyền phải là 3% hoặc thấp hơn; và (4) phí cố định là 100.000 USD trở xuống. Từ năm 1979 trở đi, hầu hết các lĩnh vực, ngoại trừ vũ khí, chất nổ và năng lượng hạt nhân, đã được cấp phép tự động cho các dự án đáp ứng được các điều kiện này.

Quá trình bãi bỏ các quy định tiếp tục trong những năm 1980 và năm 1990 cho đến khi yêu cầu cuối cùng được bãi bỏ vào năm 1994. Quá trình phê duyệt được đơn giản hóa thành quy trình xử lý từ năm 1984. Từ năm 1988, các ngân hàng ngoại hối được giao nhiệm vụ xử lý các công nghệ nước ngoài mua lại theo các mức nhất định (Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc, 1991; Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995: 6).

Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc đã xuất bản một cuốn sách dữ liệu, KOITA (1995), bao gồm việc mua lại công nghệ nước ngoài trong giai đoạn 1970-1993. Giá trị của bộ dữ liệu duy nhất này nằm ở chỗ tất cả các hợp đồng được báo cáo và phân loại thành 03 loại: chỉ mua lại bí quyết, mua lại bí quyết và quyền sáng chế, mua lại quyền sáng chế. Việc mua lại bí quyết bao gồm các dịch vụ kỹ thuật và đào tạo đi kèm với các tài liệu liên quan. Chuyển giao quyền sáng chế bao gồm các dịch vụ kỹ thuật, đào tạo và tài liệu được bảo vệ bởi hệ thống bằng sáng chế. Quyền bằng sáng chế chỉ bao gồm cấp phép bằng sáng chế¹. Từ cơ sở dữ liệu này, chúng tôi đã trích xuất 3.813 hợp đồng của doanh nghiệp được liệt kê. Bảng 7.1 và 7.2 và Hình 7.2 cho thấy một số ví dụ về dữ liệu.

1. Chúng tôi theo quan điểm của Kiyota và Okazaki (2005) trong việc sử dụng thuật ngữ, “mua lại công nghệ nước ngoài”.

Bảng 7.1. Ba loại mua lại công nghệ, 1970-1993

Năm	Số lượng của			Số lượng doanh nghiệp liệt kê mua							
	Doanh nghiệp được liệt kê	Công nghệ được mua	Chi mua bí quyết	Mua bí quyết và bằng sáng chế	Chi mua sáng chế	Công nghệ nước ngoài	Chi mua bí quyết	Mua bí quyết và bằng sáng chế	Chi mua bằng sáng chế	Tỷ lệ công nghệ được mua/doanh nghiệp	
1970	35	29	26	3	0	17	16	2	0	1,7	
1971	36	13	10	3	0	10	8	3	0	1,3	
1972	43	19	12	6	1	18	12	6	1	1,1	
1973	126	15	12	3	0	13	10	3	0	1,2	
1974	217	25	20	5	0	21	16	5	0	1,2	
1975	292	39	16	18	5	28	14	16	5	1,4	
1976	313	47	26	20	1	30	18	16	1	1,6	
1977	316	37	25	12	0	23	15	11	0	1,6	
1978	314	96	45	48	3	49	23	32	3	2	
1979	303	94	44	48	2	62	37	31	2	1,5	
1980	300	93	43	42	8	60	32	30	3	1,6	
1981	295	96	49	36	11	70	40	32	6	1,4	
1982	315	156	67	76	13	84	41	32	7	1,9	
1983	344	151	79	66	6	96	62	48	4	1,6	
1984	423	186	102	78	6	105	71	46	4	1,8	
1985	537	196	83	98	15	105	61	50	7	1,9	
1986	578	220	100	109	11	119	67	55	10	1,8	
1987	605	260	132	113	13	116	85	63	10	2,2	
1988	605	334	165	142	27	143	101	60	14	2,3	
1989	673	356	175	164	15	131	87	77	9	2,7	
1990	639	409	209	181	19	134	85	72	7	3,1	
1991	644	297	153	119	23	118	78	78	10	2,5	
1992	675	275	135	114	26	109	74	60	11	2,5	
1993	671	370	178	163	26	113	81	55	10	3,3	

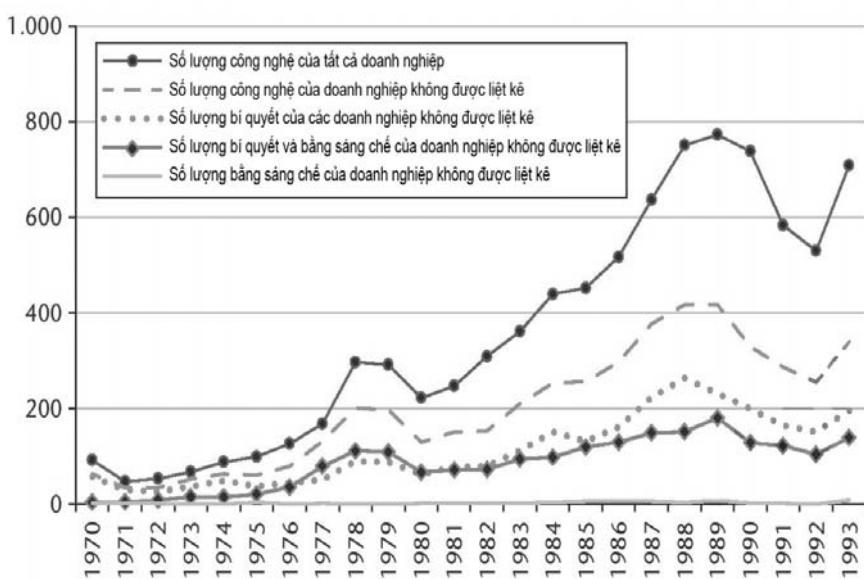
Lưu ý: Những số liệu này bao gồm các thương vụ mua lại được thực hiện bởi các doanh nghiệp được liệt kê tài chính trong mẫu từ năm 1973 đến năm 1993. Các doanh nghiệp được lên kế hoạch cho Phát hành công khai lần đầu (Initial Public Offering - IPO) trong vòng 3 năm tới được bao gồm trong mẫu vì có sẵn dữ liệu. Bí quyết về quyền sáng chế tương đương với thuật ngữ “cấp phép bí quyết và bằng sáng chế” được sử dụng trong văn bản chính.

Nguồn: Lập bảng sử dụng dữ liệu từ Hiệp hội công nghệ Công nghiệp Hàn Quốc (1995); ban đầu từ Chung và Lee (2015).

**Bảng 7.2. Số lượng hợp đồng mua lại công nghệ
được ký kết bởi các doanh nghiệp được liệt kê**

Ngành công nghiệp	Số lượng hợp đồng					Tỷ lệ (%)										
	1970 - 1975		1976 - 1981		1982 - 1987		1988 - 1993		1970 - 1975		1976 - 1981		1982 - 1987		1988 - 1993	
	1975	1981	1987	1993	1993	1993	1975	1981	1987	1993	1993	1993	1975	1981	1987	1993
Điện tử và thiết bị điện	22	83	349	869	1.323	15,7	17,9	29,9	42,6	34,7						
Hóa chất	35	85	275	356	751	25	18,4	23,5	17,4	19,7						
Thiết bị vận tải	17	57	111	192	377	12,1	12,3	9,5	9,4	9,9						
Máy móc	28	39	86	149	302	20	8,4	7,4	7,3	7,9						
Khác	38	199	348	475	1.060	27,1	43	29,8	23,3	27,8						
Tổng	140	463	1.169	2.041	3.813	100	100	100	100	100						
Chỉ mua bí quyết	96	232	563	1.015	1.906	68,6	50,1	48,2	49,7	50						
Mua bí quyết và bằng sáng chế	38	206	540	883	1.667	27,1	44,5	46,2	43,3	43,7						
Chỉ mua bằng sáng chế	6	25	64	136	231	4,3	5,4	5,5	6,7	6,1						
Tổng số	140	463	1.167	2.034	3.804	100	100	100	100	100						

Nguồn: Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc (1995), Dịch vụ thông tin công nghệ và khoa học quốc gia (<http://sts.ntis.go.kr>), và văn phòng Thông tin quyền sở hữu trí tuệ Hàn Quốc (<http://www.kipris.or.kr/>); bản gốc Chung và Lee (2015).



Hình 7.2. Xu hướng trong ba hình thức mua lại công nghệ nước ngoài

Nguồn: Hiệp hội công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995; Dịch vụ thông tin công nghệ và khoa học quốc gia (<http://sts.ntis.go.kr>); Bảng 1A và 1B

Đầu tiên từ những dữ liệu này là các hợp đồng cấp phép bí quyết chiếm ưu thế trong những năm đầu, trong khi các hợp đồng liên quan đến bằng sáng chế được theo dõi sau đó. Bảng 7.1 cho thấy rằng ít hơn 10 doanh nghiệp có được các hợp đồng chỉ có quyền sáng chế trước cuối những năm 1970, trong khi đó, 45 và 48 doanh nghiệp bảo đảm tương ứng về các hợp đồng về chỉ mua lại bí quyết và chỉ mua lại bí quyết và quyền sáng chế vào năm 1978. Tỷ lệ số lượng chỉ có bí quyết, bí quyết và quyền sáng chế và số lượng chỉ có bằng sáng chế trong giai đoạn 1970-1975 lần lượt là 69%, 27% và 4%. Tuy nhiên, những tỷ lệ này tăng lên lần lượt 50%, 45% và 5% từ năm 1976 đến năm 1981, cho thấy sự gia tăng về cấp phép bí quyết và quyền sáng chế. Mô hình này có thể ngụ ý rằng những doanh nghiệp đã đồng hóa

thành công các kỹ năng vận hành cơ bản và công nghệ xử lý cơ bản thông qua việc mua lại các bí quyết đến việc mua lại các công nghệ liên quan đến quyền sáng chế ở giai đoạn sau. Các hợp đồng này không chỉ bao gồm thông tin in và bản thiết kế, mà còn cả thông tin kỹ thuật và đào tạo. Các kỹ sư nước ngoài thường đến Hàn Quốc để đảm bảo rằng hoạt động ban đầu của các doanh nghiệp mới được đi theo lộ trình, kế hoạch. Các kỹ sư Hàn Quốc được chọn đôi khi được cử đi đào tạo ở nước ngoài, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của đầu tư vốn nhân lực vào việc xây dựng AC¹, có thể dẫn chứng bằng các doanh nghiệp hàng đầu tại Hàn Quốc, như Hyundai Motors (Kim, 1998) và POSCO (Pohang Steel Co.) (Song, 2002).

Các loại hình đào tạo khác nhau, đặc biệt là đào tạo tại nước ngoài và tại chỗ, được sắp xếp hoặc được cung cấp bởi các nhà cung cấp cơ sở vật chất và thiết bị nước ngoài. Chẳng hạn, sau khi Hyundai ký thỏa thuận với Ford để lắp ráp những chiếc xe nhỏ gọn, Ford đã chuyển giao công nghệ “đóng gói” cho Hyundai với một bộ tài liệu kiến thức rõ ràng đi kèm, như bản thiết kế, thông số kỹ thuật và hướng dẫn sản xuất. Ford cũng cung cấp kiến thức “ngầm” cho Hyundai, gửi 10 kỹ sư của Ford cho Hyundai và đào tạo kỹ sư của Hyundai tại các địa điểm của Ford về lập kế hoạch mua sắm, điều phối mua sắm, kỹ thuật sản xuất, kỹ thuật xử lý, quản lý sản xuất, hàn, sơn, dịch vụ sau bán hàng và tiếp thị (Kim, 1998). Trong trường hợp của POSCO, doanh nghiệp đã gửi 39 kỹ sư đến Nhật Bản

1. Khoản đầu tư này có thể được thể hiện bằng các yếu tố đa dạng, chẳng hạn như số lượng kỹ sư và kỹ thuật viên được doanh nghiệp thuê; và số năm đi học; tham gia các chương trình nâng cao năng lực; trường dạy nghề và đào tạo trong các cơ sở sản xuất. Tuy nhiên, chúng tôi không có dữ liệu cho tất cả các yếu tố này.

vào năm 1968-1969 và 1.861 nhân viên ở nước ngoài từ năm 1968 đến năm 1983 trong quá trình xây dựng nhà máy đầu tiên của họ (Song, 2002: 128)¹.

Thứ hai, các dữ liệu này (đặc biệt là Bảng 7.2) chỉ ra rằng, việc mua lại các công nghệ nước ngoài bị chi phối bởi 4 ngành thâm dụng vốn là thiết bị điện và điện tử, hóa chất, thiết bị vận tải và máy móc nói chung thay vì bị chi phối bởi các ngành thâm dụng lao động. Những điều này phản ánh chính sách công nghiệp của Chính phủ Hàn Quốc và nỗ lực của các doanh nghiệp tham gia vào các lĩnh vực này từ đầu những năm 1970. Tổng số các hợp đồng trong 4 ngành này chiếm hơn 70% trong tổng số hợp đồng doanh nghiệp ở từng giai đoạn (xem Bảng 7.2)². Điều này cho thấy sự kiểm soát của nhà nước đối với việc mua lại công nghệ nước ngoài là rất quan trọng đối với việc chuyển đổi cấu trúc các ngành công nghiệp của Hàn Quốc từ thâm dụng lao động sang thâm dụng vốn, cuối cùng đã giúp họ đạt được sự phát triển công nghiệp. Các doanh nghiệp trụ cột của Hàn Quốc, như Samsung Electronics, Hyundai Motors và POSCO, đều được thành lập vào khoảng năm 1970.

Sự gia nhập của Hàn Quốc vào các ngành công nghiệp này liên quan đến việc sản xuất các sản phẩm mới đối với Hàn Quốc nhưng lại là phổ biến ở các quốc gia phát triển. Theo khảo sát của

1. Những kỹ sư được đào tạo nước ngoài đóng vai trò rất lớn trong những ngày đầu của POSCO khi tỷ lệ những kỹ sư được đào tạo nước ngoài trong lực lượng phụ trách vận hành và bảo trì cơ sở lần lượt chiếm 62% và 24% (Song 2002: 128).

2. Tuy nhiên, trường hợp này không rõ ràng trong giai đoạn 1976-1981, khi đầu tư lớn vào vốn đầu tư xã hội làm tăng nhu cầu về công nghệ trong xi măng và các lĩnh vực tiện ích khác, chẳng hạn như điện.

Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc (1991) về mua lại công nghệ nước ngoài vào những năm 1980, 55% các vụ mua lại này của Hàn Quốc liên quan đến công nghệ chủ chốt ở các quốc gia phát triển, trong khi 70% liên quan đến việc phát triển sản phẩm. Các doanh nghiệp Hàn Quốc đã tìm thấy kiến thức cần thiết cho hoạt động của họ, họ đã chủ động tìm kiếm các dịch vụ và đào tạo bổ sung (hoặc bí quyết và cấp phép bằng sáng chế) từ các doanh nghiệp ở các quốc gia phát triển với mức giá phù hợp.

Từ quan điểm của các nhà cung cấp, việc “che giấu” các công nghệ là vô nghĩa vì cung cấp bí quyết là cách xuất khẩu các sản phẩm thuận lợi lớn. Việc Chính phủ Nhật Bản quyết định rời khỏi “các ngành công nghiệp nặng” và “hóa chất”, tiêu thụ tài nguyên vào năm 1971 đã tạo ra một môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp Hàn Quốc (Enos và Park, 1988). Bán đi các công nghệ không cần thiết đã chứng minh sự ủng hộ của Nhật Bản (Enos và Park, 1988: 34), phù hợp với mô hình “đàn nhạn bay” (flying geese)¹ trong tăng trưởng kinh tế ở Đông Á, nơi các doanh nghiệp Nhật Bản làm chủ công nghệ của họ tại Hàn Quốc hoặc Đài Loan hoặc di dời các nhà máy của họ ra nước ngoài (Akamatsu, 1962; Kojima, 1973). Về vấn đề này, như được lưu ý bởi một số học giả bao gồm Kiyota và Okazaki (2005), các ngành công nghiệp Hàn Quốc

1. Mô hình đàn nhạn bay (flying geese) là thuật ngữ chỉ một đặc trưng phát triển công nghiệp thường thấy ở các nước Đông Á. Mô hình này theo ý tưởng của Akamatsu và những nhà kinh tế người Nhật Bản khác có công phổ biến nó là Kojima Kiyoshi và Okita Saburo gồm 3 phiên bản: trường hợp một nước và một sản phẩm; trường hợp một nước và nhiều sản phẩm; trường hợp áp dụng cho nhiều nước. Ở phiên bản nhiều nước dùng để mô tả sự bắt kịp của các nước Đông Á với các nước phát triển đi trước cùng trong khu vực tại một ngành công nghiệp cụ thể hay một nhóm ngành hàng (BT).

đã đi theo con đường tương tự như Nhật Bản, với việc mua lại công nghệ nước ngoài dưới hình thức cấp phép thay vì FDI nhằm nuôi dưỡng khả năng lĩnh hội trong nước và cải thiện hiệu suất của họ (Lee và Kim, 2010).

Bảng 7.1 cũng cho thấy số lượng công nghệ mua lại nước ngoài dưới hình thức cấp phép bằng sáng chế đã tăng lên trong giai đoạn sau đó, vượt khoảng 15 trường hợp/năm sau cuối những năm 1980. Theo Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc (1991), các công nghệ đi kèm với quyền sáng chế đắt hơn hoặc có giá trị cao hơn so với những công nghệ chỉ đi kèm với bí quyết. Sự sắp xếp này cho thấy các doanh nghiệp của Hàn Quốc có thể đã yêu cầu nhiều thứ hơn là hoạt động đơn thuần của các cơ sở sản xuất sau khi ổn định sản xuất. Các công nghệ được cấp bằng sáng chế có thể đã được sử dụng như một phương tiện để hoàn thiện các quá trình đồng hóa và cải tiến được khởi xướng bởi đầu tư và mua lại bí quyết.

7.3. Xây dựng khả năng lĩnh hội thông qua việc đồng hóa công nghệ nước ngoài

Mua lại công nghệ nước ngoài là một sự tương tác chứ không phải là một sự kiện. Silverberg (1991) và Cimoli và Dosi (1995) nhấn mạnh rằng, việc bắt chước và phổ biến công nghệ là một phần của quá trình đổi mới sáng tạo, về cơ bản dẫn đến sự sáng tạo. Quá trình ngụ ý đến một khoản thời gian nhất định. Ngay cả những thành công cũng cần có thời gian để tích lũy kinh nghiệm và chuyển từ bắt chước sang đổi mới sáng tạo (Kim, 1997). Cùng với Von Hippel (1994) và trái ngược với các nghiên cứu khác tập trung vào sự lan tỏa công nghệ từ hàng hóa vốn nhập khẩu, chương này tập trung vào sự đóng góp của

các hợp đồng bí quyết được ký kết cùng với các hợp đồng đầu tư vốn trong bối cảnh Hàn Quốc. Hàng hóa vốn nhập khẩu đã được coi là một trong những hình thức chuyển giao công nghệ quan trọng nhất ở Hàn Quốc (Lee và Kim, 2010; OECD, 1996). Tuy nhiên, những hàng hóa này trở nên không hiệu quả nếu không có sự chuyển giao công nghệ, và đặc biệt là kiến thức “ngầm”, thông qua các hợp đồng cụ thể. Nhờ được đào tạo tại chỗ bởi các kỹ sư nước ngoài, các kỹ sư Hàn Quốc đã nhanh chóng học cách quản lý hoạt động một cách hiệu quả. Nếu kiến thức được coi là không cần thiết, nhà cung cấp cũng sẽ được liên hệ để biết thêm thông tin. Enos và Park (1988) lập luận rằng, ngay cả trong những trường hợp thành công nhất, chẳng hạn như POSCO và Hanyang Chemicals, thời gian và nỗ lực là cần thiết để các doanh nghiệp Hàn Quốc có thể sử dụng công nghệ nước ngoài một cách hiệu quả.

Các phần 7.3.1, 7.3.2 và 7.3.3 phân biệt và thảo luận về ba loại mua lại công nghệ nước ngoài tại Hàn Quốc để hình thành các giả thuyết cụ thể. Ba loại chuyển giao công nghệ là bí quyết, bí quyết và quyền sáng chế và quyền sáng chế.

7.3.1. Bí quyết

Một số ví dụ về hình thức mua lại công nghệ bằng việc chuyển giao bí quyết bao gồm dầu nhòn, thuốc lá và sản xuất sơn nhựa epoxy, bí quyết cho tivi, radio, thang máy và thang cuốn, và bí quyết cho vòng găng (séc măng), phanh đường sắt, nồi hơi và bơm sản xuất (Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995). Bí quyết đôi khi chỉ cung cấp kiến thức quan trọng, chẳng hạn như kỹ năng vận hành cho các cơ sở sản xuất polyetylen và vinyl clorua mật độ cao và mật độ thấp (VCM) và các cơ sở động cơ diesel. Các công nghệ

cơ bản và có giá trị nhất thường được kết hợp cùng với các dự án quy mô lớn.

Các bí quyết có được đã được chuyển từ nước ngoài sang các kỹ sư Hàn Quốc thường theo kiểu một người truyền cho một người. Việc chuyển giao như vậy thường xảy ra trong những năm khi doanh nghiệp nhận chuyển giao mới bắt đầu áp dụng quy trình sản xuất mà không có khả năng giải mã các nội dung ngầm ẩn dưới các nguồn tài liệu. Mục đích chính của việc mua lại công nghệ nước ngoài trong giai đoạn này là tạo ra đầu tư hiệu lực và hiệu quả và để đạt được tỷ lệ hoạt động mong muốn càng sớm càng tốt. Mặc dù bí quyết hoặc các kiến thức “ngầm” thường tạo thành lợi thế cạnh tranh cốt lõi của các doanh nghiệp hàng đầu trên toàn thế giới (Cohen và cộng sự, 2000), nhưng bí quyết không được cấp bằng sáng chế được chuyển từ một doanh nghiệp hàng đầu sang một bên không liên quan ở một quốc gia đi sau thường bao gồm các kỹ năng vận hành cơ bản và các công nghệ xử lý cơ bản và được biết đến rộng rãi trong thế giới công nghiệp hóa. Điều này được xác định bởi cuộc khảo sát của Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc (1991). Hoekman (2005) đề xuất rằng các doanh nghiệp hàng đầu đã chuyển giao công nghệ xử lý sơ cấp cho các doanh nghiệp Hàn Quốc trong những năm đầu phát triển vì công nghệ này được coi là “lập trình sẵn”, phổ biến và có giá trị thấp từ quan điểm của các nước công nghiệp. Các doanh nghiệp của Hàn Quốc thường có được bí quyết là một phần của các dự án đầu tư chìa khóa trao tay quy mô lớn. Các tổ chức nước ngoài hàng đầu nhận thấy rằng việc đồng ý cung cấp các dự án như vậy với mức giá hợp lý sẽ có được nhiều lợi ích hơn là từ chối chúng. Chẳng hạn, ngay cả khi Gulf Oil từ chối chuyển giao một số công nghệ của mình

cho một doanh nghiệp Hàn Quốc như Hanyang Chemicals, thì một doanh nghiệp đối thủ, như Doanh nghiệp Hoá chất Dow Chemicals, có thể đồng ý chuyển nhượng, khiến cho Gulf Oil không có lý do gì để từ chối dự án trao tay và để giữ kiến thức nổi tiếng và hoàn thiện của mình. Chỉ có giá và các điều kiện của vấn đề chuyển nhượng có liên quan trong tình huống này (Enos và Park, 1988: 62).

7.3.2. Bí quyết và quyền sáng chế

Một số ví dụ về chuyển giao bí quyết và bằng sáng chế bao gồm cấp phép sử dụng acrylic, TPA (nguyên liệu thô cho polyester), máy cassette, bảng mạch in, máy xúc, cần cẩu và sản xuất ly hợp ôtô (Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995). Khoảng 44% tất cả các hợp đồng mua lại công nghệ nước ngoài của các hợp đồng niêm yết của Hàn Quốc bao gồm các hợp đồng về bí quyết và quyền sáng chế. Tỷ lệ hợp đồng bí quyết và bằng sáng chế so với hợp đồng mua lại công nghệ nước ngoài tăng đáng kể vào giữa những năm 1970 khi hoạt động sản xuất cơ bản của các doanh nghiệp đầu tiên vào các ngành công nghiệp mục tiêu, như thiết bị điện và điện tử, hóa chất, sắt và thép, và thiết bị vận chuyển, bắt đầu ổn định.

Chuyển giao bí quyết và bằng sáng chế đại diện cho một giai đoạn mua lại công nghệ nước ngoài, trong đó các doanh nghiệp Hàn Quốc tiếp tục dựa vào các nguồn kiến thức ngầm bên ngoài để nâng cấp quy trình sản xuất của họ, và đã tích lũy được một số kinh nghiệm mua sắm nhất định trong hoạt động của các cơ sở sản xuất nước ngoài mới nhập khẩu. Là những quốc gia đi sau, các doanh nghiệp Hàn Quốc chịu áp lực liên tục để đạt được mức năng suất tối thiểu để tồn tại trên thị trường quốc tế. Hiệu quả kinh tế theo quy mô và theo phạm vi là hai nguồn cải thiện

năng suất chính của Hàn Quốc trong những năm 1970 và 1980 (Amsden, 2001: 197). Hiệu quả kinh tế theo quy mô rất quan trọng trong năng suất của các ngành công nghiệp mục tiêu, như sắt thép, hóa dầu, máy móc nói chung, thiết bị điện và thiết bị vận tải. Hiệu quả kinh tế theo phạm vi được xem như một phương tiện để tạo ra sản phẩm mà không chạm tới giới hạn công nghệ (Amsden, 2001: 197). Do đó, các doanh nghiệp Hàn Quốc đã cố gắng đầu tư nhiều hơn vào việc sản xuất các sản phẩm hiện có hoặc tạo ra các dòng sản phẩm mới. Tuy nhiên, họ sớm nhận ra rằng kiến thức ngầm về sản phẩm hoặc quy trình mà các cơ sở này yêu cầu không còn được biết đến rộng rãi ngay cả ở các quốc gia phát triển và chủ sở hữu công nghệ có xu hướng ít chuyển giao kiến thức. Do đó, họ chuyển sang mua công nghệ nước ngoài được cấp bằng sáng chế liên quan đến cả bí quyết và quyền sáng chế.

7.3.3. *Quyền sáng chế*

Một số ví dụ về chuyển giao quyền sáng chế bao gồm cấp phép quyền sáng chế cho polycarbonate (nhựa kỹ thuật rất tinh vi), hệ thống làm mát ôtô, tivi màu, máy tính cá nhân và sản xuất phần mềm đồ họa PC (Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc, 1995). Như thể hiện trong Bảng 7.2, chỉ có 6% các thương vụ mua lại công nghệ nước ngoài bao gồm các hợp đồng quyền sáng chế, theo đó một doanh nghiệp đi sau được cung cấp quyền hợp pháp để sử dụng một công nghệ nhất định, dựa trên các tài liệu bằng sáng chế.

Tuy nhiên, các tài liệu bằng sáng chế thường không chứa thông tin cần thiết để sản xuất một sản phẩm mới hoặc thiết kế một quy trình mới. Do đó, việc mua lại quyền sáng chế ngũ ý rằng

bên nhận đã được trang bị một mức độ năng lực R&D nhất định và không yêu cầu các kỹ sư nước ngoài cung cấp quy trình sản xuất chi tiết. Những quốc gia đi sau sở hữu tất cả hoặc gần như tất cả các kiến thức cần thiết để áp dụng một quy trình sản xuất mới. Khả năng R&D có thể đòi hỏi các hoạt động chính thức được thực hiện cũng như kiến thức ngầm được tích lũy từ việc cải tiến liên tục các quy trình sản xuất nhập khẩu.

Trong các trường hợp, hầu hết các hợp đồng có quyền sáng chế đã được ký kết bằng các doanh nghiệp trong lĩnh vực thiết bị điện hoặc điện tử. Tình huống này có thể được giải thích theo hai cách. Thứ nhất, các lĩnh vực này sản xuất một số lượng lớn các sản phẩm bằng sáng chế. Tuy nhiên, vì quốc gia đi sau, các doanh nghiệp thiết bị điện hoặc điện tử của Hàn Quốc không phải là doanh nghiệp đầu tiên sử dụng các bằng sáng chế và giấy phép có liên quan để sản xuất các sản phẩm đó. Thứ hai, những doanh nghiệp này đã rất thành công trong việc tiếp cận công nghệ. Mặc dù không phải là lần đầu tiên phát triển công nghệ có liên quan, các doanh nghiệp Hàn Quốc có khả năng phát triển và sử dụng công nghệ đó mà không đòi hỏi kiến thức ngầm từ các bên khác.

Tóm lại, đã có một trình tự mua lại công nghệ nước ngoài tại Hàn Quốc. Các doanh nghiệp Hàn Quốc bắt đầu với các công nghệ đơn giản trước khi chuyển sang các công nghệ tiên tiến, phức tạp. Hầu hết các doanh nghiệp, đặc biệt là trong những năm 1960 và 1970, thích tiếp thu bí quyết có thể giúp họ xây dựng và vận hành các cơ sở sản xuất mới. Một gói bí quyết điển hình bao gồm các nội dung công nghệ được in sẵn cũng như các dịch vụ và đào tạo tại chỗ được cung cấp bởi các kỹ sư nước ngoài. Các kỹ sư Hàn Quốc đôi khi được gửi đến doanh nghiệp chuyển giao bí quyết để tìm

hiểu về quy trình thực hiện. Một số doanh nghiệp Hàn Quốc đọc sách hướng dẫn và bản thiết kế nhưng không hiểu được vì thiếu kiến thức nền tảng. Do đó, một chuyên gia đã phải đến những doanh nghiệp này để hướng dẫn cho các nhân viên cách vận hành công nghệ mới. Các công nghệ bao gồm các quyền sáng chế đã xuất hiện sau khi người Hàn Quốc cải thiện năng lực giải mã nội dung mã hóa của các bằng sáng chế. Các doanh nghiệp có khả năng giải mã thông tin tốt hơn đã giảm sự phụ thuộc vào các kỹ sư nước ngoài trong những năm qua. Thành tựu của những doanh nghiệp này tăng lên khi họ có thêm kinh nghiệm hoạt động.

Enos và Park (1988) chỉ ra rằng các nhân viên của POSCO và Hanyang Chemicals đã học được các nội dung ngầm của công nghệ liên quan đến quy trình với tốc độ ngày càng nhanh khi việc mua lại được lặp lại. Số lượng công nghệ được cấp bằng sáng chế giảm và tăng lên tương ứng khi các doanh nghiệp này có được nhiều công nghệ nước ngoài hơn. Kinh nghiệm của các kỹ sư Hàn Quốc tại các cơ sở sản xuất đã giúp họ tìm hiểu về các công nghệ nước ngoài với tốc độ nhanh hơn. Các hoạt động R&D chính thức thường bắt đầu sau khi các doanh nghiệp đã tích lũy được một lượng kinh nghiệm nhất định để đồng hóa công nghệ nước ngoài và thực hiện một số vụ mua lại bí quyết.

R&D nội bộ trở nên quan trọng hơn so với việc mua lại công nghệ nước ngoài khi khả năng công nghệ của các doanh nghiệp Hàn Quốc tiến bộ vì (1) doanh nghiệp nước ngoài ngày càng không muốn cung cấp công nghệ cốt lõi cho các đối thủ tiềm năng của họ ở Hàn Quốc, (2) khả năng cạnh tranh dựa trên chi phí lao động dần dần không còn khả năng cạnh tranh, và (3) hỗ trợ của Chính phủ cho R&D tư nhân tăng (OECD, 1996: 91-2). Các hoạt động R&D tư nhân đã đạt được nhiều kết quả đáng kể trên toàn quốc kể từ cuối

những năm 1980. Tuy nhiên, có sự khác biệt đáng kể giữa các doanh nghiệp về tầm quan trọng của đầu tư R&D nội bộ.

Bảng 7.3 cho thấy thời gian và trình tự của 3 hình thức mua lại công nghệ nước ngoài, R&D nội bộ và các ứng dụng bằng sáng chế của các doanh nghiệp hàng đầu tại Hàn Quốc. Hyundai Motors ký hợp đồng chỉ cấp phép bí quyết vào năm 1968, một năm sau khi thành lập, tiếp theo là bí quyết và bằng sáng chế và chỉ cấp phép bằng sáng chế lần lượt vào năm 1977 và 1986. Doanh nghiệp đã báo cáo chi phí R&D đầu tiên trong báo cáo tài chính năm 1975 (7 năm sau khi cấp phép bí quyết đầu tiên và 11 năm trước khi cấp phép bằng sáng chế đầu tiên), và doanh nghiệp dẫn đầu đơn xin cấp bằng sáng chế đầu tiên vào năm 1983. Mặc dù trường hợp này có vẻ điển hình nhất trong các doanh nghiệp được liệt kê trong Bảng 7.3 và trong toàn bộ mẫu, các trình tự và khoảng thời gian khác nhau giữa các sự kiện có thể quan sát được ở một số doanh nghiệp. Ví dụ, một số doanh nghiệp đã đợi hơn 5 năm hoặc 10 năm sau khi mua lại công nghệ nước ngoài ban đầu trước khi bắt đầu hoạt động R&D của họ, trong khi những doanh nghiệp khác lại bắt đầu hoạt động R&D cùng năm với việc mua lại. Tác giả thấy rằng 385 doanh nghiệp trong tổng số 764 doanh nghiệp trong mẫu thử (50,4%) đã ký hợp đồng với công nghệ nước ngoài, 233 doanh nghiệp (60,5%) đã có được bí quyết là loại công nghệ đầu tiên của họ.

Bảng 7.4 cho thấy giá trị trung bình và số năm trung bình mà các doanh nghiệp trong mẫu thử dành cho việc mua lại công nghệ, R&D và đổi mới sáng tạo. Khoảng thời gian trung bình một năm (với giá trị trung bình là 0,62 năm) đã được quan sát giữa việc chỉ mua lại bí quyết và R&D nội bộ của những doanh nghiệp này, có thể ngắn hơn dự kiến. Một khoảng thời gian

trung bình 0 năm (với giá trị trung bình là 0,25 năm) đã được quan sát giữa các thương vụ mua lại cả bí quyết và bằng sáng chế và R&D nội bộ của các doanh nghiệp này. Bảng 7.4 cũng cho thấy khoảng trung bình âm (-3,0) hoặc khoảng trung bình (-3,6) giữa hoạt động chỉ mua lại bằng sáng chế và R&D, cho thấy các doanh nghiệp thường được tiến hành R&D nội bộ trước khi ký hợp đồng cấp phép bằng sáng chế.

Bảng 7.3. Từ việc mua lại công nghệ nước ngoài đến việc ứng dụng bằng sáng chế và R&D nội bộ ở một số doanh nghiệp Hàn Quốc được lựa chọn

Tên doanh nghiệp	Năm thành lập	Ngành công nghiệp	Hợp đồng	Hợp đồng mua	Hợp đồng	Ứng dụng	
			chỉ mua lại	lại quyền sáng	chỉ mua lại	R&D đầu	bằng sáng
			bí quyết	chế + bí	bằng sáng	tiên	chế đầu
Samsung Electronics	1969	Điện và điện tử	1969	1975	1972	1976	1978
LG Electronics	1959	Điện và điện tử	1966	1967	1975	1976	1976
Daewoo Electronics	1971	Điện và điện tử	1968	1982	1975	1975	1982
Hynix Semiconductor	1949	Điện và điện tử	1983	1983	1986	1983	1985
Hyundai Motors	1967	Thiết bị vận tải	1968	1977	1986	1975	1983
Kia Motors	1944	Thiết bị vận tải	1966	1967	N/A	1975	1979
LG Semiconductor	1989	Điện và điện tử	1983	1980	1992	1989	1985
Samsung SDI	1969	Điện và điện tử	1985	1978	1983	1974	1976
POSCO	1968	Sắt và thép	1970	1971	N/A	1983	1977
Samsung Electro-Mechanics	1973	Điện và điện tử	1982	1983	N/A	1975	1982
Kolon	1957	Hóa chất	1972	1980	1983	1980	1976
LG Chemicals	1947	Hóa chất	1970	1971	1979	1975	1970

Nguồn: Chung và Lee (2015)

Bảng 7.4. Từ việc mua lại các công nghệ nước ngoài đến việc ứng dụng các bằng sáng chế và R&D nội bộ: khoảng thời gian (tính theo năm) giữa các sự kiện, theo chuỗi các sự kiện

Số năm	Giá trị trung bình	Giá trị trung tâm	Tối thiểu	Tối đa	Số lượng doanh nghiệp
Từ cấp phép bí quyết cho R&D	0,62	1	-16	16	296
Từ cấp phép cả bí quyết và bằng sáng chế cho R&D	-0,25	0	-14	17	240
Từ cấp phép bằng sáng chế cho R&D	-3,6	-3	-17	16	39
Từ R&D đến áp dụng bằng sáng chế	2,8	3	-20	18	245
Từ bí quyết đến sở hữu bằng	3,6	4	-19	22	146
Từ cấp phép bí quyết và bằng sáng chế đến sở hữu bằng	3,1	3	-14	19	122
Từ cấp phép bằng sáng chế đến sở hữu bằng	-1,2	-3	-9	13	15
		Thị phần 1%	Thị phần 2%		
Tổng doanh nghiệp mẫu	764	100,00			
Số lượng doanh nghiệp từng có công nghệ nước ngoài	385	50,40	100,00		
Số lượng doanh nghiệp bắt đầu với mua bí quyết	233		60,50		
Số lượng doanh nghiệp bắt đầu với mua bí quyết và bằng sáng chế	135		35,10		

Lưu ý: Giá trị trung bình = 0,62 ở dòng đầu tiên “từ cấp phép bí quyết cho R&D”, ý chỉ rằng doanh nghiệp đạt mức trung bình 0,62 năm để chuyển sang R&D nội địa sau khi ký hợp đồng chuyển giao bí quyết nước ngoài.

Liên quan đến việc tạo ra các đổi mới sáng tạo, trung bình 3 năm (hoặc giá trị trung bình là 2,8 năm) đã được quan sát giữa các ứng dụng R&D nội bộ và ứng dụng bằng sáng chế đầu tiên của các doanh nghiệp này. Một khoảng thời gian trung bình 4 năm (với giá trị trung bình là 3,6 năm) đã được quan sát giữa các vụ chỉ mua lại bí quyết và các ứng dụng bằng sáng chế của các doanh nghiệp này.

Một khoảng thời gian trung bình 3 năm (hoặc giá trị trung bình là 3,1 năm) đã được quan sát giữa việc mua lại cả bí quyết và bằng sáng chế và tạo ra kết quả sáng tạo. Một khoảng thời gian trung bình năm - 3 năm (hay giá trị trung bình là - 1,2 năm) đã được quan sát giữa các thương vụ chỉ mua lại bằng sáng chế và các ứng dụng bằng sáng chế của các doanh nghiệp này, cho thấy nhiều doanh nghiệp đã tạo ra bằng sáng chế của riêng họ vài năm trước khi ký hợp đồng cấp bằng sáng chế.

Hai suy luận có thể được xem xét từ những dữ liệu này. Đầu tiên, các hoạt động R&D nội bộ bắt đầu một thời gian tương đối ngắn (hoặc một năm) sau khi mua lại công nghệ nước ngoài ban đầu, tùy thuộc vào loại hình mua lại. Tiến hành R&D nội bộ không nhất thiết có nghĩa là một doanh nghiệp có khả năng hấp thụ, mà chỉ biểu thị rằng nó đang bắt đầu xây dựng năng lực như vậy. Thứ hai, các doanh nghiệp dành trung bình từ 3 đến 4 năm để tạo ra các ứng dụng bằng sáng chế sau khi bắt đầu R&D của họ hoặc có được các công nghệ dựa trên bí quyết. Do đó, khả năng của các doanh nghiệp tạo ra các bằng sáng chế của chính mình có thể đóng vai trò là bằng chứng cuối cùng cho khả năng linh hôi của họ hoặc có thể biểu thị sự kết thúc của quá trình xây dựng khả năng linh hôi của họ.

Những suy luận này tạo thành một giả thuyết hai giai đoạn về nguồn gốc của khả năng hấp thụ: việc sở hữu khả năng linh hôi có thể được xác minh bằng năng lực của một doanh nghiệp để tiến hành R&D và tạo ra các bằng sáng chế.

Giả thuyết đầu tiên cho rằng việc mua lại ba hình thức công nghệ nước ngoài thúc đẩy doanh nghiệp bắt đầu R&D nội bộ. Kiểm tra giả thuyết này bằng cách ước tính mô hình hồi quy probit với hoạt động R&D làm biến phụ thuộc. Nói cách khác, bước đầu tiên của khả năng linh hôi là khả năng của một doanh nghiệp để tiến

hành R&D nội bộ. Giả thuyết rằng những doanh nghiệp đã mua công nghệ nước ngoài thông qua cấp phép có thể thúc đẩy khả năng linh hôi của họ và sau đó tiến hành R&D nội bộ. Một số khác biệt tồn tại giữa ba hình thức mua lại, cụ thể là giữa các vụ mua lại liên quan đến cấp phép bí quyết và cấp bằng sáng chế, bởi vì cấp bằng sáng chế và R&D nội bộ có thể thay thế cho nhau; các doanh nghiệp với việc cấp phép cho các bằng sáng chế nước ngoài có thể không được khuyến khích thực hiện R&D của chính họ để phát triển các công nghệ đó. Nhiều doanh nghiệp cũng đã tiến hành R&D trước khi ký hợp đồng cấp phép bằng sáng chế. Như thể hiện trong Bảng 7.4, cấp phép bằng sáng chế thường tuân theo R&D nội bộ với khoảng thời gian trung bình 3 năm.

Giả thuyết thứ hai tìm cách xác định xem những doanh nghiệp này đạt được những đổi mới sáng tạo có thể được đo lường dựa trên các ứng dụng bằng sáng chế hay không. Sử dụng ứng dụng bằng sáng chế làm bằng chứng cho việc hợp nhất thành công của khả năng hấp thụ. Về mặt kinh tế học, giả thuyết rằng các hoạt động R&D nội bộ chịu trách nhiệm chính cho khả năng của các doanh nghiệp để tạo ra các ứng dụng bằng sáng chế. Kiểm tra các liên kết trực tiếp giữa ba hình thức mua lại và việc tạo ra các bằng sáng chế. Giả thuyết rằng mặc dù tồn tại một liên kết tích cực giữa việc mua lại bí quyết hoặc mua lại cả bí quyết và bằng sáng chế, và việc tạo ra sáng chế, việc chỉ cấp phép bằng sáng chế sẽ không dẫn đến việc tạo ra bằng sáng chế của riêng họ. Giả thuyết này phù hợp với kết quả trong Bảng 7.4, cho thấy mặc dù đã mất 3-4 năm để ứng dụng bằng sáng chế sau khi ký hợp đồng chỉ cấp phép bí quyết và cả cấp bằng sáng chế và bí quyết, họ đã nộp đơn xin bằng sáng chế của riêng họ ba năm trước khi ký hợp đồng chỉ cấp bằng sáng chế. Thử nghiệm này được thực hiện bằng cách sử dụng một mô hình hồi quy probit với các ứng dụng bằng sáng chế như một biến giả.

Sự phù hợp của các ứng dụng bằng sáng chế như là bằng chứng của một sự đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp có thể bị nghi ngờ. Bằng sáng chế có xu hướng tái hiện và thể hiện kiến thức chưa được mã hóa. Tuy nhiên, như được chứng minh bởi Jung và Lee (2010), các lĩnh vực định hướng tri thức ngầm và các doanh nghiệp cũng tạo ra các bằng sáng chế, mặc dù không nhiều như một đơn vị chi tiêu R&D như trong các lĩnh vực định hướng tri thức rõ ràng. Do đó, tác giả áp dụng phương pháp ước lượng probit với biến giả lấy giá trị của một cho bất kỳ lượng ứng dụng bằng sáng chế nào thay vì áp dụng hồi quy thông thường với số lượng bằng sáng chế làm biến phụ thuộc. Tác giả cũng áp dụng hồi quy bổ sung với cải thiện năng suất như là biến phụ thuộc để xác định xem đổi mới sáng tạo có làm tăng năng suất hay không.

7.4. Phân tích dữ liệu và kinh tế lượng của Chung và Lee (2015)

7.4.1. Dữ liệu và nguồn

Chung và Lee (2015) đã kết hợp ba bộ dữ liệu đặc biệt để kiểm tra mối quan hệ giữa mua lại công nghệ nước ngoài và hiệu suất của các doanh nghiệp niêm yết. Đó là: (1) dữ liệu mua lại công nghệ nước ngoài từ năm 1970 đến năm 1993 do Hiệp hội Công nghệ công nghiệp Hàn Quốc thu thập và được ghi lại trong KOITA (1995); (2) dữ liệu báo cáo tài chính điển hình từ năm 1973 đến năm 1996 được biên soạn bởi Dịch vụ thông tin Hàn Quốc (KIS), Sở Giao dịch chứng khoán Hàn Quốc hoặc Hiệp hội các doanh nghiệp được niêm yết Hàn Quốc; và (3) dữ liệu ứng dụng bằng sáng chế từ năm 1973 đến năm 1996 do Hệ thống thông tin quyền sở hữu trí tuệ Hàn Quốc (KIPRIS) cung cấp.

KOITA trình bày tóm tắt về tất cả các hợp đồng mua lại công nghệ nước ngoài trước năm 1994, khi các yêu cầu bắt buộc đã bị

bãi bỏ. Bộ dữ liệu này hoàn chỉnh theo nghĩa là tất cả các doanh nghiệp được yêu cầu báo cáo kết luận về hợp đồng mua lại công nghệ nước ngoài trong đó thanh toán bằng ngoại tệ được thực hiện. Hơn một nửa bộ dữ liệu bao gồm các hợp đồng chỉ mua lại bí quyết, trong đó kiến thức ngầm là công nghệ được quan tâm. Các hoạt động chỉ mua lại bí quyết liên quan đến việc xây dựng các nhà máy thép POSCO, tổ hợp hóa dầu và các cơ sở động cơ xăng của Hyundai đều được ghi lại trong bộ dữ liệu KOITA. Tập dữ liệu này có xu hướng đại diện cho các doanh nghiệp lớn hơn thích mua công nghệ nước ngoài để tăng cường tài sản dựa trên kiến thức của họ. Các doanh nghiệp này thống trị tiến bộ công nghệ tại Hàn Quốc (Amsden, 2001; Kim, 1997).

7.4.2. Phương pháp ước tính và kết quả chính

Phân tích đã sử dụng mô hình hồi quy probit với các hiệu ứng ngẫu nhiên và tuân theo các thông số kỹ thuật tương tự như của Bernard và Jensen (1999) cũng như Kiyota và Okazaki (2005) để kiểm tra các tác động của việc mua lại công nghệ nước ngoài đối với sự hình thành đổi mới sáng tạo và khả năng hấp thụ. Mục đích là để xác định các yếu tố khiến các doanh nghiệp tiến hành R&D nội bộ. Tiến hành R&D được bắt bởi một biến nhị phân lấy giá trị = 1 nếu một doanh nghiệp tiến hành các hoạt động R&D tại nội bộ. Biến độc lập chính, hoặc biến lãi suất chính, là biến đại diện cho một số hình thức mua lại công nghệ (cấp phép), cũng như R&D nội bộ trong trường hợp cân bằng phương trình ứng dụng bằng sáng chế. Việc mua lại công nghệ được đưa vào làm biến giả tương tự lần lượt với chỉ mua lại bí quyết, mua lại bí quyết và quyền sáng chế và chỉ mua lại quyền sáng chế. Tác giả cũng thử nghiệm với một số biến giả bằng cách kết hợp hai hình thức mua lại.

Các biến kiểm soát khác bao gồm như sau. Đầu tiên là giá trị của tài sản cố định đại diện cho quy mô doanh nghiệp bởi vì giá trị tài sản, có thể đại diện tốt hơn xu hướng đầu tư vốn thay vì doanh số hoặc số lượng nhân viên. Đầu tư vốn thường đóng vai trò quan trọng trong việc lĩnh hội và đồng hóa công nghệ nước ngoài. Tác giả cũng kiểm soát độ tuổi các doanh nghiệp, biểu thị số năm đã trôi qua kể từ khi thành lập doanh nghiệp. Biến này chỉ phôi đến kết quả và năng suất đổi mới sáng tạo (Huergo và Jaumandreu, 2004a, 2004b). Tỷ lệ vốn/lao động không chỉ cho thấy mức độ đầu tư trong quá khứ, mà còn cho thấy loại công nghệ được doanh nghiệp sử dụng trước khi mua lại công nghệ nước ngoài (Arrow và cộng sự, 1961). Các giả định công nghiệp được đưa ra dựa trên mã hai chữ số KSIC.

Đầu tiên, kết quả hồi quy của Chung và Lee (2015) ủng hộ giả thuyết rằng kiến thức ngầm (cấp phép liên quan đến bí quyết), hơn là các kiến thức rõ ràng (cấp phép bằng sáng chế), quan trọng cả trong sự hình thành ban đầu của khả năng lĩnh hội hoặc khả năng lĩnh hội “tiềm năng” của Zahra và George (2002), và trong hợp nhất cuối cùng của khả năng lĩnh hội hoặc “thực hiện” khả năng hấp thụ. Thứ hai, kết quả cho thấy hiệu quả hạn chế của việc cấp phép bằng sáng chế, chỉ đơn thuần cung cấp khả năng lĩnh hội hiện có bằng cách đóng góp cho các đổi mới sáng tạo tiếp theo. Mặc dù Lee (1996) báo cáo rằng, việc hợp tác công nghệ với các quốc gia phát triển có xu hướng có mối quan hệ không bổ sung với R&D nội bộ, nghiên cứu hiện tại xác định phương thức hợp tác (chỉ cấp bằng sáng chế) trong đó mối quan hệ được quan sát. Và thứ ba, nghiên cứu cho thấy việc chỉ cấp phép bí quyết có ảnh hưởng tác động hơn là thay thế đối với cả R&D nội bộ và đổi mới sáng tạo.

Kết hợp các kết quả hồi quy này lại với nhau cho phép xác định cách thức các doanh nghiệp trong các quốc gia đang phát triển đạt

được tiến bộ công nghệ, đặc biệt là khả năng hấp thụ. Các tổ chức nước ngoài từ các quốc gia phát triển đóng vai trò cơ bản trong việc cung cấp bí quyết và bằng sáng chế. Theo giả thuyết trước đây, các doanh nghiệp đi sau có xu hướng tiếp thu bí quyết nước ngoài cũng như các công nghệ đóng gói trong giai đoạn đầu nhập khẩu các cơ sở và thiết bị sản xuất nước ngoài. Những hoạt động này đánh dấu giai đoạn đầu tiên của khả năng hấp thụ. Những doanh nghiệp này sau đó tiếp tục tiến hành các hoạt động R&D nội bộ để đồng hóa các công nghệ nước ngoài. Sau đó, các doanh nghiệp đi sau bắt đầu tạo ra những đổi mới sáng tạo của riêng họ dựa trên các công nghệ nước ngoài bị đồng hóa, mặc dù những công nghệ này ban đầu có thể xuất hiện “bắt chước”. Do đó, mặc dù cuối cùng đã giảm sự phụ thuộc vào kiến thức nước ngoài, các nhà khai thác dựa trên các nguồn kiến thức bên ngoài và bên trong khác nhau trong suốt quá trình. Ở bên ngoài, các nguồn này thay đổi từ bí quyết hoặc nhập khẩu hàng hóa thành bằng sáng chế, trong khi bên trong, họ thay đổi từ đào tạo và giáo dục tại chỗ để sở hữu kiến thức tích lũy khi các doanh nghiệp bắt đầu tích lũy kiến thức trước đó. Giai đoạn này đánh dấu sự kết thúc của quá trình xây dựng khả năng hấp thụ.

7.5. Kết luận

Các tài liệu hiện có có xu hướng sử dụng R&D nội bộ làm nền tảng cho khả năng hấp thụ. Tác giả định nghĩa khả năng lĩnh hội là khả năng thực hiện R&D nội bộ và tạo ra kết quả đổi mới sáng tạo, và sau đó cố gắng giải thích nó được hình thành ở Hàn Quốc như thế nào. Tác giả đã sử dụng dữ liệu độc đáo từ Hàn Quốc để phân biệt ba hình thức mua lại công nghệ nước ngoài: cấp phép bí quyết; cấp phép bí quyết và bằng sáng chế; và cấp phép bằng sáng chế. Những dữ liệu này cho thấy phần lớn các doanh

nghiệp Hàn Quốc bắt đầu với việc cấp phép bí quyết trước khi sử dụng bằng sáng chế.

Một phân tích kinh tế lượng của Chung và Lee (2015) cho thấy việc cấp phép bí quyết liên quan đến vốn nhập khẩu đã khiến các doanh nghiệp Hàn Quốc xây dựng khả năng linh hôi và sau đó bắt đầu R&D nội bộ, trong khi việc cấp phép bằng sáng chế không liên quan đến việc có thể tiến hành R&D. Do đó, một hiệu ứng thay thế có thể được quan sát giữa việc giới thiệu bằng sáng chế nước ngoài và bắt đầu các hoạt động R&D của chính họ ở giai đoạn đầu phát triển. Một bài tập kinh tế lượng tương tự cho bước thứ hai cho thấy rằng tiến hành R&D nội bộ dẫn đến việc tạo ra sự đổi mới sáng tạo, về mặt ứng dụng bằng sáng chế hoặc tăng năng suất trong các giai đoạn phát triển sau này. Hơn nữa, kinh nghiệm cấp phép bí quyết có xu hướng liên quan thường xuyên đến các ứng dụng bằng sáng chế thời gian đầu, trong khi cấp phép bằng sáng chế giúp kích thích thay thế bằng sáng chế tiếp theo. Nghiên cứu này cũng cho thấy rằng các doanh nghiệp thường dành ít nhất 3-4 năm để xây dựng khả năng linh hôi của họ, từ năm đầu tiên cấp phép bí quyết cho đến năm đầu tiên nộp đơn xin cấp bằng sáng chế.

Nghiên cứu của Chung và Lee (2015) là lần đầu tiên xác minh mối liên hệ mang tính động giữa việc học kiến thức ngầm và sự hình thành khả năng hấp thụ, cũng như lần đầu tiên để đo thời gian thực tế để doanh nghiệp xây dựng năng lực này. Điều này xác định sự khác biệt hai bước dựa trên “tiềm năng” và “thực hiện” khả năng linh hôi được đề xuất bởi Zahra và George (2002), cũng như sự phân rã khả năng linh hôi thành năng lực học tập và khả năng giải quyết vấn đề của Kim (1998). Trái ngược với Lee (1996), quan điểm của tác giả là tác động thay thế hoặc gây ra của việc mua lại công nghệ nước ngoài đối với R&D nội bộ phụ thuộc vào

phương pháp cấp phép cụ thể. Cấp phép bằng sáng chế thể hiện mối quan hệ thay thế, trong khi cấp phép bí quyết có xu hướng tạo ra ảnh hưởng tác động đối với R&D nội bộ. Hơn nữa, một quá trình học tập liên quan đến công nghệ nước ngoài, đặc biệt là kiến thức ngầm dưới dạng bí quyết, xảy ra trước khi các doanh nghiệp có thể tiến hành R&D nội bộ và đổi mới sáng tạo. Tuy nhiên, quá trình học tập cụ thể này có thể không phải là cách duy nhất để xây dựng khả năng hấp thụ, do tầm quan trọng của giáo dục người lao động, đào tạo tại chỗ và đào tạo ở nước ngoài.

Lee (2013) lập luận rằng có thể khác biệt khi rút ra những bài học khái quát từ quan điểm nhà nước so với thị trường trong phát triển kinh tế Hàn Quốc, thay vào đó, đề xuất một quan điểm “dựa trên năng lực” và xây dựng mô hình biến phức tạp của khả năng có thể hữu ích cho các quốc gia đi sau. Nghiên cứu kinh tế lượng của Chung và Lee (2015) cung cấp một nền tảng kinh tế vi mô cho một cái nhìn rõ ràng về phát triển kinh tế bắt nguồn từ một số ý nghĩa khái quát.

Đầu tiên, việc xây dựng khả năng lĩnh hội là một quá trình năng động có thể trở nên hiệu quả hơn khi kết hợp với tiếp cận kiến thức nước ngoài, đặc biệt là kiến thức ngầm (bí quyết). Điều này cho thấy rằng chuyển giao bí quyết nên là một yếu tố thiết yếu trong các hợp đồng cấp phép công nghệ cho một doanh nghiệp. Ngoài ra, hiệu lực thay thế tiềm năng của cấp phép bằng sáng chế nước ngoài có thể cản trở việc hình thành khả năng lĩnh hội nội bộ, đặc biệt nếu nó không liên quan đến việc bắt đầu các hoạt động R&D nội bộ hoặc ký kết hợp đồng chuyển nhượng bí quyết.

Tài liệu tham khảo

Akamatsu, K. (1962): 'The Historical Patterns of Economic Growth in Developing Countries', *Developing Economies* 1(s1): 3-25.

Amsden, Alice (2001): *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Arrow, K. J., H. B. Chenery, B. S. Minhas, and R. M. Solow (1961): 'Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency', *The Review of Economics and Statistics* 43(3): 225-50.

Bell, M. and K. Pavitt (1993): 'Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts between Developed and Developing Countries', *Industrial and Corporate Change* 2(1):157-210.

Bernard, Andrew B. and J. Bradford Jensen (1999): 'Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect, or Both?' *Journal of International Economics* 47(1): 1-25.

Borensztein, E., J. D. Gregorio, and J. W. Lee (1998): 'How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?', *Journal of International Economics* 45:115-35.

Byun, Hyung-Yoon and Dong Chul Park (1989): 'Development of Capitalism in Korea: Formation and Development of Monopolistic Capital', in Hyung-Yoon Byun (ed.) *Korean Economy*. Seoul: Yupoong Publishing Company. (in Korean)

Cimoli, Mario and Giovanni Dosi (1995): 'Technological Paradigms, Patterns of Learning and Development: An Introductory Roadmap', *Journal of Evolutionary Economics* 5(3): 243-68.

Cohen, Wesley M. and Daniel A. Levinthal (1989): 'Innovation and Learning: The Two Faces of R&D', *The Economic Journal* 99(397): 569-96.

Cohen, W. M. and D. Levinthal (1990): 'Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation', *Administrative Science Quarterly* 35: 128-52.

Cohen, Wesley M., Richard R. Nelson, and John P. Walsh (2000): 'Protecting their Intellectual Assets: Appropriability Conditions and Why U.S. Manufacturing Firms Patent (or Not).' NBER Working Paper No. 7552, National Bureau of Economic Research.

Chung, Moon Young and Keun Lee (2015): 'How Absorptive Capacity Is Formed in a Latecomer Economy: Different Roles of Foreign Patent and Know-how Licensing in Korea', *World Development* 66: 678-94.

Dosi, G. (1988): 'Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation', *Journal of Economic Literature* 26(3): 1120-71.

Enos, John L. and Woo Hee Park (1988): *The Adoption and Diffusion of Imported Technology: The Case of Korea*. New York: Croom Helm.

Evenson, Robert E. and Larry E. Westphal (1995): 'Technological Change and Technology Strategy', in Jere Behrman and T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, Vol. 3A. Amsterdam: Elsevier Science, pp. 2209-99.

Fagerberg, J. (1988): 'Why Growth Rates Differ', in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson et al. (eds) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter, pp. 432-57.

Fagerberg, J. and B. Verspagen (2002): 'Technology-gaps, Innovation-diffusion and Transformation: An Evolutionary Interpretation,' *Research Policy* 31(8-9): 1291-304.

Flatten, T., A. Engelen, S. Zahra, and M. Brettel (2011): 'A Measure of Absorptive Capacity: Scale Development and Validation', *European Management Journal* 29(2): 98-116.

Griffith, Rachel, Stephen Redding, and John Van Reenen (2003): 'R&D and Absorptive Capacity: Theory and Empirical Evidence', *Scandinavian Journal of Economics* 105(1): 99-118.

Hammerschmidt, A. (2009): 'No Pain, No Gain: An R&D Model with Endogenous Absorptive Capacity', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* JITE 165(3): 418-37.

Hoekman, Bernard M., Keith E. Maskus, and Kamal Saggi (2005): 'Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options', *World Development* 33(10): 1587-602.

Huergo, Elena and Jordi Jaumandreu (2004a): 'Firms' Age, Process Innovation and Productivity Growth', *International Journal of Industrial Organization* 22(4): 541-59.

Huergo, Elena and Jordi Jaumandreu (2004b): 'How Does Probability of Innovation Change with Firm Age?' *Small Business Economics* 22(3/4): 193-207.

Jung, Moosup and Keun Lee (2010) 'Sectoral Systems of Innovation and Productivity Catch-up: Determinants of the Productivity Gap between Korean and Japanese Firms', *Industrial and Corporate Change* 19(4): 1037-69.

Keller, Wolfgang (1996): 'Absorptive Capacity: On the Creation and Acquisition of Technology in Development', *Journal of Development Economics* 49(1): 199-227.

Kim, Linsu (1998): 'Crisis Construction and Organisational Learning: Capability Building in Catching-up at Hyundai Motor', *Organization Science* 9(4): 506-21.

Kim, Linsu (1997): *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kiyota, Kozo and Tetsuji Okazaki (2005) 'Foreign Technology Acquisition Policy and Firm Performance in Japan, 1957-1970: Micro-aspects of Industrial Policy', *International Journal of Industrial Organization* 23(7-8): 563-86.

Kojima, K. (1973): 'A Macroeconomic Approach to Foreign Direct Investment', *Hitotsubashi Journal of Economics* 14: 1-21.

Korea Development Bank (1991): *Analysis of Effects of Technology Acquisition*. Seoul: Korea Development Bank. (in Korean)

Korea Industrial Technology Association (1995): Records of Technology Acquisition Contracts: 1962-1995. Seoul: Korea Industrial Technology Association. (in Korean)

Korea Listed Companies' Association (1976-7): *Public Announcement on Listed Companies*. Seoul: Korea Listed Companies' Association.

Korea Listed Companies' Association (1978-97): *Annual Report of Listed Companies*. Seoul: Korea Listed Companies' Association.

Korea Stock Exchange (1974-5): *Annual Report of Listed Companies*. Seoul: Korea Stock Exchange.

Lane, Peter J., Balaji R. Koka, and Seemantini Pathak (2006): 'The Reification of Absorptive Capacity: A Critical Review and Rejuvenation of the Construct', *Academy of Management Review* 31: 833-63.

Laursen, Keld and Valentia Meliciani (2002): 'The Relative Importance of International vis-à-vis National Technological Spillovers for Market Share Dynamics', *Industrial and Corporate Change* 11(4): 875-94.

Lee, Jaymin (1996): 'Technology Imports and R&D Efforts of Korean Manufacturing Firms', *Journal of Development Economics* 50(1): 197-210.

Lee, K. (2013): 'How Can Korea Be a Role Model for Catch-up Development? A "Capability-based View"', in Augustin K. Fosu (ed.) *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-49.

Lee, K. and Y. K. Kim (2010) 'IPR and Technological Catch-Up in Korea', in Hiroyuki Odagiri, Akira Goto, Atsushi Sunami et al. (eds) *Intellectual Property Rights, Development, and Catch Up: An International Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, pp. 133-67.

Mowery, D. C. and J. E. Oxley (1995): 'Inward Technology Transfer and Competitiveness: The Role of National Innovation Systems', *Cambridge Journal of Economics* 19: 67-93.

OECD (1996): *Reviews of National Science and Technology Policy: Republic of Korea*. Paris: OECD.

Pack, Howard (1992) 'Learning and Productivity Change in Developing Countries', in G. K. Helleiner (ed.) *Trade Policy, Industrialization, and Development: New Perspectives*. Oxford: Clarendon Press, pp. 21-44.

Park, Kyoo-Ho and Keun Lee (2006): 'Linking the Technological Regime to the Technological Catch-Up: Analyzing Korea and Taiwan Using the US Patent Data', *Industrial and Corporate Change* 15(4): 715-53.

Silverberg, Gerald (1991): 'Adoption and Diffusion of Technology as a Collective Evolutionary Process', in N. Nakicenovic and A. Grubler (eds) *Diffusion of Technologies and Social Behavior*. Berlin: Springer, pp. 209-29.

Song, Sungsoo (2002): 'Historical Development of Technological Capabilities in Korean Steel Industry: Posco from the 1960s to the 1990s.' PhD thesis, Seoul National University. (in Korean)

Von Hippel, Eric (1994): "Sticky Information" and the Locus of Problem Solving: Implications for Innovation', *Management Science* 40: 429-39.

Westphal, Larry E., Linsu Kim, and Carl J. Dahlman (1985): 'Reflections on the Republic of Korea's Acquisition of Technological Capability', in Nathan Rosenberg and Claudio Frischtak (eds) *International Technology Transfer: Concepts, Measures, and Comparisons*. New York: Praeger, pp. 167-221.

Zahra, S. and G. George (2002): 'Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension', *Academy of Management Review* 27(2): 185-203.

8.

TRUNG QUỐC: HỌC TẬP BẮT KỊP TRONG MỘT THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA

Justin Yifu Lin và Jun Zhang

8.1. Giới thiệu

Mặc dù có sự suy giảm gần đây, trong 40 năm qua, nền kinh tế Trung Quốc vẫn duy trì tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 9,5%. Không có quốc gia hay khu vực nào duy trì được một thời kỳ tăng trưởng dài và với tốc độ cao như vậy. GDP bình quân đầu người của nước này tăng từ 156 USD năm 1978 lên khoảng 8.640 USD năm 2017. Trung Quốc có dân số gần 1,4 tỷ người, cho thấy năm 2017 tổng GDP của nước này ở mức 12 nghìn tỷ USD, chỉ đứng sau Mỹ. Thị phần Trung Quốc trong nền kinh tế thế giới đã tăng từ 1,8% vào năm 1978 lên khoảng 15% trong năm 2017. Trong cùng kỳ, thương mại nước ngoài của Trung Quốc đã duy trì tốc độ tăng trưởng trung bình hằng năm là 14,5% tính theo đồng đôla. Một lần nữa, không có quốc gia nào có thể chuyển từ nền kinh tế đóng sang nền kinh tế mở một cách thành công và nhanh chóng như vậy. Năm 2010, xuất khẩu của Trung Quốc đã vượt qua Đức và trở thành nhà xuất khẩu lớn nhất thế giới. Hơn 95% hàng xuất khẩu của Trung Quốc là sản phẩm được sản xuất, biến Trung Quốc thành một cường quốc sản xuất mới sau Vương quốc Anh, Mỹ, Nhật Bản và Đức kể từ Cách mạng công nghiệp ở thế kỷ XVIII. Quan trọng hơn, sự phức tạp về công nghệ xuất khẩu do

sản xuất của Trung Quốc cũng tăng, thu hẹp khoảng cách với các quốc gia phát triển. Là một nhà sản xuất toàn cầu, Trung Quốc đã tiếp tục đẩy mạnh chuỗi giá trị toàn cầu. Với tỷ lệ giá trị gia tăng tăng lên trong sản xuất khẩu và tiến bộ công nghệ nhanh chóng, Trung Quốc hiện đang chuyển đổi từ việc “bắt chước” công nghệ sang đổi mới sáng tạo.

Nhờ sự phát triển kinh tế nhanh chóng, tỷ lệ đô thị hóa của Trung Quốc cũng tăng lên với tốc độ vượt trội từ 17,9% năm 1978 lên 58,5% vào năm 2017, tương đương 1% mỗi năm. Điều này có nghĩa là hơn 10 triệu cư dân đô thị mới mỗi năm. Thông qua tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, Trung Quốc cũng đang đóng góp rất lớn cho các nỗ lực xóa đói giảm nghèo thế giới. Trong cùng thời gian, hơn 700 triệu người đã được dỡ bỏ khỏi chuẩn nghèo quốc tế là 1,25 USD/ngày, góp phần vào hơn 70% giảm nghèo trên toàn thế giới.

Những thành tựu này được coi là một phép lạ. Từ những năm 1950 đến 1980, Trung Quốc thực hiện kinh tế kế hoạch hóa và áp dụng chiến lược thay thế nhập khẩu, ưu tiên các ngành công nghiệp nặng. Trung Quốc đã “từ bỏ” các lợi thế tiềm năng của quốc gia đi sau và tìm cách bắt kịp các quốc gia phát triển thông qua công nghiệp hóa. Gần 30 năm sau khi thành lập Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa, tuy nhiên, Trung Quốc vẫn là một nước nghèo lớn. Vào năm 1978, thu nhập bình quân đầu người của Trung Quốc thậm chí không đạt tới một phần ba so với các nước châu Phi cận Sahara, 82% người dân sống ở khu vực nông thôn và gần 84% sống dưới mức nghèo khổ quốc tế.

Trước năm 1978, các phong trào chính trị liên tiếp đã làm sụp đổ nền kinh tế Trung Quốc. Tại Hội nghị Kế hoạch quốc gia vào tháng 12 năm 1977, Phó Thủ tướng Quốc vụ viện Lý Tiên Niệm tuyên bố rằng tổn thất thu nhập quốc dân do Cách mạng Văn hóa

vô sản (Cultural Revolution) kéo dài hàng thập kỷ là khoảng 500 tỷ nhân dân tệ, tương đương 80% tổng giá trị đầu tư xây dựng vốn trong 30 năm kể từ khi thành lập Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa, và vượt quá tổng giá trị tài sản cố định ở Trung Quốc trong cùng thời kỳ¹.

Mặc dù thành công của nền kinh tế Trung Quốc là do chính sách cải cách và mở cửa kinh tế của Trung Quốc, nhưng nó có thể được coi là một quá trình học tập tốt hơn. Là một quốc gia đi sau, Trung Quốc đã nắm bắt các cơ hội để học cả công nghệ và thể chế từ các nhà phát triển ban đầu và đã tận dụng tối đa các lợi thế của mình. Trung Quốc chắc chắn là quốc gia học tập thành công nhất trong 40 năm qua.

Trong chương này, chúng tôi xem xét cách Trung Quốc khởi động hành trình học tập của mình 40 năm trước và tại sao trong lịch sử, nó lại nổi bật trong quá trình bắt kịp. Chương này cũng bắt đầu với Đặng Tiểu Bình và tầm nhìn của ông về sự thay đổi mô hình phát triển dưới hình thức thử nghiệm; các đặc khu kinh tế được tạo ra ở các tỉnh phía nam Quảng Đông và Phúc Kiến, và một dự án thí điểm sản xuất hàng xuất khẩu cấp thấp với nguồn vốn đến từ Hong Kong và Ma Cao. Sau đó, chúng tôi xem xét sự phát triển của đồng bằng sông Dương Tử, thúc đẩy hội nhập Trung Quốc với nền kinh tế toàn cầu và dẫn đến việc thành lập các liên doanh giữa nước ngoài và Trung Quốc và các doanh nghiệp hoàn toàn thuộc sở hữu nước ngoài. Tích lũy nhanh chóng nguồn nhân lực và gia công xuất khẩu ở Châu thổ sông Châu đã tạo ra khu vực này trong những năm đầu cải cách và mở cửa, và sự phát triển của phố Đông Tân Khu của Thượng Hải năm 1990 được thực hiện theo

1. Từ Blog Sina, ngày 11/12/2013: http://blog.sina.com.cn/s/blog_64892f210101m0v7.html.

một loạt các chính sách cải cách theo định hướng thị trường và một gói các chính sách thân thiện với FDI đã đưa khu vực sản xuất của Trung Quốc vào chuỗi sản xuất toàn cầu.

Trung Quốc đã thúc đẩy thành công quá trình công nghiệp hóa kinh tế nông nghiệp của mình thông qua học tập công nghệ và cách tiếp cận bắt kịp dựa trên lợi thế so sánh. Cuối chương này, theo khung khái niệm nền kinh tế cấu trúc mới do Justin Lin phát triển, chúng tôi hy vọng sẽ giải thích lý do tại sao Trung Quốc trở thành quốc gia học tập thành công trong 40 năm qua và những bài học nào có thể cung cấp cho những quốc gia đi sau.

8.2. Bắt đầu thay đổi

8.2.1. Điểm bắt đầu

Năm 1976 là một năm tồi tệ ở Trung Quốc khi Chủ tịch Mao Trạch Đông và Thủ tướng Chu Ân Lai qua đời, cùng thời gian đó, một trận động đất kinh hoàng đã cướp đi sinh mạng của nhiều người ở quốc gia này. Ở tuổi 74, Đặng Tiểu Bình vừa trở lại vị trí lãnh đạo sau khi bị “thanh trừng” ba lần do các phong trào chính trị. Mặc dù không giữ vị trí cao nhất, Đặng Tiểu Bình được công nhận là nhà lãnh đạo thực tiễn sâu sắc của Đảng Cộng sản Trung Quốc (CPC) và nhà nước.

Trước năm 1978, Trung Quốc đã tự đóng cửa với phần còn lại của thế giới trong hơn 20 năm. Năm 1978, Đặng Tiểu Bình khuyến khích các nhà lãnh đạo của nước này thực hiện các chuyến đi du học ở nước ngoài, và 13 nhà lãnh đạo đã thực hiện 20 chuyến đi đến nước ngoài ở cả châu Âu và châu Á, năm 1978 sau đó được đặt tên là năm của du học nước ngoài. Bản thân Đặng Tiểu Bình đã đến thăm Nhật Bản và Singapore vào năm 1978 và rất ấn tượng với sự tiến bộ về công nghệ và mức sống cao của họ. Tại Nhật Bản, Đặng Tiểu Bình và vợ đã đi trên tàu cao tốc Shinkansen của Nhật Bản và

đến thăm Panasonic. Ông cảm thấy quan ngại sâu sắc về sự lạc hậu và khoảng cách công nghệ của Trung Quốc và Nhật Bản. Ông cũng đặc biệt quan tâm về cách Singapore sử dụng vốn nước ngoài để phát triển khả năng sản xuất khẩu của mình¹.

Vào tháng 4 năm 1978, Ủy ban Kế hoạch quốc gia Trung Quốc và Bộ Ngoại thương cũng đã cử một phái đoàn đến Hong Kong và Ma Cao. Sau khi trở về Bắc Kinh, phái đoàn đã đệ trình báo cáo lên Quốc vụ viện với tiêu đề “Báo cáo về Kinh tế và Thương mại của Hong Kong và Ma Cao”. Báo cáo đề nghị hai thị trấn nhỏ là huyện Bảo An (nay là Thâm Quyến), giáp ranh với Hong Kong và quận Chu Hải, giáp ranh với Ma Cao, được chỉ định là cơ sở chế biến để tăng cường quan hệ kinh tế và thương mại giữa đại lục, Hong Kong và Ma Cao. Thiết lập các khu chế xuất ở Chu Hải và Bảo An sẽ khai thác lợi thế so sánh của Quảng Đông ở vùng có lực lượng lao động giá rẻ, kết hợp với các khu vực của Hong Kong và Ma Cao để cung cấp vốn và công nghệ.

Phó Thủ tướng Quốc vụ viện Cốc Mục cũng đã có chuyến thăm châu Âu kéo dài một tháng với phái đoàn của ông vào tháng 5 năm 1978, báo cáo với các nhà lãnh đạo cao cấp của Đảng. Quá trình hiện đại hóa tự động hóa ở Tây Đức với hiệu quả cao đã gây ấn tượng rất lớn cho các thành viên của phái đoàn. Phái đoàn biết rằng một mỏ than lộ thiên có sản lượng 50

1. Trong một bài phát biểu vào tháng 10 năm 1979, Đặng Tiểu Bình nói:

Tôi có một số kiến thức về cách đưa vốn nước ngoài vào sử dụng. Khi các nhà đầu tư nước ngoài thành lập các nhà máy ở Singapore, Singapore có thể nhận được nhiều lợi ích: thứ nhất, nhà nước có thể nhận được doanh thu từ 35% thuế doanh nghiệp; thứ hai, người lao động có thể có được thu nhập; thứ ba, nó có thể thúc đẩy ngành dịch vụ, có thể tạo thêm thu nhập... Tôi nghĩ rằng nghiên cứu các vấn đề kinh tế nên tập trung vào cách sử dụng toàn bộ vốn nước ngoài. Nếu chúng tôi không sử dụng nó, nó sẽ là một sự xấu hổ.

triệu tấn than non ở Tây Đức chỉ sử dụng 2.000 công nhân, trong khi ở Trung Quốc để sản xuất cùng một sản lượng cần 160.000 công nhân, tức là gấp 80 lần. Tại Bern, Thụy Sĩ, họ cũng rất ấn tượng bởi một nhà máy thủy điện chỉ có 12 nhân viên quản lý công suất lắp đặt 25.000kW. Họ biết rằng ở Trung Quốc, một trạm thủy điện 26.000kW đã sử dụng khoảng 300 người, ngụ ý năng suất lao động thấp hơn 20 lần.

Một lần nữa, báo cáo của Cố Mục và nhóm của ông về Solmer Steel có trụ sở tại Pháp chỉ có 7.000 công nhân để sản xuất 3,5 triệu tấn thép hàng năm, trong khi doanh nghiệp Gang thép Vũ Hán (WISCO) của Trung Quốc đã thuê 67.000 công nhân để sản xuất 2,3 triệu tấn. Tại sân bay Charles de Gaulle, một chiếc máy bay sẽ cất cánh hoặc hạ cánh mỗi phút, khoảng 60 chuyến bay một giờ, trong khi tại sân bay liên quốc gia thủ đô Bắc Kinh năm 1978, có 2 chuyến bay mỗi giờ mà Bắc Kinh vẫn thấy khối lượng công việc quá tải.

Vào tháng 9 năm 1978, Đặng Tiểu Bình đã đến thăm Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, tại một cuộc họp với người bạn Kim Nhật Thành, ông tuyên bố: “Điểm khởi đầu của chúng tôi để hiện đại hóa là sử dụng công nghệ tiên tiến quốc tế”¹.

Phiên họp toàn thể thứ ba của Ủy ban Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 11 được tổ chức tại Bắc Kinh từ ngày 18 đến ngày 22 tháng 12 năm 1978, tiếp theo hơn 20 cuộc họp mà các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng thảo luận về các báo cáo trong các chuyến thăm nước ngoài. Đặng Tiểu Bình đã thuyết phục các nhà lãnh đạo và đảng viên về việc từ bỏ chủ nghĩa không tưởng và chủ nghĩa giáo điều, áp dụng cách tiếp cận thực tế để phát triển

1. Xem bài viết của Liu Jintian từ (1996) trong tác phẩm *Literature of the Chinese Communists*.

kinh tế. Phiên họp toàn thể lần thứ 3 đã quyết định chấm dứt cuộc Cách mạng văn hóa vô sản Mao, với các phong trào chính trị thường xuyên, triệt để và đưa sự tập trung của Đảng vào mở cửa và phát triển kinh tế.

8.2.2. Thủ nghiệm ban đầu

Vào ngày 5 tháng 3 năm 1979, Quốc vụ viện đã phê chuẩn đề xuất của lãnh đạo tỉnh Quảng Đông về việc đặt các khu chế xuất và lấp ráp ở Bảo An và Chu Hải, và đồng ý hấp thụ vốn từ Hong Kong và Ma Cao để thành lập liên doanh.

Thật trùng hợp, Tập đoàn Thương gia Trung Quốc có trụ sở tại Hong Kong cũng đề xuất thành lập một khu công nghiệp ở bán đảo nhỏ Shekou. Tập đoàn Thương gia Trung Quốc được thành lập năm 1872 bởi Lý Hồng Chương, Bộ trưởng Quân sự của nhà Thanh. Vào ngày 6 tháng 01 năm 1979, đề xuất thành lập Khu công nghiệp Thâm Quyến đã được đệ trình lên Quốc vụ viện để phê duyệt; khu công nghiệp rộng 2,14 km² đã được Quốc vụ viện phê duyệt với các chính sách đặc biệt bao gồm các chính sách thuế và ưu đãi hải quan. Vào ngày 20 tháng 7 năm 1979, Khu công nghiệp Shekou đã khởi công và trở thành khu chế xuất khẩu đầu tiên của Trung Quốc tại tỉnh Quảng Đông.

Lấy cảm hứng từ những “con hổ châu Á” trong việc sử dụng vốn và công nghệ nước ngoài để thúc đẩy phát triển kinh tế, tỉnh Quảng Đông đã đề xuất chính quyền trung ương cho phép thực hiện những bước tiên phong trong chuyển giao công nghệ. Quảng Đông yêu cầu Sán Đầu được đưa vào kế hoạch chế biến xuất khẩu thí điểm ngoài Khu công nghiệp Shekou, vì khu vực Triều Sơn rất gần với địa lý của Hong Kong và là nơi có nhiều người Hoa ở nước ngoài. Tỉnh thực hiện các chính sách phù hợp với thông lệ quốc tế để thu hút đầu tư trực tiếp tốt hơn từ cộng đồng Hoa kiều,

Hong Kong và Ma Cao và các doanh nghiệp nước ngoài. Quảng Đông đã lên kế hoạch thử nghiệm gia công xuất khẩu đầu tiên ở Sán Đầu, Bảo An và Chu Hải, liền với Hong Kong và Ma Cao, để sử dụng vốn ở nước ngoài, giới thiệu công nghệ và thiết bị tiên tiến, tham gia vào thương mại, gia công và lắp ráp, và điều hành các doanh nghiệp ở Trung Quốc.

Tỉnh Phúc Kiến, gần Đài Loan, cũng đề xuất thành lập khu chế xuất tại thành phố Hạ Môn. Tỉnh hy vọng sẽ tận dụng lợi thế là quê hương của nhiều người Trung Quốc sống ở nước ngoài để hấp thụ kiều hối của họ, và tích cực phát triển gia công xuất khẩu.

Nhận thức được tầm quan trọng của việc thử nghiệm đối với chương trình cải cách kinh tế, vào ngày 15 tháng 7 năm 1979, Trung Quốc đã quyết định để 2 tỉnh Quảng Đông và Phúc Kiến đi trước các khu vực khác để thành lập các khu chế xuất ở bốn thành phố là Thâm Quyến, Chu Hải, Sán Đầu và Hạ Môn, gọi là Đặc khu kinh tế (SEZ), trao một mức độ tự chủ nhất định, giao quyền cho chính quyền thành phố để thu hút đầu tư trực tiếp ra nước ngoài và tạo ra xuất khẩu. Đặng Tiểu Bình khuyến nghị rằng ưu tiên hàng đầu trong thử nghiệm được dành cho Đặc khu kinh tế Thâm Quyến¹.

Quy mô của 4 thành phố này thực sự không quá lớn so với toàn bộ Trung Quốc. SEZ Thâm Quyến, với tổng diện tích 327,5 km², là lớn nhất. Tổng diện tích của SEZ Chu Hải, SEZ Sán Đầu và SEZ

1. Tháng 02 năm 1979, Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành văn bản số 38, trong đó tuyên bố sẽ thành lập mới một cơ sở xuất khẩu và một loại thành phố biên giới tại Bảo An. Để làm nổi bật tầm quan trọng của Bảo An, vào tháng 3 năm 1979, Ủy ban Trung ương và Ủy ban tỉnh Quảng Đông đã quyết định nâng cấp huyện Bảo An thành thành phố Thâm Quyến, sau đó được nâng cấp thành vi thể của một thành phố trực thuộc tỉnh.

Hạ Môn lần lượt là 6,81, 1,6 và 2,5 km². Tổng diện tích của 4 SEZ ban đầu được phê duyệt là 338,41 km². Sau đó, các SEZ Chu Hải, SEZ Sán Đầu và SEZ Hạ Môn đều được mở rộng. Đến cuối năm 1990, tổng diện tích của bốn SEZ đã mở rộng lên tới 632,1 km².

Mặc dù tất cả các SEZ đều khá nhỏ về mặt địa lý, lại đóng góp nhiều giá trị cho sự chuyển đổi của quốc gia Trung Quốc vào đầu những năm 1980. Mục đích chính của việc thiết lập các SEZ là học tập từ những quốc gia đi trước thông qua việc sử dụng các bí quyết đầu tư, công nghệ và hệ thống quản lý nước ngoài. Là động lực của sự thay đổi mô hình phát triển, các SEZ đã đi tiên phong trong việc tích hợp với nền kinh tế thế giới, kích hoạt chiến lược học tập và hiệu chỉnh thể chế của hệ thống kinh tế Trung Quốc. Trên thực tế, vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980, do những ràng buộc tồn tại trong các tổ chức kinh tế của Trung Quốc, việc Trung Quốc mở cửa và hội nhập hoàn toàn cùng một lúc vào nền kinh tế toàn cầu sẽ rất khó khả thi. Theo nền kinh tế kế hoạch, các tỉnh Quảng Đông và Phúc Kiến không phải là cực tăng trưởng của Trung Quốc, do đó chi phí thay đổi chính sách thấp hơn nhiều và dễ quản lý hơn. Đây là lý do tại sao Trung Quốc vào thời điểm đó không thành lập SEZ tại các thành phố lớn có điều kiện tương đối tốt hơn, như Thượng Hải và Thiên Tân, nơi sản xuất cực kỳ quan trọng đối với nền kinh tế trong những năm 1980¹.

8.2.3. Bắt đầu quá trình xuất khẩu tại Thâm Quyến

Xây dựng SEZ Thâm Quyến bắt đầu vào nửa cuối năm 1980. Để giảm bớt những hạn chế tài chính khi bắt đầu phát triển, Thâm Quyến

1. James Kung (1985) là người đầu tiên đưa ra câu hỏi này trong bài viết này.

đã đưa ra các quy định pháp lý về cấm chuyển nhượng đất cho các nhà đầu tư nước ngoài và thu phí sử dụng đất để tăng doanh thu. Thâm Quyến là thành phố đầu tiên thực hiện hợp pháp hóa việc sử dụng đất với một khoản phí. Năm 1982, Thâm Quyến công bố Quy định tạm thời về quản lý đất đai ở SEZ Thâm Quyến, và đi đầu trong cải cách hệ thống giao đất. Theo Quy định, đất công nghiệp được cho thuê cho các nhà đầu tư trong tối đa 30 năm, đất thương mại trong 20 năm và đất thổ cư trong 50 năm. Đất được sử dụng cho giáo dục, khoa học và công nghệ và các mục đích chăm sóc sức khỏe có thể được cho thuê trong thời hạn tối đa là 50 năm¹. Trong nửa cuối năm 1987, SEZ Thâm Quyến đã cho thuê quyền sử dụng đất để các nhà đầu tư ở nước ngoài có được đất với phí bảo hiểm hơn 20 triệu nhân dân tệ².

Dựa trên kinh nghiệm sử dụng đất để thu lợi nhuận, Quy chế quản lý đất đai của SEZ Thâm Quyến đã được thực hiện vào ngày 03 tháng 01 năm 1988. Quy chế này quy định rõ ràng việc tách quyền sử dụng đất khỏi chủ sở hữu đất. Chính phủ sở hữu đất theo luật, nhưng quyền sử dụng đất có thể được chuyển giao bởi chính quyền địa phương, và chuyển nhượng lại cho người khác để thế chấp hoặc tiếp tục cho thuê. Vào tháng 4 năm 1988, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được ghi vào hiến pháp, đồng nghĩa với việc thừa nhận tính hợp pháp của cải cách hệ thống đất đai Thâm Quyến. Sau bài phát biểu của Đặng Tiểu Bình vào năm 1992, hệ thống cho thuê đất đã được cho phép áp dụng

1. *Studies on China's special Economic Zones* (1984), đồng tác giả bởi Viện Nghiên cứu kinh tế thuộc Đại học Kinh tế thuộc Đại học Tế Nam và Hiệp hội Khoa học và Công nghệ Thâm Quyến.

2. Dữ liệu này xuất phát từ một bài báo được viết bởi Chen Shanzhe (2004) trong *21st Century Business Herald*.

rộng rãi bên ngoài SEZs, mở đường cho việc “nói lỏng” các hạn chế tài chính mà chính quyền địa phương phải đổi mặt với chi phí hình thành vốn công.

Thâm Quyến được quyền tự trị về tài chính và một vài chính sách đặc biệt của Thâm Quyến cũng được chính quyền trung ương và Quảng Đông thừa nhận. Nó được phép xây dựng gói chính sách ưu đãi riêng để hỗ trợ kết cấu hạ tầng, thị trường hóa, đầu tư trực tiếp và chuyển giao công nghệ. Gói chính sách này đưa ra các hướng dẫn về hệ thống xác định việc làm và tiền lương và các hạn chế chính sách đối với ngoại hối và mở ngân hàng nước ngoài. Nó được cơ chế đặc thù, tách ra khỏi hệ thống quản lý hành chính và kinh tế theo kế hoạch của tỉnh, để khuyến khích tự do hóa các thị trường yếu tố cho lao động, đất đai và vốn.

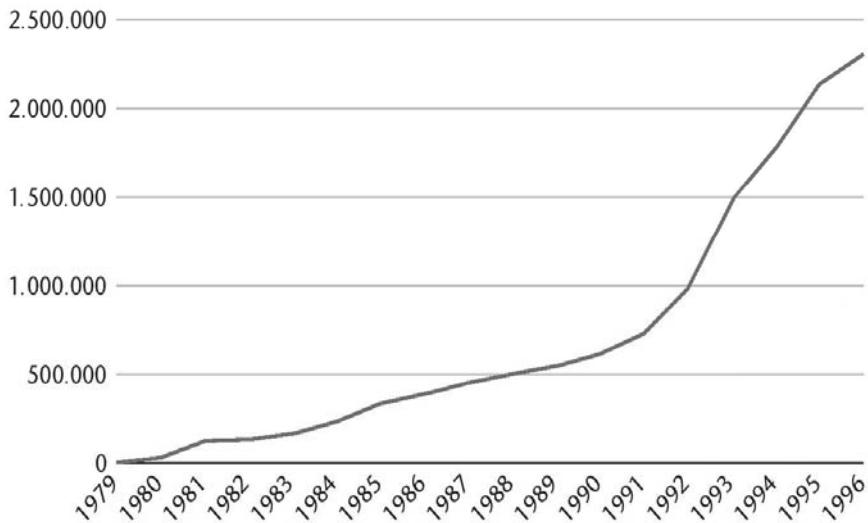
Hệ thống tuyển dụng lao động và hợp đồng mới ở Thâm Quyến được thử nghiệm vào khoảng năm 1980 tại các doanh nghiệp liên doanh ở Shekou. Năm 1982, dựa trên những bài học kinh nghiệm, Thâm Quyến bắt đầu sử dụng hợp đồng lao động làm hình thức tuyển dụng, bao gồm cả quản lý cấp cao, trong tất cả các doanh nghiệp ở SEZ. Phương thức làm việc suốt đời (vốn từng thịnh hành trong các doanh nghiệp nhà nước) đã bị bãi bỏ ở Thâm Quyến. Hợp đồng lao động thường chỉ trong 02 năm. Cải cách việc làm đã kích thích sự thay đổi kinh tế và dẫn đến cải thiện nguồn nhân lực cho quản lý, đặt nền móng cho việc thiết lập thị trường quản lý chuyên nghiệp và sau đó là sự chuyển đổi sang hệ thống quản trị doanh nghiệp. Thâm Quyến đã áp dụng cách “tiếp cận kép” để giảm chi phí xã hội gây ra bởi sự thay đổi của hệ thống việc làm. Thâm Quyến cũng đi đầu trong việc thành lập một quỹ bảo hiểm lao động hợp tác với các doanh nghiệp bảo hiểm Trung Quốc. Quỹ này được trả bởi người sử dụng lao động

và người lao động hàng tháng, trả lương hưu và tiền lãi cho những người lao động bị sa thải.

Sau khi thực hiện các thay đổi về thể chế, Thâm Quyến đã sẵn sàng “cất cánh”, nhận đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, bao gồm cả Hong Kong và Ma Cao. Tổng cộng có 522 dự án đầu tư đã được phê duyệt vào năm 1983 với 2,91 tỷ USD đầu tư và 399 triệu USD. Vốn góp FDI trung bình hằng năm là gần 100 triệu USD. Chỉ riêng năm 1985, các hợp đồng FDI lên tới hơn 1 tỷ USD và hơn 500 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã được phê duyệt (bao gồm cả các doanh nghiệp đầu tư bằng vốn từ Hong Kong và Ma Cao). Hình 8.1 cho thấy tổng số hợp đồng FDI ở Thâm Quyến. Kể từ những năm 1990, khi Trung Quốc cam kết mở cửa cải cách cơ cấu thương mại ngày càng sâu rộng để tăng cường kinh tế thị trường, Thâm Quyến và các SEZ khác đã trở nên quan trọng và trở thành điểm đến của FDI.

Trong vài năm đầu tiên, gia công và lắp ráp (P&A) các sản phẩm may mặc, kim loại và nhựa xuất khẩu, với nguyên liệu được cung cấp từ Hong Kong, đã được phát triển tại Thâm Quyến. Vào thời điểm Hong Kong đang trải qua tình trạng tiền lương và giá đất tăng vọt, làm tăng đáng kể chi phí sản xuất cho ngành sản xuất Hong Kong, qua đó tạo điều kiện chuyển P&A từ Hong Kong sang Thâm Quyến. Bảng 8.1 đưa ra thành phần chi tiết của hàng xuất khẩu từ Thâm Quyến từ năm 1987 đến năm 1996. Gia công xuất khẩu vẫn là một đóng góp chính cho khu chế xuất của Trung Quốc từ SEZs trong những năm 1990. Thật thú vị và đáng ngạc nhiên, vào đầu những năm 1980, nhờ sự trỗi dậy của Thâm Quyến, chỉ tính riêng một thành phố của tỉnh Quảng Đông chiếm khoảng một nửa tổng số xuất khẩu của Trung Quốc.

Đơn vị tính: 10.000 USD

**Hình 8.1. Tổng số hợp đồng FDI, SEZ Thâm Quyến**

Nguồn: Niên giám Thống kê Thâm Quyến, qua các năm

Cấp miễn thuế cho các sản phẩm và thành phần trung gian nhập khẩu tất nhiên là một cách tiếp cận phổ biến được hầu hết các doanh nghiệp áp dụng để thúc đẩy xuất khẩu thông qua học tập. Ở các quốc gia công nghiệp hóa mới (Newly Industrializing Economies - NIEs) ở Đông Á, hình thức gia công xuất khẩu phổ biến nhất là gia công từ nguyên liệu nhập khẩu (PIM) của các nhà sản xuất địa phương. Tuy nhiên, ở Trung Quốc, phần lớn là do thiếu thiết bị kỹ thuật và vốn nhân lực không cần thiết, gia công xuất khẩu ở Thâm Quyến và thậm chí toàn bộ khu vực Châu thổ sông Châu Giang vào đầu những năm 1980 chủ yếu là gia công và lắp ráp, trong đó ngay cả các thiết bị được các nhà đầu tư nước ngoài cung cấp, và các nhà sản xuất địa phương chỉ thu được một khoản phí khiêm tốn (Lardy, 1994; Sung, 2001).

Bảng 8.1. Xuất khẩu ở Thâm Quyến 1987-1996

Đơn vị tính: 10.000 USD

Năm	1987	1988	1989	1990	1991
Tổng	203.520	332.167	433.845	505.152	559.565
1. Thương mại chung	68.898	117.416	137.394	139.613	113.790
2. Gia công từ nguyên liệu nhập khẩu	n.a.	91.874	156.525	222.488	291.094
3. Thương mại trao đổi hàng hóa	n.a.	76	112	137	66
4. Giao dịch bù trừ	947	901	788	597	218
5. Gia công và lắp ráp	78.803	116.483	136.153	140.085	152.954
6. Gia công xuất khẩu	n.a.	361	370	2.228	1.437
7. Khác	n.a.	5.056	2.511	4	6
Năm	1992	1993	1994	1995	1996
Tổng	628.362	648.271	888.175	894.089	910.352
1. Thương mại chung	141.932	116.648	235.170	185.756	122.589
2. Gia công từ nguyên liệu nhập khẩu	333.948	398.497	519.561	583.177	645.535
3. Thương mại trao đổi hàng hóa	25	917	1375	24	169
4. Giao dịch bù trừ	88	555	2	346	713
5. Gia công và lắp ráp	151.661	131.205	130.992	109.239	94.462
6. Gia công xuất khẩu	703	382	169	96	169
7. Khác	5	67	906	15.451	46.715

Lưu ý: 1. Từ năm 1993, thương mại trao đổi hàng hóa được thay thế bằng hình thức thương mại xuyên biên giới quy mô nhỏ.

2. Dữ liệu năm 1987 không đầy đủ và n.a. có nghĩa là không áp dụng.

Nguồn: Niên giám Thống kê Thâm Quyến.

Từ những năm 1990, với Phố Đông Tân Khu của Thượng Hải đứng đầu một làn sóng mới để mở cửa và cải cách. Khu vực tích hợp và tiên tiến nhất của Trung Quốc, đồng bằng sông Dương Tử, đã tiếp xúc với nhiều nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài, tiếp tục trở thành một điểm đến đầu tư từ các quốc gia và vùng lãnh thổ ở

Đông Á như Hong Kong, Đài Loan, Nhật Bản, Hàn Quốc và các quốc gia phát triển ở châu Âu và Mỹ. Vòng quay vốn mới này cùng với sự chuyển dịch công nghệ sang Trung Quốc, đã cho phép nước này nhanh chóng chuyển sang hội nhập với các chuỗi sản xuất toàn cầu và đạt được vị thế của một trung tâm sản xuất toàn cầu. Gia công và lắp ráp dần được thay thế bằng gia công nguyên liệu nhập khẩu, mặc dù xuất khẩu gia công vẫn chiếm khoảng một nửa xuất khẩu do Trung Quốc sản xuất. Ví dụ, tỷ lệ gia công nguyên liệu nhập khẩu trong xuất khẩu của Trung Quốc năm 1992 đã tăng lên 28,6%, cao hơn 10,6% so với gia công và lắp ráp (Sung, 2007).

Ngày nay, Thâm Quyến, cùng với các khu vực Đông Quan, Phật Sơn và Trung Sơn ở tỉnh Quảng Đông, đã trở thành trung tâm công nghệ cứng và sáng tạo nhất trên lục địa Trung Quốc, với các thương hiệu nổi tiếng toàn cầu như Huawei, Tencent, BYD, Dajiang... Thâm Quyến cũng đã được liệt kê là một trong những đô thị hạng nhất của Trung Quốc.

8.3. Hội nhập nhanh chóng với thế giới thông qua FDI

8.3.1. Mở cửa ở Thượng Hải

Mãi đến 10 năm sau khi thành lập Đặc khu kinh tế Thâm Quyến, sự phát triển của Phố Đông Tân Khu, việc mở cửa đầy đủ của Thượng Hải mới được đưa vào chương trình nghị sự. Những phát triển này có thể được coi là đầu ra từ việc học tập của các SEZ.

Nhắm mục tiêu tăng trưởng FDI và xuất khẩu, Phố Đông Tân Khu xây dựng một loạt các chính sách, bao gồm giảm thuế thu nhập hoặc thuế thu nhập bằng 0 cho các doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp độc quyền bán, bãi bỏ thuế nhập khẩu đối với máy móc thiết bị, phương tiện, hàng hóa trung gian và nguyên vật liệu xây dựng. Để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào các dự án năng lượng và giao thông như sân bay, cảng, đường sắt,

đường bộ và nhà máy điện, thuế thu nhập được đặt ở mức 0 trong 5 năm sau năm thu lợi nhuận đầu tiên và giảm một nửa trong 5 năm tiếp theo. Các nhà đầu tư nước ngoài cũng được phép thành lập các ngân hàng nước ngoài tại Thượng Hải (bao gồm cả Phố Đông Tân Khu). Ban đầu, chỉ có các doanh nghiệp tài chính được phép vào, nhưng sau đó, để đáp ứng nhu cầu phát triển của Phố Đông Tân Khu, một số ngân hàng nước ngoài được phép thành lập chi nhánh tại Thượng Hải. Đồng thời, một khu vực ngoại quan được thành lập ở Phố Đông Tân Khu, cho phép các tổ chức thương mại nước ngoài tham gia buôn bán trung chuyển và làm đầu mối cho các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài nhập khẩu nguyên liệu và phụ tùng để sản xuất và xuất khẩu sản phẩm. Chính sách cho thuê đất đã được thực hiện trong khu vực ngoại quan và quyền sử dụng đất được kéo dài từ 50 năm đến 70 năm, do đó các doanh nghiệp tài trợ nước ngoài được phép đấu thầu các lô đất ở khu vực này để phát triển.

Để thúc đẩy tốt hơn chương trình thí điểm cho thuê đất, Thượng Hải đã đi đầu trong việc thành lập Cục quản lý tài nguyên đất và cho thuê đất. Cơ quan này đã tổ chức tính toán, điều tra, lập kế hoạch, đăng ký và phân phối chứng nhận đất ở khu vực thành thị và nông thôn, và thiết lập các tài liệu lưu trữ đất tương đối hoàn chỉnh và hệ thống tiêu chuẩn quản lý đất đai, đặt nền móng cho chương trình thí điểm thuê đất và triển khai rộng rãi cải cách sử dụng đất ở Thượng Hải.

Cũng trong khoảng thời gian đó, vào tháng 8 năm 1986, Thượng Hải đã phái một phái đoàn đến Hong Kong để tìm hiểu về hoạt động cho thuê đất và thị trường bất động sản ở Hong Kong. Đoàn cũng đã tìm hiểu kinh nghiệm của Hong Kong về cách thu hút các doanh nghiệp nước ngoài thuê đất ở Thượng Hải. Sau đó, Thượng Hải đã mời Leung Chun-ying (Giám đốc điều hành của

Đặc khu hành chính Hong Kong từ năm 2012 đến năm 2017) và 06 chuyên gia Hong Kong khác làm cố vấn cho chương trình cho thuê đất ở Thượng Hải¹.

Kế hoạch thí điểm cho thuê đất Thượng Hải tập trung vào chuyển nhượng đất cho các nhà đầu tư nước ngoài, với các quy tắc đấu thầu quốc tế và phí bảo hiểm đất được trả bằng ngoại hối. Vào ngày 8 tháng 8 năm 1988, Khu Phát triển kinh tế và công nghệ Hồng Kiều Thượng Hải (Shanghai Hongqiao Economic and Technological Development Zone) đã chuyển nhượng thành công quyền sử dụng đất cho một nhà đầu tư nước ngoài trong vòng 50 năm với giá thầu là 28,05 triệu USD. Ngay sau đó, theo kế hoạch thí điểm thuê đất, một khu đất khác ở Hồng Kiều, khu đất công nghiệp đầu tiên, đã được chuyển nhượng.

Thượng Hải cũng xây dựng quy định địa phương đầu tiên của Trung Quốc để cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước. Vào ngày 12 tháng 4 năm 1988, phiên họp đầu tiên của Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc lần thứ 7 của Trung Quốc đã sửa đổi Hiến pháp của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Sửa đổi). Quy định quyền sử dụng đất có thể được chuyển nhượng theo các quy định của pháp luật, được bổ sung vào Điều 10, khoản 4 (Bất kỳ tổ chức hoặc cá nhân nào cũng không được chiếm giữ, buôn bán, hoặc chuyển nhượng trái phép đất). Kể từ đó, cho thuê đất, dần dần trở thành một nguồn tài chính quan trọng cho chính quyền địa phương đẩy nhanh quá trình quy hoạch đô thị, cải tạo kết cấu hạ tầng và thúc đẩy thị trường bất động sản đô thị.

1. Jun Zhang (2018) tổng kết các vấn đề này trong phiên bản sửa đổi sắp tới của tác phẩm *The Reform Not in the Public Eye*.

Nhờ hiệu ứng lan tỏa của việc mở Phố Đông Tân Khu của Thượng Hải, tốc độ chuyển dịch công nghiệp và hội nhập vào chuỗi sản xuất toàn cầu đã tăng tốc ở khu vực đồng bằng sông Dương Tử (bao gồm tỉnh Giang Tô và tỉnh Chiết Giang). Lấy cảm hứng từ Thượng Hải, chính sách mở cửa và các chính sách ưu đãi, chính quyền tỉnh Giang Tô và Chiết Giang đã học cách bắt kịp và thực hiện chiến lược của riêng mình để thu hút đầu tư nước ngoài. Một ví dụ điển hình là vào năm 1993, Thủ tướng Singapore - Lý Quang Diệu đã quyết định xây dựng một khu công nghiệp ở Tô Châu, tỉnh Giang Tô. Trong tất cả các lý do mà cuối cùng Tô Châu được Singapore lựa chọn, quan trọng nhất là hiệu ứng lan tỏa tiềm năng phát triển trong tương lai của Phố Đông Tân Khu và Thượng Hải, rất gần với Tô Châu. Các thành phố ven biển thuộc tỉnh Sơn Đông là Thanh Đảo và Yên Đài, nơi kết cấu hạ tầng thậm chí còn tốt hơn Tô Châu. Tuy nhiên, Lý Quang Diệu coi Tô Châu là sự lựa chọn tốt nhất vì kế hoạch xây dựng Sân bay quốc tế Pudong của Thượng Hải, và tuyến đường cao tốc Thượng Hải - Nam Kinh (thủ phủ của Giang Tô) đã được lên kế hoạch, (tuyến đường được mở cho giao thông đi lại năm 1996, tạo ra mối quan hệ kinh tế thậm chí gần gũi hơn giữa Tô Châu và Thượng Hải) phù hợp thu hút đầu tư nước ngoài. Nhờ hiệu ứng lan tỏa Thượng Hải và sự phát triển năng lực sản xuất vào những năm 1970, thông qua kết nối chặt chẽ với Thượng Hải, phần phía nam của Giang Tô nhanh chóng trở thành điểm đến chính cho FDI. Gần 400 doanh nghiệp Fortune Global 500¹ đã định cư ở tỉnh Giang Tô, bao gồm các doanh nghiệp từ Mỹ, châu Âu, Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc. Thành phố Côn Sơn

1. Fortune Global 500 là một bảng xếp hạng hàng năm của 500 công ty, doanh nghiệp, tập đoàn hàng đầu thế giới tính theo doanh số. Danh sách này được tạp chí *Fortune* biên soạn và xuất bản hàng năm (BT).

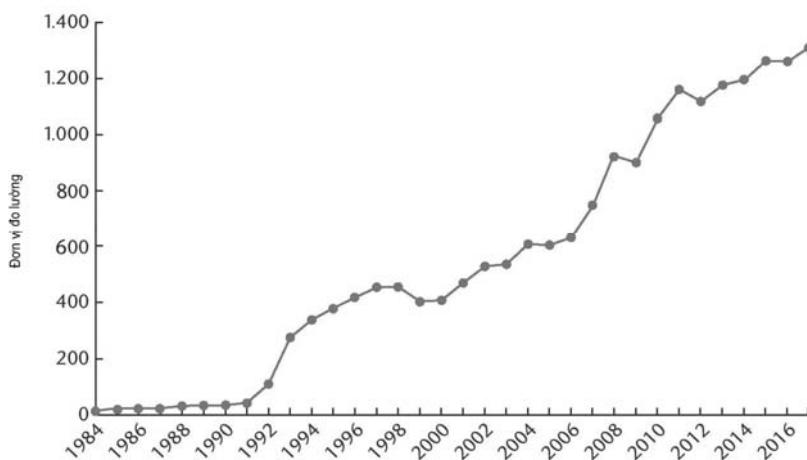
thuộc thẩm quyền của Tô Châu và Khu công nghiệp Singapore tại Tô Châu cũng có một nhóm các nhà sản xuất điện tử tiêu dùng nổi tiếng đến từ Đài Loan và Hàn Quốc.

Tương tự, tỉnh Chiết Giang được hưởng lợi từ Thượng Hải, đẩy mạnh hội nhập vào các chuỗi sản xuất toàn cầu, Gia Hưng, Hàng Châu và Ninh Ba trở thành điểm đến ưa thích của các doanh nghiệp FDI và đa quốc gia vì gần Thượng Hải. Chiết Giang cũng đã trở thành nơi sản sinh của các doanh nghiệp Internet hàng đầu Trung Quốc như Alibaba và NetEase.

8.3.2. Dòng vốn đầu tư nước ngoài và tăng trưởng xuất khẩu sau những năm 1990

Hình 8.2 cho thấy vốn FDI vào Trung Quốc từ năm 1984 đến năm 2017. Trong giai đoạn phát triển SEZ ban đầu ở Quảng Đông và Phúc Kiến, vốn đầu tư nước ngoài tương đối nhỏ. Với việc mở cửa Thượng Hải và đồng bằng sông Dương Tử, cùng khung pháp lý được cải thiện của Trung Quốc, vốn đầu tư nước ngoài đã tăng đáng kể, với sự gia tăng nhanh chóng từ năm 1992 đến năm 1998. Tăng trưởng FDI chậm từ năm 1999 đến năm 2000 do khủng hoảng tài chính châu Á; trở lại “đường đua” tăng trưởng nhanh với việc Trung Quốc gia nhập WTO năm 2001.

Đầu tư nước ngoài luôn chiếm tuyệt đối trong việc sử dụng vốn nước ngoài của Trung Quốc. FDI đã đóng góp rất lớn cho hội nhập của Trung Quốc với thế giới kể từ những năm 1990 và làm cho quốc gia này nổi bật như một “điểm sáng” của thế giới. Theo thống kê của IMF, tỷ lệ FDI ở Trung Quốc trong tổng vốn nước ngoài chiếm khoảng 60%, và trong một số năm (chẳng hạn như năm 2009), con số này thậm chí còn gần 70%. Hơn nữa, như thể hiện trong Bảng 8.2, gần 90% vốn nước ngoài đã được sử dụng trong lĩnh vực sản xuất.



Hình 8.2. Dòng vốn FDI vào, 1984-2016

Nguồn: Niên giám Thống kê Trung Quốc.

Bảng 8.2. Phân phối vốn nước ngoài trong ngành công nghiệp Trung Quốc năm 2016 (triệu USD)

Ngành công nghiệp thứ cấp	Đóng góp vào FDI	Tỷ lệ
Khai thác	96	0,24%
Sản xuất	35.492	88,26%
Sản xuất và cung ứng điện, nước và ga	2.147	5,34%
Xây dựng	2.477	6,16%
Tổng	40.213	100%

Nguồn: Bộ Thương mại

Bảng 8.3. Phân bổ vốn đầu tư nước ngoài đến cuối năm 2016 (triệu USD)

Khu vực	Đóng góp vào FDI	Tỷ lệ
Khu vực phía Đông	2.033.125	72,36%
Khu vực trung tâm	534.809	19,03%
Khu vực phía Tây	187.446	8,61%
Tổng	2.809.788	100%

Nguồn: Bộ Thương mại.

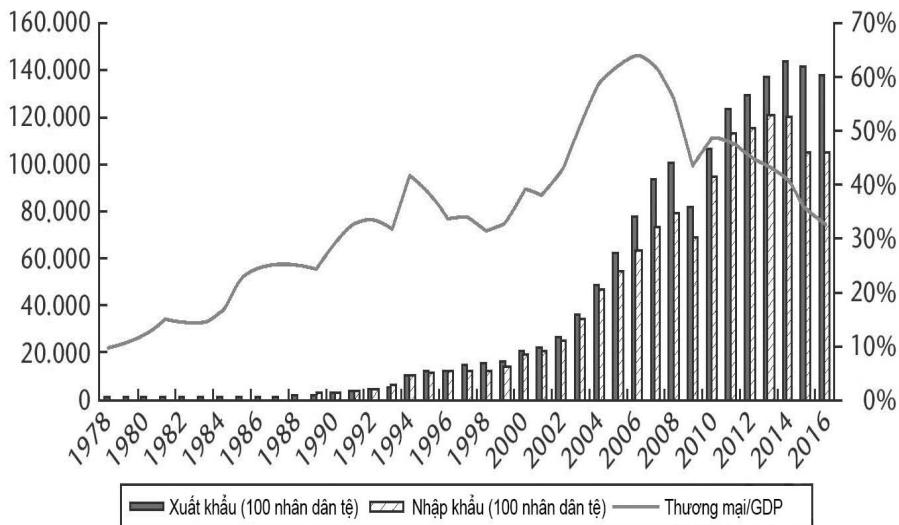
Phân phối đầu tư nước ngoài cũng hỗ trợ các khu vực ven biển của Trung Quốc. Bảng 8.3 cho thấy từ năm 1979 đến năm 2016, gần ba phần tư vốn nước ngoài (72,36%) tập trung ở khu vực phía đông, cho thấy thực tế là FDI có xu hướng xuất khẩu.

Như Hình 8.3 cho thấy, kể từ những năm 1990, do sự tăng trưởng phi thường của FDI, thương mại Trung Quốc đã ghi nhận mức tăng trưởng cao hơn GDP, khiến tỷ lệ thương mại trên GDP của Trung Quốc tiếp tục tăng đến năm 2007, trước cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trung Quốc đã trở thành một quốc gia thương mại lớn, đứng thứ ba toàn cầu về tỷ lệ thương mại/GDP.

Tỷ lệ thương mại/GDP của Trung Quốc cao hơn cho thấy thực tế là tỷ lệ mậu dịch gia công vẫn còn tương đối cao, và cũng phụ thuộc quá mức vào FDI (Huang, 2003). Hiện tượng này chưa từng thấy ở Ấn Độ và một số nền kinh tế tăng trưởng cao khác ở Đông Á.

Trên thực tế, tỷ lệ gia công xuất khẩu “quá mức” ở Trung Quốc được hiểu là một lợi ích của quá trình học tập. Đầu tiên, so với Nhật Bản và 04 “con hổ châu Á”, Trung Quốc là một quốc gia đi sau và đã có cơ hội sử dụng vốn và công nghệ của các quốc gia đi trước để phát triển mậu dịch gia công. Đây là một sự lựa chọn hợp lý. Thứ hai, vào những năm 1980 khi các SEZ được thành lập và những năm 1990 khi Thượng Hải bắt đầu mở cửa, Trung Quốc vẫn phải chịu phụ thuộc (ở một mức độ nào đó) vào hệ thống kinh tế kế hoạch do các doanh nghiệp nhà nước thống trị và kiểm soát hành chính. Theo hệ thống này, vẫn còn nhiều hạn chế về thể chế và tài chính đối với doanh nghiệp tư nhân, điều này đã giảm đáng kể khả năng của các doanh nghiệp địa phương Trung Quốc tham gia vào sản xuất toàn cầu. Nếu không sử dụng quá nhiều đầu tư nước ngoài trong một hệ thống quản lý theo kế hoạch, Trung Quốc sẽ không thể nhanh chóng vượt qua những trở ngại và hạn chế này

để tham gia vào chuỗi sản xuất toàn cầu. Vì vậy, có lẽ Trung Quốc sử dụng quá nhiều vốn nước ngoài nên được coi là một giải pháp tốt để tham gia nhanh chóng vào toàn cầu hóa (Sung, 2001).



Hình 8.3. Tỷ lệ thương mại của Trung Quốc theo GDP

Nguồn: Niên giám Thống kê Trung Quốc

Áp dụng “đường cong học tập” vào Trung Quốc. Từ P&A đến PIM, các doanh nghiệp Trung Quốc đã học cách bắt kịp. Họ tích lũy kiến thức và vốn nhân lực từ quá trình học tập, và liên tục cải thiện khả năng sản xuất. Do đó, hỗn hợp xuất khẩu của Trung Quốc liên tục được tối ưu hóa (Fu, 2003; Jiang, 2002; Wen, Xian, và Ma, 2009), và chất lượng xuất khẩu tiếp tục được cải thiện (Li và Wang, 2013). Hơn nữa, các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, “mức độ tinh vi” công nghệ trong xuất khẩu của Trung Quốc tiếp tục tăng (Xu, 2007; Xu và Lu, 2009), phản ánh sự tiến bộ công nghệ và phát triển của ngành sản xuất Trung Quốc. Trung Quốc không còn được biết đến như một công xưởng và thay vào đó đã trở thành một

cường quốc sản xuất toàn cầu (Sung, 2007). Sự phụ thuộc của xuất khẩu sản xuất của Trung Quốc vào FDI đã giảm đáng kể trong 10 năm qua.

8.4. Chuyển đổi mô hình và cải cách thể chế

Ngay sau khi Đảng Cộng sản lên nắm quyền ở Trung Quốc vào năm 1949, Trung Quốc bắt đầu xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa theo mô hình Liên Xô và thực hiện hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung khép kín. Đây cũng là một thử nghiệm quy mô lớn trong học tập chính sách và học tập công nghệ. Sau khi hoàn thành 156 dự án công nghiệp nặng với sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của Liên Xô, Trung Quốc đã quyết định bắt tay vào mô hình phát triển triệt để nhằm thúc đẩy thay thế nhập khẩu và tự chịu trách nhiệm, trong đó, ưu tiên các ngành công nghiệp nặng và hóa chất. Để đạt được mục tiêu bắt kịp Đại nhảy vọt, Trung Quốc đã chọn một chế độ kế hoạch tập trung, theo đó việc phân bổ nguồn lực, bao gồm sắp xếp việc làm, được quyết định và kiểm soát bởi một cơ quan kế hoạch trung ương (Ủy ban Kế hoạch). Trung Quốc cũng khởi xướng một phong trào tập thể hóa trong lĩnh vực nông nghiệp để tập hợp đất đai của nông dân và tự do lựa chọn để hỗ trợ công nghiệp hóa đô thị. Các sản phẩm nông nghiệp đã được Chính phủ mua với giá rất thấp để trợ cấp cho cư dân đô thị và công nghiệp hóa. Một hệ thống phân biệt nông thôn và đô thị: nông dân không thể tự do làm việc hoặc sống ở thành phố, giá vốn đã bị suy giảm nghiêm trọng bởi phong trào quốc hữu hóa.

Cách tiếp cận này đã đi chệch khỏi cấu trúc phát triển kinh tế dựa trên tài nguyên của Trung Quốc trong những ngày đầu tiên đặc biệt thiếu vốn. Mất kết nối với nền kinh tế thế giới, Trung Quốc, với nguồn cung lao động dồi dào và thiếu vốn, không thể tham gia vào chuỗi công nghiệp toàn cầu. Kết quả là, lợi thế so

sánh tiềm năng của Trung Quốc đã không được khai thác và năng suất không cải thiện.

Bất chấp các nguồn lực của các khu vực ven biển của Trung Quốc (Quảng Đông và Phúc Kiến có một số lượng lớn người Hoa ở nước ngoài và Thượng Hải trước năm 1949 có liên kết thương mại chặt chẽ với Hong Kong, châu Âu và Mỹ), Trung Quốc không thể phát triển thành một cường quốc kinh tế với Mô hình kinh tế kế hoạch của Mao Trạch Đông và chiến lược phát triển kinh tế theo định hướng cân bằng. Ngược lại, các ngành công nghiệp nặng và ngành công nghiệp hóa chất và chiến lược định hướng quốc phòng trong những năm 1960 tập trung vào các tỉnh và vùng núi nội địa. Vì Mao Trạch Đông và đội ngũ của ông tin rằng môi trường quốc tế không đủ an toàn để Trung Quốc phát triển các khu vực ven biển vào thời điểm đó, ông quyết định phát triển nội địa, từ bỏ các khu vực ven biển, đặc biệt là Quảng Đông và Phúc Kiến. (Về mặt địa lý, đường bờ biển Trung Quốc nằm ở phía đông và phía nam, do đó có sự mất cân bằng về không gian giữa đông và tây). Mô hình phát triển trong đất liền chắc chắn đã hạn chế rất nhiều lợi thế so sánh của Trung Quốc.

Sau khi thiết lập quan hệ ngoại giao với Mỹ vào năm 1972, Thủ tướng Chu Ân Lai đã quyết định nhập một số lượng lớn máy móc từ Mỹ. Không giống như hầu hết các máy móc nhập khẩu từ Liên Xô, một nửa số máy móc của Mỹ đã đi đến khu vực phía đông, nơi sẵn sàng cho công nghiệp hóa do vị trí độc đáo của nó. Với việc thiết lập quan hệ ngoại giao giữa Trung Quốc và Mỹ, Mao Trạch Đông đã thay đổi quan điểm về khả năng xảy ra chiến tranh thế giới thứ ba. Chính sách kinh tế của Trung Quốc bắt đầu chuyển từ định hướng cân bằng sang định hướng hiệu quả.

Đặng Tiểu Bình không quan tâm đến chiến lược phát triển nội địa. Ông tin rằng Mao Trạch Đông đã đánh giá quá cao khả năng

xảy ra chiến tranh thế giới thứ ba. Năm 1978, hai năm sau khi Mao Trạch Đông qua đời, Đặng Tiểu Bình đã nhấn mạnh rằng một số khu vực nên được ưu tiên phát triển và ông đã chú ý đến Quảng Đông và Phúc Kiến ở bờ biển phía đông và đông nam. Năm 1978, sau chuyến thăm Nhật Bản và Singapore, ông đã khẳng định quyết tâm phát triển thương mại và tận dụng vốn nước ngoài ở các khu vực ven biển. Ông rất ủng hộ đề xuất thành lập các SEZ ở Quảng Đông và Phúc Kiến. Để thuyết phục mọi người, ông đã thăm SEZ Thâm Quyến hai lần để cho thấy sự chứng thực của mình. Do đó, ông được coi là người phát ngôn của Thâm Quyến.

Cách tiếp cận “thử nghiệm” cho phép một số khu vực đầu tiên có thể thất bại và sau đó được thực hiện thành công ở các khu vực khác. Qua đó, cho thấy các nhà lãnh đạo Trung Quốc hiểu biết sâu sắc về những hạn chế và điều kiện mà đất nước phải đối mặt. Năm 1984, 5 năm sau khi thành lập Đặc khu kinh tế Thâm Quyến, chính quyền Trung ương đã quyết định tiến hành cải cách hệ thống kinh tế kế hoạch tổng thể.

Trong những năm sau đó, cải cách Trung Quốc được thay đổi dần dần từng bước. Thay vì theo đuổi tư nhân hóa quy mô lớn ngay từ đầu, các doanh nghiệp nhà nước chỉ được phép tham gia vào các giao dịch thị trường nếu đáp ứng được hạn ngạch theo kế hoạch. Chính sách của ông đã được áp dụng trong một số lĩnh vực, chẳng hạn như việc làm và nhà ở. Những người bị ảnh hưởng lợi ích từ quá trình cải cách đã được bù đắp bằng các khoản trợ cấp một lần, giảm thiểu tối đa các hoạt động chống lại cải cách¹.

1. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform* của Lin, J. Y. và cộng sự mô tả và phân tích cách thức Trung Quốc thúc đẩy cải cách hệ thống kinh tế kế hoạch; xem Lin và cộng sự (1994).

Trong suốt những năm 1980, các yếu tố về giá (bao gồm giá vốn) không được tự do hóa cùng một lúc; một cách tiếp cận dần dần đã được áp dụng với sự kết hợp của điều chỉnh giá và tự do hóa từng bước với các điều kiện cân bằng thị trường. Bằng cách tận dụng thị trường tự do hóa ở một số khu vực hoặc lĩnh vực nhất định, các doanh nghiệp tư nhân bắt đầu mở rộng nhanh chóng, trong khi các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục nhận được hỗ trợ từ hệ thống kế hoạch. Tuy nhiên, với thời gian và sự mở rộng của khu vực tư nhân, các doanh nghiệp nhà nước chắc chắn bắt đầu phải đổi mới với sự cạnh tranh từ khu vực tư nhân. Áp lực cạnh tranh, sự thay đổi môi trường thị trường, sự linh hoạt của doanh nghiệp nhà nước tiếp tục thách thức các doanh nghiệp nhà nước vào cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990, hầu hết các doanh nghiệp nhà nước đều chịu tổn thất lớn. Kết quả này đã dẫn đến việc tái cấu trúc và cải cách quản trị các doanh nghiệp nhà nước vào giữa những năm 1990.

Cách tiếp cận này đã thúc đẩy các doanh nghiệp nhà nước sản xuất nhiều hơn ngay cả trong hệ thống hạn ngạch của quốc gia kế hoạch, dẫn đến cải thiện đáng kể hiệu quả trong phân bổ nguồn lực và sản phẩm lao động. Theo thời gian, tỷ lệ sản xuất theo kế hoạch tiếp tục thu hẹp và sản xuất theo định hướng thị trường mở rộng và chiếm ưu thế. Rõ ràng cách tiếp cận cải cách nhằm tránh sự “hỗn loạn” kinh tế và bất ổn xã hội của tư nhân hóa. Cải cách định hướng thị trường triệt để về cơ bản là một chiến lược giành được thành công (Lau, Qian, và Roland, 2000; Zhang, 1997).

Vào cuối những năm 1990, Trung Quốc đã chuyển trọng tâm cải cách kinh tế sang quản lý kinh tế vĩ mô và khung pháp lý. Giai đoạn này có thể được khái niệm hóa, định hình lại quy mô các mối quan hệ, xây dựng các quy định hợp lý dựa trên quy tắc và quản trị doanh nghiệp của các doanh nghiệp nhà nước. Gói cải cách này đã

“mở đường” cho sự ổn định kinh tế vĩ mô kéo dài và tạo thế chế thuận lợi để thu hút vốn FDI và đẩy nhanh hội nhập Trung Quốc với thế giới.

Những cải cách thế chế này cũng là những bước quan trọng trên con đường trở thành thành viên của WTO. Sau nhiều năm đàm phán và nhận được sự ủng hộ của các quốc gia phát triển lớn như Mỹ, Trung Quốc đã gia nhập WTO vào năm 2001. Theo cam kết với WTO và nguyên tắc thương mại tự do, Trung Quốc đã cải cách khoảng 2.000 quy tắc cấp Bộ trưởng và 190.000 quy định của chính quyền địa phương không phù hợp với các quy tắc của WTO. Điều đó cũng tạo ra những thay đổi lớn trong bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, bảo vệ môi trường và tiếp cận thị trường. Năm 2013, Trung Quốc quyết định giới thiệu một khu vực thương mại tự do thí điểm tại Thượng Hải; sau đó, 11 khu thương mại tự do thí điểm đã được phép thành lập, tiếp tục làm sâu sắc thêm quá trình mở cửa và cải cách cơ cấu.

8.5. Bài học từ kinh nghiệm bắt kịp của Trung Quốc

Theo Ngân hàng Thế giới, GDP bình quân đầu người của Trung Quốc năm 1978 chỉ là 156 USD, chưa bằng một phần ba so với các nước châu Phi cận Sahara, là 490 USD. Giống như ở các nước nghèo khác, 40 năm trước, 81% cư dân Trung Quốc sống ở nông thôn và 84% người Hoa sống dưới mức chuẩn nghèo quốc tế là 1,25 USD/ngày. Ngày nay, hơn 700 triệu người đã được nâng lên trên chuẩn nghèo quốc tế, góp phần giảm hơn 70% tỷ lệ giảm nghèo trên toàn thế giới trong 40 năm qua.

Từ những năm 1950 đến 1970, Trung Quốc là một quốc gia rất khép kín. Năm 1978, xuất khẩu và nhập khẩu chỉ lần lượt chiếm 4,1% và 5,6% GDP (tổng là 9,7%). Hơn nữa, hơn 75% hàng xuất khẩu là nông sản hoặc nông sản chế biến. Trong 40 năm qua,

thương mại Trung Quốc với phần còn lại của thế giới đã duy trì tốc độ tăng trưởng trung bình hằng năm là 14,5%. Trong năm 2010, xuất khẩu của Trung Quốc đã vượt Đức và Trung Quốc trở thành quốc gia xuất khẩu lớn nhất thế giới, với các sản phẩm được sản xuất chiếm hơn 97% xuất khẩu của nước này.

Từ năm 1978 đến năm 2017, nền kinh tế Trung Quốc đạt tốc độ tăng trưởng trung bình là 9,5% trong 40 năm liên tiếp. Trong lịch sử, không có quốc gia hay khu vực nào duy trì được một thời kỳ tăng trưởng với tốc độ cao trong một thời gian dài như vậy. Trong năm 2017, GDP bình quân đầu người đạt 8.640 USD, khiến nước này trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao. Trong khi đó, mặc dù đôi lúc xuất hiện hiện tượng Trung Quốc “có thể suy thoái”, tuy nhiên Trung Quốc là quốc gia duy nhất trên thế giới không gặp khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng trong 40 năm qua.

Kinh tế Trung Quốc trong 40 năm qua đã đặt ra nhiều câu hỏi cho các nhà kinh tế. Thứ nhất, tại sao Trung Quốc đạt được sự tăng trưởng nhanh chóng như vậy trong 40 năm? Thứ hai, tại sao Trung Quốc lại nghèo như vậy trước khi cải cách và mở cửa? Thứ ba, tại sao Trung Quốc không phải là quốc gia duy nhất chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường mà các quốc gia khác sụp đổ, đình trệ và bị mắc kẹt trong khủng hoảng trong khi Trung Quốc vẫn duy trì sự phát triển ổn định và nhanh chóng? Thứ tư, các nhà kinh tế có thể học được gì từ quá trình chuyển đổi của Trung Quốc?

Để trả lời câu hỏi đầu tiên, chúng ta cần hiểu tăng trưởng kinh tế là gì. Tăng trưởng là việc thu nhập bình quân đầu người tăng liên tục, nhưng để đạt được thu nhập bình quân đầu người tăng, năng suất lao động cần phải được cải thiện liên tục. Nói chung, có hai cách tiếp cận để thực hiện tăng năng suất: một là, tạo ra sự đổi mới sáng tạo để có thể sản xuất nhiều sản phẩm tốt hơn; hai là, cải

thiện cơ cấu công nghiệp để có thể phân bổ nguồn lực cho các ngành có giá trị gia tăng cao hơn so với các ngành có giá trị gia tăng thấp hơn. Cả hai cách tiếp cận đều có hiệu quả như nhau đối với các quốc gia phát triển và đang phát triển.

Tuy nhiên, là một quốc gia đi sau, quốc gia đang phát triển có thể dễ dàng nhận thấy tiến bộ công nghệ và phát triển công nghiệp được thực hiện bằng cách chuyển giao, thiết kế công nghệ từ những quốc gia đi trước. Bằng cách tận dụng lợi thế của quốc gia đi sau, các quốc gia đang phát triển có thể đạt được tiến bộ công nghệ và phát triển công nghiệp với chi phí thấp hơn và ít rủi ro hơn, đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh hơn so với các quốc gia phát triển. Điều này là do các công nghệ và ngành công nghiệp của các quốc gia phát triển đã rất phát triển; chỉ bằng cách phát minh ra các công nghệ mới và các ngành nghề mới, các quốc gia phát triển mới có thể duy trì tiến bộ công nghệ. Tuy nhiên, đối với các quốc gia đang phát triển, miễn là công nghệ được sử dụng trong giai đoạn sản xuất tiếp theo tốt hơn giai đoạn hiện tại, thì đã tạo thành tiến bộ công nghệ cho họ; áp dụng tương tự logic này cho phát triển công nghiệp ở các quốc gia đang phát triển.

Nếu Trung Quốc tăng trưởng kinh tế nhanh và kéo dài một cách hợp lý là do lợi thế của Trung Quốc là một quốc gia đi sau. Tại sao lợi thế của quốc gia đi sau không giúp Trung Quốc trước năm 1978? Điều này dẫn đến câu hỏi thứ hai của tác giả.

Sau khi thành lập Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa năm 1949, các nhà lãnh đạo Trung Quốc khao khát xây dựng một đất nước thịnh vượng và giàu có. Trong những năm 1950, mục tiêu phát triển là bắt kịp Vương quốc Anh trong 10 năm và bắt kịp Mỹ trong khoảng thời gian 15 năm. Mặc dù nghèo đói, Trung Quốc đã tìm cách mở rộng năng lực sản xuất trong các ngành công nghiệp nặng tương tự như các quốc gia phát triển, với hy vọng thu hẹp

khoảng cách năng suất càng nhanh càng tốt. Tuy nhiên, các ngành công nghiệp và công nghệ tiên tiến nhất không chỉ liên quan đến việc bảo vệ bằng sáng chế, mà còn liên quan đến quốc phòng và an ninh. Do đó, không thể đạt được mục tiêu bằng cách chuyển giao công nghệ và các ngành công nghiệp từ thế giới phát triển. Trong những trường hợp này, Trung Quốc đã phải tự lực trong việc phát triển các công nghệ và do đó phải từ bỏ lợi thế của quốc gia đi sau.

Các ngành công nghiệp tiên tiến rất thâm dụng vốn, Trung Quốc khi đó lại là một nước nông nghiệp với tình trạng thiếu vốn trầm trọng. Để đảm bảo sự phát triển của các ngành công nghiệp nặng trong chế độ kế hoạch tập trung, Trung Quốc chỉ có thể dựa vào “các mệnh lệnh hành chính”, trợ cấp, tài nguyên và các yếu tố khác để giảm chi phí phát triển công nghiệp nặng ảnh hưởng đến nông nghiệp và công nghiệp nhẹ. Mặc dù nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã cho phép Trung Quốc nhanh chóng thiết lập một hệ thống công nghiệp độc lập và tương đối hoàn chỉnh, nhưng hiệu quả kỹ thuật khá thấp. Một mô hình phát triển như vậy không bền vững lâu dài.

Cho đến khi Đặng Tiểu Bình lấy lại vị trí lãnh đạo của mình vào năm 1978, Trung Quốc mạnh dạn từ bỏ chiến lược phát triển “phi thực tế”, thay đổi mô hình phát triển, thiết lập chiến lược phát triển và mục tiêu phù hợp với điều kiện của mình. Trung Quốc thực hiện cải cách theo định hướng thị trường; một chương trình mở cửa, khuyến khích mở rộng các ngành công nghiệp với lợi thế so sánh, dẫn đến tăng trưởng mạnh mẽ của xuất khẩu. Bằng cách tạo việc làm, công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu đã chuyển số lượng lớn lao động dư thừa từ nông thôn và nông nghiệp sang các ngành thâm dụng lao động ở khu vực thành thị, qua đó đạt được sự tăng trưởng nhanh chóng về năng suất lao động. “Chính sách Grandfather” được đưa ra để các doanh nghiệp nhà nước quy mô

lớn cũng như các ngành liên quan đến an ninh quốc gia tiếp tục nhận được bảo hộ và trợ cấp từ Chính phủ trong quá trình chuyển đổi cơ cấu, nhằm duy trì sự ổn định kinh tế - xã hội. Đầu tư vào các ngành công nghiệp thâm dụng lao động trước đây đã được tự do hóa. Các SEZ, khu công nghiệp và khu chế xuất được thiết lập để thu hút mạnh mẽ FDI và chuyển giao công nghệ, kết nối các nhà sản xuất Trung Quốc với chuỗi sản xuất toàn cầu và biến lợi thế của quốc gia đi sau thành lợi thế cạnh tranh toàn cầu.

Theo thời gian, khi vốn vật chất và con người tích lũy nhanh chóng, lợi thế so sánh của Trung Quốc đã phát triển. Các doanh nghiệp không hiệu quả trước đây đã trở nên hoạt động hiệu quả. Việc cung cấp nhiên liệu trong thời kỳ chuyển đổi đã có những đóng góp quan trọng, tạo điều kiện để “loại bỏ” các can thiệp và biến dạng thị trường khác nhau.

Vào những năm 1980, khi Trung Quốc khởi xướng cải cách kinh tế và mở cửa, hầu hết các nước xã hội chủ nghĩa và các quốc gia đang phát triển khác cũng đang chuyển sang nền kinh tế thị trường. Quan điểm chính thống trong giới hàn lâm quốc tế là để chuyển đổi kinh tế thành công, việc cần phải làm ngay là “loại bỏ ngay lập tức” nhiều biện pháp can thiệp của chính phủ (theo Đồng thuận Washington - Washington Consensus). Nhiều quốc gia, cho dù là xã hội chủ nghĩa hay tư bản chủ nghĩa, đã áp dụng “liệu pháp sốc”. Tuy nhiên, Đồng thuận Washington đã bỏ qua thực tế rằng sự can thiệp của chính phủ là cần thiết để bảo hộ và trợ cấp cho các ngành công nghiệp nặng bất chấp lợi thế so sánh. Một khi tất cả các biện pháp bảo hộ và trợ cấp đều bị loại bỏ, các ngành công nghiệp nặng sẽ nhanh chóng sụp đổ, dẫn đến thất nghiệp hàng loạt và bất ổn chính trị xã hội, ít nhất là trong ngắn hạn. Hơn nữa, khá nhiều ngành công nghiệp nặng có liên quan đến quốc phòng và an ninh. Ngay cả khi được tư nhân hóa, nhà nước vẫn phải có sự bảo

hộ đối với các ngành này. Các doanh nghiệp tư nhân trong các ngành này sẽ có thêm động lực để yêu cầu sự bảo hộ của chính phủ. Nhiều nghiên cứu thực tiễn đã chỉ ra rằng đây chính xác là những gì đã xảy ra với Liên Xô cũ và các nước Đông Âu.

May mắn thay, sự chuyển đổi kinh tế của Trung Quốc không theo bất kỳ học thuyết nào; thay vì lưu ý các điều kiện thực tế của chính Trung Quốc. Với các điều kiện chính trị ban đầu, Trung Quốc sẽ phải tiến về phía trước và liên tục tìm kiếm cơ hội, tạo ra các lĩnh vực mới để thúc đẩy tăng trưởng. "Chính sách Grandfather" là nguyên nhân giúp ổn định kinh tế - xã hội, nhưng trọng tâm là tạo ra các nguồn tăng trưởng mới bằng cách chuyển lao động dư thừa từ nông nghiệp sang các ngành sản xuất xuất khẩu nhằm tận dụng lao động. Trong những năm 1980-1990, các nhà kinh tế chính thống phương Tây tin rằng sự chuyển đổi dần dần được áp dụng ở Trung Quốc có lẽ là cách tiếp cận chưa phù hợp, thậm chí còn "thua xa" ý tưởng ban đầu là tạo ra một nền kinh tế kế hoạch tập trung. Tuy nhiên, kết quả đã chứng minh điều khác. Chuyển đổi kinh tế Trung Quốc cho đến nay là một câu chuyện thành công cực lớn. Không chỉ trải qua quá trình chuyển đổi cơ cấu thành công, mà những thành tựu của nó đã khiến cả thế giới kinh ngạc, mặc dù Trung Quốc vẫn có vấn đề về "tham nhũng", chênh lệch thu nhập và ô nhiễm môi trường.

Chúng tôi tin rằng, xem xét sự giống nhau của các điều kiện ban đầu, kinh nghiệm của Trung Quốc với tư cách là một quốc gia đi sau có thể có ý nghĩa đối với các quốc gia đang phát triển khác đang muốn bắt đầu con đường công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, một lượng lớn các quốc gia đang phát triển khao khát bắt kịp các quốc gia phát triển. Hầu hết các nước xã hội chủ nghĩa cũng muốn xây dựng các ngành công nghiệp hiện đại nhằm tận dụng vốn từ nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu của họ.

Các vấn đề của họ do nền kinh tế kế hoạch mang lại cũng xảy ra tương tự như của Trung Quốc. Các quốc gia đang phát triển như Ấn Độ, và nhiều nước ở Mỹ Latinh và châu Phi, mới giành được độc lập khỏi các cường quốc thực dân sau chiến tranh, cũng theo đuổi các ngành công nghiệp hiện đại nhằm mục đích duy trì sự ổn định kinh tế. Họ vẫn bị hạn chế vì thiếu vốn do năng suất lao động thấp hơn ở một số nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu. Về cơ bản, một loạt các biến dạng của thị trường và các can thiệp không phù hợp, giống như Trung Quốc cũng bị “bóp méo” trong các quá trình vận hành nền kinh tế của họ.

Bằng cách so sánh thành công của một số các quốc gia đang phát triển không thành công sau Chiến tranh thế giới thứ hai, một quốc gia đang phát triển sẽ khó đạt được thành công nếu áp dụng các chính sách với kinh tế chính thống phương Tây. Trên thực tế, các chính sách được thực hiện thành công đều bị các nhà kinh tế chính thống cho là chưa phù hợp. Ví dụ, trong những năm 1950 - 1960, tất cả các quốc gia đang phát triển được khuyên nên theo đuổi mục tiêu hiện đại hóa, công nghiệp hóa. Vào thời điểm đó, mô hình kinh tế chủ đạo đã đề xuất chiến lược định hướng nhập khẩu, phân bổ nguồn lực của Chính phủ tập trung để phát triển các ngành công nghiệp nhằm mục đích duy trì sự ổn định kinh tế. Tuy nhiên, tất cả các quốc gia theo đuổi chiến lược này đều thất bại. Ngược lại, một vài quốc gia Đông Á thành công đều bắt đầu với các ngành công nghiệp thâm dụng lao động với quy mô nhỏ và theo đuổi chiến lược định hướng xuất khẩu thay vì định hướng nhập khẩu. Vào thời điểm đó, một chiến lược như vậy được coi là sai.

Trong những năm 1980 - 1990, tất cả các nước xã hội chủ nghĩa và các nước không theo chế độ xã hội chủ nghĩa đã chuyển từ vai trò dẫn dắt của chính phủ sang vai trò dẫn dắt của nền kinh tế thị trường. Vào thời điểm đó, kinh tế học tân tự do ủng hộ

chủ trương Đồng thuận Washington để loại bỏ tất cả các “can thiệp” của chính phủ với hy vọng xây dựng một hệ thống kinh tế thị trường lành mạnh. Các quốc gia áp dụng phương pháp này đã trải qua sự sụp đổ kinh tế, đình trệ và khủng hoảng. Ngược lại, một số ít quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam, Campuchia và Mauritius (bắt đầu chuyển đổi từ đầu những năm 1970) đã áp dụng cách tiếp cận dần dần, đã đạt được sự phát triển nhanh chóng.

Lý thuyết kinh tế dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia phát triển. Khi các quốc gia đang phát triển có các nguồn lực và các điều kiện ban đầu khác nhau, các lý thuyết kinh tế chính thống lại trở thành “vấn đề” đối với họ. Các nhà kinh tế chính thống lấy các nền kinh tế phát triển như một thước đo để đo lường các nền kinh tế đang phát triển (ví dụ: đề xuất một mô hình tăng trưởng dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia phát triển, mô hình đó đang hoạt động tốt). Tuy nhiên, áp dụng các lý thuyết kinh tế chính thống cho các quốc gia đang phát triển lại là rủi ro, vì thực tế là các quốc gia đang phát triển khá khác biệt so với các quốc gia phát triển về điều kiện ban đầu.

Giáo sư Justin Yifu Lin đã cam kết ủng hộ Nền kinh tế cấu trúc mới (New Structural Economics - NSE) trong thập kỷ qua (Lin, 2009, 2012). NSE dựa trên kinh nghiệm và bài học riêng của Trung Quốc rút ra từ quá trình học tập của các quốc gia phát triển ở Đông Á. NSE cũng tóm tắt một số thành công và thất bại của các quốc gia và nền kinh tế đang phát triển khác sau Chiến tranh thế giới thứ hai. NSE lấy điều kiện của các quốc gia đang phát triển làm điểm khởi đầu để giải thích rõ hơn về lý do tại sao Trung Quốc thành công, một số khía cạnh còn thiếu của Trung Quốc và định hướng trong tương lai của Trung Quốc. NSE cũng có giá trị tham khảo quan trọng cho các quốc gia đang phát triển khác.

NSE, phiên bản thứ 3 của kinh tế học phát triển sau chủ nghĩa cấu trúc và chủ nghĩa tân tự do, là một công cụ để xem xét lại các nền kinh tế hiện đại có nguồn gốc từ các quốc gia phát triển, nhằm xây dựng một khung lý thuyết mới để phát triển kinh tế ở các quốc gia đang phát triển. NSE đề xuất sử dụng phương pháp kinh tế tân cổ điển để nghiên cứu bản chất của tăng trưởng kinh tế và các yếu tố quyết định của nó. NSE nhấn mạnh cấu trúc trong một nền kinh tế tại một thời điểm nhất định là yếu tố chính quyết định phát triển công nghệ và công nghiệp trong nền kinh tế tại thời điểm đó; sự thay đổi trong cấu trúc công nghệ, công nghiệp được thúc đẩy bởi sự thay đổi trong cấu trúc nguồn lực. Nó quan tâm nhiều hơn đến vai trò của chính quyền trong việc cải thiện cả kết cấu hạ tầng cứng và mềm trong quá trình chuyển đổi cơ cấu trong nền kinh tế.

8.6. Kết luận

Trung Quốc là một trong số ít các nền kinh tế đạt được thành công tăng trưởng nhanh chóng trong một thời gian dài sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Với dân số cũng như tốc độ và thời gian tăng trưởng, tăng trưởng của Trung Quốc thực sự là một phép lạ. Được đo lường bởi sự “tiên tiến” về công nghệ xuất khẩu và tốc độ tiến bộ công nghệ, Trung Quốc cũng là một trong những quốc gia học tập công nghệ nhanh nhất trong số những quốc gia đi sau. Xem xét xuất phát điểm và sự nghèo đói lan rộng ở Trung Quốc trong 40 năm trước, thành công của Trung Quốc có giá trị tham khảo đặc biệt cho những quốc gia đi sau.

Nhìn chung, Trung Quốc tiến bộ công nghệ nhanh chóng và thành công kinh tế là do nhờ chuyển đổi chiến lược phát triển từ năm 1978. Trung Quốc từ bỏ chủ nghĩa giáo điều và chiến lược bắt kịp phi thực tế, thay vào đó áp dụng một cách tiếp cận thực tế để quản lý quá trình chuyển đổi kinh tế. Chẳng hạn, Trung Quốc tiếp

tục cung cấp các khoản trợ cấp tạm thời cho các ngành công nghiệp có lợi thế so sánh trong quá trình chuyển đổi nhằm duy trì ổn định kinh tế - xã hội; đồng thời, thông qua cải cách thể chế và khuyến khích nguồn vốn FDI, Trung Quốc đã tạo điều kiện thị trường để giúp các ngành công nghiệp CAF hòa nhập với chuỗi sản xuất toàn cầu và học tập từ những quốc gia dẫn đầu. Với sự tích lũy lớn về cả vốn vật chất và nhân lực thông qua việc mở rộng các ngành CAF, cùng với sự học tập và tăng trưởng nhanh chóng, Trung Quốc đã “mở đường” thành công để loại bỏ dần các “biến dạng” khác nhau, biến Trung Quốc từ một quốc gia đóng cửa thành một cường quốc sản xuất toàn cầu.

Một yếu tố khác trong sự tiến bộ công nghệ và công nghiệp hóa của Trung Quốc là việc Trung Quốc đã “tránh” được việc thử nghiệm chính sách “từ trên xuống dưới” hay chính sách chung cho tất cả các quốc gia. Quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc được thử nghiệm mạnh mẽ ở các cấp độ “thí điểm”. Chính quyền đã điều chỉnh quy hoạch đô thị và kết cấu hạ tầng vật chất, cung cấp dịch vụ một cửa và giảm quan liêu trong các khu công nghiệp và khu kinh tế. Chính phủ trung ương đã khuyến khích để các địa phương tập trung quản lý và tạo điều kiện cho tăng trưởng đầu tư và khởi nghiệp.

Kinh nghiệm thành công về kinh tế của Trung Quốc, cũng như của các quốc gia ở Đông Á, cho thấy kinh tế học phát triển đã bỏ lỡ một số điểm quan trọng. Chiến lược bắt kịp được đề xuất bởi kinh tế học phát triển cho những quốc gia đi sau không đề cập đến bản chất tiến hóa của cấu trúc công nghiệp và bỏ qua tầm quan trọng của các yếu tố ban đầu cho sự thành công của chiến lược công nghiệp hóa.

Phiên bản thứ ba của kinh tế học phát triển do Justin Yifu Lin, NSE đã rút ra bài học từ quá trình bắt kịp thành công của các quốc gia phát triển, bao gồm cả Trung Quốc. NSE đánh giá thấp tầm quan trọng của việc học tập công nghệ trong việc hoạch định chính sách

công nghiệp. Quốc gia đi sau cần xem xét các điều kiện ban đầu trong kích hoạt phát triển kinh tế, tránh bị theo “các quy định giáo điều”. Trường hợp của Trung Quốc cho thấy: bằng cách dần dần vượt qua những hạn chế khác nhau, tích lũy vốn vật chất và con người bằng cách học tập từ những quốc gia đi trước và mở rộng các ngành CAF, những quốc gia đi sau có cơ hội lớn để đạt được sự phát triển kinh tế nhanh chóng và thu hẹp khoảng cách thu nhập với những quốc gia đi trước.

Tài liệu tham khảo

Chen, Shanzhe (2004): ‘A Case in Shenzhen Exposing the Dilemma of the “Time Difference” between the Land Use Right and House Ownerships: Land Use Right Expiration Leading to “Landless” Houses’, *21st Century Business Herald*, 8 October.

Economics Research Institute of the College of Economics of Jinan University and Shenzhen Association for Science and Technology (1984): ‘Studies on China’s Special Economic Zones’, internal publication.

Fu, Zhaoyang (2003): ‘The Impact of FDI on the Export Growth and Export Mix of China’, *Journal of International Trade* 11.

Huang, Yasheng (2003): *Selling China: Foreign Direct Investment during the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jiang, Xiaojuan (2002): ‘Contribution of Foreign Invested Enterprises to Growth Structure Upgrading and Competitiveness’, *Social Science in China*, 6. Available at http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-ZSHK200206000.htm.

Kung, James (1985) ‘The Origins and Performance of China’s Special Economic Zones’, *The Asian Journal of Public Administration* 7(2): 198-215.

Lardy, Nicholas (1994): *China in the World Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Lau, L., Y. Qian, and G. Roland (1998): ‘Reform without Losers: An Interpretation of China’s Dual-Track Approach to Transition’, *Journal of Political Economy* 108(1): 120-43.

Li, Kunwang and Wang Youxin (2013): 'Can FDI Promote China Exports' Quality Upgrading? A Study Based on Dynamic Panel System GMM Method', *World Economy Study* 5.

Lin, Justin Yifu et al. (1994): *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong: Chinese University Press.

Lin, Justin Yifu (2009): *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge; Cambridge University Press.

Lin, Justin Yifu (2012): *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank Publications.

Liu, Jintian (1996): ' "We Have the Best Mutual Understanding": Deng Xiaoping and Kim Il Sung', *Literature of the Chinese Communists* 6.

Sung, Yun-Wing (2001) 'Export-oriented Foreign Direct Investment in the People's Republic of China: Division of Value Added between Source and Host Economies', in Leonard K. Cheng and Henryk Kierzkowski (eds) *Global Production and Trade in East Asia*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 207-25.

Sung, Yun-Wing (2007): 'Made in China: From World Sweatshop to a Global Manufacturing Center?' *Asian Economic Papers* 6(3): 43-72.

Wen, Dongwei, Xian Guoming, and Ma Jing (2009): 'FDI, Industrial Structure Changes and Export Competitiveness of China', *Management World* 4.

Xu, B. (2007): 'Measuring China's Export Sophistication.' Working Paper. Shanghai: China Europe International Business School.

Xu, B. and J. Lu (2009): 'Foreign Direct Investment, Processing Trade and the Sophistication of China's Exports', *China Economic Review* 20(03): 425-39.

Zhang, Jun (1997): *Economics of Dual-Track System: Economic Reform in China, 1978-1992*. Hong Kong: SDX Joint Publishing.

Zhang, Jun (2018): *The Reform Unknown to the Public*. Taipei: Wenjing Press, in press.

9. HỌC TẬP VÀ BẮT KỊP Ở SINGAPORE BÀI HỌC CHO CÁC QUỐC GIA ĐANG PHÁT TRIỂN

George Yeo, Tan Kong Yam và Tan Khee Giap

9.1. Giới thiệu về học tập và bắt kịp tại Singapore

Khả năng cạnh tranh tổng thể của quốc gia không chỉ là về khả năng huy động các nguồn lực để đạt được chất lượng tăng trưởng kinh tế. Thúc đẩy kinh doanh và cải thiện hiệu quả cũng là các mục tiêu tối quan trọng. Chẳng hạn, Ethiopia là một ví dụ về một quốc gia đang phát triển đã quốc tế hóa nền kinh tế bằng cách đưa vào mạng lưới toàn cầu hóa. Mục tiêu chính không chỉ là đạt được sự phát triển cân bằng kinh tế trên toàn quốc thông qua việc sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên để tích lũy thặng dư, mà còn bảo đảm công việc cho người dân, ổn định xã hội và chất lượng cuộc sống tốt cho tất cả mọi người trong một môi trường xanh, bền vững và đáng sống.

Sự lãnh đạo hiệu quả của Chính phủ được hỗ trợ bởi các dịch vụ công hiệu quả (đáp ứng khả năng cân đối của ngân sách) là điều kiện cần thiết cho sự phát triển thành công của bất kỳ nền kinh tế nào. Đó là dấu hiệu của sự chuyển đổi nhanh chóng từ một thế giới thứ ba sang thế giới thứ nhất của Singapore chỉ trong vài thập kỷ. Để trở thành một quốc gia cạnh tranh, hiệu quả và công bằng với một xã hội hài hòa đòi hỏi phải có sự quản trị tốt và quản trị công hiệu quả, được hỗ trợ bởi các tổ chức công và tư. Một chính quyền

cung cấp các dịch vụ công một cách hiệu quả, được hướng dẫn bởi các nguyên tắc quản lý ngân sách hợp lý, thực hiện các chương trình kết cấu hạ tầng là điều kiện tiên quyết để tạo ra và phân phối lại các nguồn lực. Hơn nữa, trong các động lực kinh tế vĩ mô, việc hiệu chỉnh giữa nhu cầu bên ngoài và trong nước đòi hỏi quốc gia phải liên tục được đổi mới sáng tạo để duy trì sự phù hợp. Đó là sự khôn ngoan của người sáng lập Singapore, Lý Quang Diệu.

9.2. Hiệu ứng lan tỏa của các quốc gia lân cận

Các quốc gia lân cận luôn cần mô hình của các quốc gia phát triển thành công để làm mô hình kiểu mẫu cho các nước láng giềng. Vào đầu thế kỷ XX ở Đông Á, Nhật Bản là một hình mẫu như vậy.

Trong thời kỳ phục hưng Meiji, Nhật Bản đã phát triển và hiện đại hóa nhanh chóng, cả về kinh tế cũng như xã hội, thông qua đổi mới sáng tạo, và qua cách sử dụng các công nghệ từ các quốc gia phát triển hơn ở châu Âu. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các nền kinh tế láng giềng như Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore đã có được ý tưởng và công nghệ, cũng như sự thúc đẩy “tinh thần” từ Nhật Bản, cho phép họ quyết tâm triển khai để đạt được vị thế phát triển như ngày nay.

Vào tháng 11 năm 1978, Phó Thủ tướng của Cộng hòa Dân chủ nhân dân Trung Hoa Đặng Tiểu Bình đã thực hiện chuyến thăm đầu tiên tới Singapore, nơi ông đã gặp Lý Quang Diệu và được gặp, thảo luận với Hội đồng Phát triển Nhà ở của Liên bang và Tập đoàn Jurong Town. Ngay sau khi trở về Bắc Kinh, Đặng Tiểu Bình bắt đầu tiến hành cải cách, mở ra hơn 30 năm tăng trưởng kinh tế nhanh chóng cho Trung Quốc. Mặc dù không có tài liệu cụ thể nào ghi chép về các cuộc họp của họ, nhưng cuộc gặp lịch sử này đã được tái hiện trong một bộ phim tư liệu chiếu ở Trung Quốc (xem Long và cộng sự, 2014). Trong loạt bài này, Lee nhận xét rằng Trung Quốc đang ở một

vị trí tốt hơn Singapore để phát triển vì là “con cháu của các học giả, quan lại”. Đặng Tiểu Bình trả lời “bạn nói đúng, không có lý do gì để nền kinh tế của Trung Quốc bị tụt lại phía sau”.

Khái niệm về hiệu ứng lan tỏa (demonstration effect) trong khu vực có thể đặt trong bối cảnh của châu Phi. Vào những năm 2000, châu Phi được mô tả là “lục địa vô vọng”; vào năm 2011, một số học giả đã công nhận rộng rãi về việc “châu Phi đầy tham vọng và đang trỗi dậy”. Theo Triển vọng kinh tế thế giới của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) năm 2018, Ethiopia là một trong những quốc gia tăng trưởng nhanh nhất trong khu vực. Nếu Ethiopia phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với sự tăng trưởng này, quốc gia này có thể được công nhận là quốc gia đi tiên phong trong việc phát triển châu Phi cận Sahara. Giống như Nhật Bản đóng vai trò hàng đầu trong sự phát triển của Đông Á, Ethiopia là quốc gia dẫn dắt sự phát triển toàn khu vực trong sự phát triển của châu Phi. Đây là một trong hai quốc gia duy nhất ở lục địa không bị thuộc địa, có lịch sử và văn hóa lâu đời, lừng lẫy.

Chương này có kết cấu như sau: Phần đầu tiên thảo luận về kinh nghiệm phát triển Đông Á, trước khi xem xét chi tiết về vai trò của Chính phủ Singapore trong việc xây dựng các chính sách công và các hoạch định phát triển trong dài hạn. Sau đó, sẽ nhấn mạnh các bước chiến lược hướng tới nâng cấp công nghiệp và chuyển đổi kinh tế để đưa Singapore vào hệ thống thương mại toàn cầu; tiếp theo là phân tích các nghiên cứu điển hình thành công và chưa thành công về phát triển cụm công nghiệp. Chương này kết thúc với tầm nhìn của Chính phủ Singapore về lộ trình chiến lược kinh tế, với những bài học liên quan cho các quốc gia đang phát triển.

Kinh nghiệm Đông Á cho thấy một chiến lược định hướng xuất khẩu nhằm giải phóng năng lực sản xuất thông qua đầu tư theo kế hoạch toàn diện để giải quyết tình trạng kém phát triển.

Đây không chỉ là điều kiện tiên quyết để cất cánh kinh tế mà còn hỗ trợ hữu ích trong việc giúp quốc gia vượt qua bẫy thu nhập trung bình (xem Tan và cộng sự, 2014). Để đạt được cân bằng bền vững và hội nhập kinh tế khu vực, việc cung cấp kết cấu hạ tầng với tính kết nối tốt hơn được coi là một lợi ích công. Tuy nhiên, hầu hết các quốc gia đang phát triển (bao gồm cả những quốc gia từ lục địa châu Phi) thường có điều kiện ngân sách hạn chế. Do yêu cầu tương đối lớn về vốn, thời gian triển khai kéo dài và khả năng hoàn vốn đầu tư cho các dự án kết cấu hạ tầng, chi phí tài chính có xu hướng tăng cao, cạnh tranh với các cam kết tài trợ khác, từ đó dẫn đến những hạn chế về tài chính.

Trong lộ trình phát triển dài hạn cho châu Phi, các quốc gia có tiềm lực hơn với những lợi thế so sánh có thể tìm cách khắc phục tình trạng kết cấu hạ tầng đang gây ra quan tính tăng trưởng và phát triển không cân bằng trong khu vực. Các nền kinh tế mới nổi với nguồn cung lao động dồi dào, chi phí thấp; hỗ trợ phát triển kết cấu hạ tầng thông qua các hợp tác công tư có thể cải tiến mạng lưới sản xuất toàn cầu, giảm đói nghèo và cải thiện đáng kể mức sống của người dân. Lãnh đạo hiệu quả và quản trị tốt sẽ là tối quan trọng trong việc khai thác và thúc đẩy đầu tư kết cấu hạ tầng.

9.3. Thành tích của Singapore: Kỷ luật ngân sách mạnh mẽ và hoạt động công vụ hiệu quả

Hai đặc điểm quan trọng đối với sự phát triển thành công của bất kỳ quốc gia nào: kỷ luật ngân sách (cẩn trọng và bền vững) để thúc đẩy các chính sách kinh tế chiến lược và các sáng kiến phát triển xã hội; và khả năng lãnh đạo được hỗ trợ bởi hoạt động công vụ hiệu quả (xem Tan và cộng sự, 2015).

Sự xuất hiện của Singapore như một quốc gia phát triển hiện đại, một phần là do yếu tố lịch sử, nhưng cũng có sự lãnh đạo hiệu quả giúp

nền kinh tế phát triển mạnh mẽ trong bối cảnh đầy thách thức. Năm nguyên tắc cơ bản đã được Chính phủ công nhận là cần thiết cho quá trình xây dựng quốc gia. Do đó, những thành tựu của Singapore cho đến nay có vai trò rất lớn của Chính phủ, điều này là nghịch lý với một số quốc gia khác. Các nguyên tắc cơ bản như sau:

1. Singapore sẽ luôn luôn phụ thuộc vào nhu cầu bên ngoài, nhu cầu trong nước có quy mô nhỏ và phạm vi hạn chế. Do đó, các chính sách để kích thích nhu cầu trong nước đường như không hiệu quả. Cách tiếp cận hiệu quả là tăng cường lợi thế cạnh tranh, xây dựng năng lực nguồn nhân lực và năng lực kết cấu hạ tầng để thu hút nhu cầu bên ngoài.

2. Không có tài nguyên thiên nhiên, Singapore chỉ có tài nguyên là tài chính và vốn nhân lực. Do đó tiếp tục tích lũy tài sản và tuyển dụng các chuyên gia nước ngoài là chìa khóa cho sự thành công liên tục của Singapore. Chính sách về tài chính ngân sách hợp lý sẽ trở thành điều kiện thiết yếu cho việc tạo ra các giá trị thặng dư cho Singapore. Một số chính sách việc làm cung cấp lực lượng lao động nước ngoài phù hợp tại địa phương là rất quan trọng để tiếp tục phát triển, đổi mới sáng tạo, tạo ra một xã hội công bằng và ổn định.

3. Mặc dù hiệu quả trong chính sách về giáo dục, chăm sóc sức khỏe, nhà ở, sử dụng đất, giao thông, nước và cung cấp điện... nhưng việc thực thi các chính sách sẽ trở nên ngày càng tốn kém về chi phí, không có trợ cấp. Do đó, các chính sách trợ cấp này cần được phân biệt theo các nhóm mục tiêu và các nhà hảo tâm tiềm năng, nhận ra gánh nặng tài chính và khả năng chống đỡ dài hạn.

4. Với sự cạnh tranh toàn cầu, chủ nghĩa bảo hộ thương mại và những thay đổi đột phá do kỹ thuật số và đổi mới công nghệ, Singapore đã trải qua sự thay đổi “đột biến” trong kỷ nguyên ngừng tăng trưởng (kể từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997). Singapore tiếp tục tái cấu trúc nền kinh tế nhanh chóng.

Do khoảng cách thu nhập ngày càng lớn và dân số già, chính sách công cho xã hội và hối nhập cần được tính đến các gánh nặng tài chính do tỷ lệ phụ thuộc cao.

5. Môi trường toàn cầu ngày càng biến động khiến cho sự thành công của Chính phủ sẽ trở nên khó khăn hơn so với trước đây. Chính phủ tạo điều kiện thuận lợi trong chính sách công nghiệp. Điều này đòi hỏi nguồn lực tài chính lớn hơn và một Chính phủ tinh gọn, minh bạch hơn, có khả năng đáp ứng với sự giám sát chặt chẽ hơn trong nước và quốc tế.

9.4. Ngân sách bền vững và cẩn trọng

Singapore đã áp dụng các nguyên tắc “giá lao động” (workfare)¹. Theo đó Chính phủ hỗ trợ chênh lệch giữa mức lương hiện tại và mức lương sinh hoạt cho lực lượng lao động bản địa không có kỹ năng thông qua chương trình Bổ sung thu nhập cho người lao động (Workfare Income Supplement - WIS), thay vì hệ thống phúc lợi thông thường được hưởng trợ cấp thất nghiệp.

Mặc dù đảm bảo rằng các dịch vụ công như nhà ở, chăm sóc sức khỏe, giáo dục và giao thông vẫn hiệu quả với mức giá phù hợp, nguyên tắc “giá lao động” làm tăng khả năng cạnh tranh quốc tế và chất lượng nguồn lực lao động thông qua hướng vào đào tạo kỹ năng, thực tập và cập nhật chương trình giáo dục thay vì chỉ phúc lợi cho người thất nghiệp (Welfare).

Bảng 9.1 cho thấy xu hướng trong cấu trúc ngân sách của Singapore từ năm 1998 đến năm 2018. Thặng dư ngân sách bắt đầu giảm vào năm 1999 và thâm hụt ngân sách tăng từ năm 2002 trong những năm tăng trưởng kinh tế chậm và thấp (mặc dù thời gian và quy mô của thâm hụt cơ cấu² tương đối nhỏ). Sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, tái cơ cấu kinh tế nhanh hơn dự kiến đã thay đổi

1. Workfare là chính sách buộc những người hưởng trợ cấp thất nghiệp phải tham gia lao động công ích hoặc đi học nghề (BT).

2. Thâm hụt cơ cấu (structural deficit) xảy ra khi một quốc gia thâm hụt ngay cả khi nền kinh tế đang hoạt động hết công suất (BT).

đáng kể cấu trúc chi phí và sản lượng tiềm năng, do đó, sự cạnh tranh từ các nền kinh tế mới nổi mạnh mẽ hơn dự kiến.

Bảng 9.1. Cấu trúc ngân sách của Singapore 1998-2018

Đơn vị tính: triệu USD

	Thặng dư (thâm hụt) sơ cấp*	Chuyển giao đặc biệt	Đóng góp NII	Ngân sách tổng thể
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)
FY 1998	977	52	-	925
FY 1999	5.566	682	-	4.885
FY 2000	3.531	1.835	2.287	3.983
FY 2001	1.190	5.264	1.375	(2.698)
FY 2002	(1.683)	1.802	3.675	191
FY 2003	(3.184)	603	1.900	(1.887)
FY 2004	(1.487)	1.661	3.043	(105)
FY 2005	(463)	829	2.777	1.486
FY 2006	(549)	3.580	2.845	(1.284)
FY 2007	(639)	2.071	2.019	(691)
FY 2008	1.600	4.390	3.650	(2.150)
FY 2009	(2.344)	4.071	7.006	(819)
FY 2010	722	1.505	7.352	980
FY 2011	4.514	2.909	7.916	4.003
FY 2012	6.811	1.458	7.870	5.821
FY 2013	5.292	2.990	8.289	4.988
FY 2014	4.151	4.330	8.553	(125)
FY 2015	(4.250)	4.540	9.900	(4.880)
FY 2016	(2.720)	2.870	14.370	5.180
FY 2017	1.240	2.220	14.610	9.61
FY 2018**	(7,34)	1,810	15,850	(0,60)

Ghi chú:

Thặng dư (thâm hụt) ngân sách tổng thể tính bằng triệu USD.

* Thặng dư (thâm hụt) sơ cấp tính bằng triệu USD.

** Giá trị ước tính FY: năm tài chính.

Nguồn: Bộ Tài chính: Thống kê ngân sách hàng năm của Singapore (1998-2008)

Singapore không tuân theo hệ thống kế toán ngân sách IMF thông thường mà áp dụng một hệ thống “bảo thủ”, theo đó chi phí phát triển trở thành một phần của tổng chi phí hoạt động. Doanh thu từ bán đất và tiền lãi từ khoản đầu tư chính phủ ở nước ngoài đều không được đưa vào tổng doanh thu hoạt động. Từ năm 2000 đến năm 2018, chi tiêu của Chính phủ cho các khoản phát hành tiền mặt (như Cổ phiếu Singapore mới, Cổ phần Tái cấu trúc quốc gia, các khoản đầu tư tiền mặt vào Quỹ Tiết kiệm Trung ương, các quỹ phát triển kỹ năng, giảm giá các tiện ích, trợ cấp...) trung bình 2,3 tỷ USD/năm (không bao gồm các khoản đầu vào cho quỹ tài trợ và ủy thác). Phần lớn được hỗ trợ bởi đóng góp từ thu nhập đầu tư ròng (net investment income - NII), lên tới trung bình 6,7 tỷ USD/năm trong cùng kỳ, nhưng đã tăng hơn gấp đôi lên 15 tỷ USD/năm từ năm 2016 và năm 2018.

Triết lý ngân sách của Singapore là luôn có một ngân sách cân bằng trong chu kỳ kinh doanh, với thặng dư được tích lũy trong những năm hoạt động tốt và phát sinh trong những năm hoạt động không tốt. Nó đã trở thành tiêu chuẩn để ngân sách được bổ sung bởi NII, một khoản cổ tức được tích lũy và đầu tư thặng dư. NII sẽ giúp Singapore đưa ra các biện pháp để tăng cường cơ cấu thuế cạnh tranh, đáp ứng các khoản chi tiêu tăng thêm cho quốc phòng, nhu cầu xã hội, chăm sóc sức khỏe và hỗ trợ việc làm, và ứng phó với dân số già.

Về lâu dài, để xây dựng một xã hội bao trùm, có hai cách để đối phó với thâm hụt cấu trúc ngân sách tiềm năng. Lựa chọn đầu tiên là chiến lược “đại dương đỏ” (red ocean) nhằm cắt giảm chi tiêu của Chính phủ và/hoặc tăng thuế để cải thiện ngân sách trong

ngắn hạn nhưng đổi lại sẽ gây ra hệ quả tất yếu trong dài hạn. Chính phủ ở các quốc gia phát triển thực hiện các biện pháp “thắt lưng buộc bụng”, “tắc nghẽn” sản xuất, chu kỳ cấu trúc ngân sách “nghiêm trọng” hoặc đôi khi mất khả năng thanh toán.

Với việc chuyển nền tảng kinh tế dựa trên tri thức trong thiên niên kỷ mới, Singapore đã áp dụng chiến lược “đại dương xanh” (blue ocean): thúc đẩy đổi mới sáng tạo kinh doanh và chuyển đổi số; tăng cường bộ kỹ năng phát triển nhân lực; tăng cường quan hệ đối tác thương mại và đầu tư toàn cầu với việc tăng cường quốc tế hóa các hoạt động kinh tế. Điều này được thể hiện trong báo cáo ngân sách hằng năm kể từ năm 2016 khi Bản đồ chuyển đổi ngành công nghiệp được đưa ra lần đầu tiên. Một giai đoạn tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và nhất quán là cách tốt nhất để đảm bảo nguồn lực tài chính hiệu quả và do đó, Chính phủ sẽ cam kết với một xã hội toàn diện hơn.

Cách tiếp cận thứ hai đối với nguồn thu của Chính phủ (biến động hoặc suy giảm hoặc kỳ vọng tăng chi tiêu công) là mở rộng cơ sở tính thuế. Xu hướng toàn cầu giảm các loại thuế như thuế thu nhập doanh nghiệp (CIT) và thuế thu nhập cá nhân (PIT), cùng với việc tăng thuế hàng hóa và dịch vụ trực tiếp (GST) trên diện rộng hơn, là một phần không thể thiếu trong các cải cách thu ngân sách của Chính phủ nhằm đảm bảo một cơ sở tính thuế rộng và ít chu kỳ hơn (vốn có xu hướng vượt xa do tăng chi tiêu công và chi tiêu xã hội).

Tăng thuế hàng hóa và dịch vụ trực tiếp, hoặc thuế giá trị gia tăng (VAT) đôi khi được gọi là “thoái lui” vì số lượng tăng của thuế hàng hóa và dịch vụ trực tiếp, tuy nhỏ, nhưng sẽ là gánh nặng lớn hơn đối với các nhóm có thu nhập cao và các doanh nghiệp vừa

và nhỏ. Tuy nhiên, gói cải cách thuế được Chính phủ Singapore áp dụng vào tháng 4 năm 1994 đã tăng thuế hàng hóa và dịch vụ trực tiếp, đồng thời giảm thuế thu nhập cá nhân hoặc thuế thu nhập doanh nghiệp, là lũy tiến do việc bù các khoản thuế hàng hóa và dịch vụ trực tiếp nhiều hơn liên quan đến trợ cấp và chính sách hỗ trợ của Chính phủ. Mục tiêu cuối cùng là làm cho tài chính của quốc gia trở nên sôi động và cạnh tranh hơn, với “chiếc bánh” kinh tế phát triển theo thời gian, mọi người đều có lợi. Các quốc gia đang phát triển có thể học tập những bài học thích hợp từ triết lý ngân sách bền vững như sau:

- a. Tái cơ cấu kinh tế có thể có tác động sâu sắc đến tài chính công, và do đó là điều kiện cần, nhưng không phải là điều kiện đủ đối với thâm hụt cấu trúc ngân sách. Với điều kiện này, chu kỳ kinh doanh hay các cú sốc bên ngoài có thể gây ra tình trạng kéo dài thâm hụt cấu trúc ngân sách.
- b. Sự không ổn định của dòng doanh thu Chính phủ có thể bị “quá nóng” trong một lĩnh vực cụ thể trong nền kinh tế, chẳng hạn như “bong bóng” trên thị trường bất động sản, vốn cổ phần...
- c. Thể chế hóa các hoạt động chi tiêu công có thể trở thành các cản trở đối với các sáng kiến kinh tế và kế hoạch phát triển xã hội trừ khi có dự trữ tài chính từ nguồn khác của thu nhập của đầu tư thu được qua thặng dư chính phủ.
- d. Sự không dự báo được về các điều kiện ngân sách, nhấn mạnh tầm quan trọng của quy trình ngân sách; giảm bớt gánh nặng ngân sách bằng cách thuê ngoài một số dịch vụ công.
- e. Xem xét các góc độ ngân sách theo thời gian. Tránh việc “chi tiêu ngân sách hiện nay lại ảnh hưởng đến việc thanh toán sau này”; thực hiện có trách nhiệm hơn quy trình chi tiêu ngân sách hiện nay để “tận hưởng” mô hình thanh toán sau này.

f. Nỗ lực để xây dựng hoặc thẽ chẽ hóa các nguồn lực ngân sách để “chống lại” sự không ổn định của dòng ngân sách, các cú sốc bên ngoài, sự thiếu liên tục trong điều hành ngân sách của Chính phủ.

Về mặt chính trị, việc tái cấu trúc này có thể làm giảm sự ủng hộ của các cử tri không sẵn sàng với công cuộc cải cách thuế. Phong cách chính trị lâu đời của Chính phủ Singapore vẫn còn phù hợp cho đến ngày nay. Điều này được nêu trong bài phát biểu kinh điển của Bộ trưởng Lý Quang Diệu tại Diễn đàn Thương hiệu Toàn cầu năm 2005:

“Tôi không tin rằng một Chính phủ được ưa thích có nghĩa rằng bạn phải thích khi bạn đang quản trị chế độ đó. Tôi nghĩ rằng điều tốt nhất để làm đó là làm tất cả những điều không được ưa thích để khi kết thúc nhiệm kỳ, bạn cảm thấy rằng họ sẽ biết ơn nhất vì bạn đã làm tất cả những điều không được ưa thích này và họ bỏ phiếu cho bạn”.

9.5. Kích hoạt khu vực công hiệu quả và nghệ thuật quản lý chính sách công

Không còn nghi ngờ gì về các động lực chính của “phép lạ” Singapore là tầm nhìn của các nhà lãnh đạo để thay đổi quốc gia. Tuy nhiên, công cụ chính của Chính phủ là hoạt động công vụ mạnh mẽ bao gồm các kế hoạch phát triển, phối hợp thực hiện và cung cấp các dịch vụ công một cách hiệu quả.

Các chính sách được thiết kế cho lợi ích lâu dài của quốc gia. Điều này đòi hỏi sự lãnh đạo mạnh mẽ với tầm nhìn và định hướng rõ ràng cho đất nước. Khẩu hiệu cho chính sách là tính linh hoạt và có thể dự đoán về sự thay đổi trong thực tế.

Chính phủ không chỉ đơn thuần là một cơ quan đặc biệt, Chính phủ được sự ủy thác của người dân. Quản trị tốt ở Singapore được

xây dựng trên 03 yếu tố có liên quan tác động đến nhau: trách nhiệm và minh bạch, kế hoạch dài hạn và công bằng xã hội. Vì thế, hoạt động công vụ mạnh mẽ, trung thực và hiệu quả là rất quan trọng.

So sánh về cách lựa chọn nhân tài ở Malaysia, Thái Lan và Singapore, Poochaoren và Lee (2013) nghiên cứu quy trình tuyển dụng công chức của Singapore được lựa chọn rất chặt chẽ. Nguyên tắc lựa chọn là để có được những người giỏi nhất, trao cho họ thử thách và trả lương xứng đáng cho họ. Các ứng cử viên được lựa chọn từ kết quả học tập. Các Bộ thường tiếp cận với các trường cao đẳng và đại học để tiếp cận danh sách các sinh viên hàng đầu. Các ứng viên cũng trải qua các bài kiểm tra tâm lý để xác định sự phù hợp đối với nền công vụ.

Ngoài ra, các luồng tuyển dụng dịch vụ công khác nhau ở Singapore bao gồm các chương trình Dịch vụ hành chính và tiềm năng cao (Administrative Service and High Potential - HiPo) nhằm chọn ra những người có tiềm năng trở thành quản trị viên (AO) hoặc đảm nhận vai trò lãnh đạo khác. Trong các chương trình này, các hệ thống báo cáo và xếp hạng được thiết kế để khuyến khích công chức làm việc hiệu quả và chăm chỉ hơn. Kết quả là một lộ trình nghề nghiệp cho các ứng viên đảm bảo cho họ nhận được mức lương cạnh tranh. Nhược điểm của hệ thống này là tạo ra tâm lý “chúng tôi và họ”, tâm lý giữa những người được coi là có tài năng và những người không có tài năng. Ví dụ, có thể việc lựa chọn các ứng cử viên cho chương trình HiPo không minh bạch hoặc các AO được ưu tiên trong hệ thống xếp hạng. Poochaoren và Lee (2013) đã cảnh báo rằng, những điều này có thể gây ra sự hoài nghi và tự mãn ở những người được coi là có tài năng và sự phẫn nộ ở những người không có tài năng.

Cách tiếp cận về sự thay đổi dịch vụ công của Singapore được mô tả trong “*Public Service for the 21st Century: Being in Time for the Future*” được gọi là PS21 với 03 trụ cột: dự đoán (anticipate), chào đón (welcome) và thực hiện thay đổi (execute change) (xem Civil Service College, 2015). Mục tiêu đầu tiên của PS21 là nuôi dưỡng thái độ phục vụ xuất sắc, dự đoán và đáp ứng nhu cầu của công chúng với tiêu chuẩn cao về chất lượng dịch vụ. Bản chất của dự đoán để giúp lập kế hoạch với các kịch bản có thể thay thế trong tương lai. Các công chức lý tưởng xác định và tìm ra những “sự không chắc chắn” bằng việc giải quyết với những điều đã biết, những điều chưa biết và những điều không biết.

Thứ hai, thúc đẩy một môi trường “chào đón” sự thay đổi liên tục để đạt được hiệu quả cao hơn, thuyết phục về sự cần thiết phải thay đổi trước khi nó trở nên quan trọng, thực hiện một cuộc cách mạng về kết quả. Điều quan trọng là phải “uốn” để đảm bảo mọi người cùng thay đổi. Những kỳ vọng này đòi hỏi sự lãnh đạo, niềm tin, sự cam kết và sự kiên trì trong việc “nhìn thấu” bản chất của quá trình thực thi công vụ.

Thứ ba, xây dựng và thực thi các chính sách công hiệu quả thông qua việc sử dụng các công cụ và kỹ thuật quản lý hiện đại, đồng thời xem xét các yếu tố tinh thần và quyền lợi của công chức. Quản lý thành công các hoạt động công vụ đòi hỏi sự xuất sắc của tổ chức bao gồm cả con người và định hướng hệ thống.

Do đó, công dân được coi là khách hàng của nhiều cơ quan dưới sự quản lý của Chính phủ.

PS21 là một chương trình về sự thay đổi, trong đó, “không thay đổi” trở thành trạng thái cũ và “thay đổi” là một trạng thái vĩnh viễn. Động lực để xác định sự thay đổi là cần một công

cụ cần thiết để cải thiện và phát triển. Qua đó, bất kỳ tổ chức nào chỉ có tác động thay đổi khi hoàn cảnh thay đổi đều trở thành “nô lệ” của hoàn cảnh, phải chịu sự thay đổi “khẩn cấp” sau khi thay đổi khẩn cấp.

PS21 ẩn chứa các mệnh lệnh chiến lược bao gồm hoạt động cải tiến liên tục, “cởi mở” với thay đổi liên tục, liên quan đến sự không chắc chắn và khả năng lãnh đạo. Chúng được tóm tắt trong Hình 9.1.

TÓM TẮT PS21

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| • Chủ đề của PS21 | Tiếp tục thay đổi |
| • Lý do của PS21 | Mãi mãi không chắc chắn |
| • Đột phá của PS21 | Thay đổi là cách sống |
| • Ý nghĩa của PS21 | Thu hoạch sự sáng tạo |
| • Kết thúc của PS21 | Đúng lúc cho tương lai |

Hình 9.1. Dịch vụ công ở Singapore: Vượt lên thách thức của thế kỷ XXI

Nguồn: Civil Service College (2015), “Upholding Integrity in Public Service” Institute of Governance and Policy, Singapore.

Các chế độ ưu đãi phù hợp được áp dụng cho các công chức nếu các dịch vụ công được cung cấp hiệu quả. Điểm mấu chốt của một doanh nghiệp là lợi nhuận. Đối với Chính phủ Singapore, chỉ số hiệu suất chính của người dân có liên quan đến tăng trưởng GDP, điều này cũng tính đến các “sự kiện” nằm ngoài sự kiểm soát của Chính phủ. Tư duy định hướng kinh doanh này và văn hóa Singapore được hợp nhất để giúp thu hút đầu tư. Hình 9.2 cho thấy một thông báo khen thưởng cho công chức điển hình năm 2017.

THÔNG CÁO BÁO CHÍ

Thanh toán công vụ cuối năm

Công chức được nhận 1 tháng tiền chi phí biến đổi vào cuối năm. Công chức có lương thấp hơn có được chi phí này cuối năm tối thiểu là 1.800 USD. Nền kinh tế Singapore đã tăng trưởng 5,2% so với cùng kỳ năm trước ở quý III/2017, cao hơn tăng trưởng 2,9% trong quý trước. Nền kinh tế Singapore tăng trưởng với tốc độ nhanh hơn 3,5% trong ba quý đầu năm 2017, so với 1,7% so với cùng kỳ năm trước đây. Tính về môi trường kinh tế toàn cầu và trong nước, Bộ Thương mại và Công nghiệp dự báo nền kinh tế sẽ tăng trưởng chung từ 3,0% đến 3,5% cho cả năm 2017.

Trong bối cảnh này, các công chức sẽ nhận được 1 tháng tiền chi phí biến đổi hằng năm vào cuối năm. Các công chức có mức lương thấp hơn sẽ nhận được chi phí biến đổi cuối năm tối thiểu là 1.800 USD. Điều này báo hiệu cam kết tiếp tục của Chính phủ trong việc trợ giúp những người lao động có mức lương thấp.

Hình 9.2. Thông cáo báo chí về tiền thưởng cho công chức, 2017

Nguồn: Straits Times (2017) Press Release, Singapore Press Holding.

9.6. Công thức chính sách công được tiên phong bởi Old Guard

Singapore đã chuyển đổi thành công từ thế giới thứ ba sang thế giới thứ nhất trong vòng vài thập kỷ. Thành tựu này có thể là do việc xây dựng chính sách công được tiên phong bởi Old Guard dưới sự lãnh đạo của Lý Quang Diệu, có thể được tóm tắt trong các nguyên lý sau đây.

9.6.1. Chủ nghĩa thực dụng trong xây dựng chính sách công - không có các trường hợp trong sách giáo khoa

Chủ nghĩa thực dụng là đặc trưng của các sáng kiến chính sách độc đáo và sáng tạo của Singapore. Chủ nghĩa thực dụng không chỉ đơn giản là thực tế; nó đòi hỏi phải tuân thủ mạnh mẽ để quản lý, bảo

đảm tính nguyên tắc và toàn vẹn. Khả năng chi trả của chương trình nhà ở công thông qua Ủy ban Phát triển nhà ở (Housing Development Board - HDB) và hệ thống đóng góp của Quỹ Tiết kiệm Trung ương (Central Provident Fund - CPF) là những ví dụ về chủ nghĩa thực dụng trong hoạch định chính sách dẫn đến công thức đổi mới sáng tạo.

9.6.1.1. Nghiên cứu điển hình: nhà ở công, quyền sở hữu tài sản và ổn định chính trị - xã hội

Trong một cuộc bạo loạn của thập niên 1960 do tỷ lệ thất nghiệp cao và căng thẳng xã hội, Thủ tướng Lý Quang Diệu đã lấy cảm hứng từ hình ảnh một người dân lao xuống từ căn hộ của mình để mang chiếc xe máy nát bươm của mình lên lầu, từ đó xác định rằng mọi người dân phải có “chỗ đứng” trong sự ổn định của đất nước. Điều này đạt được bằng cách cho họ một công việc và buộc họ phải tiết kiệm để mua một căn hộ do chính phủ xây dựng.

Do đó, một loạt các chính sách công sáng tạo được xây dựng và thực thi. Công nghiệp hóa tạo ra việc làm, tạo thu nhập và giảm thiểu các hoạt động thực thi. Sự ổn định xã hội đã được khôi phục với một chu kỳ thịnh vượng kinh tế, việc làm, mức sống ngày càng tăng và chất lượng cuộc sống được cải thiện. CPF và HDB được thành lập theo luật định như một hội đồng liên kết quyền sở hữu tài sản của người dân với quốc gia. Năm 2018, 92% dân số sống trong các nhà ở này, với 85% sở hữu nhà của họ. Nhà ở công bao gồm các khu nhà ở, các đô thị vệ tinh khép kín với trường học, siêu thị, phòng khám, và các cơ sở thể thao và giải trí. Có nhiều loại nhà ở khác nhau từ các nguồn ngân sách nhà ở khác nhau. HDB được xây dựng chủ yếu để cung cấp nhà ở giá rẻ cho người nghèo và hỗ trợ thông qua CPF.

9.6.2. Thúc đẩy công nghiệp để kết nối Singapore với hệ thống thương mại toàn cầu

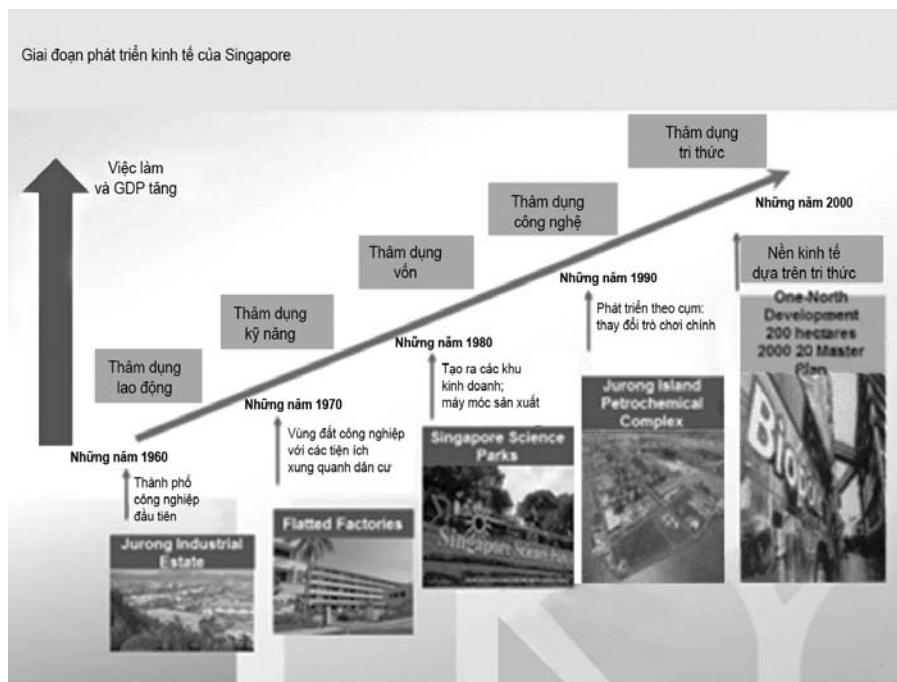
Ưu tiên hàng đầu trong những ngày đầu xây dựng quốc gia là củng cố vị trí chiến lược của Singapore là trung tâm thương mại và dịch vụ quốc tế, dự kiến là một thành phố quốc tế. Đối mặt với nguồn tài chính hạn hẹp sau khi độc lập, Chính phủ ưu tiên vào giáo dục, tập trung nâng cao chất lượng giảng dạy thay vì mở rộng các trường học quy mô lớn hoặc đầu tư lớn vào sân bay và cảng biển để thúc đẩy kết nối toàn cầu. Chuyển đổi công nghiệp thành công Singapore đã biến Singapore thành một trung tâm quốc tế cho các dịch vụ tài chính, hàng không, hàng hải, hậu cần, và viễn thông và giáo dục mang đẳng cấp thế giới.

9.6.2.1. Nghiên cứu điển hình: Nâng cấp công nghiệp chiến lược theo hướng kinh tế dựa trên tri thức

Trong những thập kỷ kể từ khi độc lập vào năm 1965, Singapore đã đạt được một trong những mức tăng trưởng kinh tế cao nhất trong những quốc gia công nghiệp hóa mới (NIEs). Sự tăng trưởng nhanh chóng này ban đầu được thúc đẩy bởi một chiến lược thúc đẩy đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Khi chi phí các nhân tố của Singapore, đặc biệt là chi phí đất đai và lao động tăng cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế, Chính phủ đã nỗ lực phối hợp để chuyển trọng tâm chính sách, chuyển Singapore từ nền kinh tế theo định hướng đầu tư thành nền kinh tế phát triển dựa trên tri thức trong những năm 1990 (xem Hình 9.3). Sự thay đổi chính sách này nhấn mạnh việc xây dựng tài sản trí tuệ và văn hóa doanh nhân để tạo ra giá trị và việc làm tại quốc gia này.

Khi Singapore tách khỏi Malaysia để giành độc lập vào năm 1965, thách thức của Singapore là phát triển thành nền kinh tế mặc dù có một thị trường nhỏ và không có vùng nội địa hỗ trợ.

Ủy ban Phát triển kinh tế (EDB), được thành lập năm 1961, tập trung vào các chính sách bảo hộ hướng tới một nền kinh tế thân dụng lao động hơn, được hỗ trợ bởi các công đoàn lao động, qua đó Singapore tin rằng các ngành công nghiệp thân dụng thiết bị và đổi mới sáng tạo sẽ là “tội tệ” đối với người lao động. Tuy nhiên, thông qua luật pháp như Đạo luật Việc làm, Chính phủ đã trao thêm quyền cho các nhà quản lý và hạn chế quyền lực của các công đoàn.



Hình 9.3. Thúc đẩy công nghiệp chiến lược Singapore

Nguồn: SPRING Singapore: Ủy ban quản trị theo Luật Singapore.

Trong những năm 1970, Chính phủ đã gỡ bỏ nhiều hạn chế về thuế quan, tìm cách thúc đẩy quốc gia theo định hướng xuất khẩu nhiều hơn và thu hút nhiều MNC đầu tư vào Singapore. Các doanh nghiệp bản địa cũng thiếu các giải pháp nâng cao năng suất. Các

chính sách thân thiện với FDI đã đặt các MNC vào trung tâm phát triển kinh tế và công nghiệp, cho phép Singapore bước vào một thập kỷ tăng trưởng hai con số. EDB sau đó đã tìm cách thu hút các doanh nhân nước ngoài và trong nước để khuyến khích hợp tác cũng như cạnh tranh lành mạnh. Người Singapore đã được gửi đến Mỹ, châu Âu và Nhật Bản để học tập chuyên môn và kỹ thuật. Bộ Thương mại và Công nghiệp (MTI) thành lập các tổ chức và hội đồng theo luật định như các doanh nghiệp con của EDB để thực hiện các hoạt động kinh tế và tài chính (xem Bảng 9.2; Cộng hòa Singapore, 1960, 2011).

Một câu chuyện thành công về quá trình công nghiệp hóa liên quan đến các quốc gia đang phát triển là vai trò của các MNC trong việc giúp phát triển các ngành công nghiệp địa phương, doanh nhân trong nước và tầng lớp chuyên nghiệp (xem Wong, 2008). Một số trung tâm đào tạo hợp tác EDB - MNC đã được thành lập với sự tham gia của các chuyên gia kỹ thuật, bao gồm cả Rollei của Đức (cơ học quang học và cơ khí chính xác) và chuyên gia Philips của Hà Lan (gia công chính xác) lần lượt vào năm 1973 và năm 1975. Các công nhân đã dành hai năm tại trung tâm và hai năm được đào tạo tại nhà máy. Các ngành công nghiệp hỗ trợ tại địa phương (LSIs) giúp hỗ trợ, cải thiện khả năng và tạo điều kiện chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ bản địa. Đây là một công thức win-win để thu hút và giữ lại các MNC, vì nó giúp giảm chi phí sản xuất các bộ phận và linh kiện, cho phép các MNC tập trung vào hoạt động lắp ráp và thử nghiệm các sản phẩm hoàn thiện. Một ví dụ về hoạt động của EDB theo Chương trình nâng cấp công nghiệp địa phương (Local Industry Upgrading Programme - LIUP) được mô tả trong Hình 9.4.

Bảng 9.2. Các doanh nghiệp khởi nghiệp từ EDB

Năm		Loại hình	Chức năng
1964	Viện Quản lý Singapore	Tổ chức phi lợi nhuận	Đào tạo quản lý
1968	Ngân hàng Phát triển Singapore	Công ty kinh doanh công cộng	Ngân hàng
1968	Hội đồng thị trấn Jurong	Ủy ban luật pháp	Điều trang công nghiệp
1968	Intraco Limited	Công ty kết nối chính phủ	Thương mại
1968	Cơ quan phát triển công nghiệp công nghệ (tổ chức phi lợi nhuận)	Dịch vụ công nghiệp	
1972	Ủy ban Năng suất quốc gia	Ủy ban luật pháp	Vấn đề về năng suất
1973	Viện Tiêu chuẩn và Ủy ban Luật pháp Singapore	Tiêu chuẩn công nghiệp	Nghiên cứu công nghiệp

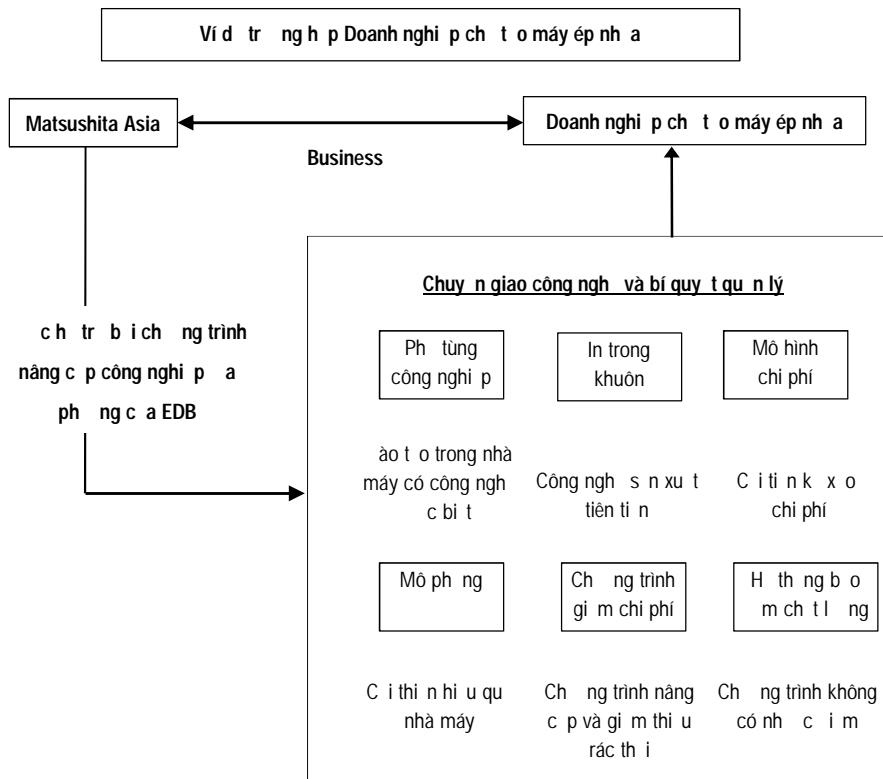
Nguồn: Wrong, 2008.

Vào những năm 1980, EDB đã bắt đầu thu hút các ngành công nghiệp công nghệ cao. Cơ giới hóa, tự động hóa và tin học hóa đòi hỏi nhiều kỹ năng chuyên môn, bí quyết kỹ thuật và công nghệ sản xuất. Từ năm 1979 đến năm 1982, EDB đã thành lập ba Viện Công nghệ với các đối tác nước ngoài: Viện Cơ điện tử Nhật Bản - Singapore, Viện Công nghệ sản xuất Đức - Singapore và Viện Công nghệ điện tử Pháp - Singapore. Họ đã tổ chức các khóa học trong ba năm cho sinh viên để cấp bằng tốt nghiệp và các khóa học chứng chỉ kỹ năng và thợ thủ công trong thời gian bốn năm. Các khóa học ngắn đã hỗ trợ các ngành công nghiệp điện tử, cho phép các MNC thuê ngoài các dịch vụ liên quan đến sản xuất và phụ tùng như các bộ phận bề mặt, bảng mạch in, lắp ráp và thử nghiệm, công cụ, thùng và đóng gói, vận chuyển, kho bãi và hậu cần.

Ngoài việc nâng cấp các kỹ năng và đa dạng hóa cơ sở kinh tế, Singapore đã phối hợp và hợp nhất một số cơ quan khác nhau.

Chỉ ngang nay, EDB thu hút đầu tư vào Singapore; Doanh nghiệp quốc tế (IE) Singapore thúc đẩy sự phát triển của các công ty toàn cầu có trụ sở tại Singapore và cung cấp các sản phẩm và dịch vụ. Một khía cạnh khác, Hiệp hội công nghiệp Jurong (JTC) khu vực khích lệ phát triển môi trường kinh doanh công nghiệp thông qua phát triển tài nguyên, trong khi các trung tâm công nghệ A*Star tập trung vào nghiên cứu khoa học và công nghệ cao.

CHƯƠNG TRÌNH NÂNG CẤP CÔNG NGHIỆP A*STAR



Hình 9.4. Khung cấu trúc của doanh nghiệp chế tạo máy ép nhựa

Nguồn: Wrong, 2008.

Bộ Thương mại và Công nghiệp tổ chức các cuộc họp cấp bộ hàng tháng để điều phối các chính sách và chiến lược kinh tế tổng thể dựa trên đầu vào thường xuyên từ tất cả các cơ quan khác nhau bao gồm EDB, IE Singapore, JTC, A*Star và SPRING Singapore.

Trường Bách Khoa Singapore và trường Bách Khoa Ngee Ann là một trong số những trường tiên phong cung cấp các khóa học 3 năm về khoa học và kỹ thuật, trở thành vườn ươm cho các doanh nhân bản địa như Wong Ngit Liang, người sáng lập Doanh nghiệp liên doanh hàng tỷ đôla; đào tạo chuyên nghiệp cho các nhà quản lý bản địa như Koh Boon Hwee, người sau này trở thành Chủ tịch của Hàng Hàng không Singapore. Thành công của Singapore về cam kết thúc đẩy công nghiệp có thể được thấy trong sự tăng trưởng gần gấp 20 lần GDP và tăng trưởng ngành hai chữ số được tóm tắt trong Bảng 9.3.

9.6.3. Lập kế hoạch dài hạn cho một xã hội Singapore hội nhập quốc tế, năng suất, thân thiện và hòa hợp

Là một trong những quốc gia có mật độ dân cư đông nhất thế giới với dân số đa chủng tộc, đa tôn giáo, đa văn hóa và đa ngôn ngữ, 5,6 triệu người, các chính sách công của Singapore đã nhắm vào một xã hội hội nhập từ khi bắt đầu quá trình xây dựng quốc gia. Với diện tích địa lý nhỏ 720 km² và thiếu tài nguyên thiên nhiên, các chính sách phát triển tối đa hóa giá trị sử dụng đất, năng suất, bền vững với môi trường và hài hòa xã hội là điều tối quan trọng.

Bảng 9.3. Đóng góp vào GDP Singapore theo ngành

	1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2011
GDP theo giá cố định năm 2005	6.863	16.567	39.229	82.659	165.245	299.625
ở cuối giai đoạn (triệu USD)						
Tăng trưởng trung bình (%)	9,3	9	7,8	7,2	5,7	
Sản xuất (%)	13,8	11,1	7,3	7,5	6	
Xây dựng (%)	16,7	6,4	5,3	10,8	1,8	

	1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2011
Dịch vụ (%)		7,6	8,5	7,9	7,5	5,7
Thị phần trong GDP (cuối giai đoạn)						
Sản xuất (%)	15,2	22,8	27,4	26,3	25,7	27,1
Xây dựng (%)	4,3	8,2	6,2	4,3	5,6	3,7
Dịch vụ (%)	80,5	69	66,3	69,6	68,6	69,1

Nguồn: Điều tra kinh tế Singapore, phòng Thống kê, Bộ Công nghiệp và Thương mại Singapore.

Tuy nhiên, ngay cả các quốc gia phát triển cao, ngày nay cũng đang phải đổi mới với sự bất bình đẳng ngày càng cao trong thu nhập. Mặc dù điều này thường được cho là kết quả tất yếu của toàn cầu hóa, nhưng nhiều người, bao gồm Giáo sư Jagdish Bhagwati và Ben Bernanke, cựu Chủ tịch Cục Dự trữ Liên bang Mỹ, cho rằng đó là sự thay đổi công nghệ nhanh chóng thay vì toàn cầu hóa. Quá trình tự nó gây ra sự chênh lệch lớn.

Các cân bằng xã hội cơ bản về giáo dục, đổi mới sáng tạo và doanh nghiệp là rất quan trọng cho một xã hội toàn diện và hiệu quả. Do đó, một thời kỳ ổn định xã hội kéo dài là một ưu tiên, mà không có sự tiến lên của xã hội hay sự thăng thế của một mô hình xã hội dựa trên chế độ nhân tài. Giải pháp cuối cùng để làm giảm đi sự chênh lệch thu nhập không phải là giảm giá hay trợ cấp. Các biện pháp chính sách sáng tạo và quản lý nguồn nhân lực là cần thiết để đảm bảo việc làm được trả lương cao và đào tạo lại cho 20% người có thu nhập thấp nhất trong xã hội. Khi Singapore tiến lên các nấc thang công nghệ để đáp ứng thách thức mới của quốc gia, nhu cầu cấp thiết phải điều chỉnh lại các kỹ năng của lực lượng lao động bản địa đã thúc đẩy tái cấu trúc giáo dục đại học với việc bổ sung các chương trình liên quan đến ngành kinh doanh và công nghiệp.

Cho đến cuối những năm 1990, Đại học Quốc gia Singapore (NUS) đã theo mô hình đại học truyền thống của Anh với việc giảng dạy là nhiệm vụ chính và nghiên cứu là chức năng phụ. Mỗi liên kết giữa Đại học Quốc gia Singapore và ngành công nghiệp rất hạn chế. Động lực chính cho sự thay đổi đến vào cuối những năm 1990. Suy thoái kinh tế kết thúc bởi cuộc khủng hoảng tài chính châu Á dẫn đến việc công nhận sự cần thiết phải tăng tính năng động trong kinh doanh của nền kinh tế. Trong một bài phát biểu vào tháng 8/2002, Tiến sĩ Tony Tan Keng Yam, Phó Thủ tướng và Bộ trưởng quốc phòng đã tuyên bố:

“03 vai trò chính của một trường đại học đẳng cấp thế giới trong nền kinh tế và xã hội hiện đại là: (i) cung cấp giáo dục đại học chất lượng; (ii) phát triển giáo dục và nghiên cứu sau đại học; và (iii) thúc đẩy sự tham gia của doanh nhân và ngành công nghiệp”.

Chính phủ Singapore đã bắt đầu con đường nâng cấp giáo dục đại học để phù hợp với quốc gia hiện đại tương đương với các tổ chức giáo dục đẳng cấp thế giới đang thịnh hành ở phương tây. Giáo dục đại học bây giờ sẽ hướng tới các nghiên cứu sau đại học, nhấn mạnh vào nghiên cứu khoa học. Hầu hết tất cả, chương trình giảng dạy của các trường đại học địa phương giờ đây sẽ tập trung vào việc phù hợp với ngành công nghiệp, nhằm tạo ra các doanh nhân giỏi về các công nghệ mới nhất.

Với sự hỗ trợ mạnh mẽ từ người lãnh đạo chính trị hàng đầu, NUS đã bổ nhiệm một Phó Hiệu trưởng mới với kinh nghiệm lãnh đạo nghiên cứu tại các trường đại học hàng đầu của Hoa Kỳ và có kinh nghiệm tại một tập đoàn lớn của Mỹ. Sau đó, các học giả giàu kinh nghiệm từ Mỹ và châu Âu đã được bổ nhiệm làm Phó Hiệu trưởng tại các trường đại học khác bao gồm Đại học Công nghệ

Nanyang, Đại học Quản lý Singapore và Đại học công nghệ và thiết kế Singapore.

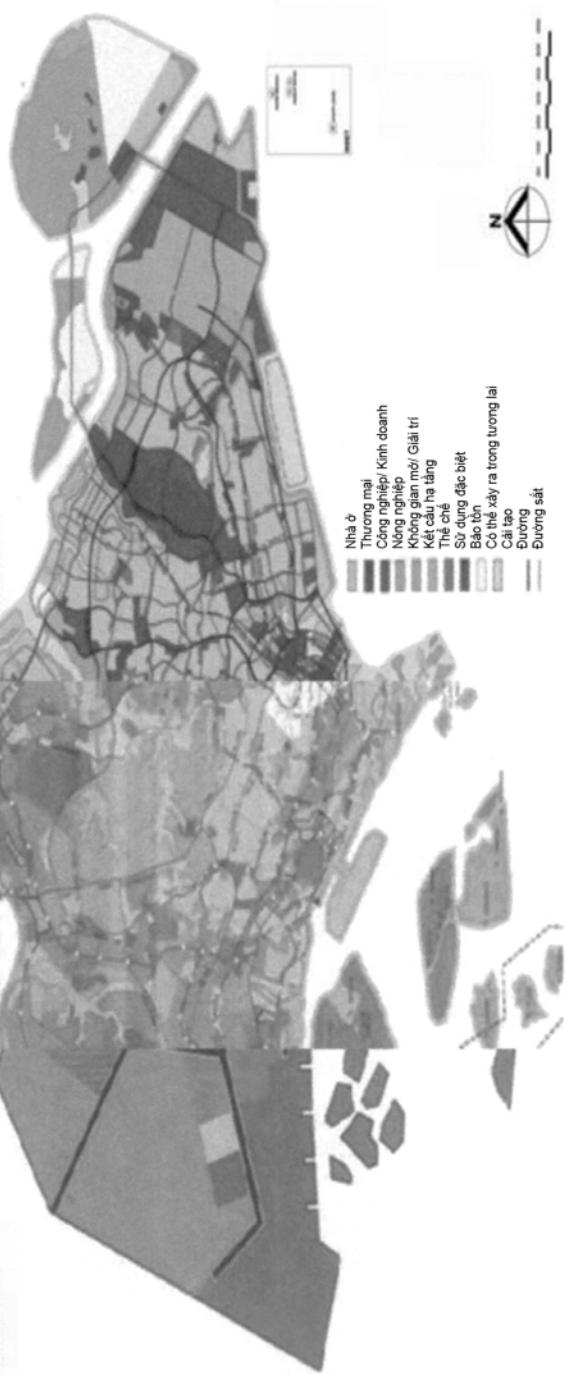
9.6.4. Lập kế hoạch cho một tầm nhìn toàn diện trong dài hạn

Cơ quan Tái phát triển đô thị (Urban Redevelopment Authority - URA) thực hiện quy hoạch dài hạn nhưng Kế hoạch phát triển đô thị Singapore (SUDP) là một ví dụ về khả năng chủ động ứng phó với sự thay đổi. SUDP lập kế hoạch giao đất trong dài hạn trong khi đáp ứng nhu cầu quốc gia trong ngắn hạn. Đất được giao cho các ngành công nghiệp được sửa đổi, bổ sung chi tiết trong Quy hoạch tổng thể (xem Hình 9.5).

Hình 9.6 cho thấy cấu trúc và chức năng của URA với sứ mệnh biến Singapore thành “một quốc gia đáng sống, tuyệt vời cho làm việc và giải trí”. Các yêu cầu về đất đai, nhà ở, thương mại, công nghiệp, sân bay, cảng biển, công viên xanh, xử lý nước và lưu trữ đòi hỏi phải có kế hoạch dài hạn. Tuy nhiên, giải quyết các nhu cầu ngắn hạn cần có sự thảo luận và phối hợp giữa các cơ quan trung gian bao gồm Cơ quan Đất đai Singapore, Ủy ban Công viên quốc gia, Ban Xúc tiến du lịch Singapore, Cơ quan Giao thông đường bộ, Cơ quan Hàng không dân dụng Singapore, Cơ quan Quản lý cảng công cộng, Phòng Kinh doanh và Hội đồng Thương mại.

Singapore có một cách tiếp cận bền vững để phát triển dựa trên một hệ thống quản trị tốt, ý thức về môi trường và cuối cùng là cách tiếp cận cân bằng với tăng trưởng và lợi ích quốc gia. Hình 9.7 cung cấp tổng quan về khung hoạch định chiến lược của URA. Kế hoạch dài hạn được xem xét sau mỗi thập kỷ và được điều chỉnh cho phù hợp với lợi ích quốc gia. Kế hoạch tổng thể có kế hoạch trung hạn chi tiết trong 10 đến 15 năm tới. Kế hoạch hướng dẫn kiểm soát tốc độ phát triển thực tế dựa trên nhu cầu của thị trường.

KẾ HOẠCH CHIẾN LƯỢC
1991 2001
1971

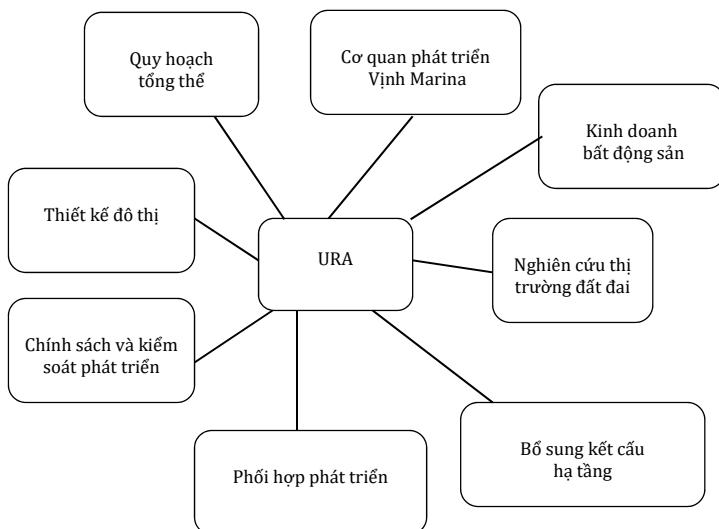


Quy hoạch chiến lược tổng thể

Hình 9.5. Kế hoạch phát triển đô thị Singapore: *Tầm nhìn toàn diện trong dài hạn*
Nguồn: URA: "Quy hoạch phát triển đô thị Singapore".

URA - Cơ quan tái phát triển đô thị

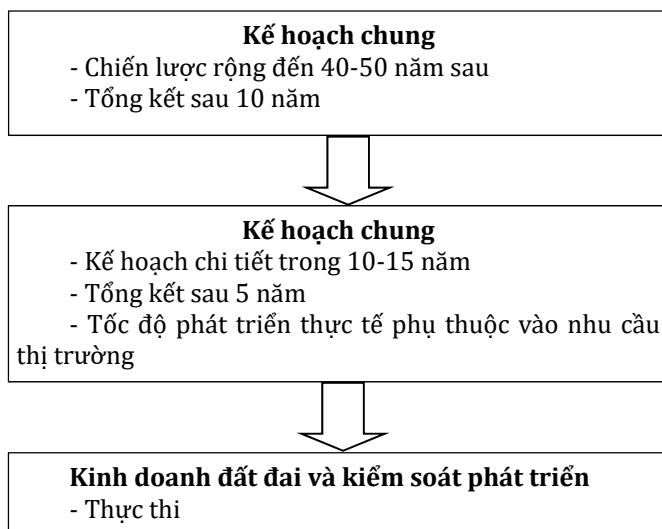
Để biến Singapore trở thành thành phố đáng sống,
tuyệt vời cho làm việc, giải trí



Hình 9.6. Cấu trúc và chức năng của URA

Nguồn: URA: "Quy hoạch phát triển đô thị Singapore".

Khung quy hoạch



Hình 9.7. Khung quy hoạch của URA

Nguồn: URA: "Quy hoạch phát triển đô thị Singapore".

9.6.5. Không dung túng cho tham nhũng

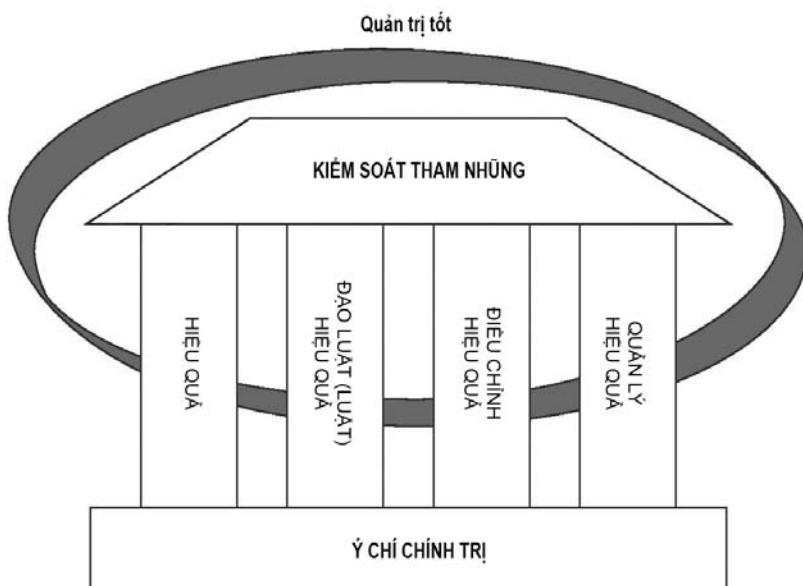
Các nghiên cứu của Diễn đàn Kinh tế thế giới và Tổ chức Minh bạch quốc tế đã chỉ ra mối tương quan tiêu cực giữa nhận thức tham nhũng và tính hấp dẫn kinh tế và sức hấp dẫn đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài. Các chỉ số quản trị thế giới của Nhóm Ngân hàng Thế giới cũng đã kết luận rằng, sự ổn định chính trị có liên quan tích cực đến việc không có tham nhũng. Một nghiên cứu của Tổ chức Minh bạch quốc tế chỉ ra rằng có sự liên kết chặt chẽ giữa tham nhũng với thất bại của nhà nước. Singapore liên tục đứng đầu bảng xếp hạng vì là một trong những quốc gia ít tham nhũng nhất trên thế giới. Một mức độ kiểm soát nghiêm ngặt tham nhũng là nền tảng của việc xây dựng và thực thi hiệu quả chính sách công của quốc gia.

Tuy nhiên, là một thuộc địa cũ, Singapore đầy rẫy nạn tham nhũng trong những ngày đầu. Một báo cáo được ủy quyền của Anh đã tìm thấy 03 lý do chính: mức lương thấp cho công dân, cơ hội tham nhũng cao và nguy cơ bị phát hiện, bị trừng phạt đối với các hành vi tham nhũng thấp (xem Quah, 2001, 2017). Những lý do này vẫn là nguyên nhân chiếm ưu thế ở nhiều quốc gia đang phát triển. Một lý do khác, nhiều quốc gia đang phát triển giàu tài nguyên đã tạo ra động lực cho hối lộ. Các quốc gia không giáp biển có thể có nạn tham nhũng tràn lan giữa hải quan và biên giới.

Có 03 cách để chống tham nhũng. Thứ nhất, tăng cường các cơ chế chống tham nhũng hiện có. Điều này là không khả thi đối với nhiều quốc gia đang phát triển vì họ không có cơ sở đủ mạnh để thực hiện. Thứ hai, nhiều cơ quan chống tham nhũng của Chính phủ (ACA) có thể giải quyết các loại tham nhũng khác nhau. Một lần nữa, điều này không được khuyến khích bởi vì nó sẽ tạo ra nhiều ACA cạnh tranh với nhau. Thứ ba, một ACA độc lập duy nhất, chẳng hạn như Cục Điều tra tham nhũng Singapore (CPIB). Các chức năng chính của ACA bao gồm tính độc lập của ý tưởng chính

trị và quyền tài phán của cảnh sát. Một ACA hiệu quả cần được chủ trì bởi các nhân viên có thẩm quyền. Yếu tố quan trọng nhất cho phép ACA thực hiện đúng công việc của mình là một môi trường thuận lợi được tạo ra bởi sự hỗ trợ chính trị và công cộng mạnh mẽ cũng như các luật chống tham nhũng toàn diện.

Khi Singapore tiếp quản từ chính quyền thực dân Anh, tham nhũng tràn đầy. Phòng ngừa còn yếu: công chúng được trả lương thấp. Dân số ít được giáo dục tốt và không biết gì về quyền của họ, thường dùng đến hối lộ để hoàn thành công việc. CPIB, được thành lập vào năm 1952 ngay cả trước khi Singapore giành được độc lập từ Anh, là một trong những cơ quan lâu đời nhất trên thế giới chuyên xử lý các vấn đề tham nhũng. Nó hoạt động trực tiếp dưới quyền của Thủ tướng Chính phủ, và nếu Thủ tướng từ chối ký vào một cuộc điều tra, CPIB có thể đến gặp trực tiếp Tổng thống.



Hình 9.8. Mô hình chống tham nhũng ở Singapore

Nguồn: Quah (2001).

Có 04 trụ cột chính trong văn hóa chống tham nhũng của Singapore: luật chống tham nhũng hiệu quả và toàn diện; một ACA độc lập hiệu quả; một hệ thống trừng phạt thực hành tham nhũng đầy đủ; và quản trị Chính phủ hiệu quả (xem Hình 9.8).Ý chí chính trị là một thành phần quan trọng vì nó hình thành nên cấu trúc quan trọng trong cấu trúc thương tầng của công tác chống tham nhũng. Nó cung cấp đất và các chất dinh dưỡng cho phép “hạt giống” chống tham nhũng nảy mầm và phát triển. Chính phủ đã kết hợp lời nói với hành động của mình vì nó đã huy động công chúng và toàn bộ nền công vụ để chiến đấu chống tham nhũng.

Các cơ quan Chính phủ có xu hướng tham nhũng, như cảnh sát hoặc hải quan, có các thủ tục được kiểm toán định kỳ để đảm bảo ít cơ hội hơn cho tham nhũng. CPIB cũng có thể điều tra tham nhũng trong các doanh nghiệp tư nhân. Thông qua chính sách trong khu vực công, Chính phủ có thể thuê nhân viên chuyên nghiệp cho CPIB, cũng như giảm cơ hội cho các công chức thuộc khu vực công khác có xu hướng tham nhũng.

9.7. Bảo tồn một hệ thống bầu cử dân chủ cho phép kiểm tra và cân bằng

Dân chủ Nghị viện Singapore có 03 trụ cột: luật pháp của Quốc hội; quản lý của Chính phủ; và quyền hạn của tòa án.

Về luật pháp: Nghị viện bao gồm 87 nghị sĩ bầu cử, với tối đa 9 nghị sĩ không bầu cử (NCMP) và khoảng 9 nghị sĩ được đề cử (NMP) (xem Hình 9.9). Nghị viện bị giải tán và một cuộc tổng tuyển cử (GE) được tổ chức 5 năm 1 lần. Theo luật được thông qua vào năm 1984, sau cuộc tổng tuyển cử NCMP được chọn từ các ứng cử viên đảng đối lập bỏ phiếu cao nhất. Luật tiếp theo vào năm 1990 quy định

cho các NMP được đề cử bởi Ủy ban đề cử của Giáo hội, được quốc hội phê chuẩn và để phục vụ nhiệm kỳ 02 năm.

Về chính quyền: Sau cuộc tổng tuyển cử, Tổng thống Singapore bổ nhiệm nghị sĩ, người có sự ủng hộ đa số của các nghị sĩ làm Thủ tướng (PM), và theo đề nghị của Thủ tướng, các Bộ trưởng nội các (CM) và các Bộ trưởng nhà nước (MOS) được bổ nhiệm. Thủ tướng, CM và MOS phụ trách các bộ khác nhau của Chính phủ và báo cáo chung với Quốc hội. Ủy ban dịch vụ công độc lập bổ nhiệm công chức.

Về quyền hạn: Tòa án tối cao bao gồm Tòa án cấp cao và Tòa án phúc thẩm và các tòa án cấp dưới là các tòa án quận và thẩm phán. Chánh án và các thẩm phán tòa án tối cao được Tổng thống bổ nhiệm theo khuyến nghị của PM. Thẩm phán được bổ nhiệm bởi Ủy ban Dịch vụ Pháp lý.

Tổng thống Singapore là nguyên thủ quốc gia tối cao và do công dân Singapore bầu ra. Ứng cử viên Tổng thống phải là công dân từ 45 tuổi trở lên, không phải là nghị sĩ và không thuộc bất kỳ đảng chính trị nào, phải có một vị trí quan trọng trong khu vực công hoặc tư nhân và có vị trí xã hội và có đạo đức tốt. Tổng thống thường xem xét các khuyến nghị của Thủ tướng. Tuy nhiên, Tổng thống có thể hành động độc lập trong việc chấp nhận giải tán Quốc hội, chấp nhận các đề cử lên các vị trí cao theo yêu cầu của Hiến pháp và trong các đề xuất để triển khai dự trữ hoặc thặng dư của Chính phủ.

50 năm cột mốc chính trị cho Đảng nhân dân Hành động (PAP) có thể được tóm tắt như sau. Trong giai đoạn 1954-1959, PAP lãnh đạo phong trào chống thực dân. Từ năm 1959 đến năm 1963, PAP đã trải qua các cuộc đấu tranh nội bộ và liên minh. Singapore trở thành một phần của Malaysia và PAP ủng hộ chính trị chống chủng tộc từ năm 1963 đến năm 1965.

Singapore ra khỏi Malaysia và trở thành một quốc gia độc lập vào năm 1965. PAP được bầu làm đảng cầm quyền với đa số 2/3 trong tổng số 9 cuộc bầu cử được tổ chức 5 năm một lần từ năm 1968 đến năm 2015.

PAP có các mục tiêu chính sau đây trong Chính phủ: đảm bảo sự ổn định chính trị; mang lại sự phát triển kinh tế mạnh mẽ thông qua chế độ nhân tài với sự chuyển dịch của xã hội; thúc đẩy lợi ích quốc gia; tạo nên một cộng đồng thống nhất, toàn diện và hài hòa; và trau dồi bản sắc dân tộc. Nguyên tắc chỉ đạo phát triển quốc gia là điểm khởi đầu và kết thúc cuối cùng của quá trình hình thành chính sách. PAP đã giành chiến thắng tại cuộc tổng tuyển cử năm 2001, được tổ chức ngay sau cuộc tấn công khủng bố tháng 9 năm 2001 và sự sụp đổ của "bong bóng" công nghệ Mỹ. Trong thời kỳ khủng hoảng, người Singapore trở thành "bàn tay" đáng tin cậy của PAP. 10 năm sau, cuộc tổng tuyển cử năm 2011 là một bước ngoặt chính trị cho PAP, chỉ đạt 60,1% phiếu bầu phổ biến, giảm 15% so với 10 năm trước và mất 5 ghế trong nghị viện trong cơ chế bầu theo nhóm (Group Representative Constituency - GPC) và 2 ghế quốc hội trong bầu theo tư cách cá nhân (Single Representative Constituency - SRC) (xem Bảng 9.4). Trong khi tăng trưởng GDP khá đáng kể trong 10 năm qua, mức độ hài lòng và sự phát triển trong tương lai có vẻ không khá hơn, nếu không nói là tiêu cực. PAP đã làm rất tệ trong năm 2011 vì được cho là đã trở nên "kiêu ngạo" và để gia tăng một số vấn đề như tắc nghẽn, giá nhà tăng và sự phụ thuộc quá mức vào người lao động nước ngoài.

Trong giai đoạn 2011-2015, Chính phủ PAP đã nỗ lực để giải quyết chi phí sinh hoạt, các vấn đề về khả năng chi trả nhà ở, giao thông công cộng và chăm sóc sức khỏe và giảm đáng kể dòng người lao động nước ngoài. Trong cuộc tổng tuyển cử năm 2015, tỷ lệ phiếu bầu của họ tăng gần 10%. Cho đến ngày hôm nay, đảng

cầm quyền có thể tuyên bố những thành tựu đáng kể sau đây trong các dịch vụ công, điều này không có nghĩa là phổ biến ở nhiều quốc gia phát triển hoặc đang phát triển. Đầu tiên, không một người Singapore nào bị từ chối một công việc trừ khi họ tự nguyện thất nghiệp. Thứ hai, không người Singapore nào muốn học mà lại bị từ chối giáo dục vì những hạn chế tài chính. Thứ ba, phần lớn người dân Singapore sẽ luôn có nhà và sở hữu nó như một tài sản quý giá. Thứ tư, không một người Singapore nào bị từ chối chăm sóc sức khỏe cơ bản và điều trị y tế giá cả phải chăng. Cuối cùng, giao thông công cộng vẫn có giá cả phải chăng cho trẻ em, người lao động và người già.

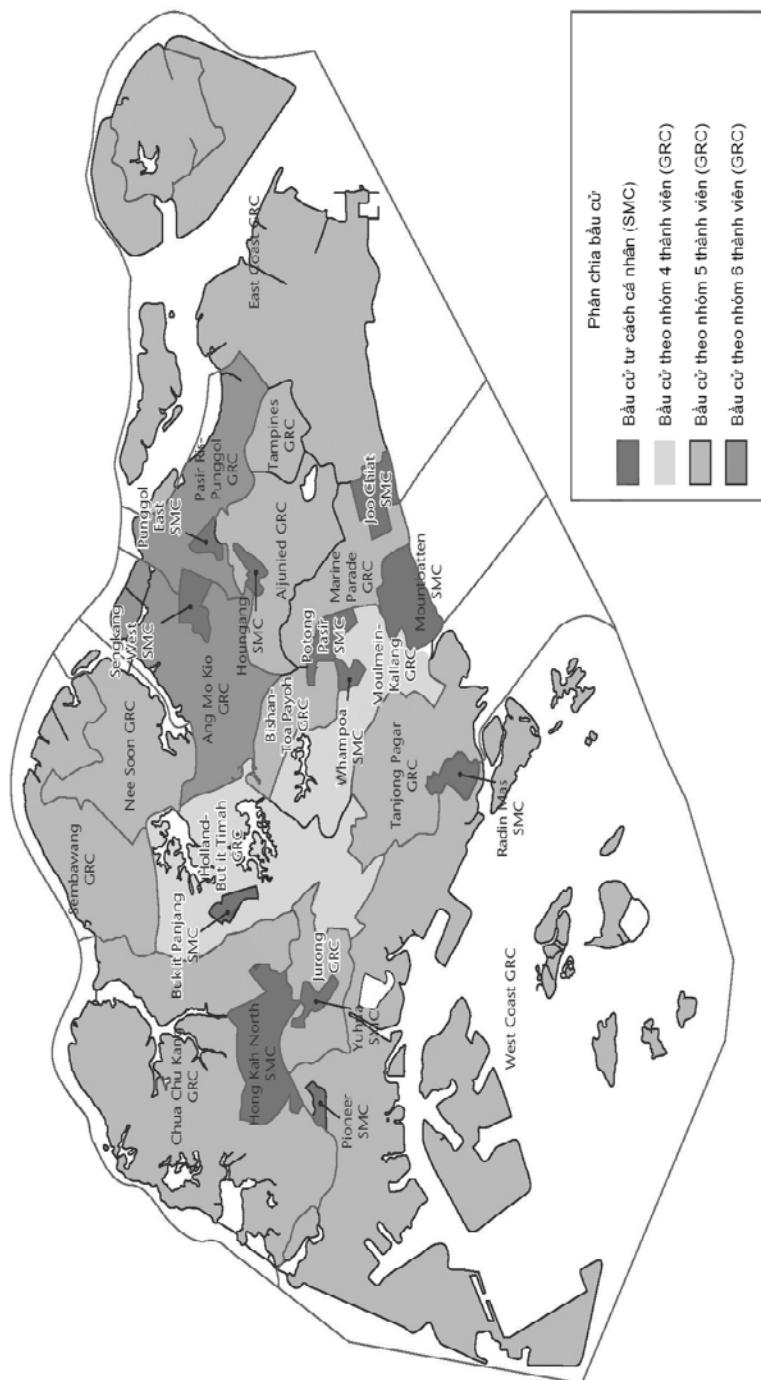
**Bảng 9.4. Các phiếu giành được bởi Đảng Nhân dân
Hành động trong 10 cuộc tổng tuyển cử vừa qua**

Năm	Số ghế chiến thắng*	Tỷ lệ (%)
1959	43 (51)	54.08%
1963	37 (51)	46.93%
1968	58 (58)	86.72%
1972	65 (65)	70.43%
1977	69 (69)	74.09%
1980	75 (75)	77.66%
1984	77 (79)	64.83%
1988	80 (81)	63.17%
1991	77 (81)	60.97%
1997	81 (83)	64.98%
2001	82 (84)	75.29%
2006	82 (84)	66.60%
2011	81 (87)	60.14%
2015	82 (88)	69.92%

Lưu ý: * Số trong dấu ngoặc đơn là tổng số ghế trong Quốc hội.

- Phần tỷ lệ dựa vào số phiếu hợp lệ

Nguồn: "Báo cáo tổng quát về bầu cử", *Straits Times*, Singapore Press Holdings.



Hình 9.9. Các hình thức bầu cử ở Singapore trong cuộc bầu cử năm 2011

Nguồn: Straits Times: "Báo cáo tổng quát về bầu cử 2011", Press Holdings.

Như Lý Quang Diệu, cha đẻ của Singapore, nói ngắn gọn:

“Chính phủ phải trong sạch và hiệu quả, có thể bảo vệ người dân và đảm bảo mọi người dân đều có thể có một cuộc sống tốt và tiến bộ trong một xã hội ổn định và kỷ luật, cũng phải có khả năng đảm bảo một cuộc sống tốt hơn cho các thế hệ tương lai”.

Tóm lại, các nguyên lý được đặt ra dưới sự lãnh đạo của Lý Quang Diệu đã củng cố việc xây dựng chính sách công của Singapore trong nhiều thập kỷ và đã trở thành một phần chính của “hợp đồng chính trị - xã hội” giữa đảng cầm quyền và cử tri. Tuy nhiên, trong thời kỳ hậu Lý Quang Diệu, không có gì đáng ngạc nhiên khi việc giao tiếp và thực thi chính sách sẽ được thực hiện thông qua các cuộc hội thoại quốc gia, và đôi khi, tranh luận gay gắt về các vấn đề cộng đồng.

9.8. Chiến lược chuyển đổi Singapore thành quốc gia dựa trên tri thức, đổi mới sáng tạo và có giá trị gia tăng cao

Để phát triển các ngành công nghiệp của mình, Singapore đã áp dụng chiến lược thúc đẩy các tập đoàn đa quốc gia toàn cầu và mới nổi để khuyến khích phát triển. Cụ thể, Singapore đã khai thác cơ hội trong chu kỳ phát triển và toàn cầu hóa công nghệ cao. Chiến lược này cần có sự hỗ trợ và lập kế hoạch mạnh mẽ của các bộ và ban quản lý, bao gồm các chính sách xúc tiến FDI chủ động, nhằm mục tiêu, đầu tư chủ động vào kết cấu hạ tầng và kỹ thuật cốt lõi. Ngoài ra, còn có cơ hội để khuyến khích phát triển các nguồn lực chuyên biệt hơn nhằm hỗ trợ các ngành công nghiệp và dịch vụ.

9.9. Chính sách phát triển cụm công nghiệp: Chiến lược tận dụng MNC của Singapore

Wong (2008) phân tích 02 nghiên cứu điển hình về lĩnh vực công nghệ y sinh và cụm công nghiệp kỹ thuật hàng hải ngoài khơi, về cách thức Chính phủ Singapore làm việc để củng cố cơ sở đổi mới sáng tạo của đất nước và các cụm công nghiệp dựa trên tri thức.

Lĩnh vực công nghệ y sinh phải được xây dựng từ đầu. Điều này liên quan đến việc thu hút nhân tài nước ngoài để đào tạo và làm việc tại Singapore, phát triển các tổ chức giáo dục để đào tạo người dân địa phương tốt hơn, hợp tác quốc tế và đầu tư cho các lĩnh vực liên quan. Trong kỹ thuật hàng hải, Chính phủ đã tìm cách mở rộng lĩnh vực giao thông vốn đã mạnh mẽ sang hướng kỹ thuật hàng hải ngoài khơi. Sự khác biệt trong chiến lược giữa hai lĩnh vực minh họa cho sự cần thiết phải có một cách tiếp cận phù hợp để phát triển một cụm công nghiệp dựa trên tri thức phụ thuộc vào các tài nguyên có sẵn ban đầu.

Cho đến giữa những năm 2000, các cụm công nghiệp ở Singapore bao gồm thiết bị điện tử, thiết bị máy tính và thiết bị ngoại vi; kỹ thuật chính xác; hàng hải (đóng tàu và sửa chữa, kỹ thuật ngoài khơi, cảng và dịch vụ vận chuyển); sản xuất hóa chất; lắp ráp và thử nghiệm chất bán dẫn; và sản xuất dược phẩm. Tuy nhiên, từ cuối những năm 2000, một số cụm công nghiệp mới nổi bao gồm phương tiện kỹ thuật số, công nghệ xử lý nước sạch, thiết bị y sinh và khoa học đời sống. Có một số ví dụ đáng chú ý về phát triển cụm công nghiệp. Biopolis là một trung tâm R&D tập trung vào y sinh, công nghệ sinh học, nông học và nghiên cứu kỹ thuật. Nó bao gồm một số viện A*Star và nằm gần các trường

đại học, tạo ra một “hành lang” công nghệ. Fusionopolis là một tổ hợp R&D tập trung vào nghiên cứu công nghệ thông tin và truyền thông, truyền hình rộng rãi và các giải pháp cho kinh doanh điện tử, thương mại điện tử và phát triển tổng thể của một thành phố thông minh.

9.10. Trụ cột của quốc gia trong công nghiệp hóa: Nghiên cứu trường hợp thành công và không thành công

9.10.1. Nghiên cứu điển hình về cụm công nghiệp thành công:

Trung tâm Hóa học đảo Jurong

Singapore không có tài nguyên dầu khí và hạn chế về không gian đất. Nhưng ngược lại với tất cả các hạn chế đó, Singapore đã đạt được thành công to lớn trong ngành hóa dầu. Ngày nay, Singapore là trung tâm khai thác dầu lớn thứ ba trên thế giới, cảng nhiên liệu lớn nhất, 1 trong 3 trung tâm giao dịch dầu hàng đầu trên thế giới và là trung tâm hình thành giá (price discovery) của ngành công nghiệp thương mại dầu chau Á.

Trung tâm Hóa học đảo Jurong ngày nay là một trung tâm hóa học đang phát triển ở chau Á (xem Hình 9.10). Thành công xuất sắc của nó có thể đánh giá ở việc sử dụng đất thông minh, khả năng thích ứng với các thị trường biến động và quan tâm đúng mức đến an toàn và an ninh. Đây là “nhà” của gần 90 doanh nghiệp dầu khí và hóa chất quốc tế, và đã đóng góp cho các khoản đầu tư hơn 47 tỷ USD. Trung tâm này sản xuất các sản phẩm hóa học từ các tổ hợp hóa dầu tích hợp của các ngành dầu mỏ Exxon Mobil và Shell, các sản phẩm trung gian từ các nhà sản xuất hóa chất như Sumitomo & BASF, đến hóa chất ôtô và hóa chất nông nghiệp từ các doanh nghiệp như Evonik và Solvay.



Hình 9.10. Trung tâm Hóa học đảo Jurong: Trung tâm phát triển của châu Á

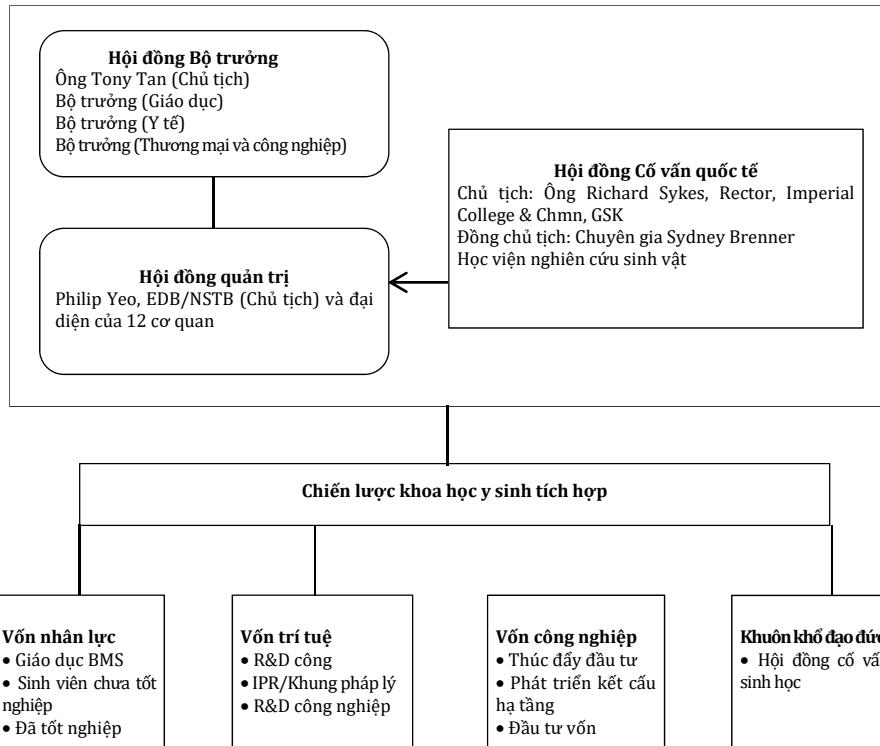
Nguồn: EDB: Ủy ban quản trị theo Luật Singapore.

9.10.2. Nghiên cứu điển hình về cụm công nghiệp không thành công: Khoa học y sinh tại Singapore

Tầm nhìn của Singapore cho cụm công nghiệp này là một trung tâm khoa học y sinh với khả năng đẳng cấp thế giới trong toàn bộ chuỗi giá trị. Chiến lược được Singapore áp dụng bao gồm vốn nhân lực, vốn trí tuệ và các yếu tố vốn công nghiệp và khuôn khổ đạo đức (Hình 9.11).

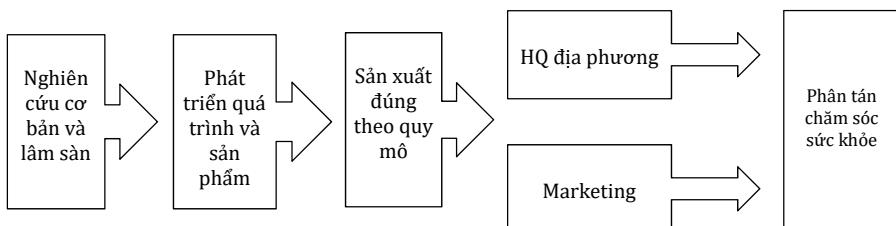
Tuy nhiên, thực tế có thể khác với tầm nhìn. Đầu tiên, thiếu một nhóm tài năng ở Singapore để phát triển lĩnh vực này. Thứ hai, có sự cạnh tranh toàn cầu khốc liệt trong khoa học đời sống. Các quốc gia lớn khác, bao gồm Mỹ và Trung Quốc, có các nguồn tài chính và nguồn nhân lực sẽ đặt áp lực cạnh tranh đáng kể lên các quốc gia nhỏ như Singapore để tăng trưởng và phát triển trong

ngành khoa học đời sống. Cuối cùng, Singapore thiếu một thị trường nội địa rộng lớn cho ngành khoa học đời sống để có thể đạt được tăng trưởng và phát triển. Ba yếu tố này đã dẫn đến sự thiếu tăng trưởng trong lĩnh vực khoa học y sinh và khoa học đời sống.



Hình 9.11. Khoa học y sinh tại Singapore

Nguồn: Wrong (2008).



Hình 9.12. Quy trình sản xuất khoa học y sinh

Nguồn: Wrong (2008).

Năm 2018, nguồn tài trợ được đảm bảo cho các hoạt động nghiên cứu cốt lõi và chi phí chung của các nhà khoa học A*Star bị cắt giảm tới 20%. 10 viện nghiên cứu và phòng thí nghiệm y sinh, sử dụng khoảng 1.700 nhà khoa học, kỹ sư và kỹ thuật viên nghiên cứu, đã cắt giảm kinh phí của họ xuống còn khoảng 70% vào năm 2011. Sự cắt giảm tài trợ đã làm xáo trộn cộng đồng nghiên cứu y sinh. Một số nhà khoa học đang xem xét để làm việc lại cho các viện ở nước ngoài.

Hình 9.12 cho thấy quá trình sản xuất trong khoa học y sinh. Ngay cả sau nhiều năm đầu tư và sáng kiến của Chính phủ, Singapore vẫn không thể tạo ra bước đột phá ở giai đoạn đầu tiên của nghiên cứu cơ bản và lâm sàng.

Ngoài ra, chiến lược đa hướng của Singapore bao gồm: phát triển kinh tế thông qua đầu tư, tuyển dụng nhân tài ở nước ngoài, khung pháp lý và đạo đức, trung tâm xuất sắc lâm sàng, tài trợ ngoại khóa cho nghiên cứu viên, viện nghiên cứu, cải thiện hệ thống giáo dục, kết cấu hạ tầng vật chất chẳng hạn như Biopolis và phát triển nguồn nhân lực địa phương như học giả cho các nghiên cứu sau đại học và sau tiến sĩ.

9.11. Chính phủ Singapore cập nhật các lộ trình chiến lược kinh tế

Ủy ban Kinh tế Singapore được thành lập năm 1985 để xem xét các vấn đề và triển vọng dài hạn của nền kinh tế Singapore, xác định các lĩnh vực tăng trưởng mới và đưa ra các chiến lược mới để thúc đẩy tăng trưởng. Khi Ủy ban nghiên cứu, các vấn đề họ nhanh chóng nhận ra rằng nó cũng phải giải quyết các vấn đề liên quan đến cuộc suy thoái năm 1985, nguyên nhân chủ yếu là do sự sụt giảm giá hàng hóa và mất khả năng cạnh tranh. Suy thoái kinh tế không thể được gạt sang một bên. Ngược lại, suy thoái kinh tế là

một vấn đề cơ bản trong quốc gia. Những điều này phải được điều chỉnh với những chính sách được thay đổi, không chỉ để vượt qua suy thoái, mà còn để định hướng chính xác cho nền kinh tế tăng trưởng trong dài hạn. 04 trong số các khuyến nghị chính của Ủy ban có tầm quan trọng đặc biệt:

- (1) Thực hiện cải cách và cơ cấu tiền lương cạnh tranh.
- (2) Thực hiện cải cách và cơ cấu thuế cạnh tranh.
- (3) Nâng cấp hiệu quả kinh doanh và năng suất.
- (4) Thúc đẩy các ngành dịch vụ để đa dạng hóa nền kinh tế.

Ủy ban Chiến lược kinh tế đã được thành lập năm 2010 để xác định các đề xuất chính về 07 chiến lược giúp duy trì mục tiêu tăng trưởng trong dài hạn từ 3 đến 5% của Singapore trong thập kỷ tới. 07 chiến lược chính là:

- (1) Phát triển thông qua các kỹ năng và đổi mới sáng tạo.
- (2) Định vị Singapore như một trung tâm châu Á.
- (3) Xây dựng một hệ sinh thái doanh nghiệp sôi động và đa dạng.
- (4) Làm lan tỏa hoạt động đổi mới sáng tạo và tăng cường thương mại hóa R&D.
- (5) Trở thành một nền kinh tế năng lượng thông minh.
- (6) Tăng cường năng suất đất để đảm bảo tăng trưởng trong tương lai.
- (7) Xây dựng một thành phố toàn cầu đặc biệt và bền vững.

Ủy ban Kinh tế tương lai được thành lập vào năm 2017, cho thấy lực lượng lao động quốc gia cần có những kỹ năng sâu và được truyền cảm hứng để học tập trong suốt cuộc đời của họ. Các doanh nghiệp cần được đổi mới sáng tạo. Singapore trở nên sôi động và kết nối với thế giới bằng cách liên tục làm mới chính mình. Chính phủ cần được phối hợp tốt. Cam kết thực hiện các động thái sau:

- (1) Làm sâu sắc và đa dạng hóa các kết nối quốc tế.

(2) Tiếp thu và sử dụng các kỹ năng sâu.

(3) Tăng cường khả năng đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp để mở rộng quy mô.

(4) Xây dựng khả năng kỹ thuật số mạnh mẽ.

(5) Phát triển một thành phố sôi động và kết nối các cơ hội.

(6) Xây dựng và triển khai Bản đồ chuyển đổi ngành công nghiệp.

(7) Hợp tác để đổi mới sáng tạo và tăng trưởng.

Những nỗ lực này sẽ cho phép Singapore tăng trung bình 2 đến 3% mỗi năm trong thập kỷ tới, vượt xa tốc độ tăng trưởng của hầu hết các quốc gia phát triển và trở thành quốc gia tạo ra giá trị mở và kết nối với thế giới, mang lại vô số cơ hội, với sự tăng trưởng bền vững và có ý nghĩa cho tất cả người dân Singapore. Có một kỳ vọng về việc gia tăng trong số lượng các cử tri trẻ để lãnh đạo các cuộc tổng tuyển cử tiếp theo, muộn nhất là vào năm 2020. Dân số già, tính năng động kinh tế và chi phí chăm sóc sức khỏe gia tăng là một số vấn đề khó khăn cần được Chính phủ chuẩn bị tốt hơn (Cộng hòa Singapore, 1986, 2010 và 2017).

Xung quanh các vấn đề về chính sách công, có 03 thách thức về kinh tế - xã hội lớn mà Singapore sẽ phải đối phó: giảm bớt sự chênh lệch thu nhập đang ngày càng tăng lên; cải thiện khả năng vận động xã hội theo chiều hướng đi lên; tăng cường hội nhập xã hội theo giai cấp, dân tộc, tôn giáo và nhóm văn hóa.

Với sự bất ổn ngày càng tăng do sự lan rộng của toàn cầu hóa, Chính phủ cần phải làm nhiều hơn nữa để đảm bảo tăng trưởng kinh tế cân bằng và toàn diện nhằm giảm bớt bình đẳng thu nhập. Mặc dù cải thiện khả năng vận động xã hội theo chiều hướng đi lên và thúc đẩy hội nhập xã hội lớn hơn giữa những quốc gia có nền tảng khác nhau là một nhiệm vụ khó khăn, những mục tiêu này là tối quan trọng, đặc biệt là ở một quốc gia có mật độ dân cư đông. Sự “khôn ngoan” của nhà lãnh đạo mới sẽ được đo lường bằng

cách tiếp cận các vấn đề như các chương trình nhà ở tích hợp, đảm bảo giáo dục, thúc đẩy sự hòa hợp tôn giáo và tạo ra một bản sắc dân tộc chung theo thời gian.

Singapore đã chiếm vị trí quan trọng trên thế giới với tư cách là chủ nhà của Hội nghị Thượng đỉnh Mỹ - Triều lịch sử vào tháng 6 năm 2018. Trước đây, Singapore đã tổ chức thành công các cuộc họp thường niên của Tổ chức Thương mại Thế giới, Nhóm Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế, và sẽ chắc chắn sẽ tiếp tục tổ chức các cuộc họp cấp cao tương tự trong những năm tới. Quốc gia đáng tin cậy trên trường quốc tế về uy tín đã được nuôi dưỡng trong nhiều thập kỷ bởi Chính phủ Singapore theo PAP. Tuy nhiên, sẽ có một loạt các thách thức xã hội, kinh tế và chính trị mới phải đổi mới khi đất nước tiến lên.

9.12. Bài học cho các quốc gia đang phát triển

Như người Trung Quốc xưa vẫn nói, người ta nên nghĩ đến khủng hoảng tiềm tàng ngay cả khi người ta bình an hay an toàn. Chính phủ Singapore có xu hướng khủng hoảng mạnh mẽ đến mức có yếu tố hoang tưởng, có thể hồi phục. Một cảm giác khủng hoảng vĩnh viễn và sự cảnh giác đối với Chính phủ sẽ có nghĩa là các nhà hoạch định chính sách công và các công chức cao cấp sẽ luôn đi trước “những đường cong”. Không chỉ Chính phủ mà cả cộng đồng luôn cảnh giác trước sự tự mãn, sẵn sàng thay đổi dự đoán các kịch bản phía trước, tăng cường khả năng xử lý khủng hoảng của khu vực công.

Giám sát liên tục xếp hạng toàn cầu về thuận lợi thương mại, xem xét khả năng cạnh tranh kết cấu hạ tầng, đầu tư vào R&D, phát hiện ra xu hướng thị trường và công nghiệp, thành lập một ủy ban để xem xét những thay đổi đột phá trong tương lai dựa trên đổi mới sáng tạo công nghệ nhanh chóng, thay thế các công việc

thông thường bằng các kỹ năng mới, là các nhiệm vụ tối quan trọng cho kế hoạch kinh tế chiến lược dài hạn của Singapore.

Các quốc gia đang phát triển, đặc biệt là các quốc gia mới nổi đang trải qua quá trình mở rộng kinh tế nhanh chóng, cần có cách tiếp cận cân bằng với phát triển quốc gia và luôn ý thức về các vấn đề quan trọng như: sự chênh lệch thu nhập, làm chậm khả năng vận động xã hội theo chiều hướng đi lên, phân phối cơ hội không đồng đều cho các nhóm xã hội khác nhau... có thể dẫn đến bất hòa trong xã hội và cộng đồng.

Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, đảm bảo cân bằng ngân sách Chính phủ trong chu kỳ kinh doanh và thậm chí tạo ra thặng dư Chính phủ ở mức độ vừa phải.

Mở rộng tầng lớp trung lưu thông qua việc tạo ra các công việc được trả lương xứng đáng vẫn là cách tối ưu để đảm bảo các dịch vụ công đầy đủ và bền vững bao gồm nhà ở, giáo dục, chăm sóc sức khỏe và giao thông.

Đối với những quốc gia đi sau, quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cơ hội giờ đây có thể hẹp hơn khi cơ giới hóa, robot hóa và số hóa đã áp dụng quá nhiều sản xuất thâm dụng lao động, do đó, bắt kịp các kỹ năng liên quan trở thành một nhiệm vụ khó khăn đòi hỏi các sáng kiến của khu vực công, đặc biệt là cho các doanh nghiệp nhỏ. Các quốc gia đang phát triển đang hết cơ hội công nghiệp hóa sớm hơn và ở mức thu nhập thấp hơn nhiều so với các quốc gia phát triển đã thực hiện quá trình công nghiệp hóa sớm. Bằng chứng cho thấy tiến bộ công nghệ toàn cầu hóa và tiết kiệm lao động trong sản xuất đã đứng sau những sự phát triển này. Vòng bảo hộ thương mại gần đây do Mỹ khởi xướng để ứng phó với Trung Quốc, Nhật Bản và Liên minh châu Âu là một nguyên nhân gây lo ngại cho thương mại và đầu tư toàn cầu. Tuy nhiên, có thể có thêm một cơ hội mới cho các quốc gia đang phát

triển khi việc cải tổ chuỗi giá trị sản xuất bắt đầu trên toàn thế giới từ các quốc gia bị ảnh hưởng, đặc biệt là Trung Quốc, đến các quốc gia mới nổi bao gồm cả các nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh. Chính phủ của các quốc gia mới nổi cần phải gửi các phái đoàn thương mại và đầu tư để tích cực thu hút và đẩy nhanh tiến độ di dời sản xuất.

Tài liệu tham khảo

Civil Service College (2015): 'Upholding Integrity in Public Service.' Singapore: Institute of Governance and Policy.

Long, Pingping, Yazhou Huang, Zhang Qiang, and Wei Ren (2014): Deng Xiaoping through Meandering of History. Chengdu: Sichuan People's Publisher.

Poochaoren, Orn-Orn and Celia Lee (2013): 'Talent Management in Public Policy: A Comparative Study of Singapore, Malaysia and Thailand.' Accepted Paper Series No. LKYSPP, 14-15.

Quah, Jon (2001): 'Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learnt?' *Journal of Contingencies and Crisis Management* 9(1): 29-35.

Quah, Jon (2017): 'Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges.' *Transparency International*.

Republic of Singapore (1960-2011): *Department of Statistics, Ministry for Trade and Industry*.

Republic of Singapore (1986): 'The Singapore Economy: New Directions.' Report of the Economic Committee, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore.

Republic of Singapore (1998-2018): Annual Budgetary Statements, Ministry for Finance.

Republic of Singapore (2010): 'High Skilled People, Innovation Economy, Distinctive Global City.' Report of the Economic Strategies Committee, Ministry of Trade and Industry.

Republic of Singapore (2017): 'Pioneering the Next Generation.' Report of the Committee on the Future Economy, Ministry of Trade and Industry.

Tan, Khee Giap, Beng Kai Tan, and Wen Seng Kwan (2015): 'Singapore's Economic Development, 1965-2020: Review, Reflection and Perspective', in *Singapore @50: Reflection and Observations* in COMMENTARY, edited by Victor Savage, published by The National University of Singapore Society, Volume 24, MCI (P) 097/02/2015.

Tan, Khee Giap, Randong Yuan, Wei Cher Wong, and Mu Yang (2014): *Annual Analysis of Competitiveness, Simulation Studies and Development Perspective for Greater China Economies*. Singapore: World Scientific Publishing.

Wong Kok-Seng (2008): 'Using Foreign Direct Investment and Multinational Corporations to Upgrade Domestic Labor and Firms?' *Singapore: Economic Development Board*.

PHẦN III

**NHỮNG CON ĐƯỜNG
DẪN ĐẾN SỰ PHÁT TRIỂN MUỘN**

10.

HỌC TẬP CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP: BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ MỸ LATINH

Wilson Peres và Annalisa Primi

10.1. Giới thiệu

Trong hai thập kỷ qua, triển vọng về kinh tế toàn cầu đã có sự chuyển biến sâu sắc. Sự trỗi dậy của Trung Quốc cùng sự chuyển dịch cân bằng địa chính trị toàn cầu và cuộc cách mạng kỹ thuật số đang khiến bối cảnh kinh tế thay đổi nhanh chóng, trong đó các “cửa sổ” cơ hội và thách thức cũng mở ra nhanh chóng. Khu vực Đông Nam Á và khu vực Thái Bình Dương chi phối các mục tiêu quan trọng bởi sự liên quan toàn cầu ngày càng tăng lên. Châu Phi, nơi dân số toàn cầu tăng lên mạnh mẽ nhất, đang thu hút sự chú ý của thế giới được mong chờ sẽ là nơi để các nhà lãnh đạo trong khu vực có thể đứng lên với một tầm nhìn mới, chia sẻ về tầm nhìn tương lai được đưa vào Chương trình Nghị sự 2063 của Ủy ban Liên minh châu Phi (AUC): “châu Phi mà chúng ta muốn” và cũng được xem như là một lục địa cho kinh doanh và đầu tư từ những đối tác truyền thống và những đối tác mới nổi. Trong bối cảnh này, Mỹ Latinh xuất hiện như một khu vực chuyển động chậm.

Mặc dù đã đạt được tiến bộ trong giảm nghèo, thu nhập có phần tốt hơn, tăng khả năng tiếp cận giáo dục và y tế, tiến bộ trong

kết nối kỹ thuật số và bối cảnh khởi nghiệp mới nổi trong khu vực, các quốc gia trong khu vực bị chi phối vẫn là một trong những quốc gia bất bình đẳng nhất trên thế giới, và lãnh thổ dường như đang bị mắc kẹt trong một số thách thức của quá khứ (Prebisch, 1949). Làm thế nào để có thể vươn xa hơn ngoài việc trở thành nhà cung cấp nguyên liệu và hàng hóa cho nền kinh tế toàn cầu? Làm thế nào để có thể hưởng lợi nhiều hơn từ thương mại và FDI và đảm bảo rằng kết quả ngày càng tăng của sự tham gia nền kinh tế tích lũy thế giới cho các bên liên quan trong khu vực?

Chương này sẽ đem đến những nhận biết cho các quốc gia có thể học tập bằng cách nhìn nhận những kinh nghiệm của Mỹ Latinh. Đây được coi là khu vực có ít sự đồng nhất. Đây là khu vực có nhiều cấp độ phát triển khác nhau, quy mô thị trường và mô hình chuyên môn hóa đa dạng. Tuy nhiên, đây cũng là nơi có những điểm tương đồng về các di sản lịch sử và văn hóa, sự phát triển của các cách tiếp cận chính sách và hiệu quả kinh tế làm cho khu vực trở thành nơi phù hợp và đáng được quan tâm. Cũng trong chương này, khu vực lãnh thổ còn có thể phát triển và đạt được chuyển đổi kinh tế nhiều hơn từ những năm 1960, nó đáng lẽ đã có thể tận dụng triệt để phương pháp đòn bẩy thông qua các bài học kinh tế và các kinh nghiệm tích lũy (Oqubay và Ohno, cuốn sách này). Mặc dù kết quả tổng hợp này còn nhiều hạn chế, song những kinh nghiệm của các quốc gia Mỹ Latinh rất phong phú và có thể cung cấp khá nhiều cách thức và lý do tại sao các quốc gia nên học tập từ những kinh nghiệm này, tại sao một số quốc gia lại có tốc độ phát triển nhanh hơn các quốc gia khác, hay tại sao một số quốc gia không kích hoạt cơ chế quản lý và tích lũy các kinh nghiệm, đó là những thứ cần cho một quốc gia phát triển.

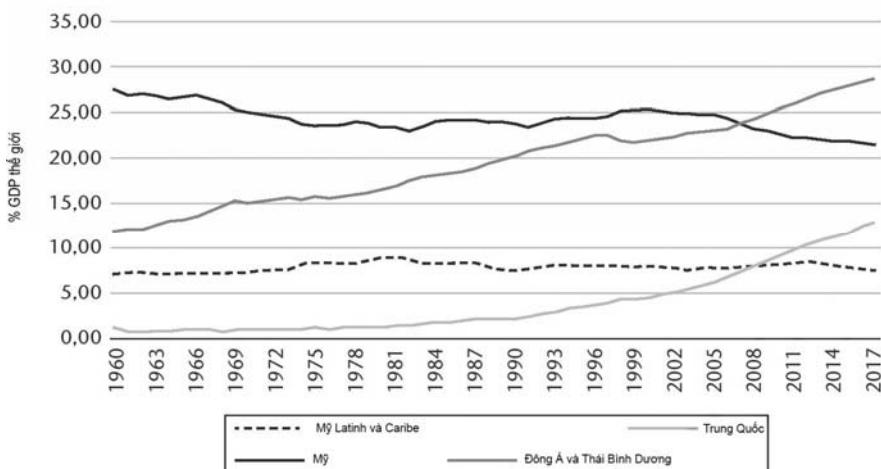
Chương này đánh giá kinh nghiệm của một số quốc gia ở Mỹ Latinh, và tập trung vào cải tiến, phát triển công nghiệp, bao gồm ba phần. Đầu tiên chương đề cập đến một số sự thật được cách điệu hóa về tăng trưởng và thay đổi cấu trúc ở Mỹ Latinh. Nó nhấn mạnh những hạn chế về mô hình tăng trưởng của các quốc gia trong khu vực, những thiếu sót về bài học cơ hội xuất phát từ chuyên môn hóa sản xuất, thương mại hiện hành, và nền tảng kiến thức bị hạn chế. Phần thứ hai phân tích hạn chế tác động của các chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh, thảo luận về sự cải tiến theo thời gian và năng lực của họ (hoặc thiếu năng lực) để thúc đẩy động lực học tập. Phần thứ ba tập trung vào ba lĩnh vực mà các quốc gia trong khu vực đã đạt được sự thay đổi và đã cố gắng thúc đẩy học tập trong nền kinh tế và hoạch định chính sách. Phần kết luận rút ra bài học cho sự phát triển. Chương này khép lại bằng cách khẳng định rằng, không có một quy mô chung nào phù hợp cho mọi quốc gia, nhưng sẽ có một số nguyên tắc chung, có thể áp dụng giải quyết, có thể kích hoạt các mô hình phát triển ở tất cả các quốc gia và khu vực.

10.2. Một lãnh thổ tiến chậm trong một nền kinh tế thế giới thay đổi “chóng mặt”

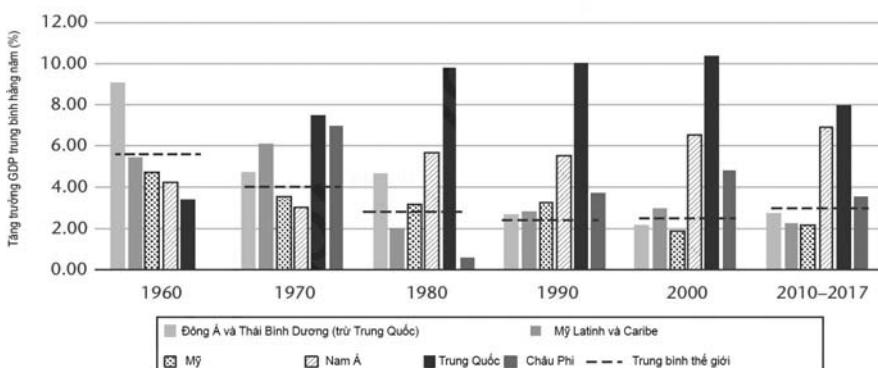
Trong khi nền kinh tế toàn cầu đầy triển vọng với sự thay đổi ở mức độ nhanh chóng thì Mỹ Latinh lại đi ngược lại với sự tăng trưởng khá chậm chạp, chỉ số GDP mà Mỹ Latinh đóng góp vào chỉ dừng lại ở mức khoảng 7,5% kể từ những năm 1960 (Hình 10.1). Sự trỗi dậy của Đông Nam Á và Thái Bình Dương, trong đó đặc biệt là sự thúc đẩy tăng trưởng của Trung Quốc kể từ khi Chính sách mở cửa vào cuối những năm 1970, thể hiện một bước ngoặt lớn

đối với tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương ngày nay chiếm khoảng 28% GDP trên toàn thế giới, tăng 12% từ năm 1960, vượt qua cả Mỹ và dẫn đầu nền kinh tế thế giới từ năm 2007.

Mỹ Latinh nổi lên với việc thiếu sự năng động. Khác với châu Phi, Trung Quốc, Đông Nam Á, về lâu dài khu vực này đang tăng trưởng thấp hơn trung bình của thế giới (Hình 10.2). Mặc dù nhu cầu về nguyên liệu thô ngày càng tăng, kéo theo tầng lớp trung lưu phát triển ngày càng nhiều và điều này có thể dẫn đến việc duy trì tăng trưởng GDP trong nước, tuy nhiên rất khó để khu vực này quay về thời “hoàng kim”. Tăng trưởng GDP trung bình của khu vực trong thập kỷ qua chỉ bằng một nửa so với những năm của thập niên 1950 và 1960, trùng với giai đoạn phát triển của nhà nước với các chính sách nhập khẩu thay thế nhằm định hướng xây dựng năng lực công nghiệp trong nước để cạnh tranh trên thị trường toàn cầu.



**Hình 10.1. Thị phần GDP trong nước và thế giới
(tính theo đôla không đổi 2010), 1960-2017**



**Hình 10.2. Tăng trưởng GDP trung bình hàng năm
(tính theo đôla Mỹ không đổi, 2010), 1960-2017**

Nguồn: Phân tích của tác giả dựa vào OECD (2018f) Chỉ số Khoa học công nghệ (<https://stats.oecd.org/>), UNESCO (2017), Dữ liệu thống kê (<http://data UIS.unesco.org/>).

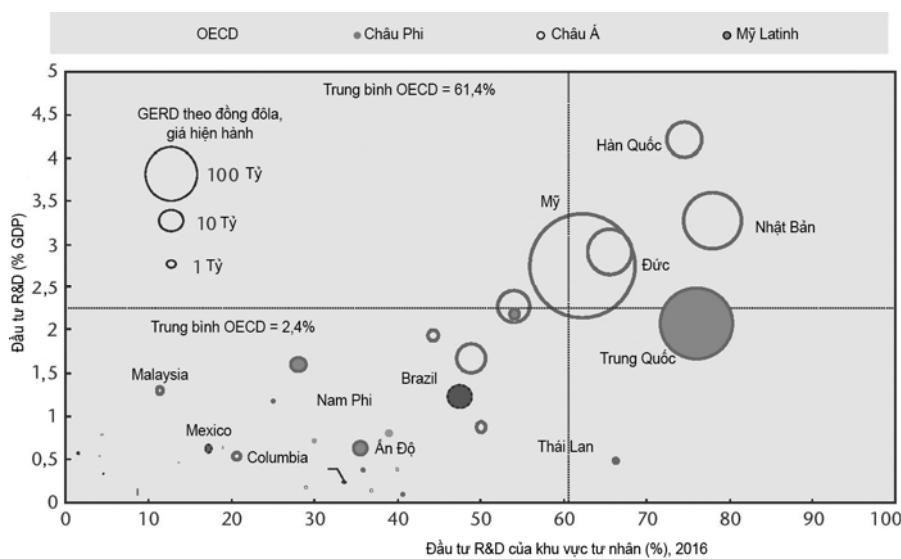
Học tập từ các quốc gia tiến bộ; cũng như dựa trên thực tế về nguồn gốc của sự gia tăng GDP và năng suất (Greenwald và Stiglitz, 2013). Học tập diễn ra ở các cấp độ khác nhau. Một mặt, nó nằm ở cấp độ hoạch định chính sách và thể chế (xem Mục 10.2); mặt khác, nó xảy ra trong các hệ thống sản xuất và đổi mới sáng tạo ở các cấp độ khác nhau: các ngành và chuỗi giá trị, doanh nghiệp, cụm lãnh thổ và cá nhân. Hạn chế về hiệu suất tăng trưởng của Mỹ Latinh so với châu Á gắn liền với sự hội nhập một chiều vào nền kinh tế toàn cầu, không thay đổi cấu trúc của khu vực và với hạn chế về học tập. Một mặt khác, Mỹ Latinh vẫn chủ yếu gắn liền với nguyên liệu thô và hàng hóa và với sự phân chia hạn chế đối với các chuỗi giá trị toàn cầu. Từ những câu chuyện thành công ở châu Á cho thấy, chỉ số phức tạp kinh tế Hidalgo-Hausmann đã tăng lên trong hai thập kỷ qua, nó vẫn ở mức rất thấp ở Nam Mỹ, Trung Mỹ và Caribbean (Ủy ban kinh tế ECLAC cho Mỹ Latinh và Caribbean, 2016: 114).

Không chỉ các quốc gia trong khu vực chuyên về các hoạt động sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên hoặc các chức năng lắp ráp trong GVC, mà nhiều quốc gia trong khu vực đã thấy sự phụ thuộc của họ vào tài nguyên thiên nhiên tăng theo thời gian với chi phí của năng lực công nghiệp. Ví dụ, ở Chile, tỷ trọng xuất khẩu khai thác trên tổng xuất khẩu tăng từ 40% năm 1990 lên 50% năm 2017, và trong cùng thời gian, ở Colombia, tỷ trọng xuất khẩu dầu trên tổng xuất khẩu tăng gấp đôi từ 25% đến 50% (OECD/UN, 2018 và OECD/UN/UNIDO, 2019).

Ở Mỹ Latinh để thay đổi cơ cấu và đa dạng hóa nền kinh tế vẫn là một thách thức. Sản xuất, mặc dù bản chất thay đổi do số hóa vẫn rất quan trọng nhưng về khả năng tạo ra mối liên kết và thúc đẩy học tập và tích lũy năng lực, đang mất dần vị thế trong khu vực do cạnh tranh ngày càng tăng từ Trung Quốc và hạn chế đầu tư vào nghiên cứu và đổi mới sáng tạo. Hầu hết các nền kinh tế trong khu vực đều chia sẻ những thách thức về năng suất thấp và sự đa dạng hóa nhỏ của các cấu trúc kinh tế của họ. Những đặc điểm này có liên quan đến sự tập trung các cơ hội trong một vài doanh nghiệp, lĩnh vực và lãnh thổ. Ví dụ, ở Chile, các doanh nghiệp lớn đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhưng họ đổi mới sáng tạo ít hơn so với các doanh nghiệp cùng ngành ở các quốc gia phát triển. Các doanh nghiệp lớn ở Chile chiếm 73% doanh thu kinh doanh và 57% tổng doanh thu R&D của doanh nghiệp, trong khi ở Đức, các doanh nghiệp này chiếm tới 53% doanh thu và 85% cho R&D (OECD/UN, 2018). Ngoài ra, các cơ hội kinh tế có xu hướng tập trung ở một vài trung tâm trong mỗi quốc gia. Ví dụ, ở Chile, vùng đô thị Santiago tạo ra gần một nửa GDP của quốc gia và chiếm 40% dân số trong nước. Đầu tư trực tiếp nước ngoài tập trung vào Santiago và các khu vực khai thác của Antofagasta và Atacama, và tạo ra các cụm doanh nghiệp mới ở

Santiago (OECD/UN, 2018). Điều này cũng tương tự xảy ra ở Mexico, nơi hầu hết các nền tảng sản xuất và xuất khẩu hiện đại nằm ở phía bắc và trung tâm của đất nước.

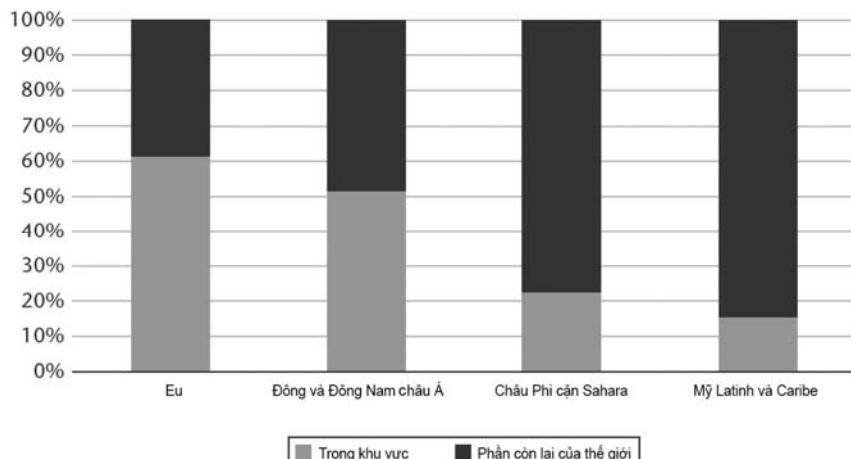
Bất chấp hàng thập kỷ nỗ lực để tăng cường nền tảng công nghệ, đổi mới sáng tạo và kiến thức ở Mỹ Latinh, khoảng cách với các quốc gia phát triển vẫn tồn tại và khoảng cách với các quốc gia đang phát triển năng động đang gia tăng. Một nền tảng kiến thức hạn chế cản trở khả năng đổi mới sáng tạo, kết nối và học tập từ những quốc gia khác. Hầu hết các quốc gia trong khu vực phải chịu sự thiên vị đối với giáo dục đại học và đào tạo kỹ thuật và dạy nghề kỹ năng. Ngoài ra, chất lượng giáo dục cũng được coi là một rào cản lớn. Mặc dù đầu tư trung bình hằng năm cho giáo dục lên tới 3,9% GDP, các quốc gia trong khu vực vẫn cho thấy kết quả kém trong các bài kiểm tra quốc tế, như PISA (Chương trình đánh giá học sinh quốc tế) và TERCE (một nghiên cứu trong khu vực quy mô lớn về đánh giá học tập được thực hiện ở Mỹ Latinh bởi UNESCO), đặc biệt là trong các lĩnh vực liên quan đến khoa học. Ngoài ra, Mỹ Latinh đầu tư rất ít vào đổi mới sáng tạo và khu vực tư nhân có xu hướng rủi ro bất lợi hơn so với các khu vực khác trên thế giới. Trung bình, các nước Mỹ Latinh dành khoảng 0,8% GDP cho các khoản đầu tư R&D (tức là cường độ R&D) và khoảng 80% khoản đầu tư trong số đó đến từ khu vực công. Chỉ có ở Brazil là cường độ R&D cao hơn 1%. Những lợi ích này hoàn toàn trái ngược với những gì xảy ra ở các quốc gia phát triển và ở châu Á, nơi các quốc gia dành phần lớn GDP của họ cho R&D. Tính trung bình, các nước OECD đầu tư 2,4% GDP vào R&D, trong đó gần 62% được tài trợ bởi khu vực tư nhân. Trung Quốc có cường độ R&D cao bằng mức trung bình của OECD và các khoản tài trợ của khu vực tư nhân chiếm hơn 80% trong đó (Hình 10.3).



Hình 10.3. Đầu tư vào R&D, 2017

Ghi chú: GERS: Chỉ tiêu nội địa cho R&D.

Nguồn: Phân tích của tác giả dựa vào OECD (2018f) Dữ liệu chỉ số khoa học công nghệ, [https://stats.ecb.org/UNESCO \(2017\).](https://stats.ecb.org/UNESCO (2017).)



Hình 10.4. Thị phần xuất khẩu trong khu vực và ngoài khu vực, 2016-2018

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào dữ liệu thương mại của Liên hợp quốc (2018).

Thương mại và FDI đã gặp những bất lợi để thực hiện tăng trưởng trong khu vực. Hai bên đã góp phần tăng thu nhập từ xuất khẩu và tăng trưởng bền vững, đặc biệt là trong các giai đoạn tăng giá nguyên liệu thô, nhưng việc họ mở rộng khả năng học tập lại trở thành một trở ngại lớn. Ở châu Á, các chiến lược công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu tích cực đã duy trì sự tích lũy các khả năng và sự phát triển của một lớp doanh nhân trong nước (Amsden, 1990; Wade, 1990; xem thêm Chương 7, 8 và 9 trong cuốn sách này).

Ở Mỹ Latinh, thương mại và FDI đã không mở ra cơ hội như những gì đã xảy ra ở châu Á. Điều này có thể được giải thích bởi một phần sự chuyên môn hóa sản xuất và thương mại hiện hành (thương mại FDI ở châu Á đã tập trung tương đối nhiều vào sản xuất hơn là các hoạt động dựa trên tài nguyên thiên nhiên) và bởi các điều kiện bao gồm trong các hiệp định thương mại và FDI, mà ở châu Á thường bao gồm các điều khoản hiệu quả hơn cho địa phương và các mối liên kết trong nước. Ở châu Á, thương mại và FDI là điều rất quan trọng cho việc thiết lập năng lực kinh doanh trong nước, còn ở Mỹ Latinh, điều này không được chú trọng. Trên thực tế, Mỹ Latinh khác biệt hơn so với châu Á, vì thiếu các thương hiệu gia đình, ngay cả trong các ngành công nghiệp mà khu vực đã thu hút vốn FDI và thiết lập các quy tắc thương mại thúc đẩy sự phát triển công nghiệp trong nước như ngành công nghiệp ôtô. Mỹ Latinh cũng bị thiếu hụt nhiều khi so sánh với châu Á và châu Phi về việc tận dụng lợi ích của hội nhập khu vực như một cách để thúc đẩy công nghiệp hóa và học tập trong nước. Mỹ Latinh là khu vực giao dịch ít hơn so với các khu vực khác trên thế giới. Ở Mỹ Latinh, xuất khẩu nội khối chiếm 15% tổng kim ngạch xuất khẩu, trong khi tỷ lệ tương tự lên tới 23% ở châu Phi và 52% ở Đông Á và Đông Nam Á (Hình 10.4). Điều tương tự cũng áp dụng khi xem xét thương mại trung gian, là sự ủy quyền của chuỗi giá trị khu vực. Chỉ có 14% tổng xuất khẩu hàng hóa trung gian từ Mỹ Latinh ở lại trong khu vực, so với 70% cho Đông và Đông Nam Á, theo ước tính từ cơ sở dữ liệu của Liên

hợp quốc. Thương mại khu vực có thể cho phép học tập ở các quốc gia đang phát triển vì nó có xu hướng đa dạng hơn so với thương mại toàn cầu (ví dụ: các quốc gia buôn bán số lượng sản phẩm trong khu vực cao hơn toàn cầu) và các doanh nghiệp vừa và nhỏ có xu hướng tham gia thương mại khu vực nhiều hơn so với thương mại toàn cầu (Dini và Stumpo, 2018). Mỹ Latinh cũng là khu vực mà các hiệp định thương mại khu vực phải đấu tranh để phát triển, Mercosur là một ví dụ ngoại lệ trong khi Thị trường chung Trung Mỹ, với sự hội nhập hiệu quả hơn. Ngược lại, châu Á với kinh nghiệm của ASEAN cho thấy hội nhập khu vực có thể mang lại hiệu quả cao và hỗ trợ công nghiệp hóa và học tập, đặc biệt khi vượt ra ngoài lĩnh vực thương mại và hợp tác trong nhiều lĩnh vực, bao gồm cả khoa học và chính trị. Về mặt này, châu Phi cũng thể hiện cam kết táo bạo trong việc duy trì công nghiệp hóa lục địa bằng cách thúc đẩy thương mại nội khối với việc ký kết Hiệp định thương mại tự do lục địa.

10.3. Nỗ lực trong chính sách công nghiệp để trở thành then chốt trong chiến lược phát triển quốc gia

Các chính sách công nghiệp (dưới các hình thức khác nhau và dưới nhiều tên gọi khác nhau) không còn xa lạ với Mỹ Latinh kể từ những năm 1950 (Peres, 2013; Peres và Primi, 2009). Tuy nhiên, ngoài giai đoạn giữa những năm 1950 và 1970, các chính sách này đã không ngừng nỗ lực để trở thành trụ cột trong các chiến lược phát triển quốc gia. Số phận của các chính sách này chưa đạt được sự tham vọng, sức mạnh và đầu tư trong giai đoạn đầu của hiện đại hóa Mỹ Latinh, ngay cả khi nó trở lại như một phần của chiến lược phát triển quốc gia (Cimoli và cộng sự, 2017; OECD/UN, 2018).

Trên thực tế, trong những năm từ 1980 đến năm 1990, những chính sách này đã thúc đẩy công nghiệp hóa, học tập và tích lũy các khả năng, nhưng cũng mang lại một số rủi ro. Mặc dù trong thực tế, một số công cụ chính sách công nghiệp vẫn hoạt động trong

thời kỳ tự do hóa, thường được hiểu theo các khái niệm gần sát với thị trường hơn như chính sách cạnh tranh và chính sách phát triển vùng (Porter, 1990). Vào thời điểm đó, cảm nhận chung đối với các chính sách công nghiệp trong khu vực có thể được tóm tắt bằng câu nổi tiếng: “Chính sách công nghiệp tốt nhất không hẳn là chính sách công nghiệp”. Một niềm tin về ý thức hệ trong tính ưu việt của thị trường chính là cơ chế phân bổ nguồn lực và là động cơ, thúc đẩy một mối lo ngại chung về sự can thiệp tích cực của Chính phủ vào nền kinh tế, và thúc đẩy cách tiếp cận mềm trong phát triển các chiến lược để giảm thiểu rủi ro về tham nhũng. Kể từ đó, các chính sách công nghiệp đã quay trở lại trong khu vực dưới các hình thức và định dạng khác nhau, nhưng tác động của chúng, ngoài một số trường hợp thành công riêng lẻ, thì ở dưới mức mong đợi (Cimoli và cộng sự, 2017; OECD, 2013a; Primi, 2015).

Có nhiều lý do đằng sau tác động tổng hợp đến các chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh. Trong số những giải thích này, những điều có liên quan nhất đến thực tế là các yếu tố thành công khác nhau của các chính sách công nghiệp tại các khu vực khác trên thế giới mà không phải là kinh nghiệm của các quốc gia khác nhau trong khu vực này. Các chính sách phát triển công nghiệp ở Mỹ Latinh luôn khác xa với tham vọng của các chiến lược công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu của các quốc gia Đông Nam Á, và thậm chí xa hơn là cách tiếp cận của Chính phủ đối với ngành công nghiệp trong nước và tập trung vào công nghệ và nghiên cứu luôn luôn thịnh hành ở Mỹ. Và các chính sách này không được thực hiện một cách liên tục do chính sách không đủ nguồn lực và quốc gia chưa thật sự mạnh mẽ.

Cách thức học tập về hoạch định chính sách xảy ra thông qua hai kênh chính: học tập bằng cách thực hiện (tức là bằng cách thử nghiệm và thực hiện các chính sách mới) và học tập từ những quốc gia khác (tức là học bằng cách thi đua và thích ứng với bối cảnh

chính sách và thực tiễn địa phương được áp dụng ở nơi khác (Reinert, 2009)). Kinh nghiệm của Mỹ Latinh cho thấy, dù học tập từ những quốc gia khác là rất quan trọng, nhưng điều đó là không đủ. Học tập chính là một công cụ mạnh mẽ để nâng cao chất lượng và tác động của các quy trình chính sách. Các nước Mỹ Latinh trong lịch sử có xu hướng mở để học tập từ kinh nghiệm của các quốc gia khác. Hầu như tất cả các quốc gia trong khu vực có thể triển khai nhiều nhiệm vụ từ các quốc gia phát triển hơn nhằm học tập các phương pháp chính sách của họ. Nhiều chương trình đổi mới sáng tạo được giới thiệu trong khu vực từ những năm 2000 đã được thiết kế để xem xét kinh nghiệm của các nước châu Âu và một số công cụ tài chính cho khởi nghiệp và mở rộng kinh doanh, xuất phát từ kinh nghiệm của Mỹ. Nói chung, khi học tập kinh nghiệm từ các quốc gia khác, các Chính phủ ở Mỹ Latinh luôn cẩn thận điều chỉnh theo đúng thực tế dựa trên kinh nghiệm từ các quốc gia khác. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, họ đã không tránh khỏi xu hướng “bê y nguyên” các chương trình và thể chế từ nước ngoài. Mặc dù học tập và đổi thoại có vấn đề, có thể làm tăng chất lượng và tác động đến quá trình hoạch định chính sách, nhưng phần lớn việc học tập này xảy ra khi các quốc gia trực tiếp thử nghiệm thiết kế và thực thi chính sách (Cimoli và cộng sự, 2005).

Một mặt, lý do hạn chế tác động đến các chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh có liên quan đến thực tế là các chính sách này chưa bao giờ là một trong những ưu tiên hàng đầu của các Chính phủ ít nhất là từ những năm 1980. Sự ổn định kinh tế vĩ mô và sự tuân thủ nhất định với những gì được coi là chính sách kinh tế thông thường và có thể tôn trọng đã là những yếu tố chính trong chiến lược phát triển quốc gia. Trái ngược với kinh nghiệm của các quốc gia Đông Nam Á thành công, ở Mỹ Latinh, ngay cả khi được thiết kế tốt, các chính sách công nghiệp chưa bao giờ có vai trò

điều phối các chiến lược phát triển quốc gia (Cimoli và cộng sự, 2017; Ocampo, 2017; OECD/UN, 2018, OECD/UN/UNIDO 2019). Ở Đông Nam Á, việc kích hoạt động lực học tập của nền kinh tế trong nước và tích lũy năng lực công nghệ và sản xuất là một trong những ưu tiên hàng đầu của quốc gia; và do đó, các chính sách này đã có thể huy động các khoản đầu tư theo gói và để tạo ra các khuyến khích cần thiết cho việc học tập và tích lũy khả năng.

Mặt khác, các chính sách công nghiệp đã thất bại ở Mỹ Latinh vì thiếu tính thống nhất đặc trưng cho các trường hợp thành công. Nhìn chung, họ thiếu thời gian và sự nhất quán ngân sách được hướng ở các quốc gia khác, như Hàn Quốc và Trung Quốc. Nhưng chúng cũng khác nhau về các tính năng cụ thể có thể được chia thành ba loại: a) tầm nhìn và chiến lược; b) vai trò của khu vực tư nhân và nhu cầu trong nước; và c) các cơ chế thực hiện. Bảng 10.1 cung cấp tổng quan về các đặc điểm chính trong cách tiếp cận chính sách ở ba giai đoạn lịch sử chính kể từ những năm 1940. Thời đại hoàng kim và nhà nước phát triển (từ những năm 1940 đến những năm 1970), khủng hoảng nợ nước ngoài và thời kỳ tự do hóa (từ những năm 1980 đến những năm 1990) và sự trở lại chậm chạp của các chính sách công nghiệp kể từ những năm 2000. Mỗi quốc gia đã theo các xu hướng khác nhau và ở một số quốc gia, cải cách bắt đầu sớm hơn so với các quốc gia khác, nhưng như một tổng quan chung, giai đoạn này khá chính xác cho những gì đã xảy ra ở các quốc gia trong khu vực.

Mỹ Latinh đã chứng kiến ít nhất ba thay đổi lớn về tầm nhìn và chiến lược phát triển kinh tế kể từ những năm 1940. Những thay đổi trong cách tiếp cận chính sách tổng thể để phát triển từ giai đoạn phát triển sang tự do hóa và sự trở lại của chương trình nghị sự cạnh tranh đòi hỏi phải vỡ các ưu tiên của Chính phủ và các

quy định pháp lý, và cũng liên quan đến vai trò dự kiến của khu vực tư nhân và nhu cầu trong nước đối với tăng trưởng. Những thay đổi sâu sắc về kinh tế chính trị đã truyền cảm hứng cho các chiến lược và chính sách dẫn đến những thay đổi trong hỗn hợp chính sách và nói chung là thay đổi sự gắn kết giữa các chính sách công nghiệp, công nghệ và thương mại. Ngay cả ở các quốc gia có kinh nghiệm lâu năm và mạnh nhất về chính sách công nghiệp, như Brazil, kể từ những ưu tiên, đầu tư và công cụ liên tục trong thập niên 1980 chỉ đạt được trong một thập kỷ (2004-2014). Những thay đổi lớn về cấu trúc đạt được càng ngắn thì nền tảng cho các quá trình học tập cũng như vậy (Cơ quan Phát triển Công nghiệp ABDI - Brazil, 2015). Theo nghĩa này, có thể khẳng định rằng các chính sách công nghiệp không phải là một phần của tầm nhìn phát triển chiến lược trong khu vực, ngay cả trong một vài trường hợp tồn tại tầm nhìn như vậy.

Nhiều quốc gia ở Mỹ Latinh đấu tranh khi quyết định đưa ra sự ưu tiên. Những thay đổi về tầm nhìn và cách tiếp cận các chính sách đối với chuyển đổi sản xuất xảy ra từ những năm 1940 đã tạo ra sự thiên lệch về ý thức hệ đối với sự can thiệp của Chính phủ. Có một nhận thức khái quát rằng, thực sự thường có kẽ hở trong các kinh nghiệm chính sách, các Chính phủ không phù hợp để xác định các lĩnh vực ưu tiên cho đầu tư công và tư. Nỗi sợ về những thất bại của Chính phủ, được duy trì bởi sự cám dỗ của các phương pháp tiếp cận chính sách nhất định, được hỗ trợ bởi phân tích cấp độ sản phẩm, nhằm lựa chọn các ưu tiên quá hẹp đạt đến mức độ chi tiết của việc lựa chọn các sản phẩm và dịch vụ cụ thể, khiến các quốc gia phải suy nghĩ lớn và xác định các cơ hội vượt ra ngoài các lợi thế so sánh tiềm năng hiện tại. Đây là một khu vực, mà có sự khác biệt đáng kể với cách tiếp cận Đông Nam Á. Các quốc gia châu Á thành công nổi tiếng vì đã phát triển các khả năng,

được hỗ trợ bởi Chính phủ, trong các lĩnh vực đánh bại lợi thế ban đầu của họ (Amsden, 1989; Chang, 1994; Lin, 2012; Wade, 1990). Cách tiếp cận từ từ của Mỹ Latinh (ví dụ: xây dựng năng lực công nghệ về tài nguyên thiên nhiên và thực phẩm nông nghiệp, sự đồng thuận gần như về tất cả các cách tiếp cận chính trị và tầm nhìn trong khu vực), dường như đã tạo ra sự khác biệt trong việc học tập và đa dạng hóa lâu hơn, và khác biệt hơn. Trong thực tế, các biện pháp ngang bằng có tác động hạn chế trong bối cảnh đặc trưng bởi tính không đồng nhất về cấu trúc. Họ có xu hướng thúc đẩy các lợi ích đã được thiết lập, và cuối cùng được chọn lọc trong thực tế. Điều này đã được chứng minh bằng một số phân tích về việc sử dụng các công cụ chính sách ở các quốc gia trong khu vực. Ví dụ, ở Mexico, phân tích về khuyến khích tài chính cho sự đổi mới sáng tạo (một công cụ chính sách theo chiều ngang, thân thiện với thị trường) cho thấy các lợi ích chính theo thời gian luôn luôn thuộc về các tập đoàn lớn của nước ngoài và các khuyến khích này có tác động rất hạn chế về mặt bồi dưỡng học tập và đổi mới sáng tạo hệ thống trong các cụm công nghiệp ở Mexico (Sánchez và Poy, 2019; Unger, 2011).

Ưu tiên không chỉ đòi hỏi một tầm nhìn có căn cứ, định hướng tương lai, mà còn cần tính khả thi chính trị. Và đây là nơi các Chính phủ Mỹ Latinh đấu tranh. Các cuộc thảo luận về mức độ tham vọng của chính sách và khoáng cách từ các tài sản và năng lực hiện có mà một quốc gia có thể nhắm tới là những vấn đề không liên quan trong khu vực. Một số trường hợp ngoại lệ theo hướng này đến từ các quốc gia nhỏ, thành công như Costa Rica, từ đầu những năm 2010, bắt đầu chuyển hướng tiếp cận theo hướng tiếp cận có chọn lọc để thu hút vốn FDI, ưu tiên các ngành công nghiệp tri thức như công nghệ thông tin, truyền thông và thiết bị y tế (OECD, 2012).

Bảng 10.1. Các chính sách công nghệ M Latinh tính đến năm 1940 nay

Chính sách phát triển công nghệ và hành chính		Những năm 1940-1970	Những năm 1980-1990	Những năm 2000 trở đi
Tâm nhìn và chỉ định	Ưu tiên	Rất ít, các ngành chỉ định lạm dụng lợi ích quốc gia	Theo chỉ định ngang, không có tính chất quốc gia	адинг, chnical có hench
	Khung thời gian và ngân sách	Ngân sáchуст dài hạn	Lập ngân sách và chương trình hàng năm	
Vai trò của khu vực và nhân dân như cũ trong nước	Những quán quân quốc gia	Có (Ví dụ: Embraer)	Không có	Không có những trung vào các nhà khoa học
	Những ưu trong nước	Còn hạn chế, vì tiêu thụ quặng cao hơn nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ		
Thị trường	Các cơ sở và quy định	Các thành phần kinh tế và phát triển công nghệ trong số các thành phần quy định hàng hóa	Chỉ có một phần kinh tế và chỉ định có sự thay đổi	Sự yếu kém trong các quy định và vấn đề
	Chỉ định công nghiệp	Cách khuyễn khích và kiểm soát/khen thưởng còn hạn chế		Các cơ quan bổ sung lý lis liên quan và không có trách nhiệm
	Hỗn hợp chính sách	Phù hợp và nhằm mục tiêu hỗ trợ phát triển nông nghiệp trong nước	Còn và không có tính chất quốc	Trong một số trường hợp như nhánh quay lối pháp lý có chnical thúc đẩy năng lực (ví dụ: thị trường Costa Rica, ô tô Mexico, khai thác mỏ Chile)
	SMEs	Không có	Có	Có
	Những ưu	Có	Không	Hoàn toàn ưu (hỗn láng, áp dụng và mua sắm công)
	Kinh nghiệm và iểm	Phù hợp với các ưu tiên phát triển công nghệ	Theo chỉ định ngang	Sự linh hoạt lập tức, cần thiết, không thiukn ngk thu t
	Ánh giá nhượng bộ và chương trình chính sách	Còn hạn chế	Còn hạn chế, khi cần thì tái lập trung vào các công ty chính sách cung	

Ngoài ra: Tác giả xây dựng dựa trên các công phong và chuyên gia và nhà hoạch định chính sách trong khu vực và sau đó các vấn đề chính sách chính trị và các ánh giá chính sách hiện có. Tài liệu được cung cấp tham khảo có sẵn trong Peres và Primi (2009), Cimoli và cộng (2017); Dini và Stumpo (2018).

Sự thiếu liên kết chiến lược này đã có tác động sâu sắc đến thiết kế và thực thi chính sách, cũng như về quản trị và thể chế. Các tổ chức phụ trách phát triển công nghệ và công nghiệp trong khu vực đã bị suy giảm theo thời gian và ngay cả trong trường hợp của những tổ chức nổi tiếng như CORFO (Tập đoàn Phát triển sản xuất Chile, một cơ quan thực thi được giao cho Bộ Kinh tế) ở Chile chưa bao giờ lấy lại được sự liên quan của họ trong cơ cấu quyền lực trong nước của những ngày đầu phát triển. Tầm nhìn của CORFO đưa ra vào năm 2016 về các chương trình chiến lược nhằm chuyển đổi nền kinh tế Chile đến năm 2025, tận dụng các công nghệ mới, nhu cầu bền vững toàn cầu và tính độc đáo của đất nước là những vấn đề rất sáng tạo (OECD/UN, 2018). Tuy nhiên, tầm nhìn, các chương trình và công cụ liên quan đã đấu tranh để tạo ra sự đồng thuận. Tăng cường phát triển thông qua đổi mới sáng tạo, chuỗi cung ứng địa phương và quan hệ đối tác đã được chấp nhận và nhận được tài trợ tư nhân để hỗ trợ đầu tư công, dựa trên những thành công trước đây từ việc hợp tác hiệu quả với các doanh nghiệp đa quốc gia, trong nước và quốc tế hàng đầu. Tuy nhiên, các khía cạnh biến đổi nhất của chương trình, và định hướng dài hạn hơn đã đấu tranh để hỗ trợ ngoài chính quyền đề xuất các chương trình. Đầu tư vào các công nghệ kỹ thuật số và năng lượng mặt trời, cả hai đều tạo ra những biến đổi trong toàn bộ quốc gia, vẫn duy trì những ưu tiên. Điều này không chỉ xảy ra bởi vì khu vực tư nhân có rủi ro bất lợi và bởi vì các ưu đãi thị trường mang lại giá trị cao cho các hoạt động tài nguyên thiên nhiên mà cấu trúc hiện tại của các công cụ chính sách công không thể thay đổi theo hướng có lợi cho đầu tư vào đổi mới sáng tạo. Điều này xảy ra cũng bởi vì, từ góc độ thể chế, không có cơ quan nào chịu trách nhiệm hoạch định chiến lược và suy nghĩ cho tương lai. Ở Chile, Bộ Kế hoạch đã ngừng hoạt động từ năm 2011 và được

chuyển thành Bộ Phát triển xã hội. CORFO với tất cả quyền tự chủ và uy tín của mình, là cơ quan thực thi và không được Bộ trưởng Bộ Tài chính và Bộ Trưởng Bộ Kinh tế coi là cơ quan phụ trách hoạch định chiến lược công nghiệp.

Nhiều quốc gia ở Mỹ Latinh đang xem xét cách hiện đại hóa và cải tạo quy hoạch (Primi, 2015). Các gói cải cách định hướng cấu trúc thị trường của những năm 1980 và 1990 đã suy yếu, những khả năng này, dù không bị loại bỏ. Kể từ hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế năm 2008-2009, sự trở lại của các chính sách tăng trưởng cơ cấu trong các quốc gia OECD, và sự xuất hiện của các công nghệ mới và những thách thức của số hóa, nhiều quốc gia ở Mỹ Latinh đang xem xét cách suy nghĩ lâu dài và làm thế nào để xây dựng lại năng lực lập kế hoạch của họ. Trong hai thập kỷ qua, các quốc gia như Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Peru, Costa Rica đã bắt đầu thử nghiệm các cách thức hiện đại để thúc đẩy tư duy dài hạn bằng cách thiết lập các hình thức hội đồng khác nhau cho tư vấn cá nhân công cộng và phối hợp liên bộ. Việc xây dựng các không gian tổ chức này không đảm bảo cho khả năng vận hành của họ. Trên thực tế, trong nhiều trường hợp, các hội đồng và ủy ban này thiếu các cơ chế thực thi hoặc quyền ra quyết định (ví dụ, như Ủy ban Quốc tế tại Chile). Tuy nhiên, khi được hỗ trợ bởi cam kết của Tổng thống, các cơ quan này sẽ giúp tạo ra không gian để tăng cường đối thoại công - tư và sắp xếp các hành động của các bộ khác nhau cho mục tiêu chuyển đổi cơ cấu và nâng cấp sản xuất. Trong một số trường hợp nhất định, họ có thể giúp xây dựng lòng tin và sự liên kết với các bộ về tài chính, mà ở Mỹ Latinh thường là bất lợi nhất đối với các khoản đầu tư chứng thực trong các chiến lược chuyển đổi sản xuất.

Ngoài những thách thức về thể chế và quản trị, đầu tư cho phát triển công nghiệp và công nghệ ở Mỹ Latinh thường không theo

kịp tham vọng. Ví dụ, Chile, với dân số gấp 4 lần Emilia Romagna (một trong những khu vực thâm dụng sản xuất nhất của Italy) đã đầu tư ít hơn 4 lần so với khu vực đó để phát triển và đổi mới sáng tạo công nghiệp trong cùng giai đoạn 2014-2017 (OECD/UN, 2018). Mặc dù các chính sách cho phát triển và đổi mới sáng tạo công nghiệp ở Mỹ Latinh thường được thiết kế tốt nhưng được tài trợ kém, tuy nhiên điều này không phải lúc nào cũng đúng. Brazil là một ngoại lệ trong khía cạnh này. Đất nước, đặc biệt là kể từ khi Chính sách phát triển sản xuất (PDP) ra mắt năm 2008, đã huy động một lượng quỹ công khai hợp lý cho phát triển và đổi mới sáng tạo công nghiệp. Từ năm 2004 đến năm 2014, Brazil đã thực hiện ba chính sách bảo tồn cho phát triển công nghiệp: Chính sách công nghiệp, công nghệ và ngoại thương (PITCE) năm 2004, Chính sách phát triển năng suất (PDP) năm 2008 và Kế hoạch Brazil lớn hơn (Brasil Plan Maior) của năm 2011. Trong những năm đó, chính sách tài trợ cho phát triển sản xuất đã chiếm 83% trong tổng số tài chính được Ngân hàng Phát triển quốc gia Brazil (BNDES) giải ngân. Tỷ lệ ngân sách cho phát triển công nghiệp của BNDES cho giai đoạn 2004-2014 ước tính là khoảng 270 tỷ USD, tức là trung bình khoảng 25,7 tỷ USD/năm, chiếm tới 1,3% GDP của đất nước và gần 15% giá trị giá tăng sản xuất trong nước (Bảng 10.2). Trong giai đoạn này, BNDES cũng đã phát triển các công cụ mới để tạo điều kiện cho các nguồn lực chuyển đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ví dụ, BNDES đã giới thiệu Thẻ tín dụng-BNDES cho phép truy cập trực tiếp vào tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ, từ đó thúc đẩy việc sử dụng ngân hàng và giảm thời gian truy cập vào tài chính. Ngoài ra, BNDES bắt đầu giới thiệu các chương trình mới để thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Ví dụ, chương trình Innova (Inova Empresa) đã đầu tư hơn 12 tỷ USD cho đổi mới sáng tạo; hơn 80% các tài nguyên này nhắm đến 7 lĩnh vực ưu

tiên: năng lượng, dầu khí, các ngành liên quan đến sức khỏe, quốc phòng và hàng không vũ trụ, ICT, kinh doanh nông nghiệp và môi trường (Ferraz và cộng sự, 2015).

Ở Brazil, thách thức không phải là giới hạn tài nguyên, mà là khả năng chuyển các nguồn lực sang sử dụng hiệu quả và đến các khu vực và đại lý sẽ kích hoạt đầu tư bổ sung từ khu vực tư nhân. Trong một số trường hợp, việc đầu tư tư nhân thay vì hiệu ứng số nhân đã diễn ra, giúp giải thích tác động tổng hợp hạn chế của các khoản đầu tư này. Chính sách công nghiệp đã đưa ra một số thiếu sót đáng kể ở Brazil:

(i) Thiếu tính chọn lọc. Ngay cả đối với một cơ cấu Chính phủ lớn như Brazil, cũng có quá nhiều lĩnh vực ưu tiên và số lượng của chúng tăng lên do áp lực chính trị và những thách thức phát triển lãnh thổ hoặc ngành trong ngắn hạn.

(ii) Sự hạn chế phối hợp với chính sách kinh tế vĩ mô. Chính sách công nghiệp thường xuyên được coi là một biện pháp để bù đắp các vấn đề cạnh tranh gây ra bởi việc định giá tiền tệ trong nước, điều này đặc biệt xảy ra ở thời kỳ bùng nổ giá cả trong 10 năm đầu của thế kỷ.

(iii) Sử dụng chính sách công nghiệp để giải quyết các vấn đề kinh tế vĩ mô. Sau cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế năm 2008-2009, chính sách công nghiệp đã được sử dụng như một công cụ của chống chu kỳ và nguồn lực được tập trung vào việc điều chỉnh lại chi phí vốn để duy trì đầu tư.

(iv) Thiếu đánh giá các tác động chính sách ngăn cản việc nghiên cứu và điều chỉnh chính sách; vấn đề này được giải quyết với sự thiếu minh bạch thường xuyên.

Sự liên quan đặc biệt và vai trò chiến lược của các doanh nghiệp công nghiệp lớn ở Mỹ Latinh kể từ những năm 1940 cũng góp phần giải thích sự thiếu tính phổ biến của các quá trình học

tập trong hệ thống sản xuất khu vực. Trong khi ở các nước công nghiệp hóa sớm, từ Vương quốc Anh, đến Mỹ, Nhật Bản và châu Âu, các doanh nghiệp công nghiệp lớn đã đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển và áp dụng công nghệ, cải tiến và chuyển hướng sản phẩm, dịch vụ và tích lũy, phổ biến các kỹ thuật quản lý và tổ chức mới, ở Mỹ Latinh mọi thứ đã phát triển khác nhau.

**Bảng 10.2. Ngân sách cho chính sách phát triển
sản xuất ở Brazil của BNDES, 2004-2014
(giải ngân hằng năm bằng đôla), theo ngành**

Ngành công nghiệp	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013	2014**	Tổng
Cơ khí - kim loại, điện - diện tử, ngành công nghiệp liên quan đến sức khỏe	4,24	7,81	8,69	8,73	12,65	11,01	15,69	15,84	15,00	15,72	7,22	122,60
Thâm dụng quy mô	1,40	2,59	4,83	6,68	9,76	11,86	12,96	15,06	13,98	14,98	5,57	99,66
Thâm dụng lao động	0,72	1,11	1,29	2,36	4,09	4,65	6,94	8,13	7,99	7,70	2,55	47,52
Tổng	6,36	11,50	14,80	17,77	26,50	27,51	35,59	39,03	36,97	38,40	15,34	269,79

Ghi chú: * Không tính hoạt động của Công ty Petrobras đạt giá trị 24,75 tỷ reais (khoảng 8 tỷ USD).

** Số liệu 6 tháng đầu năm. Dữ liệu có sự sai khác không đáng kể của các lĩnh vực. Trong nguồn, tổng hằng năm không trùng với tổng của dữ liệu lĩnh vực.

Nguồn: Tác giả soạn thảo dựa trên Ferraz và cộng sự, 2015.

Các doanh nghiệp công nghiệp lớn không đóng vai trò hàng đầu trong đổi mới sáng tạo công nghệ trong khu vực ngoài các thập kỷ từ năm 1940 đến năm 1970, giai đoạn mà Chính phủ các quốc gia trong khu vực thực hiện các chính sách nhằm xây dựng năng lực công nghệ và công nghiệp trong ngành công nghiệp chiến lược quan trọng (Ocampo, 2017; Peres và Primi, 2009). Một mặt, hiện tượng của các doanh nghiệp công nghiệp lớn đã bị giới hạn về số lượng. Ngoài ra, chỉ có một vài trong số đó đạt được khả năng cạnh tranh trong các ngành công nghiệp năng động, phức tạp và thâm dụng công nghệ: nhà sản xuất máy bay ở Brazil là Tập đoàn Embraer hoặc nhà sản

xuất ống thép liền mạch Techint là những trường hợp điển hình. Phần lớn các doanh nghiệp lớn này hoạt động trong các ngành thăm dò tài nguyên thiên nhiên (như Ecopetrol ở Colombia, Pemex ở Mexico và Codelco ở Chile), ngân hàng và bán lẻ, một khu vực có nhiều *multilatinas* (các doanh nghiệp lớn trong khu vực phần lớn hoạt động kinh doanh của họ diễn ra bên ngoài nước xuất xứ, thường là ở Mỹ Latinh) làm kinh doanh. Mặt khác, đặc biệt là từ những nỗ lực tự do hóa của thập niên 1990, sự kiểm soát chính trị và quản lý của nhiều tổ chức lớn, thuộc sở hữu nhà nước hoặc được kiểm soát này nhằm mục đích giảm khả năng vận động và nắm bắt quyền lực, hơn là thúc đẩy vai trò của họ như chất xúc tác của quá trình học tập trong cơ cấu sản xuất tổng thể. Hơn nữa, các doanh nghiệp này đã bị ảnh hưởng nặng nề bởi các cuộc khủng hoảng nợ trong những năm 1980 và với hơn hai thập kỷ các chương trình hợp nhất quy mô làm giảm đầu tư của Chính phủ vào R&D và trong tiến trình công nghệ, nhiều người đã thấy lợi thế cạnh tranh của họ giảm. Một số quy trình tư nhân hóa đã thành công, chẳng hạn như trong trường hợp của Embraer. Doanh nghiệp được tư nhân hóa vào năm 1994; đã xoay sở để hồi sinh, luôn đổi mới sáng tạo và cạnh tranh trên thị trường toàn cầu cho đến bây giờ.

Trong một số ít trường hợp thành công, kinh nghiệm của các nước Mỹ Latinh không khác với các trường hợp thành công ở châu Á và Bắc Mỹ. Những doanh nghiệp lớn như Embraer, được thiết lập nhờ tầm nhìn và hỗ trợ chiến lược của Chính phủ; họ phát triển bằng cách tập trung vào đổi mới sáng tạo, sẵn sàng cạnh tranh trên thị trường toàn cầu và để vận hành họ dựa vào lực lượng và năng lực lao động lành nghề trong nước. Trong thực tế, họ đóng vai trò là động lực tăng trưởng và phát triển cho hệ thống sản xuất địa phương; xem công nghệ và đổi mới sáng tạo là động lực cạnh tranh chính.

Embraer là trường hợp điển hình. Doanh nghiệp, hiện đang hoạt động hàng đầu về công nghệ hàng không toàn cầu và là một trong những nhà sản xuất máy bay thương mại và điều hành hàng đầu thế giới, được thành lập như một doanh nghiệp do nhà nước kiểm soát vào năm 1969, và bắt đầu hoạt động thương mại đầu tiên vào những năm 1970. Nhưng những gì là nguồn gốc của sự sáng tạo? Một tham vọng quốc gia có từ đầu những năm 1940 để phát triển năng lực và cạnh tranh trong ngành hàng không và kỹ thuật. Một bài báo thú vị của Cassiolato và cộng sự (2002) cung cấp một bản tóm tắt về sự phát triển và chi tiết về lịch sử của Embraer. Các điểm chính được tóm tắt trong các đoạn sau. Năm 1945, Chính phủ liên bang Brazil đã thành lập một Trung tâm nghiên cứu hàng không, thông qua quan hệ đối tác với Viện Công nghệ Massachusetts (MIT). Trung tâm nghiên cứu tập trung vào việc thúc đẩy nghiên cứu thông qua nghiên cứu ban đầu và thông qua quan hệ với các đối tác nước ngoài. Năm 1947, Chính phủ Liên bang đã khánh thành Viện Công nghệ Hàng không để đào tạo các kỹ sư và kỹ thuật viên địa phương. Việc xây dựng một cơ sở học tập vững chắc được tiến hành trong những năm tiếp theo cho đến giữa những năm 1950, khi Chính phủ liên bang thành lập Viện R&D. Viện tập trung vào phát triển công nghệ hàng không và kỹ thuật bằng việc nghiên cứu cơ bản, ứng dụng và áp dụng công nghệ thông qua giấy phép từ các đối tác tiên tiến hơn, đặc biệt là từ Mỹ. Triết lý chính đằng sau toàn bộ hoạt động này và việc thành lập viện nghiên cứu là nhu cầu Brazil đạt được công nghệ và kiến thức độc lập bằng cách biết toàn bộ chu trình sản xuất, ngay cả khi vì lý do năng suất, họ chuyên về các giai đoạn và thành phần cụ thể. Mục tiêu tổng thể là phát triển một doanh nghiệp hàng không cạnh tranh có thể thiết kế, chế tạo và lắp ráp máy bay dựa vào kỹ thuật và công nghệ địa phương. Embraer, được thành lập như một

doanh nghiệp do nhà nước kiểm soát vào năm 1969, gần 15 năm sau khi thành lập Trung tâm nghiên cứu công nghệ hàng không. Tập đoàn Embraer, như đã đề cập trước đó, đã được tư nhân hóa vào năm 1994 và tiếp tục là doanh nghiệp chủ chốt trong nền kinh tế Brazil. Doanh nghiệp đã tiếp tục nhận được sự hỗ trợ từ Chính phủ thông qua các công cụ chính sách thân thiện với thị trường hơn như các quỹ đổi mới sáng tạo và khuyến khích tài chính cho phát triển công nghệ. Đây là doanh nghiệp hàng đầu trong nước về xuất khẩu thâm dụng công nghệ, nguồn ngoại hối lớn và là doanh nghiệp yêu cầu nhân viên có tay nghề cao. Vận may của doanh nghiệp dựa trên cách tiếp cận theo định hướng đổi mới sáng tạo, bắt nguồn từ công nghệ và trọng tâm nghiên cứu từ sự khởi đầu của nó vào những năm 1940.

Nếu Mỹ Latinh có nhiều loại hình doanh nghiệp như Embraer hoặc Techint hơn và nếu các chính sách phát triển sản xuất của họ có khả năng thúc đẩy lớn hơn trong các doanh nghiệp công nghiệp lớn để thực hiện các quá trình học tập trong nước, thì ngày nay chúng ta sẽ thấy một khu vực Mỹ Latinh khác, đa dạng hơn và ít sự thống trị quyền lực hơn. Ngược lại, kể từ những năm 1980, thái độ phổ biến là không ủng hộ các doanh nghiệp dẫn đầu và kiểm soát hiệu quả tiềm năng của họ về quyền lực và nắm bắt tiền thuê. Tập trung vào ngăn chặn sự chiếm giữ của các doanh nghiệp lớn và đương nhiệm, để dành các công cụ có thể được sử dụng để khuyến khích các doanh nghiệp lớn này hoạt động như các nhà cải tiến và đột phá.

Song song với sự mất lòng tin đối với các doanh nghiệp dẫn đầu, cùng điểm yếu trong chính sách cạnh tranh ở các quốc gia trong khu vực, các nước Mỹ Latinh đã tích lũy kinh nghiệm trong các chính sách, chương trình và công cụ để phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ (Dini và Stumpo, 2018). Những chính sách này

đã đạt được vị thế ngay cả trong những thập kỷ tự do hóa của thập niên 1980 và 1990. Các loại can thiệp này được coi là thân thiện với thị trường và phù hợp với các cách tiếp cận thất bại thị trường truyền thống: Các doanh nghiệp vừa và nhỏ phải đổi mới với các rào cản trong việc tiếp cận tài chính, thị trường và thông tin, và do đó cần có các chương trình theo chiều ngang để loại bỏ (hoặc ít nhất là giảm) các rào cản này và để duy trì khả năng cạnh tranh của họ. Trong một số trường hợp, các chính sách của các doanh nghiệp vừa và nhỏ đã thành công hơn, ví dụ như ở Mexico, Chile, Brazil và El Salvador. Tuy nhiên, hầu hết các doanh nghiệp trong nước đều nhỏ và đặc trưng bởi năng suất thấp và khả năng cạnh tranh quốc tế giảm; hơn nữa, nhiều người trong số họ hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức.

Sự chú ý đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng hình thành một cách tiếp cận mới phát triển thành các chính sách chuyển đổi kinh tế có tính đến sự phát triển lãnh thổ... Tuy nhiên, trên toàn khu vực có một sự thừa nhận ngày càng tăng rằng các chính sách cho phát triển công nghiệp không thể “không nhìn thấy” không gian vì chúng đã ở trong các giai đoạn phát triển ban đầu. Các công cụ mới đang được phát triển để đảm bảo rằng các cơ hội sản xuất và công nghệ được khai thác trên toàn lãnh thổ, bất kể mức độ tập trung của đất nước. Một đánh giá về chính sách phát triển sản xuất của Chile được phát hành vào đầu năm 2018 xác định tiến bộ theo hướng tiếp cận dựa trên vị trí để phát triển công nghiệp như là một thay đổi quan trọng đối với đất nước. Ngoài ra, việc săn sàng xác định các cơ chế để thuê kênh tốt hơn từ tài nguyên thiên nhiên để khuyến khích đổi mới sáng tạo cũng đang thúc đẩy một số quốc gia xác định các hình thức làm việc mới với các khu vực. Điều này đang xảy ra, ví dụ, ở Colombia, nơi 10% tiền bản quyền từ khai

thác hiện được chuyển đến các khu vực dành cho đổi mới sáng tạo (OECD/UN, sắp xuất bản).

Sự kết hợp cho chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh cũng đã phát triển phù hợp với các làn sóng tiếp cận chính sách khác nhau. Mặc dù có sự bất đồng về cách lựa chọn định hướng thay đổi kỹ thuật, và ai nên làm điều đó, vì hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế năm 2008-2009 và có tính đến cuộc cách mạng kỹ thuật số mới, có sự đồng thuận về thực tế là bối cảnh mở ra cơ hội để vượt ra ngoài mô hình chuyên môn hóa hiện tại. Điều này có thể được thực hiện theo nhiều cách: thúc đẩy nâng cấp và đa dạng hóa các doanh nghiệp hiện có; thúc đẩy việc thành lập các doanh nghiệp mới; và tương tác mạnh mẽ với các doanh nghiệp nước ngoài. Các quốc gia có thể huy động các đòn bẩy khác nhau để tăng cường năng lực trong nước, bao gồm tài trợ cho phát triển khoa học công nghệ, mua sắm công, đầu tư FDI và thúc đẩy khởi nghiệp. Những cách thức đó không phải là lý thuyết, nhưng chúng cần được thiết kế theo những cách mới để phù hợp với bối cảnh mới và có hiệu quả hơn. Trong một số công cụ chính sách mà các nước Mỹ Latinh hiện đang sử dụng để thúc đẩy học tập và tích lũy năng lực trong nước, đáng chú ý là:

- Các động cơ cho phép quản lý chiến lược về FDI và thương mại. Một số quốc gia đang cố gắng thu hút vốn FDI theo cách chiến lược hơn, liên kết chúng với các ưu tiên quốc gia. Một trường hợp thành công về mặt này là Costa Rica, Brazil (đặc biệt là một số bang trong nước) và Chile cũng đang tiến lên trong việc thiết lập quan hệ đối tác chiến lược với các nhà đầu tư nước ngoài vào Chile, theo thông tin do Tổng cục Ngoại thương của Bộ Ngoại giao cung cấp, gần đây cũng đã đổi mới sáng tạo chính sách thương mại của mình bằng cách đưa ra một chương GVC trong các hiệp định

thương mại song phương trong tương lai để đảm bảo chính sách thương mại phù hợp với mục tiêu gia tăng sự tham gia của các tổ chức trong nước vào GVC.

- Sự hồi sinh trong việc sử dụng mua sắm công trong các lĩnh vực như phát triển phần mềm, y tế, quốc phòng, kết cấu hạ tầng và năng lượng. Đây là những doanh nghiệp tập trung các vấn đề kinh tế và xã hội cao đang bị đe dọa và nói chung, nhà nước có liên quan đến nghiên cứu, sử dụng, cung cấp dịch vụ và/hoặc sản xuất. Quản lý mua sắm công rất phức tạp và đòi hỏi sự minh bạch. Khu vực này đã không được miễn các tranh cãi, đặc biệt là từ các doanh nghiệp nước ngoài, nơi tuyên bố áp dụng nguyên tắc đổi mới bình đẳng của WTO. Gần đây, chiến lược công nghiệp của ban quản trị đã thực hiện vào ngày 01 tháng 12 năm 2018 tại Mexico bao gồm Chính phủ liên bang mua sắm để thúc đẩy phát triển địa phương như một công cụ chính sách quan trọng.

- Các chương trình mới bao gồm tài chính, cung cấp dịch vụ và cố vấn để thúc đẩy sự phát triển khởi nghiệp trong khu vực. Các chương trình này có chi phí hoạt động tương đối thấp nhưng có tác động tương đối cao. Chúng góp phần đặt Mỹ Latinh vào sự chú ý của các nhà đầu tư để tìm kiếm các dự án sáng tạo (OECD, 2013b; OECD, 2016). Kể từ khi giới thiệu Chương trình Khởi nghiệp Chile vào năm 2010, các sáng kiến tương tự đã được bắt đầu trong khu vực, đặc biệt là ở Brazil, Colombia, Mexico và Peru.

- Nghiên cứu kết cấu hạ tầng và tài chính cho đổi mới sáng tạo vẫn là điểm tựa trong chính sách kết hợp hiện tại của Mỹ Latinh. Chính sách đổi mới sáng tạo tiếp tục không phù hợp với các ưu tiên phát triển công nghiệp chủ yếu; các nguồn lực và kết cấu hạ tầng cho nghiên cứu vẫn còn cần thiết đổi mới những gì đang xảy ra ở Đông Nam Á và các quốc gia biên giới. Năng lượng tái tạo có

thể đại diện cho một tiềm năng để khu vực nhảy vọt, nhưng hành động công khai táo bạo hơn sẽ là cần thiết trong khía cạnh này.

Một khía cạnh khác trong đó Mỹ Latinh khác với kinh nghiệm thành công của thế giới, đó là không phải lúc nào sự đánh giá cũng được hình thành như là một phần của chu trình chính sách và là công cụ để học tập chính sách, ngoại trừ một vài trường hợp: đáng chú ý nhất trong số những trường hợp gần đây liên kết với những cải cách nhanh chóng được giới thiệu trong chương trình Khởi nghiệp Chile vì theo dõi và đánh giá thực hiện giai đoạn đầu. Kể từ khi được giới thiệu vào năm 2010, Chương trình Khởi nghiệp Chile đã liên tục được cập nhật để giải quyết những hậu quả không lường trước được, chẳng hạn như sự thiên vị đối với các doanh nhân nước ngoài và sự tập trung quá mức vào những người hưởng lợi về vốn (OECD, 2013b; 2016). Trong trường hợp không có đánh giá chính thức, một số cơ quan công gop phần nâng cao nhận thức về các mục tiêu và kết quả chính sách. Ví dụ, ở Argentina, Đài quan sát về việc làm giám sát xu hướng việc làm và sản xuất ở nước này và ủng hộ chính sách điều chỉnh bằng cách phối hợp chặt chẽ với cấp Bộ trưởng. Ở Colombia, Đài quan sát khoa học và công nghệ (OCyT), được thành lập năm 1999 với tư cách là một sáng kiến hợp tác công - tư, có thể áp dụng cho việc xây dựng các chỉ số định tính và định lượng để theo dõi các xu hướng và hỗ trợ quá trình ra quyết định chiến lược (Primi, 2014).

Tại sao các thất bại trong thực thi thường xảy ra phổ biến trong khu vực? Một mặt, có rất ít nhà điều hành chính sách được coi là cơ quan thực hiện, chẳng hạn như CORFO ở Chile và BNDES ở Brazil. Mặt khác, chính sách hỗn hợp có xu hướng thiếu các công cụ mạnh mẽ. Có một ưu tiên tổng quát cho các công cụ

ngang và mềm như hỗ trợ cho các cuộc họp, hội thảo và cung cấp dịch vụ, nhắm vào vô số các lợi ích và ít có tác động. Ngoài ra, đôi khi điều đó xảy ra là các cam kết chính trị để xây dựng chính sách và phát hành tài liệu chính sách không kéo dài cho đến khi phân bổ nguồn lực. Trong những trường hợp như vậy, các chính sách chỉ đơn thuần là một công cụ tuyên truyền cho thấy các Chính phủ, ít nhất là về lý thuyết, quan tâm đến phát triển sản xuất và các doanh nghiệp.

10.4. Việc tiên phong trong học tập của các quốc gia dẫn đến việc hình thành các chính sách hiệu quả

Như đã đề cập trong phần trước của chương này, mặc dù chưa đạt được nhiều thành tựu về chính sách công nghiệp của Mỹ Latinh, có một số kết quả quan trọng, cho thấy cơ chế tích lũy năng lực và học tập trong khu vực dẫn đến việc hình thành những thể chế và chính sách hiệu quả. Trong phần này, chúng tôi trình bày bài học rút ra từ ba trường hợp thành công gần đây ở ba quốc gia khác nhau trong khu vực: năng lực của một tổ chức cũ như CORFO ở Chile để phát minh lại các quy trình và thói quen nội bộ để thích ứng với hoàn cảnh thay đổi, trường hợp của cơ quan Chính phủ điện tử Uruguay (AGESIC), và kinh nghiệm của Mexico trong ngành công nghiệp ôtô. Những trường hợp này đã được lựa chọn dựa trên hai tiêu chí. Một mặt, họ đòi hỏi một quá trình học tập ở các cấp độ khác nhau: CORFO và AGESIC cung cấp các ví dụ về học tập thể chế và chính sách, trong khi trường hợp Mexico tập trung vào việc học động lực ở cấp độ doanh nghiệp và tổ hợp. Mặt khác, những trường hợp này, mặc dù tất cả đều tập trung vào các quốc gia phát triển trong khu vực, nhưng chúng bao gồm các thực thể kinh tế rất khác nhau: một quốc gia nhỏ (Uruguay), một quốc gia trung bình chuyên về tài nguyên thiên nhiên (Chile) và nền kinh tế

lớn thứ hai ở Mỹ Latinh và là nhà xuất khẩu thứ hai của sản xuất công nghệ cao trong khu vực (Mexico).

10.4.1. CORFO: Tầm quan trọng của việc làm mới các thông lệ

CORFO được thành lập năm 1939, đóng vai trò quan trọng trong giai đoạn thay thế nhập khẩu từ những năm 1940 đến đầu năm 1973. Sau đó, nó có một số chức năng là nắm giữ các doanh nghiệp nhà nước và từ những năm 1990, nó chuyên thúc đẩy tinh thần kinh doanh, đổi mới sáng tạo và cạnh tranh, đặc biệt chú ý đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ. CORFO quản lý một số chương trình, trong đó có ba chương trình cung cấp các nghiên cứu liên quan: 1) chương trình thúc đẩy thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào các ngành công nghiệp thâm dụng công nghệ, được giới thiệu bởi các nhà quản lý chính, người phải thuyết phục lãnh đạo cấp cao về mức độ phù hợp của đề xuất; 2) thiết lập một chương trình nhằm thúc đẩy việc tạo ra các mạng lưới các doanh nghiệp vừa và nhỏ để tăng cường khả năng cạnh tranh của họ; và 3) giới thiệu, với sự hỗ trợ của lãnh đạo cao nhất, về những hoạt động hoàn toàn mới: thành lập chương trình Khởi nghiệp Chile năm 2010.

Chương trình thu hút vốn FDI thâm dụng tri thức nhằm mục đích tăng vốn FDI vào các ngành công nghiệp mới và khiến Chile xác định được các nhà đầu tư toàn cầu. Để đạt được các mục tiêu này, CORFO đã phải tạo ra các khả năng của riêng mình để xây dựng và quản lý toàn bộ quá trình xúc tiến đầu tư: điều này ngũ ý rằng nó phải vượt ra khỏi các thông lệ cũ và trong dài hạn. Các thông lệ truyền thống là không đủ cho một chủ đề mới cho cơ quan (thu hút vốn đầu tư nước ngoài), đặc biệt bởi vì nhiệm vụ mới bao hàm hoạt động chính sách trực tiếp, vượt ra ngoài việc xây dựng các hướng dẫn chính sách và cung cấp các nguồn tài chính cho các cơ quan đã được sử dụng từ đầu những năm 1940.

Việc thực hiện các quy trình và thủ tục mới này đòi hỏi tầm nhìn và sự kiên trì từ các nhà quản lý cá nhân, đặc biệt là vì đội ngũ phụ trách phải thuyết phục được CEO của cơ quan và Tổng thống về chương trình mới này khả thi và hiệu quả. Một nhóm gây rối mới, cả ở cấp lãnh đạo và vận hành, đã quản lý chương trình. Trong những năm đầu tiên vận hành chương trình, hơn một nửa đội ngũ phải thay đổi. Các kết quả thành công đã góp phần làm nổi bật nhu cầu định hướng các chương trình mục tiêu để thu hút vốn FDI và góp phần nâng cấp quản trị thể chế trong nước để thu hút vốn FDI. Gần đây, Ủy ban về FDI đã được nâng cấp và chuyển đổi thành Cơ quan FDI (InvestChile) của Chile.

Một logic khác đã đứng sau chương trình thứ hai đang được xem xét: việc thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các công cụ chính của nó là các khoản tài trợ nhằm thuê các nhà quản lý để giúp mạng lưới các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong ngành thực hiện các chiến lược chung, đặc biệt là trong đầu tư và tiếp thị. Việc giới thiệu chương trình mới này dựa trên sự sẵn sàng thử nghiệm các chính sách mới trong sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, cũng dựa trên quan sát các xu hướng toàn cầu trong lĩnh vực này (đặc biệt là từ Tây Ban Nha). Quá trình xác định và thông qua chương trình mới liên quan đến một cuộc tranh luận nội bộ mở để đảm bảo sự đồng thuận và nhận phản hồi từ các bộ phận khác nhau. Một chương trình thử nghiệm ban đầu đã được phê duyệt trước khi chính sách được nhân rộng và đưa vào các công cụ chính sách tiêu chuẩn của CORFO. Giai đoạn thử nghiệm bao gồm: i) tạo ra cơ cấu tổ chức ba cấp để mở rộng quy mô hoạt động (hướng dẫn chiến lược của CORFO, nhà điều hành chính sách trung gian và nhân viên chính thức); ii) các cuộc họp giám sát không chính thức với các nhà điều hành chính sách định kỳ hai tuần một lần; và iii) đánh giá chính thức có hệ thống, có cấu trúc

của các cơ quan độc lập (trường đại học) và cam kết chính thức của CORFO để thực sự sử dụng kết quả đánh giá nhằm cải thiện chính sách và thiết kế công cụ. Chương trình này đã thành công đặc biệt (với lợi ích tăng doanh số và việc làm nhiều hơn so với nhóm kiểm soát).

Năm 2010, CORFO đã giới thiệu một chương trình mới, đột phá trong danh mục đầu tư vốn đã rất lớn của mình: Khởi nghiệp Chile (OECD, 2013b, 2016). Rất ít chương trình từ CORFO và từ Mỹ Latinh đạt được tiếng vang trên toàn cầu như Khởi nghiệp Chile đã đạt được. Nhiều lý do có thể giải thích cho sự thành công này. Một mặt, đó là chương trình phù hợp vào đúng thời điểm. Với sự bùng nổ số hóa và Thung lũng Silicon cần một bản sắc khác, thế giới đã sẵn sàng để thấy các trung tâm khởi nghiệp mới nổi trên toàn cầu. Nhiều tháng sau khi giới thiệu Chương trình khởi nghiệp Chile, các chương trình tương tự bắt đầu được phát triển ở các quốc gia khác trong khu vực (Khởi nghiệp Brazil, Peru, InnPulsa Colombia,...). Chương trình không hoàn hảo khi nó được phát hành lần đầu tiên. Lời kêu gọi ban đầu đề nghị khoản đóng góp không hoàn lại chỉ đối với những người khởi nghiệp nước ngoài sẵn sàng thành lập doanh nghiệp ở Chile. Sự bất mãn từ các bên liên quan đã khiến nhóm lãnh đạo nhanh chóng cải cách lời kêu gọi và loại bỏ tình trạng quốc tịch nước ngoài. Một đánh giá ban đầu về kết quả cũng cho thấy rằng rất khó để tìm hiểu các đề xuất tốt và tốt hơn là nên chia chương trình thành hai giai đoạn để tránh thời gian chờ đợi trong các dự án kinh doanh không thành công và có sự tăng trưởng thấp. Chương trình này đã và vẫn được quản lý bởi một đội ngũ trẻ, đột phá và sáng tạo (nhân viên CORFO mới được tuyển dụng) đã được trao quyền tự chủ để vận hành nhanh hơn và phù hợp với thời gian của thị trường khởi nghiệp toàn cầu. Sau giai đoạn thử nghiệm ban đầu,

Khởi nghiệp Chile đã chính thức được đưa vào cấu trúc quản trị CORFO, nhưng nó vẫn duy trì một khả năng quản lý nhất định. Ngoài việc góp phần tạo ra một khối lượng lớn các doanh nghiệp khởi nghiệp tại Chile, Khởi nghiệp Chile cũng đã gây áp lực lên hệ thống hoạt động của CORFO để có thể chuyển tài nguyên nhanh hơn cho các doanh nghiệp và cải thiện các thói quen để thích nghi với nền kinh tế kỹ thuật số.

10.4.2. AGESIC: Kiến tạo một cơ quan thúc đẩy thay đổi

Năm 2018, Uruguay đã hợp tác với tập thể D7 của các Chính phủ kỹ thuật số hàng đầu thế giới, bao gồm Estonia, Israel, Hàn Quốc, New Zealand, Vương quốc Anh và Canada. Làm thế nào mà một quốc gia nhỏ ở Mỹ Latinh có thể tham gia vào mạng lưới các quốc gia kỹ thuật số tiên tiến nhất thế giới? Một phần quan trọng của câu trả lời nằm ở hoạt động của một cơ quan Chính phủ mạnh AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) khi phản hồi trực tiếp với Tổng thống của Cộng hòa và đã hoạt động từ năm 2007. Một thiết lập các ưu tiên tốt, quản trị mạnh mẽ và sự liên tục của người quản lý và nhân viên cho phép AGESIC xây dựng và triển khai chương trình nghị sự được chia sẻ bởi tất cả các bên liên quan. Trong chương trình nghị sự chính sách rộng lớn của mình, AGESIC đang thực hiện một kế hoạch chiến lược được xây dựng để khai thác các cơ hội do blockchain cung cấp. Điều này liên quan đến việc phát triển các tài sản chia sẻ dựa trên blockchain để được các tổ chức công kết hợp vào các dịch vụ và một nền tảng để triển khai blockchain dưới dạng giải pháp dịch vụ (BCaaS). Cơ quan này đã sản xuất một bộ công cụ thông qua đó các tổ chức trong nước có thể đánh giá sự tiện lợi của việc sử dụng công nghệ này và xác định loại hình blockchain nào sẽ phù hợp nhất cho mục tiêu của

họ. AGESIC cũng định kỳ đánh giá các tác động chính trị, pháp lý, hiệu quả và bảo mật của việc sử dụng blockchain. Hiện tại, blockchain được sử dụng để truy xuất nguồn gốc trong chuỗi cung ứng. Cơ quan dự kiến sử dụng rộng rãi vào năm 2023. Một đánh giá về cách thức hoạt động của AGESICT cho thấy tầm quan trọng của bốn đặc điểm tổ chức: (i) một mục tiêu rõ ràng (trong trường hợp này, chuyển đổi với công bằng) và những nỗ lực duy trì trong hơn một thập kỷ; (ii) các mục tiêu định lượng rõ ràng; (iii) nhận dạng của các cơ quan thực hiện cụ thể; và (iv) thực hành đánh giá hàng quý.

Mục tiêu rõ ràng, chủ nghĩa thực dụng và tính liên tục là cốt lõi kinh nghiệm của AGESIC. Điều này cũng giúp giải thích tại sao các chính sách ICT thành công hơn nhiều so với các chính sách công nghiệp ở Mỹ Latinh. Khu vực này đã có thể mở rộng truy cập Internet bằng rộng, giảm mạnh thuế quan và kết nối tới hơn 60% dân số (và gần 75% dân số sống ở các thành phố) trong hai thập kỷ qua. Ba lực lượng đã xác định những kết quả này: i) Chính phủ và các doanh nghiệp (tập đoàn lớn, nước ngoài, trong nước và sở hữu nhà nước) làm việc trong quan hệ đối tác; ii) Chính phủ của các doanh nghiệp nghĩ rằng họ là tác nhân của sự thay đổi và hợp tác với các đối tác của họ ở các nước Mỹ Latinh khác; và iii) tất cả các tác nhân đã làm việc để thúc đẩy sự thích ứng với sự thay đổi công nghệ ngoại sinh nhanh chóng, tránh các hành động để trì hoãn hoặc ngăn chặn sự phổ biến của nó. Chương trình nghị sự về ICT cũng mang lại lợi ích từ cách tiếp cận thực tế tập trung vào kết quả và sự sẵn sàng để thay đổi có thể trong trung hạn. Các chính sách ICT đã được giải phóng gánh nặng hợp lý mà chính sách công nghiệp mang lại trong khu vực và do đó được hưởng mức độ cam kết và đồng thuận cao hơn.

10.4.3. Ngành công nghiệp ôtô ở Mexico: Tính khả thi khi nghiên cứu từ FDI, tuy nhiên các hàng nội địa cần chuẩn bị cho tương lai

Mexico là một trong những nhà sản xuất và xuất khẩu xe hàng đầu thế giới, mặc dù nước này không có nhà sản xuất tự động. Trong hơn hai thập kỷ theo Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA), bao gồm Mexico, Mỹ và Canada, việc sản xuất xe hạng nhẹ của quốc gia này đã tăng từ 1,1 triệu chiếc năm 1994 lên gần 3,5 triệu chiếc vào năm 2016 và xuất khẩu phương tiện vận tải nhẹ ở Mexico tăng từ 579 nghìn lên 2,8 triệu chiếc trong cùng kỳ (Klier và Rubenstein, 2017). Mặc dù quốc gia này đã phát triển một số khả năng ở trình độ trung cấp, nhưng lợi thế cạnh tranh chính của nó là quốc gia có mức lương thấp trong NAFTA (ECLAC, 2017; ProMexico, 2016).

Các chính sách thương mại và công nghiệp đã được xác định trong việc định vị Mexico trên bản đồ thương mại toàn cầu như là một nền tảng xuất khẩu xe hơi. Lắp ráp xe ở Mexico có từ những năm 1920. Trong nửa đầu thế kỷ XX, người Mexico chỉ có thể mua những chiếc xe được lắp ráp tại địa phương bởi các nhà máy quy mô nhỏ. Sau cuộc khủng hoảng nợ năm 1982, Chính phủ đã chuyển từ thay thế nhập khẩu sang xúc tiến xuất khẩu. Các nhà sản xuất xe đã phản ứng bằng cách nhập thêm nhiều bộ phận và thành phần từ nước ngoài, và bằng cách hiện đại hóa các nhà máy địa phương. NAFTA đã loại bỏ hầu hết các hạn chế thương mại còn lại của Mexico trong khoảng thời gian 10 năm. Sau khi kết thúc quá trình chuyển đổi này, một số lượng lớn các nhà sản xuất ôtô nước ngoài đã công bố kế hoạch lắp ráp phương tiện trong nước, nhờ vào tính cạnh tranh về mức lương thấp và các biện pháp thuận lợi hóa thương mại. Do đó, các doanh nghiệp ôtô mới đã bắt đầu sản xuất từ năm 2013 đến năm 2020, nâng số lượng

nha sản xuất xe lên con số 11, trong khi số lượng nhà máy lắp ráp được thiết lập để tăng từ 11 nhà máy năm 2004 lên 21 nhà máy vào năm 2020. Vào năm 2017, một số doanh nghiệp dẫn đầu thế giới đang hoạt động tại Mexico: BMW, Daimler's Mercedes-Benz, Kia Motors Group của Tập đoàn ôtô Hyundai, Mazda, Tập đoàn Volkswagen của Tập đoàn Audi (Krang và Rubenstein, 2017). Kể từ NAFTA, ngành công nghiệp ôtô ở Mexico không chỉ trở nên hòa nhập hơn với Mỹ và Canada, mà nó còn mang tính quốc tế hơn. Theo ước tính từ cơ sở dữ liệu Thương mại giá trị gia tăng (TiVA), giá trị gia tăng trong xuất khẩu gộp của ngành công nghiệp ôtô ở Mexico đạt gần 50%, cho thấy sự tích hợp cao của Mexico trong GVC này với một phần khá quan trọng của địa phương. Những giá trị gia tăng được tạo ra tại địa phương này bắt nguồn từ lao động lành nghề và từ một mạng lưới các trung tâm nghiên cứu phát triển tốt hỗ trợ thiết kế, phát triển công nghệ và thử nghiệm các vật liệu và sản phẩm. Tính đến năm 2018, Mexico có 28 trung tâm R&D, trong đó có 13 trung tâm tư nhân kết nối với các nhà sản xuất lớn, 7 trung tâm kết nối với các tổ chức học thuật, 7 trung tâm Chính phủ và 1 trung tâm có vốn hỗn hợp. Mặc dù có nhiều tiến bộ, ngành công nghiệp xe hơi Mexico vẫn gặp phải những hạn chế. Đầu tiên, xuất hiện sự hạn chế của các nhà cung cấp cấp II và đặc biệt là cấp III, nghĩa là, các nhà cung cấp địa phương đấu tranh trong các hoạt động có tính kinh tế theo quy mô. Thứ hai, và quan trọng hơn, ngành công nghiệp thích nghi tốt với mô hình công nghệ hiện tại dựa trên năng lực ngành cơ học nhưng không được chuẩn bị cho cuộc cách mạng trong công nghệ sản xuất mà xe điện và xe tự hành sẽ đặt ra. Mặc dù nhiều nhà phát triển quan trọng nhất của công nghệ xe hơi mới (nhà cung cấp cấp I) được đặt tại quốc gia này, nhưng nghiên cứu mới trong lĩnh vực này lại rất ít (ECLAC, 2017).

Kinh nghiệm của Mexico trong lĩnh vực ôtô cho thấy, việc chuyển từ thị trường trong nước sang thị trường bên ngoài có thể góp phần thúc đẩy việc học tập trong nền kinh tế nội địa nếu nó dẫn đến một khoản đầu tư lớn từ các doanh nghiệp hàng đầu thế giới và các nhà cung cấp của họ. Tuy nhiên, dù sự phát triển của năng lực trong nước, nó cũng cho thấy rằng việc bắt kịp với thay đổi công nghệ là điều khó khăn nếu một quốc gia không có nhà sản xuất của riêng mình. Hơn nữa, sự phụ thuộc vào chỉ một hoặc hai thị trường, càng làm tăng tính không chắc chắn và có thể gây tổn hại cho đầu tư và đổi mới sáng tạo, được thể hiện qua đàm phán lại của NAFTA đầy bất ngờ và khó khăn kết thúc với một thỏa thuận Mỹ - Mexico - Canada được gia hạn vào năm 2018.

Tổng quan về ba kinh nghiệm được trình bày trong phần này có thể được khái quát bằng ba bài học chính: (i) thiết kế chính sách, mặc dù có vấn đề thiên về ý thức hệ, đặc biệt là trong thế giới của kiến thức mở, những thách thức chính đang được tiến hành; (ii) các quá trình thử nghiệm và sai lầm không thể tránh khỏi, và khả năng tạo ra các thủ tục mới nằm ở trung tâm của thử nghiệm thành công; (iii) đánh giá, mặc dù hiếm khi được thực hiện, là rất quan trọng; nhưng điều quan trọng nhất là thực sự sử dụng các đánh giá để sửa chữa sai lầm và cải thiện hiệu suất.

10.5. Kết luận

Kinh nghiệm của một số quốc gia phát triển và thành công nhất ở Mỹ Latinh cung cấp những kiến thức có liên quan về cách thức các quốc gia nghiên cứu và không nghiên cứu. Từ những năm 1940, và bất chấp những thay đổi trong cách tiếp cận chính sách và thực tế là toàn bộ khu vực có thể tạo ra một sự thay đổi sâu sắc về kinh tế - xã hội, hầu hết các quốc gia trong khu vực đã đạt được tiến bộ trong các lĩnh vực sau:

• Họ đã nhận ra rằng việc có các quy trình chính sách nội bộ tốt là với sự tham gia của tất cả các bên liên quan sẽ hiệu quả hơn nhiều hơn so với việc sao chép các thực tiễn tốt nhất của các quốc gia và khu vực phát triển.

• Thiết kế chính sách chính là thực hiện các quá trình nghiên cứu. Không có kế hoạch chi tiết cho các chính sách, kinh nghiệm và thử nghiệm và sai thường nằm ở cốt lõi của các quy trình chính sách hiệu quả.

• Các chính sách và chương trình cần phải có các mục tiêu có thể đo lường rõ ràng. Trình bày các mục tiêu hấp dẫn và các chính sách mạch lạc là chưa đủ. Người xưa nói rằng “nếu bạn có thể đo lường nó, bạn có thể quản lý nó”, điều đó có thể không phải lúc nào cũng đúng, nhưng trong trường hợp của Mỹ Latinh thì điều đó là đúng.

• Các quốc gia trong khu vực đã nâng cao sự hiểu biết tốt hơn về thời gian cần thiết cho việc học. Các Chính phủ ở Mỹ Latinh luôn biết rằng cần có thời gian để tìm hiểu và để có được kết quả rõ ràng. Tuy nhiên, kinh nghiệm trong hai thập kỷ qua cho thấy thời gian cần thiết dài hơn nhiều so với giả định ban đầu và dài hơn 4-6 giai đoạn quản lý của chính phủ.

• Một kế hoạch không có ngân sách là sai trái. Các nước trong khu vực Mỹ Latinh, qua những thành công và thất bại của chính họ, đã cho thấy rằng chính sách đúng là chính sách nếu được hỗ trợ bởi nguồn tài chính và nhân lực để thực hiện nó. Khu vực tư nhân có xu hướng làm sáng tỏ các cam kết tài chính nhỏ chỉ đơn thuần là mối quan hệ giữa công chúng và tiếp thị, chứ không phải là chính sách thực sự để thúc đẩy thay đổi, và do đó không quan tâm đến việc hợp tác trong những nỗ lực nhỏ này.

Mặc dù có nhiều tiến bộ, song một số vấn đề cũ vẫn tồn tại trong cách tiếp cận phát triển công nghiệp của Mỹ Latinh:

- Chính quyền mới thường xuyên ngưng hoạt động các chính sách trước đây và/hoặc tái hoạt động các kế hoạch cũ dưới tên mới.

- Thông thường các chính sách để chuyển đổi quốc gia thiếu sự ưu tiên và bao gồm một danh sách chi tiêu rất dài. Đưa ra rất nhiều các loại ưu tiên khác nhau nhưng không có sự cân bằng, đó là một phần nguyên nhân dẫn đến sự thất bại.

- Nhiều chính sách, đặc biệt là các chính sách chỉ bao gồm các mục tiêu và văn bản chính sách, không có mục tiêu định lượng và phân bổ nguồn lực, chỉ là các chính sách nằm trên giấy.

- Đánh giá vẫn chưa theo thực tế và các quốc gia hiếm khi sử dụng kết quả đánh giá để cải thiện thiết kế và quản lý chính sách.

- Một cách tiếp cận mới chính là áp dụng đòn bẩy với các doanh nghiệp lớn là điều cần thiết, vì hầu hết các quốc gia lớn đều khó khăn trong việc nghiên cứu sâu rộng hơn vào quá trình sản xuất trong nước.

Các kinh nghiệm được thể hiện trong chương này nhấn mạnh các cải thiện trong việc thiết kế và thực thi chính sách công nghiệp của các quốc gia, cần chú ý đến bốn vấn đề: (i) đảm bảo người lãnh đạo chính trị cao nhất ủng hộ chính sách; (ii) cung cấp cho khu vực công các năng lực quản lý và kỹ thuật để quản lý các chính sách này; (iii) đưa ra tổ hợp chính sách nhất quán từ thương mại đến sự phát triển công và đổi mới sáng tạo theo dõi nhanh sự thay đổi công nghệ và điều đó không ngăn cản nó; và (iv) có tính đến tất cả các bên liên quan từ chính quyền địa phương đến chính quyền khu vực, nước ngoài và trong nước.

Tóm lại, chính sách có thể hoạt động tốt hơn khi nó có các ưu tiên rõ ràng, khi nó có khả năng có được một cuộc đổi thoại công tư mang tính xây dựng, và khi nó huy động đầu tư vào các gói trong các lĩnh vực quan trọng, bao gồm kết cấu hạ tầng, kỹ năng và tài chính. Các tổ chức cùng phát triển với những thách thức mà họ

được yêu cầu phải đổi mới và với các chính sách mà họ quản lý và thực hiện. Khả năng thể chế kém không phải là lý do để kêu gọi sự can thiệp của nhà nước. Đầu tư tăng cường thể chế là một phần của gói chính sách chủ động.

Trong bối cảnh toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng, nơi mà số hóa đang chuyển đổi các cơ hội phát triển và mở ra những khả năng không có sẵn, Mỹ Latinh phải đổi mới với sự đổi mới. Một mặt, chẳng hạn như ICT được phổ biến và sử dụng, khu vực đã đăng ký những tiến bộ lớn, với việc thiết kế và thực hiện các chính sách mạnh mẽ và với kết quả rõ ràng. Khi chủ nghĩa thực dụng mạnh hơn ý thức hệ, khu vực đã đạt được kết quả tích cực. Ngược lại, về mặt cấu trúc, các chính sách không bao giờ nổi bật được tham vọng, tính liên tục và tập trung vào những nhà chính sách mà họ có trong các giai đoạn phát triển ban đầu. Trong các khu vực này, khu vực nổi bật về quan tính của nó. Các nước Mỹ Latinh được thảo luận trong chương này đã đạt được một số tiến bộ, nhưng điểm yếu về cấu trúc chính của họ vẫn tồn tại: sự đa dạng hóa sản xuất và xuất khẩu, phụ thuộc nhiều vào hàng hóa và nguyên liệu thô, ít hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu (ngoài các yếu tố liên quan đến tài nguyên thiên nhiên) và khai thác kém của hội nhập khu vực cản trở sự phát triển và đổi mới sáng tạo. Để kích hoạt R&D nhanh, Mỹ Latinh cần hiện đại hóa cách tiếp cận chính sách và học tập từ những thành công trong quá khứ và gần đây.

Lời cảm ơn

Các tác giả cảm ơn Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno cũng như tất cả những người tham gia hội thảo do Nhà xuất bản Đại học Oxford tổ chức tại Ethiopia vào tháng 8 năm 2018 nhờ những bình luận của họ về dự thảo đầu tiên của chương này. Các tác giả cảm ơn Mario Castillo, Marco Dini, João Carlos Ferraz, Nicolo Gligo và

Diana Parra Silva đã chia sẻ kiến thức của họ về một số chương trình chính sách cụ thể được đề cập trong chương và Manuel Toselli đã hỗ trợ nghiên cứu về dữ liệu thương mại ở Mỹ Latinh.

Tài liệu tham khảo

ABDI (2015): *Dez anos de política industrial, balanço & perspectivas 2004-2014*, Brasilia: Federal Government of Brazil.

Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Cassiolato, José, Roberto Bernardes, and Helena Lastres (2002): *Transfer of Technology for Successful Integration in the Global Economy: A Case Study of Embraer in Brazil*. Geneva: UNCTAD Publishing.

Cimoli, Mario, João Carlos Ferraz, and Annalisa Primi (2005) 'Science and Technology Policy in Open Economies: The Case of Latin America and the Caribbean.' *Serie Desarrollo Productivo* No. 165. Santiago: ECLAC/CEPAL, United Nations. Available at <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/23153/DP165.pdf>.

Cimoli, Mario, Mario Castillo, Gabriel Porcile, and Giovanni Stumpo (eds) (2017): *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. LC/TS.2017/91. Santiago: United Nation Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42363-politicas-industriales-tecnologicas-america-latina>.

Chang, H.-J. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke: Macmillan.

Dini, Marco and Giovanni Stumpo (eds) (2018): *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. ECLAC, LC/TS.2018/75. Santiago: United Nations Publishing.

ECLAC (2016): *2030: Equality in the Center of Sustainable Development*. Santiago: ECLAC.

ECLAC (2017): *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2017*. Santiago: ECLAC.

Ferraz, João Carlos, Felipe Silveira Marques, and Antônio José Alves Jr. (2015): 'A Contribuição do BNDES para a Política Industrial Brasileira 2003-2014', in *ABDI, Dez anos de política industrial, balanço & perspectivas 2004-2014*, Federal Government of Brazil, Brasilia.

Greenwald, Bruce and Joseph E. Stiglitz (2013): 'Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development', in Joseph E. Stiglitz and Justin Yifu Lin (eds): *The Industrial Policy Revolution I*, International Economic Association Series. London: Palgrave Macmillan.

Klier, Thomas H. and James M. Rubenstein (2017): 'Mexico's Growing Role in the Auto Industry under NAFTA: Who Makes What and What Goes Where', *Economic Perspectives* 41(6): 1-29.

Lin, Justin Yifu (2012): *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ocampo, J. (ed.) (2017): *Historia económica de Colombia*. Mexico City: FCE—Fondo de Cultura Económica.

OECD (2012): 'Attracting Knowledge-intensive FDI in Costa Rica: Challenges and Policy Options.' Paris: OECD Development Centre.

OECD (2013a): *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*. Paris: OECD Publishing, France.

OECD (2013b): *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*. Paris: OECD Development Centre. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202306-en>.

OECD (2015): *Innovation Policy in Panama: Design, Implementation and Evaluation*. Paris: OECD Development Centre. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233447-en>.

OECD (2016): *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future, Development Centre Studies*. Paris: OECD Publishing. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265660-en>.

OECD/UN/UNIDO (2019): *Production Transformation Policy Review of Colombia Unleashing Productivity*. Paris: OECD Publishing.

OECD/UN (2018): *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers*. Paris: OECD Publishing. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288379-en>.

Peres, Wilson (2013): 'Industrial Policies in Latin America', in Adam Szirmai, Wim Naudé, and Ludovico Alcorta (eds) *Pathways to Industrialization: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford: Oxford University Press.

Peres, Wilson and Annalisa Primi (2009): 'Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience.' *Production Development Policy Series, C/L.3013-P* ECLAC. Santiago: United Nations.

Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Prebisch, Raul (1949): *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL.

Primi, Annalisa (2014): *Promoting Innovation in Latin America: What Countries Have Learned (and What They Have Not) in Designing and Implementing Innovation and Intellectual Property Policies*. Maastricht: Maastricht University Press.

Primi, Annalisa (2015): 'The Return of Industrial Policy: (What) Can Africa Learn from Latin America?' in Akbar Noman and Joseph Stiglitz (eds) *Industrial Policy and Economic Transformation in Africa*. New York: Columbia University Press, pp. 162-96.

Promexico (2016): 'The Mexican Automotive Industry: Current Situation, Challenges and Opportunities.' Mexico City: Promexico.

Reinert, Erik (2009): 'Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy.' The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics No. 25, TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance.

Sánchez, Arturo and Laura Poy (2019): 'CONACYT benefició a grandes empresas entre 2009 y 2017', *La Jornada*, Mexico City, 18 January 2019.

Unger, Kurt (2011): 'La política de estímulos fiscales a la investigación y desarrollo en México: alcances limitados en el contexto de innovación de las empresas', *El Trimestre Económico* 78(1): 49-85.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

11.

HÀNH TRÌNH CỦA HÃNG HÀNG KHÔNG ETHIOPIA: HỌC TẬP VÀ BẮT KỊP CÔNG NGHỆ HÀNG KHÔNG

Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew

11.1. Mở đầu: Giới thiệu về hãng hàng không Ethiopia

Nghiên cứu này xem xét việc học tập và bắt kịp công nghệ ở cấp độ rộng ở châu Phi, chọn hãng hàng không Ethiopia (EAL) làm nghiên cứu điển hình¹. EAL được thành lập vào tháng 4 năm 1946, chỉ một năm sau khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc. Vào thời điểm đó, những người nghi ngờ sự tiên tiến, thông minh của việc chuyển giao công nghệ hiện đại và văn hóa quản lý vào một quốc gia thiểu số năng quản trị chúng và áp dụng lợi thế so sánh của nó. Tuy nhiên, trong bảy thập kỷ qua, EAL làm thay đổi những người hoài nghi trước đó, bằng việc phát triển từ một hãng hàng không nội địa nhỏ thành một doanh nghiệp hàng không thế hệ hai, tích hợp đầy đủ về công nghệ, cạnh tranh quốc tế và rất chuyên nghiệp. Vào năm 2019, EAL, sử dụng công nghệ tiên tiến và kỹ thuật quản lý và tổ chức hiện đại, đã cho phép doanh nghiệp phục

1. Kể từ khi hãng hàng không được thành lập vào năm 1946, tên gọi của nó đã thay đổi nhiều lần từ, ví dụ, từ "Ethiopian Air Lines" trước năm 1965 thành "ETHIOPIAN", gần đây hơn với việc mở rộng phạm vi dịch vụ, sang 'EAG' (Ethiopian Aviation Group). Trong nghiên cứu này EAL sẽ được sử dụng nhất quán.

vụ hơn 120 điểm đến quốc tế, bao gồm nhiều thành phố ở châu Phi hơn bất kỳ hãng hàng không nào khác¹.

Một câu chuyện trang bìa tháng 7 năm 2018 trong *Tuần báo hàng không* (*Airline Weekly*) nổi tiếng đã nhận xét: “Khi hãng hàng không Ethiopia bắt đầu vào năm 1946, nó đã làm như vậy với sự giúp đỡ của TWA Mỹ (Trans World Airlines). Ai đã tưởng tượng rằng đó sẽ là hãng hàng không châu Phi, chứ không phải người Mỹ, vẫn còn tồn tại và phát triển 72 năm sau?”. Với tựa “Diamond in the Rough” (tạm dịch: Kim cương trong bão), đặc trưng cho thành công đáng chú ý của EAL mặc dù bắt nguồn từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới: “[Năm 2017] Hàng hàng không mạnh nhất châu Phi đã tăng trưởng với tốc độ chóng mặt”.

Động lực chính của sự tăng trưởng này là sự hỗ trợ của một nhà nước kỷ luật và tập trung vào việc phát triển năng lực công nghệ và cường độ học tập, một cách tiếp cận chiến lược cho phép doanh nghiệp gắn kết với tương lai của ngành hàng không. EAL đã có được khả năng kỹ thuật và vận hành để sửa chữa và đại tu máy bay thương mại mới nhất; đào tạo phi công, kỹ sư máy bay và nhân viên kỹ thuật; và để cung cấp dịch vụ hàng hóa liên lục địa hợp tác với các nhà cung cấp dịch vụ hàng đầu toàn cầu. Năm 2011, EAL trở thành thành viên của Star Alliance, có nghĩa là nó đã thu hẹp khoảng cách của mình và các doanh nghiệp hàng đầu trong ngành và đạt được các tiêu chuẩn thực hành tốt nhất quốc tế. Trong vài năm qua, EAL nổi lên như một nhà đầu tư lớn và nhà xuất khẩu dịch vụ kỹ thuật và quản lý. Đầu năm 2019, EAL sẽ mua cổ phần của một số hãng hàng không châu Phi khác và các hợp đồng bảo đảm để

1. Xem Phụ lục và EAL 2018a.

cung cấp dịch vụ kỹ thuật, vận hành và quản lý cho nhiều hãng hàng không khác¹.

Nghiên cứu này phân tích cách thức EAL có được và phát triển các khả năng công nghệ và tổ chức trong nền kinh tế nông nghiệp thu nhập thấp với kỹ năng hạn chế, ít khả năng công nghệ và nền tảng kiến thức thấp. Kiến thức phổ thông nói rằng học tập và bắt kịp công nghệ thành công đòi hỏi phải phát triển trước các khả năng kỹ thuật, xã hội và tổ chức bằng cách học và thực hiện thông qua đồng hóa, thích ứng và làm chủ công nghệ quốc tế².

Xây dựng những khả năng này và “khả năng lĩnh hội” đòi hỏi đầu tư đáng kể, học tập chuyên sâu, phát triển kỹ năng chuyên môn và nâng cấp liên tục, đặc biệt là khi sự phát triển kinh tế và công nghệ phát triển³. Những yếu tố này thường được viện dẫn để phân biệt với các quốc gia nổi bật đã bắt kịp (như Nhật Bản, Hàn Quốc) từ những quốc gia mắc kẹt trong bẫy thu nhập trung bình, không thể vượt qua một mức độ năng lực công nghệ nhất định và từ những nước tụt hậu, bao gồm nhiều quốc gia châu Phi có thu nhập thấp thậm chí không có khả năng công nghệ thô sơ.

Kinh nghiệm EAL đặt ra một số câu hỏi nghiên cứu quan trọng. Làm thế nào mà EAL có được khả năng công nghệ và tổ chức để biến mình từ một hãng hàng không nội địa nhỏ thành đối thủ cạnh tranh toàn cầu xuất khẩu dịch vụ kỹ thuật, vận hành và quản lý?

1. Năm 2018, EAL là cổ đông vốn và nhà điều hành quản lý tại hơn 6 đường hàng không (EAL 2018b; The economist 2018).

2. Cohen và Levinthal (1990). Các tác giả này nhấn mạnh tầm quan trọng của khả năng tiếp thu đổi mới với việc học tập và đổi mới sáng tạo và nhấn mạnh rằng “khả năng nhận ra giá trị của thông tin mới, bên ngoài, đồng hóa nó và áp dụng nó vào mục đích thương mại là rất quan trọng đối với khả năng đổi mới sáng tạo của nó” (tr. 128).

3. Cohen and Levinthal (1990).

Tại sao EAL thành công hơn các tàu sân bay châu Phi khác? Mô hình học tập và bắt kịp EAL và có thể được mô phỏng bởi các doanh nghiệp khác ở Ethiopia và các quốc gia đi sau khác ở châu Phi không? Và những tác động của mô hình học tập và bắt kịp EAL đối với nghiên cứu trong tương lai ở các quốc gia đi sau là gì?

11.1.1. Học tập và bắt kịp của các quốc gia đi sau

Công trình tiên phong của Friedrich List và Alexander Hamilton đã làm sáng tỏ những thách thức và con đường xây dựng năng lực công nghệ, và bắt kịp từ các quốc gia đi sau của thế kỷ XIX, Mỹ và các nước châu Âu lục địa như Đức¹. Trong bài thuyết trình phát triển kinh tế hậu Chiến tranh thế giới thứ hai, Albert Hirschman và Alexander Gerashchenko đưa ra đề xuất rằng những quốc gia khởi nghiệp muộn trong công nghiệp hóa có cơ hội bắt kịp dựa trên “lợi thế của các quốc gia đi sau”². Học tập kinh nghiệm từ các quốc gia đi trước, các quốc gia đi sau trong tập trung xây dựng năng lực và vai trò của chính sách công nghiệp trong việc thúc đẩy năng lực học tập³. Một loạt các nghiên cứu thực nghiệm ở cấp độ tập trung vào kinh nghiệm học tập và bắt kịp của các nền kinh tế Đông Á công nghiệp hóa mới⁴. Khái niệm về hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia và tổng quan khả năng học tập công nghệ đóng vai trò là một quá trình tương tác vượt quá cấp độ doanh nghiệp đến cấp độ ngành và quốc gia⁵.

1. Cohen and DeLong (2016); List (1856).

2. Gerschenkron (1962); Hirschman (1958).

3. Bell (1984); Freeman (1987); Kim (1997); Lall (1992).

4. Amsden (1989, 2001); Chang (2003); Kim (1997); Lee (2013); Wade (1990); và các tác giả khác.

5. Huo (2015); Lundvall (1992); Nelson (1993). Xem Fagerberg (2005); Fagerberg and Godinko (2005).

Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu về học tập và bắt kịp đã tập trung vào các quốc gia đi sau đã thành công (những trường hợp quen thuộc ở Đông Á) và những quốc gia có được năng lực công nghệ đáng kể nhưng vẫn còn cách xa, như Brazil, Ấn Độ, Mexico, và Thổ Nhĩ Kỳ. Rất ít nghiên cứu đã xem xét, phân tích các doanh nghiệp và quốc gia trong giai đoạn đầu phát triển công nghệ và công nghiệp hóa, bao gồm thực tế tất cả các quốc gia châu Phi¹. Tiềm năng và thách thức đối với việc học và bắt kịp công nghệ của họ đòi hỏi phải khám phá thêm. Vì vậy, câu hỏi liệu họ là các quốc gia đi sau trong thế kỷ XXX tạo thành lợi thế hay bất lợi.

11.1.2. Hàng hàng không Ethiopia phá vỡ sự hoài nghi

Vào năm 1946, khi hầu hết châu Phi vẫn còn nằm dưới sự thống trị của thực dân, ngành hàng không được coi là “ngành công nghiệp ngoài hành tinh” đối với Ethiopia, một quốc gia châu Phi nghèo hoàn toàn phụ thuộc vào nông nghiệp tự cung, tự cấp với tỷ lệ mù chữ hơn 96%. Khi EAL được thành lập đầu tiên, Ethiopia chỉ có hai trường trung học và không có học viện, đại học. Các nhà kinh tế chính thống tiêm năng thời đó sẽ khuyên rằng một ngành công nghiệp hàng không không phù hợp với lợi thế so sánh của Ethiopia.

Trong bảy thập kỷ qua, hơn 5 nghìn hàng hàng không đã được bảo vệ bởi Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), nhưng chỉ một số nhỏ đã sống sót sau 10 năm. EAL là một trong số đó. Do đó, hành trình của nó là một câu chuyện bắt kịp hiếm hoi ở châu Phi, nói về tính trung và sự phức tạp của việc học công nghệ và vai trò của một quốc gia có kỷ luật

1. Cramer, Oqubay và Sender (sắp xuất bản).

trong việc xây dựng một doanh nghiệp dẫn đầu. Nó mang lại hy vọng cho các nhà hoạch định chính sách châu Phi rằng, bất chấp sự hoài nghi và nhiều ràng buộc bên trong và bên ngoài, việc bắt kịp là có thể ngay cả đối với các quốc gia đi sau vào đầu thế kỷ XXI¹.

Câu chuyện EAL từ đó là khái niệm về lợi thế so sánh và các biện pháp giải quyết các vấn đề thông thường khác. Vào năm 2018, EAL đã mua chiếc máy bay thứ 100 của mình là một chiếc Dreamliner, và tăng số lượng hành khách hàng năm lên hơn 12 triệu (Phụ lục). Trong cùng năm đó, nó đã được bình chọn là Hàng hàng không tốt nhất châu Phi và được xếp thứ 40 về dịch vụ khách hàng và thứ 24 về Giải thưởng Hàng không thế giới². Tầm nhìn trung hạn của nó bao gồm tăng gấp đôi số lượng máy bay trong số đó lên 200 và tăng số lượng hành khách hàng năm lên 25 triệu vào năm 2025-2030. EAL ước tính rằng tổng doanh thu của doanh nghiệp cũng sẽ tăng gấp đôi so với mục tiêu 5 tỷ USD năm 2019 (nhiều hơn thu nhập kiểm được từ hoạt động xuất khẩu của nước này) lên 10 tỷ USD năm 2025. EAL dự kiến sẽ vận chuyển hơn 1 triệu tấn hàng hàng năm trong thập kỷ tới, xây dựng liên doanh với DHL Logistics³. EAL cũng đang hợp tác với các nhà sản xuất máy bay thương mại và linh kiện hàng đầu như Boeing, GE, và Airbus và các nhà thầu phụ của họ, cuối cùng nhằm mục đích xây dựng một trung tâm sản xuất hàng không vũ trụ mới ở Ethiopia⁴.

1. Cramer, Oqubay và Sender (sắp xuất bản).

2. Skytrax (2018).

3. Phỏng vấn CEO của EAL, Tewolde Gebremariam (EAL, 2018b).

4. Xem Oqubay và Lin (sắp xuất bản).

EAL phát triển theo ba giai đoạn riêng biệt. Trong lần đầu tiên, hãng hàng không đã xây dựng năng lực và khả năng tiếp thu thông qua việc học bằng cách hợp tác với TWA, và họ đã theo đuổi chính sách địa phương hóa hoặc chủ động hóa “Ethiopia hóa”. Giai đoạn này kéo dài từ khi thành lập EAL năm 1946 cho đến khi kết thúc hợp tác với TWA năm 1975. Trong giai đoạn thứ hai từ 1975 đến năm 2000, bằng cách quản lý một loạt các cuộc khủng hoảng được tạo ra từ bên ngoài, EAL đã bảo vệ, duy trì khả năng và sự độc lập của doanh nghiệp trong giai đoạn đầu và xây dựng khả năng hơn nữa. Trong giai đoạn thứ ba, bắt đầu từ thiên niên kỷ mới, EAL đã nâng cấp khả năng của mình, cải thiện các quy trình, đa dạng hóa năng lực và bắt kịp.

11.2. Cất cánh: Sự trỗi dậy của ngành hàng không Ethiopia (1946-1975)

11.2.1. Hợp tác với TWA: Xuất phát điểm

Ngay sau Chiến tranh thế giới thứ hai, Ethiopia là quốc gia độc lập có chủ quyền duy nhất ở châu Phi và là thành viên sáng lập của Liên hợp quốc¹. Chính phủ Ethiopia, như một phần của sáng kiến hiện đại hóa, cam kết thành lập một hãng hàng không thương mại để hợp nhất đất nước về chính trị và kinh tế. Chiến lược này hợp lý và tiết kiệm chi phí nhất vì địa hình gồ ghề và đồi núi, mặt khác hệ thống đường bộ, đường sắt không đầy đủ. Với sự giúp đỡ của Bá tước Thụy Điển Eric von Rosen, Chính phủ Ethiopia ban đầu đã tiếp cận tàu sân bay ABA của Thụy Điển và một thỏa thuận được

1. Quốc gia châu Phi duy nhất khác gia nhập Liên hợp quốc vào năm 1945 là Liên minh Nam Phi, không phải là một quốc gia độc lập mà là một sự thống trị tự trị trong Khối thịnh vượng chung Anh.

ký vào tháng 12 năm 1945¹. Tuy nhiên, vào tháng 6 năm 1945, phái đoàn Ethiopia tham dự hội nghị thành lập Liên hợp quốc ở New York đã gặp các đại diện của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ và yêu cầu hỗ trợ kỹ thuật trong việc thành lập một hãng hàng không thương mại, chủ yếu cho dịch vụ hàng không nội địa. Bộ Ngoại giao đã tổ chức một cuộc họp ban đầu với T.B. Wilson, Chủ tịch Hội đồng quản trị của Transcontinental and Western Airlines (TWA, đổi tên thành Trans World Airlines năm 1950)². Chính phủ Ethiopia đã ký một thỏa thuận với TWA tháng 9 năm 1945 và hãng hàng không mới được thành lập ngày 21 tháng 12 năm 1945, bắt đầu hoạt động vào ngày 08 tháng 4 năm 1946 với 5 máy bay dư thừa chiến tranh.

Thỏa thuận tạo ra quan hệ đối tác với TWA là bước quan trọng đầu tiên trong việc thiết lập một dịch vụ hàng không nội địa nhỏ và sau đó chuyển đổi nó thành một hãng hàng không quốc tế thành công. Đó là lần đầu tiên các thỏa thuận quan trọng được ký kết trong mối quan hệ đối tác 30 năm để giúp EAL phát triển năng lực công nghệ chiến lược và khả năng cạnh tranh kinh doanh (xem Bảng 11.1).

Thỏa thuận đầu tiên đặt nền móng là trao cho TWA toàn quyền thành lập và quản lý hãng hàng không mới³. Trong nhiều khía cạnh, thỏa thuận này tương tự như các mối quan hệ hợp đồng phát triển từ các hoạt động chung giữa các tập đoàn xuyên quốc gia (TNC) và sản xuất địa phương thông qua quản

1. EAL (1988). Bá tước Eric von Rosen có liên quan đến sự tham gia ban đầu trong sự hỗ trợ của Thụy Điển cho lực lượng không quân Ethiopia.

2. John Spencer, cố vấn đối ngoại cho Chính phủ Ethiopia, đã giúp tạo thuận lợi cho thỏa thuận với TWA.

3. Xem Spencer (2006).

lý sắp xếp sản xuất thiết bị gốc (OEM)¹. Theo OEM, đối tác nước ngoài ban đầu giúp lựa chọn công nghệ và thiết bị cần thiết cho sản xuất; đào tạo quản lý, kỹ sư và kỹ thuật viên; và tư vấn về sản xuất, tài chính và quản lý². Sản phẩm hoàn thiện ban đầu được sản xuất theo các thông số kỹ thuật của đối tác nước ngoài, tiếp thị chúng dưới tên thương hiệu riêng. Khi đối tác địa phương học tập bằng cách thực hiện và “sao chép”, và có được khả năng sản xuất cho các thông số kỹ thuật của TNC, sản xuất dần dần được chuyển sang địa phương. Thỏa thuận giữa TWA và EAL đã đưa ra các thỏa thuận như vậy. TWA chịu trách nhiệm lựa chọn và mua sắm tất cả các máy bay và các thiết bị cần thiết để bắt đầu một ngành công nghiệp hàng không. TWA cung cấp tất cả các nhân viên được tuyển dụng từ nước ngoài, bao gồm Giám đốc điều hành, đội ngũ quản lý, phi công và kỹ thuật viên, nhân viên, nhân viên buồng lái và nhân viên để thực hiện các chức năng khác như phục vụ ăn uống. Cũng như hãng đã tư vấn về các thỏa thuận tài chính, bao gồm cả việc tạo điều kiện cho tín dụng cho EAL từ các ngân hàng Mỹ. TWA đóng vai trò là người đối thoại chính giữa EAL và các nhà cung cấp máy bay. Và nó cũng cung cấp dịch vụ tư vấn cho tất cả các cơ sở đào tạo và kỹ thuật được thành lập ở Ethiopia. Đối với các dịch vụ của mình, TWA đã được trả một khoản phí quản lý và cũng được cung cấp một phần ít vốn nhưng không bao giờ đưa lên.

1. Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý là quan hệ đối tác TWA-EAL có trước khái niệm và thực hành về sản xuất thiết bị gốc. Về mặt này, nó là tiền thân trong các dịch vụ sắp xếp mà sau đó đã xuất hiện trong sản xuất.

2. Hobday (2000). Mô hình sản xuất thiết bị gốc phổ biến ở Đông Á và, như Hobday cho thấy, đã đóng góp đáng kể vào việc học công nghệ và bắt kịp ngành điện tử.

Bảng 11.1. Thỏa thuận EAL-TWA

Thỏa thuận	Năm	Nội dung chính
Đầu tiên	1945	Thành lập EAL, đảm nhận toàn bộ quá trình vận hành và thu mua máy bay
Thứ hai	1953	Nêu rõ mục tiêu cuối cùng là chuyển dần sang người Ethiopia quản lý (Ethiopia hóa)
Thứ ba	1959	Tăng cường khẩn cấp các chương trình nghị sự Ethiopia hóa
Thứ tư	1966	Quản lý được chuyển giao từ TWA sang EAL cùng CEO ủy quyền Ethiopian
Thứ năm	1970	Vai trò của TWA thay đổi từ quản lý sang tư vấn đến năm 1974

Nguồn: Thỏa thuận EAL-TWA (EAL 2018c).

Ngay từ đầu, người ta đã hiểu rằng TWA sẽ chuyển giao kiến thức và xây dựng năng lực địa phương để người dân Ethiopia sẽ dần dần tiếp quản các nhiệm vụ của nhân viên nước ngoài (chủ yếu là Mỹ). Chính sách “Ethiopia hóa” đã được chính thức hóa trong thỏa thuận thứ hai vào năm 1953, trong đó tuyên bố, “Mục đích cuối cùng là EAL cuối cùng sẽ được điều hành bởi nhân viên người Ethiopia”. Thỏa thuận thứ ba năm 1959 tăng cường địa phương hóa về chuyên môn, trong khi đến thỏa thuận thứ tư năm 1996 đánh dấu cột mốc quan trọng, chuyển giao quyền quản lý và bổ nhiệm phó giám đốc điều hành Semret Medhane, người sẽ trở thành CEO đầu tiên của Ethiopia vào tháng 11 năm 1971 nhân dịp lễ kỷ niệm tưng bừng của EAL. Thỏa thuận thứ năm vào năm 1970 đã nói rõ sự thay đổi vai trò của TWA từ việc quản lý sang tư vấn. Sự hợp tác kết thúc vào năm 1975 khi TWA thấy liên doanh kém hấp dẫn. TWA tiếp tục cung cấp dịch vụ cho EAL theo yêu cầu.

11.2.2. Chiến lược “Ethiopia hóa”

Chiến lược “Ethiopia hóa”, mất gần ba thập kỷ, nhằm vào sự tiếp quản cuối cùng của người Ethiopia là phi công, kỹ thuật viên, phi hành đoàn, kế toán và nhân viên tiếp thị. Việc thực thi là một thách thức, đặc biệt là chuẩn bị cho người Ethiopia trong vai trò quản lý và do các cân nhắc về an toàn và vận hành, thay thế cho các phi công và kỹ thuật viên. Sự khác biệt về quan điểm nảy sinh giữa TWA và chính quyền Ethiopia về tốc độ “Ethiopia hóa”¹. Vào thời điểm phân biệt chủng tộc lan rộng, các thực tập sinh người Ethiopia phải thể hiện kỹ năng và năng lực đặc biệt trước khi họ được phép thay thế phi công người Mỹ². Đây là một thách thức lớn do thiếu giáo dục đại học. Vào thời điểm đó, các tổ chức duy nhất có thể cung cấp các tân binh tiềm năng là các trường cao đẳng công lập, Trường Thương mại và Trường Kỹ thuật, nơi cung cấp giáo dục tiền đại học. Để giảm bớt các hạn chế về kỹ năng, một trường hàng không đã được thành lập theo Cơ quan Hàng không Dân dụng Ethiopia với sự hỗ trợ của TWA.

Các nền văn hóa khác nhau đã được nối lỏng bằng cách tuyển dụng các phi công và kỹ thuật viên người Ethiopia đầu tiên từ Không quân Ethiopia. Họ đã được đào tạo bài bản ở Ethiopia và Mỹ và đã xây dựng sự ưu tú lâu đời. Ngay cả các ứng cử viên cho vị trí CEO và các vị trí khác đến từ không quân. Chìa khóa cho sự thành công của Ethiopia là sự cam kết và ý thức truyền giáo đặc biệt của đội ngũ nhân viên người Ethiopia và cam kết mạnh mẽ của ban lãnh đạo và theo dõi chặt chẽ. TWA cũng đã cam kết xây dựng năng lực và đạt được sự “Ethiopia hóa” vì những tác động đối với danh tiếng và uy tín của chính hãng. Sự miến cưỡng của

1. EAL (1988).

2. EAL (1988).

nhân viên TWA đối với thỏa hiệp ở mức độ cơ bản góp phần vào truyền thống xuất sắc, và thúc đẩy khả năng vận hành trong tình huống không thể khi kết cấu hạ tầng thực tế không có sẵn. Hai CEO đặc biệt, Walden Gene Colien và Vic Harell, đã đóng vai trò quan trọng trong việc thẩm nhuần tinh thần xuất sắc. Mặc dù ban đầu các nhà sản xuất và nhà cung cấp máy bay đóng vai trò nhỏ hơn, nhưng sau đó, Boeing là công cụ xây dựng năng lực công nghệ EAL, đặc biệt là sau khi cung cấp máy bay phản lực vào đầu những năm 1960¹.

Quản trị doanh nghiệp trong quan hệ đối tác TWA bao gồm một hội đồng với hai thành viên từ TWA và hai thành viên đại diện cho Chính phủ Ethiopia, trong khi Bộ trưởng Giao thông của Ethiopia làm Chủ tịch và Chủ tịch Hội đồng quản trị. Ngay từ đầu, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ đã theo sát sự phát triển của EAL, và sự hỗ trợ chính trị này chắc chắn đã góp phần vào thành công của dự án.

11.2.3. *Khả năng và hiệu suất hoạt động*

11.2.3.1. *Lựa chọn công nghệ*

Một yếu tố quan trọng của chuyển giao bí quyết và công nghệ từ TWA sang EAL là việc lựa chọn các công nghệ phù hợp với các yêu cầu và điều kiện hoạt động riêng biệt của địa phương. Vào năm 1946, Ethiopia không có đường băng và TWA đã khuyên nên mua máy bay dư thừa chiến tranh DC3 (Douglas C-47), chiếc máy bay này đã có một hồ sơ chứng minh hoạt động tốt trong địa hình gồ ghề và điều kiện khác biệt. Sau đó đã được mở rộng với một tá máy bay mới (DC 6B và CV-240), có khả năng hoạt động trong khu vực và quốc tế và có thể phục vụ nhu cầu của nhiều hành khách hơn. Năm 1962, sau khi hoàn thành sân bay Bole mới, EAL trở

1. Xem Christian Science Monitor (1988) và The economist (1987).

thành hàng hàng không châu Phi đầu tiên kết hợp máy bay Boeing 720B vào phi đoàn máy bay của mình. Quá trình thâm nhập vào thời đại máy bay phản lực của EAL có ý nghĩa quan trọng đối với sự tiến bộ công nghệ của EAL. Khả năng lựa chọn công nghệ đã giúp hàng phục vụ tốt trong nhiều năm qua, bằng chứng là các quyết định tiên phong và chiến lược liên tục trong việc tiếp thu các công nghệ máy bay thương mại mới.

11.2.3.2. Cơ sở xây dựng năng lực

Máy bay mới đòi hỏi phải cải thiện cơ sở vật chất, kỹ năng mới, chứng nhận và tiêu chuẩn. Trong hai thập kỷ đầu tiên tồn tại của EAL, TWA đã giúp hàng thiết lập một loạt các tài sản xây dựng năng lực để tăng khả năng hấp thụ. Học viện Hàng không Ethiopia được thành lập năm 1956, và Trường Phi công năm 1964. Khóa đào tạo phi công bắt đầu năm 1970 cho cả người Ethiopia và thực tập sinh từ các quốc gia châu Phi khác¹. Một cơ sở bảo dưỡng và kỹ thuật máy bay đã được mở năm 1957, và đại tu đầu tiên của động cơ phản lực được tiến hành năm 1964. Ngay từ đầu, học viện hàng không và cơ sở kỹ thuật của nó đã cung cấp đào tạo và bảo trì cho các hàng hàng không từ châu Phi và Trung Đông, từ đó phát triển khả năng kỹ thuật chiến lược và cơ hội kinh doanh. Kiểm định và chứng nhận đạt tiêu chuẩn cao.

11.2.3.3. Khả năng vận hành và tiếp thị

Chất lượng và khả năng quản lý, phối hợp mà EAL có được đã chứng minh lợi ích trong quá trình mở rộng sớm ra thị trường khu vực và nhiều cuộc khủng hoảng sau khi thành lập chế độ xã hội chủ nghĩa năm 1975. Ngay từ những ngày đầu, TWA đã thầm nhuần văn hóa độc lập của doanh nghiệp chính là cần một cường

1. EAL (1971).

độ học tập, và tầm quan trọng của cách tiếp cận chiến lược đổi mới tiếp thị. Do đó, tiếp thị EAL của cả hai điểm đến trong nước và quốc tế đã rất tích cực ngay từ đầu. Chẳng hạn, EAL đã khảo sát Tây Phi sớm nhất là năm 1949¹. Vào đầu những năm 1960, EAL nhận thấy rằng họ cần một mạng lưới mở rộng khu vực và quốc tế để xây dựng nền kinh tế theo quy mô, cải thiện công nghệ và vẫn duy trì lợi nhuận. Do đó, hãng đã mở rộng các tuyến đường trong châu Phi và châu Âu. Số lượng hành khách hàng năm của EAL, vượt quá 260.000, trong khi tổng doanh thu của hãng đạt gần 70 triệu ETB (khoảng 125.000 USD) vào năm 1971-1972 (Phụ lục). Trong suốt những năm 1960, EAL tập trung cải tiến liên tục và đón nhận những thách thức to lớn do tăng trưởng nhanh chóng là cơ hội để tăng tốc học tập, chủ yếu thông qua học tập bằng trải nghiệm, để đảm bảo sự tồn tại và duy trì đà tăng trưởng mà EAL đã xây dựng. Do đó, EAL đã phát triển mạnh mẽ các hoạt động và khả năng thị trường của mình, với TWA là người điều khiển chính và là một người cố vấn hiệu quả.

11.3. Độ cao hành trình: Duy trì sự độc lập của doanh nghiệp trong thời kỳ hỗn loạn, 1975-2000

11.3.1. Quản lý khủng hoảng và sự sống còn, 1975-1991

Quý cuối cùng của thế kỷ XX đã thử thách EAL với các cuộc khủng hoảng nhấn chìm Ethiopia, tạo ra sự bất ổn kinh tế. Các hãng hàng không chỉ đạt được sự tăng trưởng khiêm tốn. Nhưng sự sống sót của hãng khi đối mặt với những thách thức hoạt động và khủng hoảng chính trị là minh chứng cho sự tiến bộ vượt trội trong giai đoạn đầu học tập và xây dựng năng lực hấp thụ.

1. EAL (1988).

Từ năm 1972 đến năm 1975, EAL đã bắt đầu quá trình chuyển đổi sang các giám đốc điều hành và nhân sự người Ethiopia, và sau khi mối quan hệ đối tác với TWA chấm dứt vào năm 1975, EAL được quản lý và điều hành bởi người Ethiopia.

Thách thức đầu tiên của thời kỳ là sự bất ổn chính trị kịch tính được tạo ra bởi hai sự thay đổi chế độ. Sau khi lật đổ hoàng đế trong cuộc cách mạng tháng 02 năm 1974, Derg, một chế độ quân sự chuyên chế, bá chủ đã lên nắm quyền vào năm 1975. Học thuyết kinh tế xã hội chủ nghĩa Derg đã là một trở ngại lớn đối với EAL. Chính quyền Derg can thiệp vào các vấn đề nội bộ của hãng hàng không, sa thải Semret Medhane và bổ nhiệm một tướng quân đội làm giám đốc điều hành chỉ vì lý do chính trị¹. Chính phủ cũng can thiệp vào quan hệ lao động, làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của EAL, kỷ luật nhân viên và tuân theo thông lệ ngành, sau đó dẫn đến thiệt hại tài chính lớn khiến EAL gần phá sản². Cuộc khủng hoảng này tiếp tục đến đầu những năm 1980.

Trong nhiều khía cạnh, EAL đã phản ứng hiệu quả với các cuộc khủng hoảng của nửa sau thập niên 70 và hầu hết những năm 1980, thể hiện sự độc lập của doanh nghiệp, sự tự chủ, khả năng hoạt động trong một môi trường khác thường và khả năng quản lý và tồn tại những thất bại mà hãng có được trong thời gian hợp tác lâu dài với TWA. Bốn ví dụ cụ thể minh họa điều này.

Đầu tiên, dưới áp lực từ việc quản lý EAL, Derg cuối cùng đã chính thức đồng ý bổ nhiệm một người hiểu rõ về ngành này làm CEO. Cơ trưởng Mohammed, một cựu chiến binh hàng không, đã chấp nhận nhiệm vụ năm 1980 với điều kiện sự can thiệp của nhà nước vào các vấn đề nội bộ sẽ dừng lại và hãng hàng không

1. EAL (1988).

2. EAL (1988).

sẽ hoạt động theo các hoạt động kinh doanh liên quốc gia thay vì học thuyết xã hội chủ nghĩa¹. Derg chấp nhận các điều kiện và CEO mới là người có khả năng thay đổi hoàn toàn EAL khi EAL gần như phá sản.

Thứ hai, Derg đã chỉ thị cho EAL ngừng mua máy bay Mỹ và chỉ mua máy bay Nga². Điều này có nghĩa là một sự thay đổi chính sách lớn đối với một hãng hàng không đã xây dựng khả năng và phong cách quản lý trên cơ sở hợp tác với một hãng hàng không Mỹ (TWA) và một nhà cung cấp máy bay Mỹ (Boeing). Điều xảy ra tiếp theo là bằng chứng rõ ràng cho sự trưởng thành của EAL và nổi lên như một ngành công nghiệp kinh tế quan trọng. Quản lý EAL đe dọa từ chức tập thể, buộc chính quyền phải đảo ngược quyết định của mình. Sau đó, EAL đã giới thiệu những chiếc Boeing 767, mở ra những cơ hội mới cho những chuyến bay dài khoảng 13 giờ trên Đại Tây Dương và thay thế những chiếc Boeing B720 của họ bằng những chiếc Boeing 737 mới. EAL mở rộng các dịch vụ kỹ thuật và cơ sở đào tạo phù hợp.

Thứ ba, giữa năm 1975 và sự sụp đổ của Chính phủ Derg vào năm 1991, Ethiopia bị nhấn chìm trong một cuộc nội chiến làm cạn kiệt tài nguyên và khiến nền kinh tế trì trệ. Sự giảm sút trong ngành du lịch làm thu hẹp các mạng lưới trong nước, định giá tiền tệ và xu hướng chống xuất khẩu, hạn chế các hoạt động của EAL. Đáp lại, EAL ưu tiên các tuyến chiến lược và đưa ra các biện pháp để tăng cường hiệu quả. Kết quả là, EAL đạt được sự tăng trưởng khiêm tốn về quy mô và hoạt động. Hãng cũng đã thực hiện nỗ lực đầu tiên của mình để lắp ráp một chiếc máy bay, máy bay nông

1. Xem Oqubay (2019a; 2019b).

2. EAL (1988).

nghiệp phun thuốc, Eshet, giấy phép hoạt động năm 1986¹. Mặc dù liên doanh này đã chứng minh được tính thương mại dù đã bị ngừng, nhưng cũng đã thể hiện khát vọng bắt kịp của EAL. Trong suốt những năm 1980, được sự thúc đẩy từ phuơng châm của hãng “Mang châu Phi đến gần hơn”, EAL mở rộng mạnh mẽ các tuyến đường đến tất cả các khu vực châu Phi, một động thái chắc chắn đã giúp cứu ngành hàng không khỏi số phận gập phải bởi các ngành công nghiệp tương tự ở châu Phi.

Thứ tư, sự sụp đổ của chế độ Derg năm 1991 đã dẫn đến một thời kỳ căng thẳng và lung lay. Quân đội của Mặt trận dân chủ Cách mạng dân tộc (EPRDF) của người dân Ethiopia đã tiếp cận thủ đô Addis Ababa, thực tế đặt nó dưới sự bao vây. Ban Lãnh đạo EAL đã quyết định tại thời điểm quan trọng này để bảo vệ và cứu tài sản của doanh nghiệp khỏi thiệt hại và phá hủy nếu xung đột tràn vào chính thành phố này². Họ đã quyết định chuyển máy bay EAL sang Nairobi, đàm phán với Kenya Aviation Authority để vận hành và phục vụ khách hàng của EAL từ Nairobi cho đến khi căng thẳng chính trị ở Ethiopia giảm bớt. Sự độc lập, cam kết và trách nhiệm của doanh nghiệp đáng chú ý này chỉ có thể có được do văn hóa doanh nghiệp được phát triển trong EAL và đào tạo và cam kết của ban lãnh đạo.

Một bài học quan trọng từ kinh nghiệm của EAL là khả năng phát triển văn hóa doanh nghiệp và mức độ cam kết cao giữa các nhà quản lý hàng đầu và các nhân viên khác. Một phần của lời giải thích có thể nằm trong phong cách quản lý được giới thiệu trong EAL từ những ngày đầu tiên, theo đó, sự tham gia liên tục của quản

1. EAL (1988).

2. Phỏng vấn cựu CEO Girma Wake và CEO Tewolde Gebremariam năm 2018 (EAL, 2018b); biên bản của nhóm quản lý EAL.

lý cấp cao với tất cả nhân viên và đánh giá cẩn thận phúc lợi của nhân viên là ưu tiên hàng đầu. Từ đầu những năm 1950, một số biện pháp để cải thiện tình trạng sức khỏe và điều kiện làm việc của nhân viên, bao gồm tăng thời gian nghỉ phép, phương tiện giải trí cho tất cả nhân viên, bảo hiểm tai nạn nhóm, loại hình đầu tiên ở Ethiopia và hệ thống thương lượng tập thể, đã được đưa ra. Những biện pháp này và một số biện pháp khác, như kế hoạch nghỉ hưu tối ưu được ấn định vào năm 1969 và như một cách để thu hút nhân viên, tạo ra cảm giác thân thuộc và sở hữu giữa các nhân viên và văn hóa doanh nghiệp vẫn tồn tại cho đến ngày nay (EAL 1958; 1959; 1964; 1967).

11.3.2. Chuyển đổi, khủng hoảng kéo dài và tăng trưởng khiêm tốn (1991-2000)

Trong gần một thập kỷ sau khi chế độ Derg sụp đổ năm 1991, Ethiopia đã chuyển từ một hệ thống kinh tế khép kín và định hướng xã hội chủ nghĩa sang một hệ thống mở và dựa vào thị trường. Thời kỳ này cũng bị chiếm đóng với sự phục hồi từ gần 2 thập kỷ nội chiến, quản lý kinh tế sai lầm và bỏ bê kết cấu hạ tầng và thể chế. Những nỗ lực tái thiết đã đòi hỏi cả về mặt tài chính và tổ chức đối với Chính phủ mới, đồng thời đấu tranh để thiết lập lại quan hệ kinh tế với các đối tác thương mại truyền thống.

Điều này đã gây ra tác động lớn đối với EAL. Về mặt lợi ích của EAL, chương trình tái thiết đã sửa chữa và nâng cấp các sân bay nội địa, cho phép mở rộng các tuyến nội địa và phục hồi du lịch. Sự mất giá của Chính phủ mới đối với đồng nội tệ cũng tạo nên sự thuận lợi cho EAL. Sự tái thiết bắt đầu biến quốc gia từ tăng trưởng âm sang tăng trưởng dương, bằng chứng là tốc độ tăng trưởng khiêm tốn 5%/năm đạt được sau cải cách kinh tế. Do đó, sự phục hồi kinh tế trong những năm 1990 đã tạo cơ hội chào đón

cho EAL tự phục hồi và củng cố các khả năng kỹ thuật và quản lý mà nó đã xây dựng trong những thập kỷ trước. Tầm quan trọng chiến lược của EAL đã được củng cố thêm bởi cuộc chiến Ethiopia-Eritrea năm 1998-2000 và sự độc lập trước đó của Eritrea từ Ethiopia vào năm 1993, đã khiến cho đất nước Ethiopia bị bế tắc.

Nhưng những nỗ lực của EAL nhằm duy trì sự tăng trưởng và tiếp tục mở rộng đã bị cản trở bởi những bất ổn chính trị và sự quản lý thay đổi của chính nó trong giai đoạn chuyển tiếp. Theo những người trong doanh nghiệp, ngay cả sau năm 1991, EAL vẫn ở trong chế độ quản lý khủng hoảng do sự can thiệp của Chính phủ và sự mơ hồ của môi trường chính trị và kinh tế. Ví dụ, giữa năm 1991 và 2000, Hội đồng quản trị đã bổ nhiệm 3 CEO liên tiếp trong và ngoài hàng hàng không, tạo ra sự không chắc chắn và phá vỡ cấu trúc và văn hóa quản lý doanh nghiệp lâu dài, ổn định của EAL. Nó cũng có sa thải 37 nhân viên cấp cao, thực tế là tất cả các đội ngũ quản lý hàng đầu, khi có những bất đồng về chiến lược và tương lai của hàng hàng không. Một loạt các cải cách không chính đáng và các thử nghiệm chính sách của Chính phủ đã làm hỏng hiệu suất của EAL và làm suy yếu tinh thần của đội ngũ quản lý và nhân viên của hãng, khiến nhiều giám đốc điều hành và nhân viên kỹ thuật phải từ chức. Do đó, những năm 1990 là giai đoạn chuyển tiếp, nhầm lẫn và thử nghiệm chính sách, cùng với sự chậm trễ của Chính phủ trong việc giải quyết tình huống gây ra những thất bại không đáng có trong phục hồi, tăng trưởng và mở rộng của EAL.

Khủng hoảng nội bộ và ngoài khu vực có thể gây ra sự lãng phí khả năng trong nhiều thập kỷ. Nhưng khủng hoảng trong môi trường chính trị và kinh tế cũng có thể tạo ra cơ hội học tập bằng cách giải quyết vấn đề và thử nghiệm chính sách. Tại EAL, điều này đã xảy ra trong những năm 2000 khi hai cựu chiến binh EAL, Girma Wake và Tewolde Gebremariam, trở lại - Wake từ Gulf Air

trở thành CEO và Gebremariam từ New York trở thành Phó Giám đốc điều hành¹. Việc bổ nhiệm những người trong cuộc có kinh nghiệm cao bắt đầu chuyển vận may của EAL từ quản lý khủng hoảng sang theo đuổi tăng trưởng và nâng cấp khả năng. Sự kiện cũng tiết lộ rằng việc quản lý lỗ hổng và khủng hoảng, do tiềm năng của chúng làm suy yếu khả năng và cản trở việc bắt kịp, cũng quan trọng như việc quản lý tăng trưởng.

11.4. Phát triển: Tăng trưởng cao và bắt kịp trong thế kỷ XXI, 2001-2018

11.4.1. Một chương mới trong ngành hàng không châu Phi thế kỷ XXI

Những năm 1990 và 2000 đã mang lại những thay đổi lớn cho ngành hàng không toàn cầu. Cạnh tranh quốc tế tăng cường, thúc đẩy bởi những tiến bộ trong công nghệ thông tin và truyền thông nói chung và trong ngành hàng không nói riêng². Sáp nhập và mua lại và liên minh giữa các hãng hàng không gia tăng cạnh tranh. TWA, với khoảng 200 máy bay và được coi là một trong bốn hãng hàng không lớn của Mỹ (cùng với American, United và Eastern), đã ngừng hoạt động sau 70 năm và được người Mỹ mua lại. Nhiều tàu sân bay châu Phi cũng bị hạ cánh. Đồng thời, toàn cầu hóa và nhu cầu kết nối hàng không ngày càng tăng, mở rộng cơ hội phát triển, bao gồm cả ở các quốc gia đang phát triển thể hiện mức độ tăng trưởng và thịnh vượng cao. Sự phát triển đó cho phép EAL nhận ra tầm nhìn trở thành nhà lãnh đạo công nghiệp ở châu Phi và chiến lược trong thế kỷ XXI.

1. Tewolde Gebremariam trở thành CEO vào đầu năm 2011.

2. Belobaba (2016).

Nền kinh tế theo quy mô rất cần thiết cho tầm nhìn của EAL. Tăng trưởng nhanh chóng và đa dạng hóa đòi hỏi không chỉ máy bay mới mà cả sự xuất sắc về kỹ thuật, năng lực thị trường mới, khả năng tổ chức, cải tiến liên tục và khả năng linh hôi cao. Sự tồn tại của EAL bị đe dọa bởi môi trường thị trường ngày càng cạnh tranh, một hội đồng quản trị và đội ngũ quản lý mới nhất trí quyết định phát triển một tầm nhìn mới cơ bản và kế hoạch dài hạn để tăng trưởng nhanh chóng. Tầm nhìn 2010 (kế hoạch 5 năm 2006-2010) và Tầm nhìn 2025 (kế hoạch 5 năm 2011-2015) đã đưa ra một quỹ đạo mới về cơ bản cho doanh nghiệp.

Tầm nhìn mới và đội ngũ quản lý mới đã tạo ra sự năng động và lạc quan, hãng đã vượt qua các mục tiêu Tầm nhìn 2010 với hiệu suất tài chính cao và mở rộng thị trường đáng kể. Trong vòng vài năm, máy bay của EAL đã tăng 60% lên 41 máy bay thương mại, công suất hành khách hàng năm của nó đã tăng gấp đôi với 3,2 triệu hành khách và khối lượng hàng hóa tăng gấp 3 lần (EAL, 2004; Phụ lục). Sự tăng trưởng nhanh chóng đã truyền cảm hứng cho sự phát triển và cam kết lớn hơn và các mục tiêu đầy tham vọng hơn trong Tầm nhìn 2025¹. Trong vòng 5 năm, vào năm 2015, EAL đã trở thành hãng hàng không lớn nhất châu Phi. Năm 2018, nó đã vận chuyển hơn 12 triệu hành khách (tăng gấp 4 lần kể từ năm 2010) và nửa triệu tấn hàng hóa, và đã tăng thêm hơn 100 máy bay thế hệ mới (tăng gấp 3 lần kể từ năm 2010). Mạng lưới của hãng đã mở rộng tới 115 điểm đến quốc tế, bao gồm Los Angeles và Tokyo². Chỉ riêng các tuyến Trung Quốc

1. EAL (2010).

2. Xem EAL (2016, 1950-2018a và 1950-2018b). Tham khảo Phụ lục về xu hướng tăng trưởng và hiệu suất.

tại châu Phi dự kiến sẽ vận chuyển 1 triệu lượt khách trong năm 2018, biến EAL trở thành hãng hàng không lớn nhất châu Phi với Trung Quốc¹. EAL là doanh nghiệp hàng không chuyên nghiệp nhất ở châu Phi, trong khi các hãng hàng không châu Phi khác (bao gồm Ai Cập Air, Kenyan Airways và Nam Phi Airlines) đã phải vật lộn để tồn tại. Tiến bộ đã đạt được khi đổi mới với áp lực cạnh tranh mạnh mẽ từ các tàu sân bay vùng Vịnh và Trung Đông, vốn được hưởng nền kinh tế theo quy mô và các khoản trợ cấp trực tiếp và gián tiếp lớn. Cạnh tranh từ các hãng hàng không do nhà nước Trung Đông hỗ trợ vẫn là thách thức ghê gớm nhất của EAL. Cường độ cạnh tranh quốc tế, với sự sáp nhập và liên minh, yêu cầu bảo vệ môi trường (đối với cả ô nhiễm không khí và mặt đất), và các tiến bộ công nghệ gia tăng, khiến cho sự sống còn của các hãng hàng không ngày càng trở thành thách thức. Ngành công nghiệp sản xuất hàng không vũ trụ đã hợp nhất, biến Airbus và Boeing trở thành độc quyền của các nhà sản xuất máy bay thương mại.

Nói tóm lại, cường độ học tập của EAL và quyết tâm phát triển khả năng tiếp thu logic công nghệ đã cho phép hãng tồn tại trong thời kỳ khủng hoảng, tự tổ chức lại để phát triển và mở rộng, và hình thành một tầm nhìn đầy tham vọng và chiến lược bắt kịp.

11.4.2. Hiện đại hóa đội tàu và phát triển năng lực công nghệ

Quy mô và loại hình của một hãng hàng không định hình giá trị của hãng đối với khách hàng cũng như phạm vi và quy mô hoạt động của hãng. Với công nghệ điện tử hàng không và hàng không

1. Oqubay và Lin (sắp xuất bản).

vũ trụ tiên tiến, máy bay thương mại đã chứng kiến sự tiến bộ công nghệ nhanh chóng. EAL đã cam kết mở rộng và hiện đại hóa thiết bị của mình như là một phần của chiến lược nâng cấp và bắt kịp bằng cách giới thiệu máy bay mới nhất để đảm bảo lợi thế của người đi đầu tiên. EAL là hãng hàng không đầu tiên ở châu Phi đặt mua máy bay hiện đại nhất là máy bay Boeing Dreamliner B787 và máy bay thương mại tầm xa nhất là máy bay Boeing B777-200 LR. Sau cuộc tranh luận nội bộ kéo dài (và một quá trình đấu thầu mạnh mẽ), EAL đã quyết định đa dạng hóa thiết bị của mình với Airbus A350, máy bay mới nhất và thân thiện với môi trường nhất. Khả năng vận hành và kỹ thuật mà EAL tích lũy qua nhiều năm cho phép nó có được máy bay tiên tiến, giữ cho hãng ở vị trí tiên phong của công nghệ hàng không, với hàm ý là hình thành kỹ năng nâng cấp công nghệ và kết cấu hạ tầng cũng như nâng cao năng lực tổ chức.

Mặc dù A350 mang lại giá trị tiền mặt, nhưng việc mua lại đã ảnh hưởng đến hàng tồn kho, cơ sở bảo trì và khả năng lĩnh hội của EAL (trong đào tạo phi công và nhân viên kỹ thuật). Tất cả các thỏa thuận mua sắm của EAL bao gồm các thông số kỹ thuật và các gói phát triển năng lực công nghệ (như cơ sở đào tạo và nâng cấp kỹ năng). EAL ban đầu dự tính có được thêm 100 máy bay trong hơn 15 năm (đến năm 2030), mang lại lợi thế cho việc mua số lượng lớn. Khát vọng ban đầu của Tầm nhìn 2025 là tăng số lượng máy bay lên tới 120 chiếc năm 2025 (tăng 20%), sau đó được sửa đổi thành 200 (tăng 100%) vào năm 2025. Kể từ khi khả năng lĩnh hội hàng năm của EAL mới đạt được 12 máy bay vào năm 2018, việc nhân đôi số lượng trong vòng một thập kỷ dường như là hoàn toàn khả thi (Phụ lục).

Tuy nhiên, việc thực hiện chiến lược tăng trưởng và mở rộng không có nghĩa là suôn sẻ, do sự chậm trễ trong việc giao máy bay

mới (đặc biệt là Dreamliner) và các vấn đề kỹ thuật phổ biến trong phần giới thiệu của họ. Những thách thức lớn nhất đối với việc nâng cấp công nghệ nhanh chóng là chuẩn bị các phi công và kỹ thuật viên giỏi và quản lý sự tăng trưởng nhanh chóng để tránh làm giảm chất lượng dịch vụ. Quản lý tăng trưởng trở thành áp lực lớn, tăng cường nhu cầu học tập của tất cả các nhân viên từ phi hành đoàn, phi công và kỹ thuật viên đến lãnh đạo điều hành. Một thách thức lớn khác là kết cấu hạ tầng vật chất không đầy đủ đòi hỏi một nhà ga hành khách và nhà ga hàng hóa mới. Những cảng thẳng như vậy là không thể tránh khỏi trong quá trình tăng trưởng và nâng cấp phải cải thiện liên tục nếu không có nguy cơ bị tê liệt do khủng hoảng.

11.4.3. Cải thiện khả năng và quy trình tổ chức

Xây dựng năng lực công nghệ thường gắn liền với việc mua các thiết bị cứng (máy móc và thiết bị), và thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo với những phát minh mới đầy ấn tượng. Nhưng một quan điểm khác cho thấy xây dựng năng lực công nghệ là có được một loạt các khả năng, bao gồm khả năng tổ chức và cải tiến quy trình liên tục. Ví dụ, Schumpeter phân biệt các loại đổi mới sáng tạo, bao gồm sản phẩm mới, phương thức sản xuất mới, đầu vào mới, thị trường mới và phương pháp tổ chức kinh doanh mới¹. Ông phân biệt đổi mới sáng tạo là cải tiến liên tục và thay đổi gia tăng từ đổi mới sáng tạo triệt để và cách mạng công nghệ². Khả năng tổ chức và cải tiến quy trình liên tục được coi là trọng tâm trong Tầm nhìn 2025 của EAL vì những thách thức phát sinh từ việc tăng quy mô để tìm kiếm quy mô kinh tế.

1. Schumpeter (1942).

2. Fagerberg (2005); Fagerberg và Godinko (2005).

11.4.3.1. Cấu trúc và khả năng mới

Một cấu trúc tổ chức mới trở nên cần thiết khi EAL trải qua một sự thay đổi chiến lược từ hàng hàng không sang một tập đoàn hàng không hoàn toàn đa dạng (Tập đoàn Hàng không Ethiopia). Ban đầu, các dịch vụ và hoạt động khác nhau có cấu trúc gồm 7 đơn vị kinh doanh chiến lược, mỗi đơn vị hoạt động như một trung tâm độc lập: dịch vụ hành khách quốc tế, dịch vụ chuyển phát nhanh trong nước, dịch vụ hàng hóa, dịch vụ kỹ thuật (bảo trì, sửa chữa và đại tu), hàng không học viện, dịch vụ mặt đất, và dịch vụ ăn uống, khách sạn¹. Với sự phát triển, nâng cấp khả năng và đa dạng hóa các dịch vụ chiến lược, EAL cần một cấu trúc tích hợp hơn cho phép hoạch định chiến lược, mạch lạc, giám sát hiệu suất và trách nhiệm.

Cấu trúc mới đòi hỏi một sự thay đổi cơ bản ảnh hưởng đến tất cả các chức năng, bao gồm chiến lược của EAL đối với cổ phần vốn chủ sở hữu và trong việc cung cấp dịch vụ vận hành và quản lý cho các nhà mạng khác ở châu Phi. EAL đã mua 40% cổ phần vốn chủ sở hữu trong ASKY (AfricaSKY Airline)², bao gồm các dịch vụ quản

1. Các dịch vụ MRO của EAL được thành lập vào năm 1957 để cung cấp MRO cho máy bay, động cơ và các bộ phận của khách hàng bên thứ ba. Hiện tại, bộ phận MRO sử dụng hơn 1.800 nhân viên kỹ thuật và cơ sở của hãng được chứng nhận bởi các cơ quan quản lý quốc tế. Ngoài cơ sở bảo trì ở Addis Ababa, bộ phận MRO còn có 60 nhân viên bảo trì cao cấp và chất lượng cao tại 40 điểm đến ở châu Phi, châu Âu, Bắc Mỹ, Nam Mỹ, Trung Đông và Viễn Đông. Những nhân viên kỹ thuật này cung cấp dịch vụ bảo trì đường bay cho cả người vận chuyển ở Ethiopia và các hãng khác.

2. ASKY là một hãng hàng không hành khách tư nhân, được thành lập bởi các Chính phủ Tây Phi để hoạt động trên một số quốc gia Tây và Trung Phi, và có trụ sở tại Lomé, Togo. EAL là một cổ đông lớn trong ASKY và cung cấp các dịch vụ đào tạo, vận hành, tiếp thị và bảo trì theo hợp đồng quản lý.

lý, cho phép doanh nghiệp xây dựng một trung tâm Tây Phi. Tương tự như vậy, việc mua lại 49% cổ phần trong Air Malawi đã cho phép EAL tăng cường trung tâm phía Nam châu Phi. Hơn nữa, vào năm 2018, các hoạt động ở nước ngoài của EAL đã mở rộng với việc mua lại cổ phần của Guinea Airlines (49%), Chad Airlines (49%), Zambia Airways (45%) và hợp đồng quản lý với CEIBA Intercontinental ở Guinea xích đạo và Etiopian - Mozambique Airlines, một hãng hàng không nội địa mới ở Mozambique.

EAL cũng đã hợp tác với DHL Logistics (sở hữu 51% doanh nghiệp liên doanh), nhằm vượt ra ngoài các dịch vụ hàng không hành khách thông thường để trở thành nhà cung cấp dịch vụ hậu cần hàng đầu ở châu Phi. EAL đã khởi xướng một chương trình mới để phát triển và quản lý các sân bay châu Phi, bao gồm kiểm soát giao thông đường hàng không. Do đó, việc phát triển năng lực tổ chức tinh vi hơn, dựa trên kiến thức có được nhờ học tập, đã giúp EAL dẫn đầu một sáng kiến chiến lược mới, mở rộng dòng doanh thu, củng cố sự hiện diện và vị thế của hãng ở châu Phi¹.

11.4.3.2. Cải tiến và hiệu suất liên tục

Từ giữa năm 2000, EAL đã phát triển một số kế hoạch cải tiến quy trình nội bộ, theo đó nó đã tuân thủ một cách nhất quán. Trong đó có 3 kế hoạch nổi bật.

Đầu tiên, để đạt được sự cạnh tranh sắc, tăng cường và duy trì hồ sơ uy tín, an toàn của hãng hàng không, tăng sự chuyên nghiệp trong bảo dưỡng động cơ, kỹ thuật máy bay và khả năng lập kế hoạch; tăng cường bảo trì thành phần, đảm bảo chất lượng

1. Xem Arrow (1962); Cohen và Levinthal (1989).

và năng lực hệ thống quản lý môi trường; thực hiện chương trình Kiểm toán an toàn vận hành của Hiệp hội vận tải hàng không quốc tế; và thông qua Hệ thống quản lý an toàn của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế. EAL cũng số hóa các hoạt động của mình và trở thành một tổ chức “không giấy tờ”.

Thứ hai, để đảm bảo cải tiến liên tục, áp dụng cách tiếp cận kiểm tra so sánh, liên kết mạnh mẽ khả năng với hiệu suất. Mặc dù EAL trước đây đã so sánh hiệu suất của mình với các hãng hàng không hàng đầu châu Phi, hội đồng quản trị và ban giám đốc đã quyết định nâng cấp các tiêu chuẩn cơ bản để so sánh hiệu suất của họ với các hãng hàng không toàn cầu hàng đầu là Singapore Airlines, United, Lufthansa và Emirates. Điều này đã đẩy hiệu suất gần hơn với mức năng suất của ngành và có tác động lớn đến việc cải thiện hiệu suất liên tục của EAL.

Thứ ba, để phát triển khả năng thị trường mới, xây dựng phương châm Tầm nhìn 2025 của EAL, “Tinh thần mới của châu Phi”, là chiến lược tiếp thị chính của nó¹. Năm 2011, sau gần hai năm cố vấn của Lufthansa đã kích hoạt dịch vụ cải tiến, các quy trình và tiêu chuẩn an toàn, EAL trở thành thành viên của Star Alliance, một trong những liên minh lớn nhất và lâu đời nhất trên toàn cầu. Điều này hợp nhất EAL vào các thị trường toàn cầu rộng lớn hơn. Các sáng kiến mới để nâng cấp các dịch vụ của mình như Cloud 9 và Sheba Miles đã được đưa ra vào cuối những năm 2000.

1. Trong những năm qua, EAL đã điều chỉnh phương châm của mình để phù hợp với chiến lược hiện hành. Hàng bắt đầu với phương châm “Để làm bất kỳ điều gì một cách hài lòng nhất”, sau đó là “Mang châu Phi đến gần nhau và gần hơn với thế giới” để tái hiện sự thống trị của mình tại thị trường châu Phi.

11.4.4. Xây dựng năng lực kỹ thuật và hình thành kỹ năng

Với mục tiêu Tầm nhìn 2025 của EAL, tập trung vào phát triển kỹ năng, và sự xuất sắc về kỹ thuật truyền thống và sự tự tin, EAL đã phát triển các khả năng mới và củng cố khả năng tiếp cận. Ví dụ, học viện hàng không đã đầu tư vào các cơ sở tân tiến, bao gồm các thiết bị mô phỏng phù hợp với máy bay mới nhất, do đó mở rộng năng lực và nâng cấp lên cấp độ của các học viện hàng không toàn cầu hàng đầu khác. Tương tự, trường phi công đã mở các trung tâm ở các thành phố và cải thiện việc tiếp nhận, nâng cao chất lượng đào tạo phi công. Cả trường kỹ thuật EAL và trường phi hành đoàn cabin cũng đã được mở rộng, nâng cấp. Trường kỹ thuật hiện có thể đào tạo nhiều người hơn EAL có thể hấp thụ, tạo ra thặng dư cho thị trường.

Nhưng phát triển lãnh đạo điều hành ở các cấp độ khác nhau là một hạn chế lớn. Với sự phát triển liên tục của Tập đoàn EAL, việc quản lý nguồn nhân lực được nâng cấp sẽ rất cần thiết để thúc đẩy và duy trì lực lượng 15.000 lao động của doanh nghiệp. Các ưu tiên bao gồm một dự án nhà ở nhân viên, thanh toán dựa trên hiệu suất, đánh giá nhân viên và xây dựng mối quan hệ hữu ích giữa quản lý và công đoàn. Giữ chân nhân viên kỹ thuật cốt lõi là rất quan trọng đối với khả năng công nghệ và bộ nhớ tổ chức. Cho đến nay, doanh thu của phi công và chuyên gia công nghệ đã bị giới hạn ở mức 1%/năm, thấp hơn nhiều so với định mức của ngành.

Chuẩn bị cho một cơ sở sản xuất hàng không vũ trụ, một phần trong tầm nhìn của Chính phủ về Ethiopia khi trung tâm sản xuất hàng đầu của châu Phi đã hoàn tất. Với các nhà tích hợp hệ thống như Boeing và Airbus thống trị ngành sản xuất hàng không vũ trụ, thành công của sáng kiến của Ethiopia phụ thuộc vào khả năng

hợp tác chặt chẽ của EAL với các nhà sản xuất máy bay thương mại, nhà cung cấp linh kiện và nhà thầu phụ. EAL đã ký thỏa thuận ba bên với các nhà sản xuất phụ cùng với Boeing, Airbus và các nhà sản xuất khác vào năm 2018; đã nghiên cứu các trung tâm sản xuất hàng không vũ trụ hiện có, như ở Morocco và Singapore, để rút ra bài học và đảm bảo thành công của liên doanh mới. Biên giới mới này có tiềm năng lớn về sức lan tỏa công nghệ và mối liên kết với khả năng sản xuất trong nước. Một đặc điểm độc đáo của EAL và một bài học tiềm năng cho các nhà khai thác muộn khác là đầu tư vào các tổ chức cho phép hãng phát triển khả năng tiếp cận. Hãng đã đầu tư 500 triệu USD để nâng cấp kết cấu hạ tầng học viện và dịch vụ kỹ thuật hàng không; cùng 500 triệu USD khác cho kết cấu hạ tầng trung tâm¹.

11.5. Air Miles: Ý nghĩa đối với chính sách, khả năng công nghệ và bài học dành cho các quốc gia đi sau

11.5.1. Chính phủ và sự bắt kịp của EAL

Học tập công nghệ và bắt kịp trong ngành hàng không của Ethiopia sẽ là không thể nếu không có sự cam kết và hỗ trợ mạnh mẽ của Chính phủ. EAL được thành lập bởi nhà nước vào thời điểm mà không có doanh nghiệp tư nhân trong nước nào có công suất cần thiết và nó được nhà nước nuôi dưỡng như một công cụ chính sách công nghiệp lớn trong nhiều thập kỷ. Ngay từ đầu, EAL đã được Chính phủ xây dựng thành một doanh nghiệp dẫn đầu, nơi duy trì sự tự giác trong mối quan hệ với hàng hàng không với vai trò phát triển. Ngay cả trong giai đoạn 1975-2000, khi sự can thiệp

1. Nhà ga số 2, có chi phí gần 400 triệu USD, được khánh thành vào ngày 27 tháng 01 năm 2019. Nhà ga mới tăng sức chứa hành khách từ 12 triệu lên 22 triệu. Giai đoạn đầu tiên của tổ hợp khách sạn 5 sao cũng đã hoàn thành.

của Chính phủ đặt ra những thách thức lớn trong hoạt động, rõ ràng cuối cùng Chính phủ cũng không quan tâm đến việc điều ấy có gây nguy hiểm cho sự tồn tại của EAL, vốn luôn được coi là một doanh nghiệp nhà nước độc lập với sự độc lập của doanh nghiệp hay không.

Trong giai đoạn phát triển của EAL năm 2001, Chính phủ đã sử dụng hằng hàng không như một công cụ của chính sách công nghiệp và mang đến cơ hội tăng trưởng mới bằng cách thúc đẩy nó phục vụ ngành xuất khẩu¹. Ngành công nghiệp trồng hoa của Ethiopia bắt đầu phát triển sớm vào đầu những năm 2000, sẽ không mở rộng nếu không có đầu tư và dịch vụ của EAL. EAL cũng thúc đẩy du lịch đến tất cả các điểm đến của nó.

Bản thân EAL đã trở thành công cụ tạo thu nhập xuất khẩu lớn nhất cho Ethiopia, chiếm 4% GDP và đã trực tiếp hoặc gián tiếp tạo việc làm cho 50 nghìn người. Nó đã đạt được một mức độ cao về năng lực công nghệ trong nước trong một ngành công nghiệp thâm dụng công nghệ, và đóng vai trò như một hình mẫu cho cả các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân ở châu Phi.

Quyền sở hữu của Chính phủ đã mang lại sự ổn định, cơ hội tăng trưởng và khả năng theo đuổi chiến lược dài hạn hơn là khả năng sinh lợi ngắn hạn. Văn hóa doanh nghiệp và khả năng quản lý được phát triển trong quá trình phát triển ban đầu của EAL là công cụ tạo ra cảm giác độc lập và tự chủ. Điều quan trọng không kém là quyền tự chủ hoạt động được cung cấp bởi cấu trúc quản trị doanh nghiệp của EAL, bất chấp các trường hợp can thiệp bị cô lập nhưng có hại. Ví dụ, theo thông lệ theo chế độ kế tiếp, Bộ Tài chính phải trả tiền cho các dịch vụ EAL cho người đứng đầu nhà

1. Oqubay (2019b). Tham khảo Cheru, Cramer và Oqubay (2019).

nước hoặc thủ tướng, và ngay cả trong thời gian xảy ra xung đột, Chính phủ phải bồi thường cho hàng hàng không về các dịch vụ vận chuyển hàng hóa. Chính phủ không có khả năng trợ cấp EAL đã đưa ra kỷ luật cho EAL để đảm bảo trách nhiệm tài chính.

Trường hợp của EAL mâu thuẫn với sự hoang đường rằng chính sách công nghiệp nên được giới hạn ở lợi thế so sánh tiềm ẩn và lợi thế so sánh mới không thể được tạo ra trong các ngành công nghiệp có tính cạnh tranh cao. Nó cũng phản đối quan điểm cho rằng quyền sở hữu quyết định hiệu suất và sở hữu công cộng kém hơn quyền sở hữu tư nhân, EAL đã hoạt động tốt hơn đáng kể so với nhiều hàng hàng không thuộc sở hữu tư nhân. EAL đã chứng minh những lợi thế của định hướng chiến lược dài hạn thay vì định hướng ngắn hạn chiếm ưu thế trong thế giới doanh nghiệp Anglo-Saxon. Và nó đã chỉ ra rằng các chính sách công nghiệp không chỉ giới hạn trong lĩnh vực sản xuất, mà có thể bao gồm các lĩnh vực dịch vụ năng suất cao.

11.5.2. *Động lực của học tập công nghệ*

Câu chuyện của EAL cũng chứng minh rằng, học tập công nghệ không là vô nghĩa, nhưng được đan xen một cách hữu cơ với cuộc đấu tranh để tồn tại và phát triển. Bất chấp những căng thẳng vốn có, EAL đã phải phát triển khả năng lĩnh hội của riêng mình, phát triển mạnh với sự phát triển của doanh nghiệp và được định hình bởi tầm nhìn và lựa chọn chiến lược. Kinh nghiệm này thách thức ý tưởng rằng kiến thức và khả năng lĩnh hội trước đó là điều kiện tiên quyết để học tập và xây dựng năng lực công nghệ, đặc biệt là học tập công nghệ và bắt kịp bởi những quốc gia đi sau với khả năng lĩnh hội trong nước kém phát triển. Mở rộng nhanh chóng và khoáng cách trong việc đối phó với tăng trưởng đã gây áp lực cho

ban lãnh đạo và nhân viên của EAL tập trung vào phát triển nhanh chóng năng lực công nghệ. Tuy nhiên, sự tích lũy của EAL về khả năng công nghệ và sự phát triển ngày càng tăng về tương lai của hãng, đặc biệt là sau năm 2000, đã định hình tầm nhìn và chiến lược của hãng. Khả năng vượt quá các mục tiêu đề ra trong Tầm nhìn 2010 của EAL đã khuyến khích hãng áp dụng một quỹ đạo mới và tham vọng hơn trong Tầm nhìn 2025, từ đó thêm động lực để điều chỉnh lại các mục tiêu của doanh nghiệp. Mặc dù chiến lược và tầm nhìn dài hạn là rất cần thiết, việc xây dựng năng lực công nghệ cũng đòi hỏi phải đánh giá liên tục về môi trường bên ngoài, bên trong và khả năng đánh giá, điều chỉnh động lực chiến lược. Tầm nhìn và chiến lược không phải là tĩnh, và sự tương tác của chúng với khả năng công nghệ đi theo cả hai hướng.

Kinh nghiệm của EAL cho thấy, năng lực công nghệ được xây dựng ở cấp độ doanh nghiệp và khả năng của ngành được mở rộng nhờ sự hiện diện của các doanh nghiệp đối thủ cạnh tranh. Vì vậy, động lực bền vững là yếu tố quyết định nhất. Sự phát triển năng lực công nghệ và cường độ học tập trở nên quan trọng hơn do sự phát triển của hãng và trong trường hợp của EAL là do sự cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt trong ngành hàng không vào đầu thế kỷ XXI. Việc học không chỉ trở nên mãnh liệt hơn mà sự phức tạp của nó còn tăng lên khi cần có khả năng tổ chức mới để phát triển thị trường mới, đạt được sự cải tiến quy trình liên tục, phát triển các kỹ năng và phương tiện tinh vi, thiết lập cấu trúc và mô hình kinh doanh mới để đạt được các mốc hiệu suất mới. Kinh nghiệm EAL cũng cho thấy việc học tập bằng trải nghiệm làm không bị giới hạn trong việc bắt chước, nhưng cũng liên quan đến khả năng xây dựng thông qua cải tiến quy trình liên tục. Đối với EAL, học bằng cách thực hiện gia tăng các đổi

mới sáng tạo liên quan, gợi ý khả năng tạo ra các con đường để phát triển các ngành hoàn toàn mới.

Quan trọng đối với sự bắt kịp của EAL là sự phát triển đam mê và phối hợp giữa năng lực công nghệ và học tập năng động bằng cách thực hiện gia tăng sự đổi mới sáng tạo để đáp ứng với những thách thức và cơ hội mà họ phải đổi mới. Học tập và bắt kịp được tạo điều kiện bởi sự mới mẻ của một ngành công nghiệp như hàng không và do đó rất quan trọng với tầm nhìn hướng đến tương lai và là một cách tiếp cận lâu dài. Cường độ học tập được thúc đẩy bởi vĩ độ rất hẹp của hàng không vì hiệu suất kém, khi các tiêu chuẩn an toàn ở cấp độ cao nhất không có chỗ cho sự thất bại¹. Cường độ vốn của ngành làm quá trình vận hành hết công suất quan trọng và duy trì uy tín tín dụng là điều kiện tiên quyết để tồn tại và tăng trưởng. Cạnh tranh quốc tế khốc liệt không còn chỗ cho sự thiếu chính xác lại càng làm tăng thêm áp lực cho việc học.

11.6. Chuyến bay an toàn: Kết luận từ hành trình của hãng hàng không Ethiopia

Kinh nghiệm của EAL trình bày một ví dụ độc đáo về học tập ở cấp độ doanh nghiệp và bắt kịp trong một ngành công nghiệp được coi là xa lạ đối với một quốc gia đi sau đang vật lộn để đạt mức thu nhập trung bình. Mỗi liên hệ giữa kinh nghiệm của người Ethiopia với những quốc gia đi sau khác trong thế kỷ XXI chưa rõ ràng, điều đó còn tùy thuộc vào quốc gia cụ thể, cam kết của Chính phủ, phát triển thể chế và môi trường chính sách nội bộ và ngoại giao.

Tuy nhiên, đánh giá về những thăng trầm trong việc chuyển đổi EAL từ một hãng hàng không nội địa đơn giản thành một

1. Hirschman (1967).

ngành hàng không mang tính cạnh tranh quốc tế cho thấy các yếu tố quan trọng:

Đầu tiên, một quốc gia càng lạc hậu và khởi đầu càng muộn, thì phản ứng của nhà nước càng cần phải cấp thiết và quyết đoán đối với việc học tập công nghệ để xây dựng và bắt kịp khả năng. Điều này được củng cố bởi cả kinh nghiệm của EAL và bởi nghiên cứu thực nghiệm về việc bắt kịp của các quốc gia Đông Á.

Thứ hai, lịch sử kinh tế thế kỷ XX liên kết rõ ràng việc học với những trường hợp hiếm hoi bắt kịp. Như Amsden nhấn mạnh, “Mặc dù có sự khác biệt nhưng tất cả các nhà công nghiệp đi sau đều có sự công nghiệp hóa phổ biến trên cơ sở học tập, điều này đã tạo điều kiện cho họ hành động”¹. Học bằng cách trải nghiệm và thi đua nhằm cân bằng hoặc vượt qua người khác là rất quan trọng đối với công nghiệp hóa muộn, đặc biệt là trong giai đoạn đầu². Theo kinh nghiệm, cường độ, tốc độ và hướng học tập của EAL là những yếu tố chính quyết định việc học công nghệ, đặc biệt là học bằng cách trải nghiệm.

Thứ ba, đi theo con đường có sẵn và cuối cùng là tạo ra con đường mới là cần thiết để bắt kịp các lãnh đạo hoặc quốc gia hàng đầu³. Trong quá trình phức tạp này, học bằng cách trải nghiệm và thi đua cuối cùng phải kết hợp với đổi mới sáng tạo.

Thứ tư, bền vững là động lực chính và là nền tảng của học tập công nghệ, mặc dù học tập ở cấp ngành tạo ra sự bắt kịp của quốc

1. Amsden (1989: viii).

2. Trong khi “đổi mới sáng tạo thực sự và học bằng cách trải nghiệm” rất quan trọng để bắt kịp năng suất tổng thể, thì học bằng cách trải nghiệm “được cho là nguồn quan trọng nhất” trong các ngành trưởng thành (Solow, 1997: 33).

3. Lee (2013); Lee và Malerba (2018).

gia nói chung thông qua sự phát triển tích lũy của các hệ thống ngành và quốc gia¹. Theo kinh nghiệm của EAL, bắt kịp công nghệ có thể đạt được trong khi kinh tế đuổi kịp phía sau.

Thứ năm, đối với những quốc gia đi sau, nhập khẩu bí quyết và công nghệ là nguồn học tập công nghệ và xây dựng năng lực quan trọng². Họ có thể thông qua thương mại, dự án chìa khóa trao tay, hợp đồng quản lý, hợp tác kỹ thuật, quan hệ đối tác với các doanh nghiệp hàng đầu toàn cầu và bằng các cách khác. Giống như chuyển giao công nghệ là một nguồn học tập và bắt kịp quan trọng đối với các quốc gia đi sau vào thế kỷ XIX ở châu Âu lục địa, và bây giờ điều ấy lại dành cho các quốc gia đi sau vào thế kỷ thứ XX. Sự khác biệt chính là những quốc gia đi sau thế kỷ XX có nhiều lựa chọn về nguồn công nghệ mới, nhiều quốc gia mới nổi đang ở vào vị trí cung cấp cho họ. Tuy nhiên, liệu sự đa dạng của các nguồn có tác động khác nhau về mặt chất lượng đến tốc độ và hướng đi của những quốc gia đi sau học tập và bắt kịp hay không.

Nói chung, con đường phát triển công nghệ là duy nhất và đặc thù của mỗi quốc gia. Những quốc gia đi sau không thể đơn giản là sao chép hoặc mô phỏng chúng. Mặc dù kinh nghiệm của các doanh nghiệp hoặc quốc gia khác có thể cung cấp những bài học quý giá, việc học thành công nhất dựa trên việc thích nghi với đặc thù và bối cảnh của từng địa phương, từng đất nước: “bắt kịp không có nghĩa là chỉ nhân bản. Những gì thực sự đạt được bằng cách bắt kịp thành công đa dạng không ngừng theo những cách nhất định từ thực tiễn ở các quốc gia đóng vai trò là mô hình chuẩn. Trên thực tế, sự bắt kịp đa dạng này phản ánh

1. Lee và Malerba (2018); Oqubay (2015).

2. Xem Oqubay và Ohno (2019).

thực tế rằng, việc sao chép chính xác là gần như không thể” theo Lee và Malerba¹.

Nghiên cứu này đã xem xét con đường tiếp theo của EAL trong việc chuyển đổi từ một hàng hàng không nội địa đơn giản thành một ngành hàng không năng động và cạnh tranh quốc tế. Ba điểm chính có thể đóng vai trò là bài học cho các quốc gia đi sau khác:

Đầu tiên, TWA phục vụ với vai trò là một hình mẫu và là nguồn cảm hứng và kinh nghiệm. Sự lựa chọn của Chính phủ về một đối tác công nghệ và người đào tạo đáng tin cậy là một lựa chọn chiến lược quan trọng, ảnh hưởng đến cường độ học tập và chuyển giao kiến thức và định bí quyết, cũng như tốc độ và hướng bắt kịp². Học bằng cách trải nghiệm đóng vai trò chủ đạo trong học tập và bắt kịp công nghệ của EAL. Đầu tư vào trang thiết bị và kết cấu hạ tầng nâng cao năng lực làm nổi bật cường độ học tập của EAL và mở rộng khả năng “xác định, đồng hóa và khai thác” kiến thức từ môi trường³.

Thứ hai, cam kết mạnh mẽ của Chính phủ đối với “Ethiopia hóa” trong việc xây dựng một tàu sân bay mang tầm cỡ quốc gia hoàn toàn được điều hành bởi người Ethiopia đã giúp định hình quá trình học tập. Ngay từ ngày đầu, Chính phủ Ethiopia đã sẵn sàng thực hiện chiến lược này. Môi trường chính trị hỗ trợ của Mỹ và cam kết về sự xuất sắc của đối tác nước ngoài cũng mang lại hữu ích. Cuối cùng, sự cam kết và sẵn sàng học tập và quá trình thúc đẩy kết quả này chủ yếu quyết định cường độ học tập.

1. Xem Lee và Malerba (2018: 3).

2. Động lực của TWA không chỉ đơn giản là tiền mà còn là niềm tự hào trong việc giúp thiết lập một dịch vụ hàng không mới và chất lượng cao ở châu Phi, điều đó đã tạo ra vị thế toàn cầu của chính TWA.

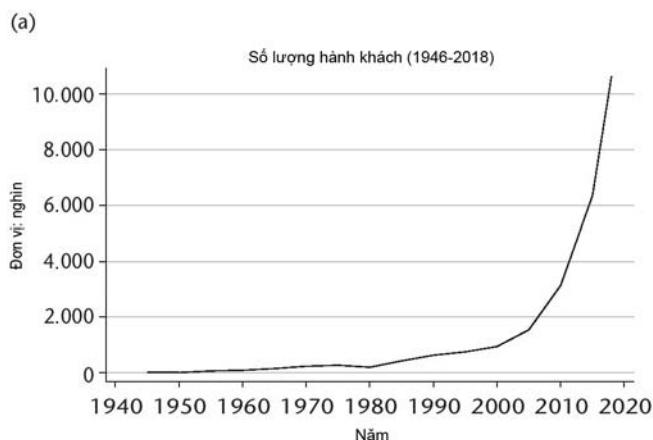
3. Xem Cohen và Levinthal (1989: 569).

Cuối cùng, quản lý khủng hoảng là rất quan trọng để gia tăng cường độ học tập. EAL đã phải tồn tại và mở rộng trong các tình huống khác nhau, và cường độ cạnh tranh của ngành hàng không với một vĩ độ hẹp cho hiệu suất kém mang lại sức kéo quan trọng.

Lời cảm ơn

Các tác giả cảm ơn Kenichi Ohno, Dirk Willem ti Veld, Christopher Cramer, Tewolde Gebremariam và Fantu Cheru vì những góp ý hữu ích. Cảm ơn đặc biệt đến Tewolde Gebremariam, Giám đốc điều hành Tập đoàn EAL. Chúng tôi rất biết ơn Henok Teferra, Girma Shiferaw, Wogayehu Terefe, Aniley Eshetu và Tigerist Tassew của EAL; trợ lý nghiên cứu của chúng tôi Yohannes Gebru và Meron Tilahun vì đã thu thập dữ liệu; và đến Deborah Mekonen và Binyam Arkebe vì những đóng góp để cải thiện nghiên cứu dự thảo và tiếp tục hỗ trợ chúng tôi.

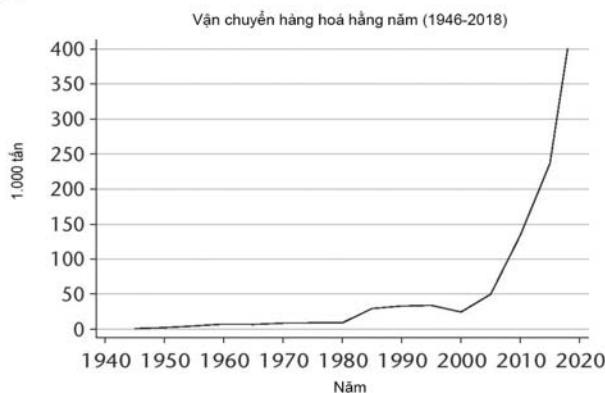
Phụ lục: Xu hướng tăng trưởng và hiệu suất (1946-2018)



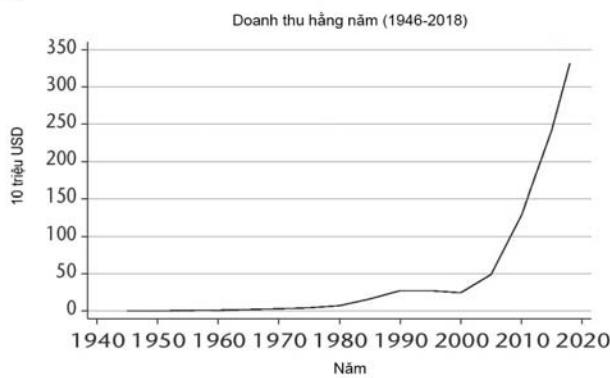
Hình 11A.1. Xu hướng tăng trưởng và hiệu suất của EAL (1946-2018)

Nguồn: Báo cáo thường niên của EAL (1946-2018)

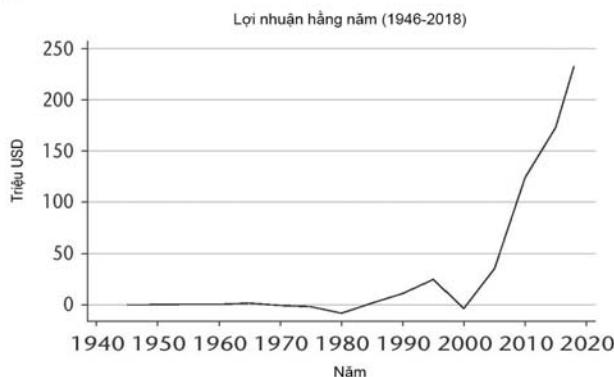
(b)



(c)

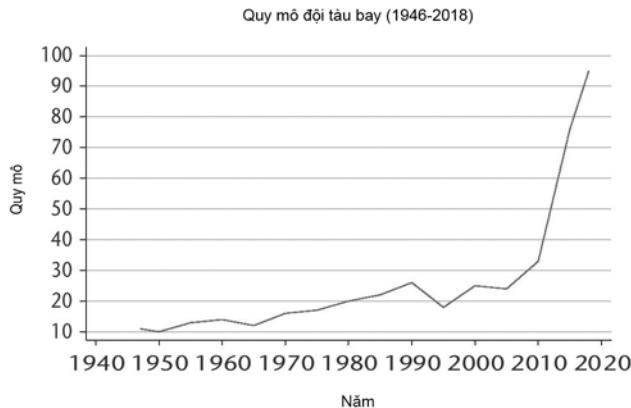


(d)

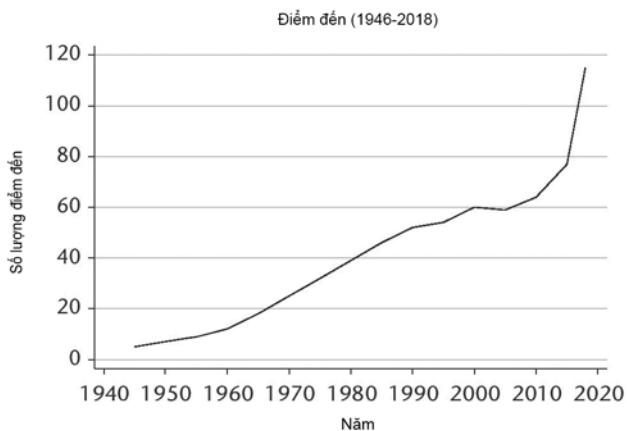


Hình 11A.1. Xu hướng tăng trưởng và hiệu suất của EAL (1946-2018) (tiếp theo)

(e)



(f)



Hình 11A.1. Xu hướng tăng trưởng và hiệu suất của EAL (1946-2018) (tiếp theo)

Tài liệu tham khảo

Airline Weekly (2018): 'Independent Worldwide Coverage.' No. 678, 2 July.

Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, Alice (2001): *The 'Rise of the Rest': Challenges to the West from the Late Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Arrow, Kenneth (1962): 'The Economic Implications of Learning by Doing', *Review of Economic Studies* 28: 155-73.

Bell, Martin (1984) “Learning” and the Accumulation of Industrial Technological Capacity in Developing Countries’, in M. Fransman and K. King (eds) *Technological Capability in the Third World*. London: Palgrave Macmillan, pp. 187-209.

Belobaba, Peter (2016): ‘Introduction and Overview’, in Peter Belobaba, Amedeo Odoni, and Cynthia Barnhart (eds) *A Global Airline Industry*, 2nd ed. West Sussex: Wiley, pp. 1-18.

Cheru, Fantu, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (eds) (2019): *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Christian Science Monitor (1988): ‘West Africa Tries to Make its State-owned Airlines Fly Right: Managing a Capitalist Success in Marxist Ethiopia.’ 22 November. Available at <http://www.csmonitor.com/1988/1122/ffair.html>.

Cohen, Wesley and Daniel Levinthal (1989): ‘Innovation and Learning: The Two Faces of R&D’, *Economic Journal* 99(September): 569-96.

Cohen, Wesley and Daniel Levinthal (1990): ‘Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation’, *Administrative Science Quarterly* 35(1), Special Issue: *Technology, Organizations, and Innovation*: 128-52.

Cohen, Stephen S. and J. Bradford DeLong (2016): *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

Cramer, Christopher, Arkebe Oqubay, and John Sender (forthcoming): *African Economic Development: Evidence, Theory, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

EAL (1950-2018): *Minutes of EAL Board of Directors*. Addis Ababa, unpublished. EAL (1958, 1959, 1964, 1967) Annual Report. Addis Ababa.

EAL (1971): *Annual Report*. Addis Ababa.

EAL (1988): ‘Bringing Africa Together: The History of an Airline.’ Addis Ababa.

EAL (2000-18) Annual performance reviews of EAL. Addis Ababa, unpublished.

EAL (2000-18) Minutes of EAL management team. Addis Ababa, unpublished.

EAL (2004) 'Vision 2010: ET's Growth Strategy.' Addis Ababa.

EAL (2010): 'Vision 2025 and Strategic Roadmap (Scaling up of ET's Growth Strategy).' Addis Ababa.

EAL (2016): Sixty years fleet data. Addis Ababa, Ethiopia, unpublished.

EAL (2018a) Factsheet. March, unpublished.

EAL (2018b): Interview with Ethiopian Aviation Group CEO Tewolde Gebremariam.

EAL (2018c): TWA-EAL agreements, unpublished.

Economist, The (1987): 'In Search of Excellence, the Hard Way', 31 December.

Economist, The (2018): 'Ethiopian Airlines Is Founding New African Flag Carriers'. Available at <https://amp.economist.com/gulliver/2018/09/11/ethiopian-airlines-is-founding-new-african-flag-carriers>.

Fagerberg, Jan (2005): 'Innovation: A Guide to the Literature', in Jan Fagerberg, David Mowery, and Richard Nelson (eds) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-26.

Fagerberg, Jan and Mael Godinho (2005) 'Innovation and Catching-up', in Jan Fagerberg, David Mowery, and Richard Nelson (eds) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 514-42.

Freeman, Christopher (1987): Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. London: Pinter Publishers.

Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hirschman, Albert (1958): *Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hirschman, Albert (1967): *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution.

Hobday, M. (2000): 'East versus Southeast Asian Innovation Systems: Comparing OEM and TNC-led Growth in Electronics', in Linsu Kim and

Richard Nelson (eds) *Technology, Learning and Innovation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 129-69.

Huo, Jingjing (2015): *How Nations Innovate: The Political Economy of Technological Innovation in Affluent Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Kim, Linsu (1997): *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Lall, Sanjaya (1992): 'Technological Capabilities and Industrialization', *World Development* 20(2): 165-86.

Lee, Keun (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-Creation and the Middle Income*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, Keun and Franco Malerba (2018): 'Economic Catch-up by Latecomers as an Evolutionary Process', in Richard Nelson (ed.) *Modern Evolutionary Economics: An Overview*. Cambridge: Cambridge University Press.

List, Friedrich (1856): *National System of Political Economy*. 4 vols. Memphis, TN: Lippincott.

Lundvall, Bengt-Åke (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.

Nelson, Richard (ed.) (1993): *National Innovation System: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe (2019a): 'Ethiopia: Learning from an Experiment', in Célestin Monga and Justin Yifu Lin (eds) *Oxford Handbook of Structural Transformation*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe (2019b): 'Industrial Policy and Late Industrialization in Ethiopia', in Fantu Cheru, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (eds) *Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe and Justin Yifu Lin (2019): *China-Africa and an Economic Trans-formation*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe and Justin Yifu Lin (forthcoming): *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe and Kenichi Ohno (2019): 'How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up', in Cheru Fantu, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (eds) *Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.

Skytrax (2018): 'The Best Airlines in Africa 2018' <https://www.worldairlineawards.com/best-airlines-2018-by-region/>.

Spencer, John (2006): *Ethiopia at Bay: A Personal Account of the Haile Selassie Years*. Hollywood, CA: Tsehai.

Solow, Robert (1997): *Learning from 'Learning by Doing': Lessons for Economic Growth*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

12.

HỌC TẬP ĐỂ BẮT KỊP Ở ĐÔNG NAM Á

Vũ Minh Khương và Kris Hartley

12.1. Giới thiệu

Một quốc gia đang phát triển sẽ có cả cơ hội và thách thức khi bắt tay vào phát triển kinh tế. Gerschenkron (1962) lập luận rằng các quốc gia đang phát triển có lợi thế khác biệt về sự lạc hậu, bao gồm cả cơ hội để có được công nghệ và thực tiễn tốt nhất đã được phát triển bởi các quốc gia phát triển. Tuy nhiên, Abramovitz (1994) cho rằng tiềm năng này chưa được thực hiện đầy đủ trên tất cả các quốc gia đang phát triển, một phần là do sự thay đổi cho phù hợp về công nghệ và khả năng xã hội. Hơn nữa, Quah (1993, 1996) cho rằng, phân phối thu nhập bình quân đầu người xuyên quốc gia đang hướng tới một lợi nhuận cao nhất, cho thấy sự hiện diện của những cản trở cơ cấu kéo dài để bắt kịp kinh tế. Khi tìm hiểu các yếu tố quyết định cấu trúc này, nhiều nghiên cứu cho rằng tăng trưởng năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) đóng vai trò thiết yếu (Aghion và Howitt, 2007; Baumol, 1986; Dowrick và Nguyen, 1989; Easterly và Levine, 2001; Fagerberg, 1987; Klenow và Rodriguez, 1997; Lee, 2013; Solow, 1957). Mặc dù điều này rất có ý nghĩa, TFP chỉ do tiến bộ công nghệ không phải là cơ sở vững chắc để thúc đẩy các nỗ lực bắt kịp, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển. Thật vậy, Lin (2009, 2011) nhấn mạnh tầm quan trọng

trong việc thúc đẩy nâng cấp thử nghiệm và bắt kịp kinh tế của chiến lược kinh tế tập trung vào việc nắm lấy lợi thế so sánh và tạo điều kiện thay đổi cơ cấu tài trợ theo cường độ vốn¹.

Nhận thức về các khung chính sách và cơ chế cho phép một quốc gia đang phát triển đạt được sự bắt kịp thông qua nỗ lực đa hướng không chỉ có ý nghĩa về mặt lý thuyết mà còn thực sự hữu ích. Chương này xem xét hiệu suất bắt kịp của các nước châu Á trong giai đoạn 1995-2015, với những hiểu biết sâu sắc về các yếu tố quyết định cơ bản và sự đóng góp của các nỗ lực học tập. Sự thành công của các quốc gia châu Á so với các quốc gia khác trên thế giới cho thấy tích lũy vốn và tăng trưởng TFP là những động lực quan trọng để bắt kịp và việc thiếu các nỗ lực chiến lược để khai thác các trình điều khiển này là một trở ngại đáng kể ở một số quốc gia.

Trong vấn đề đó, chương này giới thiệu khái niệm học tập quốc gia để bắt kịp, được coi là những nỗ lực liên ngành và chiến lược nhất quán để xác định con đường tiến tới bắt kịp kinh tế. Những nỗ lực để tìm hiểu mức độ tích lũy vốn cao và tăng trưởng TFP có thể được duy trì như thế nào, vì mục đích của nghiên cứu này, mục tiêu tối quan trọng trong học tập quốc gia. Khi các quốc gia đang phát triển có xu hướng có mức vốn cổ phần trên đầu người tương đối thấp, việc thúc đẩy bắt kịp bằng cách nhấn mạnh tích lũy vốn là một cách tiếp cận phòng thủ. Một ví dụ là Việt Nam, một trong những quốc gia châu Á thành công nhất trong việc tích lũy vốn để bắt kịp. Đóng vai trò quan trọng trong việc giúp Chính phủ đưa ra những lựa chọn chiến lược hợp lý, học tập quốc gia có

1. Ohno (2013) và Oqubay (2015), trong số những diễn giả khác cung cấp những hiểu biết có giá trị về vai trò của chính sách công nghiệp đối với sự phát triển thành công của một quốc gia đang phát triển.

thể bao gồm nhiều cách tiếp cận để xem xét lại các khái niệm cơ bản của phát triển kinh tế, như áp dụng nền kinh tế thị trường, định hướng lại khu vực tư nhân để nắm bắt các xu hướng như toàn cầu hóa, cách mạng công nghệ thông tin và truyền thông và tăng cường thu hút đầu tư thông qua kết cấu hạ tầng thuận lợi, hiệu quả pháp lý và lực lượng lao động nâng cao.

Đồng thời, những nỗ lực tụt hậu để thúc đẩy tăng trưởng TFP luôn là một trở ngại cho các quốc gia, ngược lại với các quốc gia đã thúc đẩy tích lũy vốn thành công; ví dụ là Việt Nam, Indonesia và Bangladesh. Các quốc gia này đã chia sẻ hai đặc điểm được phát hiện trong thời gian nghiên cứu: đóng góp của tăng trưởng TFP để thực hiện bắt kịp là tiêu cực và những nỗ lực cải thiện ba điều kiện có lợi cho tăng trưởng TFP (mua lại công nghệ, đổi mới sáng tạo và kiểm soát tham nhũng) là không cần thiết. Học tập quốc gia với trọng tâm là duy trì tăng trưởng TFP cùng với tích lũy vốn nhanh chóng đòi hỏi những nỗ lực mạnh mẽ để xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp.

Phần còn lại của chương này được kết cấu như sau. Phần đầu tiên kiểm tra các động lực toàn cầu của việc bắt kịp kinh tế trong giai đoạn năm 1995-2015, bao gồm 167 quốc gia. Một chỉ số hiệu suất bắt kịp (CUPI) được giới thiệu và phân tích các nguồn hiệu suất bắt kịp cho các nước châu Á cho thấy sự hiểu biết sâu sắc về tầm quan trọng của việc nghiên cứu quốc gia. Tiếp theo là kiểm tra sâu hơn về trường hợp của Việt Nam và so sánh với các nước ở châu Á, nêu bật các cách tiếp cận chiến lược để thúc đẩy tích lũy vốn và các yếu tố làm tăng trưởng TFP thấp. Đưa ra khái niệm học tập quốc gia để bắt kịp kinh tế và trình bày mô hình cho việc học tập quốc gia nhấn mạnh vào vai trò của Chính phủ. Phần cuối cùng tóm tắt các kết quả và kết luận với ý nghĩa rộng hơn cho nghiên cứu và thực tiễn.

12.2. Các nước châu Á và động lực toàn cầu của việc bắt kịp kinh tế

12.2.1. Chỉ số hiệu suất bắt kịp

Để đánh giá hiệu suất bắt kịp của quốc gia i trong khoảng thời gian T năm $[0, T]$, chỉ số hiệu suất bắt kịp (CUPI) được xây dựng và định nghĩa như sau:

$$CUPI_{0,T}^i = \ln \left[\frac{rel - y_T^i}{rel - y_0^i} \right] / T \quad (12.1)$$

trong đó $rel - y_t^i$ là thu nhập bình quân đầu người của quốc gia i trong năm t so với Mỹ¹:

$$rel - y_t^i = \frac{y_t^i}{y_t^{us}} \quad (12.2)$$

Lưu ý y_t^i và y_t^{us} lần lượt là thu nhập bình quân đầu người của quốc gia i và Mỹ trong năm t , đo lường theo PPP đôla với giá không đổi.

$CUPI_{0,T}^i > 0$ nếu quốc gia i bắt kịp ($rel - y_T^i > rel - y_0^i$)

$CUPI_{0,T}^i < 0$ nếu quốc gia i tụt lại phía sau ($rel - y_T^i < rel - y_0^i$)

$CUPI_{0,T}^i = 0$ nếu quốc gia i vừa không bắt kịp, vừa không tụt lại phía sau ($rel - y_T^i = rel - y_0^i$)

12.2.2. Dữ liệu và kết quả

Chúng tôi sử dụng bộ dữ liệu Các chỉ số phát triển của Ngân hàng Thế giới (WDI) để tính toán chỉ số hiệu suất bắt kịp trong khoảng thời gian 20 năm (1995-2015) cho tất cả các quốc gia có dữ liệu khả dụng về thu nhập bình quân đầu người (tính theo PPP đôla Mỹ theo giá cố định). Kết quả cho thấy trong số 167 quốc gia trong bộ dữ liệu, 114 quốc gia (68%) đã bắt kịp và 53 quốc gia (32%) bị tụt

1. Woo (2011) gọi mức thu nhập tương đối này là Chỉ số bắt kịp (CUI).

lại phía sau (chi tiết về chỉ số hiệu suất bắt kịp cho tất cả 167 quốc gia được cung cấp trong Phụ lục 12.1). Bảng 12.1 báo cáo kết quả cho 19 quốc gia châu Á.

Bảng 12.1. Hiệu suất bắt kịp của các quốc gia và vùng lãnh thổ ở châu Á, 1995-2015 (được sắp xếp theo điểm chỉ số hiệu suất bắt kịp theo thứ tự giảm dần)

Quốc gia, vùng lãnh thổ	Chỉ số hiệu suất bắt kịp (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
1. Myanmar	7,08	2,3	9,4
2. Trung Quốc	6,89	6,5	25,8
3. Campuchia	4,02	2,8	6,2
4. Lào	3,70	4,8	10,1
5. Ấn Độ	3,68	5,2	10,9
6. Việt Nam	3,66	5,2	10,8
7. Sri Lanka	3,04	11,4	21,0
8. Bangladesh	2,44	3,7	6,0
9. Hàn Quốc	2,14	42,6	65,2
10. Singapore	1,46	113,6	152,2
11. Malaysia	1,36	36,6	48,0
12. Philippines	1,36	10,0	13,2
13. Indonesia	1,29	15,2	19,7
14. Nepal	1,24	3,4	4,4
15. Hong Kong	1,07	82,0	101,4
16. Thái Lan	1,00	23,9	29,1
17. Pakistan	0,23	8,5	8,9
18. Nhật Bản	-0,67	82,1	71,9
19. Brunei	-2,27	219,8	139,7
Giá trị trung bình (M)	2,25	35,76	39,67
Độ lệch chuẩn (SD)	2,30	55,17	45,88
CV=SD/M	1,02	1,54	1,16

Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu WDI và APO.

Ba quan sát hiển thị từ Bảng 12.1. Đầu tiên, gần 90% các quốc gia và vùng lãnh thổ ở châu Á đang ở chế độ “bắt kịp”, so với chỉ 68% trên tất cả 167 quốc gia được nghiên cứu. Cụ thể, Trung Quốc và Ấn Độ, hai quốc gia đông dân nhất thế giới và cùng chiếm hơn một phần ba dân số thế giới là một trong 5 nước có những nhà lãnh đạo hàng đầu. Đây là bằng chứng về sự gia tăng chung của châu Á trong nền kinh tế toàn cầu. Thứ hai, hệ số biến thiên (CV) trên thu nhập bình quân đầu người của 19 quốc gia châu Á đã giảm từ 1,542 năm 1995 xuống 1,156 năm 2015. Đây là bằng chứng về xu hướng hội tụ giữa các quốc gia châu Á, mặc dù sự khác biệt về thu nhập bình quân đầu người vẫn còn lớn. Thứ ba, hầu hết các nước châu Á vẫn thấp hơn Mỹ về thu nhập bình quân đầu người, từ mức tương đối 2015 là 4,4 (Mỹ = 100) đối với Nepal, đến 152,2 đối với Singapore và chỉ bao gồm các mức khiêm tốn cho Ấn Độ (10,9) và Trung Quốc (25,8).

12.2.3. Bắt kịp về nguồn lực kinh tế

Trong số 19 quốc gia châu Á được kiểm tra trong Bảng 12.1, 17 quốc gia có dữ liệu có thể truy cập được về phân rã kế toán tăng trưởng do Tổ chức Năng suất châu Á (APO) biên soạn¹. Như đã trình bày trong Phụ lục 12.2, chỉ số hiệu suất bắt kịp cho mỗi quốc gia, vùng lãnh thổ có thể được phân tách thành ba nguồn: tăng cường vốn, tham gia lao động và tăng trưởng TFP. Mỗi nguồn này ghi lại mức độ hiệu quả của một quốc gia nhất định so với Mỹ trong suốt thời gian kiểm tra. Bảng 12.2 Báo cáo các nguồn chỉ số hiệu suất bắt kịp của 17 quốc gia, vùng lãnh thổ châu Á trong giai đoạn 1995-2015.

1. Bộ dữ liệu APO có sẵn trên mạng tại <http://www.apo-tokyo.org/wedo/measurement>.

**Bảng 12.2. Động lực CUPI của các quốc gia,
vùng lãnh thổ châu Á (1995-2015) (theo thứ tự giảm dần)**

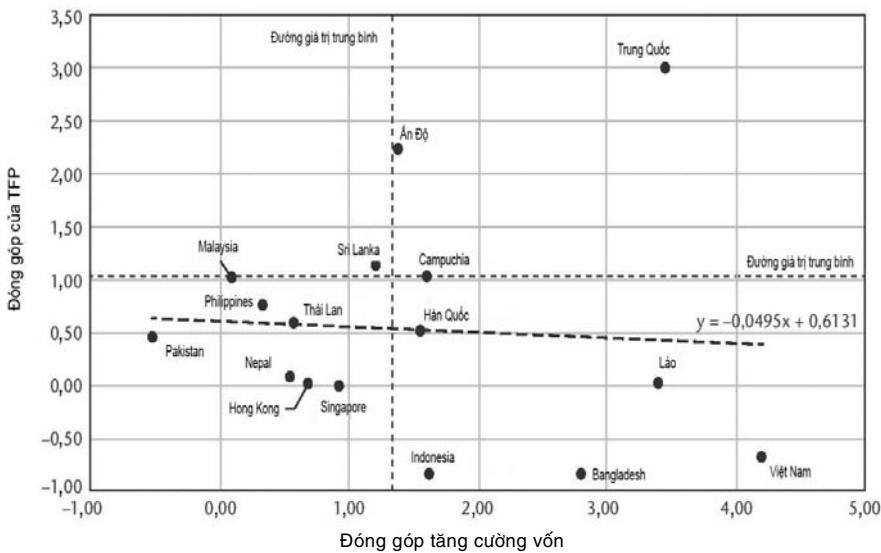
Quốc gia, vùng lãnh thổ	Chi số hiệu suất bắt kịp	Đóng góp vào CUPI					
		Tăng cường vốn	Tham gia lao động	Tăng trưởng TFP	Tăng cường vốn	Tham gia lao động	Tăng trưởng TFP
		Giá trị			Tỷ lệ (tổng = 100%)		
Trung Quốc	6,89	3,45	0,43	3,01	50,1%	6,2%	43,7%
Campuchia	4,02	1,60	1,38	1,04	39,8%	34,3%	25,9%
Lào	3,70	3,40	0,28	0,03	91,7%	7,5%	0,8%
Ấn Độ	3,68	1,37	0,07	2,24	37,3%	1,8%	60,8%
Việt Nam	3,66	4,20	0,13	-0,66	114,6%	3,5%	-18,1%
Sri Lanka	3,04	1,20	0,69	1,15	39,5%	22,7%	37,8%
Bangladesh	2,44	2,80	0,47	-0,82	114,5%	19,2%	-33,7%
Hàn Quốc	2,14	1,55	0,05	0,53	72,6%	2,5%	24,9%
Singapore	1,46	0,92	0,54	0,00	63,0%	36,7%	0,3%
Philippines	1,36	0,32	0,27	0,77	23,7%	19,8%	56,5%
Malaysia	1,36	0,08	0,26	1,02	6,1%	19,0%	74,9%
Indonesia	1,29	1,62	0,49	-0,83	125,9%	38,2%	-64,1%
Nepal	1,24	0,54	0,62	0,08	43,8%	49,7%	6,5%
Hong Kong	1,07	0,68	0,35	0,04	63,9%	32,6%	3,5%
Thái Lan	1,00	0,56	-0,15	0,59	56,3%	-15,5%	59,2%
Pakistan	0,23	-0,53	0,31	0,45	-225,4%	133,0%	192,4%
Nhật Bản	-0,67	-0,68	-0,19	0,21	102,4%	28,3%	-30,7%
Giá trị trung bình	1,46	1,20	0,31	0,45	56,3%	19,8%	24,9%

Nguồn: Theo tính toán của tác giả từ dữ liệu WDI và APO.

Một số quan sát từ Bảng 12.2. Đầu tiên, đối với hầu hết các quốc gia, cả ba thành phần đều tăng cường vốn, tham gia lao động và tăng trưởng TFP, đóng vai trò thúc đẩy hiệu suất bắt kịp. Điều này báo hiệu tầm quan trọng của cách tiếp cận toàn diện, thúc đẩy bắt kịp thông qua nhiều con đường. Thứ hai, tăng cường

vốn là động lực hàng đầu của hiệu suất bắt kịp đối với 10 trong số 17 quốc gia, vùng lãnh thổ đang được xem xét: Việt Nam, Trung Quốc, Lào, Bangladesh, Indonesia, Campuchia, Hàn Quốc, Sri Lanka, Singapore và Hong Kong. Điều này ngụ ý rằng việc thúc đẩy tăng cường vốn nên là ưu tiên hàng đầu trong việc phát triển chiến lược bắt kịp. Thứ ba, sự đóng góp của tăng trưởng TFP là đạt giá trị dương đối với 14 trong số 17 quốc gia, vùng lãnh thổ nhưng chỉ có ba quốc gia đạt giá trị âm: Việt Nam, Bangladesh và Indonesia, tất cả đều cho thấy hiệu quả bắt kịp cao chủ yếu do thâm hụt vốn. Các trường hợp của Việt Nam, Bangladesh và Indonesia xứng đáng được xem xét sâu hơn để hiểu những trở ngại đối với tăng trưởng TFP và nguy cơ sai lệch chính sách đối với việc tăng cường vốn.

Mỗi quan hệ giữa tăng cường vốn và tăng trưởng TFP (Hình 12.1) cho thấy sự không rõ ràng và không phù hợp về mặt thống kê, như được nắm bắt bởi phương trình $y = 0,0495x + 0,6131$ ($R^2=0$). Ba quốc gia trước đây cụ thể là Việt Nam, Bangladesh và Indonesia, nằm dưới đường xu hướng, cho thấy mức tăng trưởng TFP hoặc hiệu quả sử dụng đầu vào sản xuất của họ thấp hơn nhiều so với mức dự kiến. Điều này cho thấy rằng các quốc gia có thể đã phải đổi mới với những trở ngại đáng kể đối với các nỗ lực thúc đẩy TFP hoặc họ đã bỏ qua chiến lược này do sự thiên vị trong việc thúc đẩy tăng cường vốn. Trong số ba quốc gia này, Việt Nam nổi bật là trường hợp đáng chú ý nhất vì đây cũng là một trong những nước có thành tích bắt kịp hàng đầu và ghi nhận mức độ tăng cường vốn cao nhất trong số 17 quốc gia, vùng lãnh thổ được xem xét. Dưới đây chúng tôi xem xét trường hợp của Việt Nam chi tiết hơn để hiểu lý do tại sao nước này huy động thành công đầu tư vốn nhưng không đạt được sự tăng trưởng TFP có ý nghĩa trong suốt giai đoạn bắt kịp.



**Hình 12.1. Đóng góp cho hiệu suất bắt kịp:
Tăng trưởng TFP so với tăng cường vốn**

Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu APO (<http://www.apo-tokyo.org/wedo/measurement>).

12.3. Học tập bắt kịp kinh tế tại Việt Nam

Trong ba thập kỷ qua, các cải cách kinh tế do Việt Nam phát động vào tháng 12 năm 1986 đã tạo ra những thành tựu đáng kể trong việc chuyển đổi đất nước từ nền kinh tế kế hoạch hóa theo kiểu Xôviết sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam trong suốt thời kỳ cải cách này là một cách tiếp cận hỗn hợp rút ra từ ba mô hình phát triển: mô hình Trung Quốc, trong đó chủ động cải cách để hiện đại hóa quốc gia được kết hợp với việc áp dụng các nguyên tắc thị trường; mô hình châu Phi, trong đó các nhà viện trợ có ảnh hưởng lớn đến chương trình cải cách và nguồn vốn đầu tư của

đất nước; và mô hình Singapore, trong đó đất nước thu hút đầu tư từ các tập đoàn đa quốc gia (MNCs) như một động lực phát triển kinh tế. Đằng sau sự chuyển đổi kinh tế sâu sắc này là một nỗ lực học tập mạnh mẽ, đặc biệt là xem xét lại các khái niệm cơ bản của phát triển kinh tế và đưa ra các lựa chọn chiến lược. Các sáng kiến cụ thể bao gồm:

- Áp dụng các nguyên tắc kinh tế thị trường, nâng cao hiệu quả của các lực lượng thị trường, hợp pháp hóa và thúc đẩy khu vực tư nhân;
- Mở cửa nền kinh tế và thúc đẩy hội nhập toàn cầu;
- Tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp bằng cách ổn định các điều kiện chính trị và kinh tế vĩ mô;
- Ưu tiên đầu tư vào các dự án kết cấu hạ tầng quan trọng;
- Nắm bắt cuộc cách mạng công nghệ thông tin và truyền thông và thúc đẩy công nghệ thông tin và truyền thông để thúc đẩy tăng trưởng;
- Đầu tư vào phát triển nguồn nhân lực.

Ngoài những sáng kiến này, Việt Nam đặc biệt nhấn mạnh điểm chuẩn được coi là một công cụ để thúc đẩy việc học tập của quốc gia. Ở cấp quốc gia, Chính phủ đã sử dụng các bảng xếp hạng toàn cầu hàng năm như chỉ số thuận lợi kinh doanh (EDB) của Ngân hàng Thế giới và Báo cáo cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới để xác định các lĩnh vực cải thiện môi trường kinh doanh quốc gia. Ví dụ, Chính phủ đã ban hành một nghị định phác thảo các mục tiêu và chiến lược để trở thành một nhà lãnh đạo giữa các nước ASEAN trên bảng xếp hạng

Môi trường kinh doanh¹. Để đánh giá việc học tập ở cấp tỉnh, Chính phủ cũng đã dựa vào Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)², được biên soạn hàng năm kể từ năm 2005 bởi Phòng Thương mại Việt Nam (VCCI) và các chuyên gia của USAID. Báo cáo của PCI xếp hạng các tỉnh Việt Nam và các thành phố cấp tỉnh về khả năng cạnh tranh kinh tế. Bảng xếp hạng này đã chứng tỏ hiệu quả cao trong việc khuyến khích các tỉnh và thành phố, đặc biệt là những thành phố có hiệu suất thấp hơn, xem xét các chiến lược chính sách và cải thiện môi trường kinh doanh của họ.

Những nỗ lực của Việt Nam để phát triển và thực hiện các lựa chọn chiến lược hợp lý đã tạo ra kết quả có thể định lượng được. Như trong Bảng 12.3, Việt Nam thực hiện thuận lợi giữa các nước châu Á về các yếu tố trong đầu tư vốn, bao gồm môi trường kinh doanh (được xếp hạng bởi thuận lợi trong kinh doanh và ổn định chính trị), phát triển kết cấu hạ tầng (tiêu thụ điện bình quân đầu người và tăng trưởng sản xuất điện), nắm

1. Xếp hạng EDB dựa trên chỉ số tổng hợp được xây dựng từ 10 chỉ số phụ: thành lập doanh nghiệp; giấy phép xây dựng; tiêu thụ điện; đăng ký tài sản; vay vốn, bảo vệ lợi ích nhà đầu tư thiểu số, giao thương quốc tế, thực thi hợp đồng, xử lý khi mất khả năng thanh toán.

2. PCI là một chỉ số tổng hợp được xây dựng từ mười chỉ số phụ: Chi phí đầu vào (Chi phí thành lập doanh nghiệp); Tiếp cận đất đai và bảo đảm quyền sở hữu; Minh bạch và tiếp cận thông tin; Chi phí thời gian tuân thủ quy định; Phí không chính thức; Cạnh tranh bình đẳng (Môi trường cạnh tranh); Tính năng động của lãnh đạo tỉnh; Dịch vụ phát triển khu vực tư nhân; Đào tạo lao động; và Thiết chế pháp lý.

lấy cuộc cách mạng công nghệ thông tin truyền thông (sự thâm nhập và tốc độ kết nối Internet của Facebook) và hội nhập toàn cầu (tỷ lệ thương mại/GDP, tổng giá trị xuất khẩu, giá trị xuất khẩu bình quân đầu người và tỷ lệ vốn FDI theo % GDP). Đáng chú ý, Việt Nam vượt trội so với hầu hết các nước châu Á về mức tiêu thụ điện bình quân đầu người và tốc độ kết nối Internet, mặc dù nó tụt hậu so với hầu hết các quốc gia về mức thu nhập bình quân đầu người. Về phát triển nguồn nhân lực, Việt Nam được so sánh với các nước châu Á về chỉ số giáo dục năm 2015 và mạnh nhất trong việc cải thiện biện pháp này trong giai đoạn 1990-2015.

Bảng 12.3 cũng cung cấp thông tin giúp giải thích về việc kém hiệu quả của Việt Nam trong tăng trưởng TFP. Cả ba quốc gia có mức tăng trưởng TFP “thấp”, Việt Nam, Indonesia và Bangladesh đã chia sẻ ba đặc điểm: giá trị thấp hoặc thiếu khi thanh toán mua lại công nghệ, hiệu suất thấp về đổi mới sáng tạo và hiệu quả kiểm soát tham nhũng thấp (trong bảng xếp hạng toàn cầu). Việt Nam là quốc gia duy nhất thiếu dữ liệu thanh toán mua lại công nghệ hàng năm, mặc dù thông tin này có sẵn cho các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người thấp hơn như Bangladesh và Campuchia. Điều này cho thấy Việt Nam đã không ưu tiên chiến lược để giám sát các nỗ lực tiếp thu công nghệ, một phương tiện thiết yếu để thúc đẩy sự bắt kịp bằng cách thu hẹp khoảng cách kiến thức với các quốc gia dẫn đầu về công nghệ.

**Bảng 12.3. Các yếu tố 影响 cách nhanh chóng
năng lượng kinh tế Việt Nam và các nước châu Á lân cận**

	Viet Nam	Indonesia	Malaysia	Philippines	Thái Lan	Trung Quốc	Bangladesh
A- Trợ giúp họ thu nhập người							
1. Mối liên kết kinh doanh							
Thu nhập trong kinh doanh (theo xem xét toàn cầu), 2018	68	72	24	113	26	78	100
n nh chính trị (%), 2017	59,5	29,1	52,4	10,9	19,1	36,6	17,2
2. Phát triển kinh tế							
L ng tiêu thụ bình quân	1.465	774	4.384	707	2.477	3.844	804
u ng i (kWh), 2015							
S n xuất nông nghiệp, 1995-2015 CAGR (%)	12,3	7,0	6,1	4,6	4,1	9,2	6,1
3. i theo cách mạng ICT							
S ng i sử dụng Internet (% dân số), 2016	46,5	25,4	78,8	55,5	47,5	53,2	29,5
Gia nh p Facebook (% dân số), 2016	41,9	33,4	61,0	52,0	60,0	0,1	11,7
T c k t n i Internet, 2017:							
Trung bình (Mbps)	9,5	7,2	8,9	5,5	16,0	7,6	6,5
% v t quá 10 Mbps	37%	18%	32%	11%	72%	20%	19%

	Viet Nam	Indonesia	Malaysia	Philippines	Thái Lan	Trung Quốc	Bangladesh
4. Hình ảnh toàn cầu, 2017							
Thặng mứ/GDP (%)	200,3	39,5	135,9	70,6	121,6	37,8	40,6
Xuất khẩu năm 2017 (USD bn)	227,2	193,5	224,9	83,8	310,7	2.422,9	448,1
Mức xuất khẩu (USD/vn)	2.381	734	7.217	807	4.549	1.745	364
FDI/GDP (%)	6,3	2,7	3,1	3,0	1,7	1,13	1,5
5. Phát triển nhân lực							
Chỉ số giáo dục, 2015	0,62	0,62	0,70	0,64	0,64	0,63	0,54
Cải thiện chỉ số, 1990-2015	0,27	0,23	0,21	0,12	0,25	0,23	0,22
B- Ngành công nghiệp TFP							
Thanh toán tài sản và thu nhập (% GDP), 2016	n/a	0,18	0,58	0,26	0,94	0,23	0,25
Độ sáng tạo và phát triển công nghệ (2018)	72	68	30	67	51	24	31
Kết quả tham nhũng (% quan cãi), 2017	31,7	48,1	58,1	39,9	42,8	46,7	48,6

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (Điều tra phát triển kinh doanh năm 2018; Báo cáo thu nhập kinh doanh năm 2018; Báo cáo thu nhập kinh doanh năm 2017 (cho các quốc gia Internet); Cục thống kê; Liên hợp quốc (UNDP, 2015); Báo cáo kinh tế Internet Akamai năm 2017 (cho các quốc gia Internet); Cục thống kê (cho các quốc gia); Báo cáo cạnh tranh toàn cầu (cho các quốc gia).

12.4. Quốc gia học tập về bắt kịp: Một khuôn khổ cho hành động

12.4.1. Trọng tâm chiến lược

Chúng tôi thấy rằng, hiệu suất bắt kịp được thúc đẩy bởi ba yếu tố: tăng cường vốn, tham gia lao động và tăng trưởng TFP. Tiểu mục này tập trung vào tăng cường vốn và tăng trưởng TFP. Tạo điều kiện tăng cường vốn nên là mục tiêu tối quan trọng trong nỗ lực bắt kịp vì hai lý do. Thứ nhất, tăng cường vốn tạo ra một hướng cơ bản cho quá trình phát triển thông qua các nỗ lực thiết kế và thực thi chính sách đơn giản có thể tạo ra kết quả rõ ràng và hữu hình¹. Thứ hai, hầu hết các quốc gia đang phát triển đều có mức vốn cổ phần bình quân đầu người thấp so với Mỹ và triển vọng tăng trưởng của họ bị cản trở đáng kể do kết quả; tăng cường vốn tập trung cụ thể vào vấn đề này.

Nghiên cứu cho thấy, tăng cường vốn là một nguồn chính của tăng trưởng kinh tế và hiệu quả bắt kịp ở các quốc gia đang phát triển (Jorgenson, 1995; Kumar và Russell, 2002; Vu, 2013a, 2013b). Tuy nhiên, duy trì tốc độ tăng trưởng cao để tăng vốn, đòi hỏi tăng trưởng TFP mạnh mẽ, đặc biệt là khi một quốc gia đã đạt đến một mức độ lao động chứng khoán vốn nhất định (Hộp 12.1). Tăng trưởng TFP đã được phát hiện đóng vai trò chủ đạo trong việc thúc đẩy thành công sự bắt kịp dài hạn, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển. Do đó, học tập quốc gia để bắt kịp nên tập trung vào cả tăng cường vốn và tăng trưởng TFP. Các phần dưới đây nêu bật các đặc điểm chính của một quốc gia đang học để bắt kịp, tập trung vào các định hướng chiến lược cho phép một quốc gia thúc đẩy thành công tăng cường vốn và tăng trưởng TFP.

1. Hausmann, Pritchett, và Rodrik (2005) phân tích mô hình tăng tốc tăng trưởng của 110 quốc gia trong 36 năm (1957-1992), thấy rằng tăng tốc bền vững trong tăng trưởng kinh tế được khuyến khích bởi những cải cách lớn trong chính sách kinh tế. Ngoài ra, các tác giả cũng nhận thấy rằng, những cải cách tập trung vào sự ổn định kinh tế vĩ mô và tự do hóa thương mại có thể khuyến khích tăng trưởng và mang lại kết quả nhanh chóng.

Hộp 12.1. Tầm quan trọng của tăng năng suất đối với hiệu quả kinh tế trong dài hạn

GDP do một quốc gia tạo ra có thể được biểu thị bằng Hàm sản xuất Cobb-Douglas như sau:

$$Y = A \cdot K^\alpha \cdot (hL)^{1-\alpha} \quad (12.1)$$

trong đó Y, GDP là hàm của tổng năng suất các yếu tố A, đầu vào vốn K, số lượng công nhân L và chất lượng lao động h. Tham số α ($0 < \alpha < 1$) là lợi nhuận trên phần vốn.

Do đó, sản phẩm cận biên của vốn (MPK) có thể được biểu thị bằng công thức sau:

$$MPK = \frac{\partial Y}{\partial K} = A \cdot \alpha K^{\alpha-1} \cdot (hL)^{1-\alpha} = A \cdot \alpha \left(\frac{h}{K/L} \right)^{1-\alpha} \quad (12.2)$$

$$MPL = \frac{\partial Y}{\partial L} = A \cdot \alpha K^\alpha \cdot (h)^{1-\alpha} \cdot (1-\alpha) \cdot L^{-\alpha} = A \cdot \alpha \left[h \cdot \frac{K}{L} \right]^{1-\alpha} \quad (12.3)$$

Trong điều kiện cạnh tranh hoàn hảo, MPK bằng với tỷ suất sinh lợi gộp của vốn, trong khi MPL (sản phẩm cận biên của lao động) thể hiện tỷ giá thị trường cho tiền lương lao động. Tăng trưởng MPK sẽ tăng cường đầu tư trong khi tăng MPL làm tăng lương, cuối cùng là thúc đẩy sức lao động.

Biểu thức (12.2) chỉ ra rằng việc nâng cao năng suất A (qua tăng trưởng TFP) và vốn nhân lực h là những cách hiệu quả để tăng MPK, do đó dẫn đến vốn ngày càng sâu. Các chiến lược này càng trở nên cấp thiết khi ngày càng tăng K/L làm giảm MPK.

Biểu thức (12.3) ngũ ý rằng nâng cao năng suất A (qua tăng TFP), vốn nhân lực h và tăng vốn (K/L) là những đòn bẩy chính để tăng MPL, cuối cùng là thúc đẩy sự tham gia của người lao động.

12.4.2. Ba thành phần chính

Trong nghiên cứu quốc gia bắt kịp, đặc biệt là liên quan đến tăng cường vốn và tăng trưởng TFP, chính quyền trung ương và địa phương, các doanh nghiệp tư nhân và người lao động là ba tác nhân chính. Trong khi họ có những động lực cơ bản khác nhau cho những nỗ lực học tập tương ứng, những nỗ lực của họ có liên quan đến chiến lược. Tại trung tâm của nỗ lực học tập tổng thể là lĩnh vực kinh doanh. Là một thực thể tìm kiếm, mỗi người đưa ra quyết định của riêng mình về việc đầu tư bao nhiêu, mua công nghệ nào và cách thức đổi mới sáng tạo để nâng cao khả năng cạnh tranh. Động lực chính thúc đẩy người lao động học tập là cải thiện chất lượng cuộc sống cá nhân. Trong một môi trường hỗ trợ cho việc học tập như vậy, người lao động rất muốn cải thiện kỹ năng của họ để có vị trí cạnh tranh trong thị trường lao động. Những nỗ lực học tập này không chỉ tăng năng suất và việc làm của họ mà còn góp phần tăng khả năng lĩnh hội quốc gia và cải thiện hiệu quả trên toàn quốc, cuối cùng thúc đẩy tăng trưởng TFP. Lưu ý rằng phát triển vốn nhân lực, như được trình bày trong Hình 12.1, cải thiện năng suất cận biên của vốn (MPK) và do đó thúc đẩy tăng cường vốn. Chính phủ không chỉ chịu trách nhiệm đầu tư công và thực hiện một số dự án R&D nhất định mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy môi trường thuận lợi và cho phép các nền tảng hiệu quả cho tất cả các chủ thể và xã hội rộng lớn nhận ra tiềm năng đầy đủ của họ để bắt kịp. Tiếp theo chúng tôi xem xét vai trò của Chính phủ trong việc thúc đẩy các nỗ lực học tập quốc gia.

12.4.3. Vai trò của chính phủ trong việc thúc đẩy học tập quốc gia

Đầu tư, đẩy mạnh chuỗi giá trị, áp dụng công nghệ mới và chấp nhận rủi ro trong các dự án R&D là những quyết định quan trọng

được đưa ra bởi doanh nghiệp lớn. Các chính phủ có thể thúc đẩy các hoạt động đó bằng cách cải thiện cấu trúc lợi ích - chi phí và xây dựng kỳ vọng về nền kinh tế và hệ thống kinh tế thông qua phân tích và dữ liệu mạnh mẽ. Khi làm như vậy, chính phủ cần thể hiện tầm nhìn xa và tính quyết đoán trong hai lĩnh vực: (i) lựa chọn chiến lược và (ii) xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp.

12.4.3.1. Đưa ra lựa chọn chiến lược

Các lựa chọn chiến lược của chính phủ là rất cần thiết cho việc học tập của quốc gia vì họ thiết lập nền tảng mà tất cả các chủ thể đưa ra quyết định. Đưa ra lựa chọn chiến lược vượt xa quá trình suy luận đơn giản; nó bao gồm việc xem xét lại các giả định cơ bản về phát triển kinh tế, học tập kinh nghiệm một cách chu đáo và mạnh mẽ nắm bắt các xu hướng toàn cầu. Ví dụ về các lựa chọn chiến lược là áp dụng cải cách theo định hướng thị trường, nắm lấy hội nhập toàn cầu, đầu tư phát triển nguồn nhân lực, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, ưu tiên nâng cấp kết cấu hạ tầng và công nghiệp, và nắm bắt các cơ hội do cuộc cách mạng kỹ thuật số mang lại. Kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy việc đưa ra những lựa chọn chiến lược hợp lý có thể tác động tích cực đến con đường phát triển của một quốc gia và có thể tác động đáng kể đến quá trình tăng cường vốn. Đồng thời, nếu một quốc gia đưa ra các lựa chọn chiến lược kém, các tác động không mong muốn có thể xảy ra. Ví dụ, Venezuela đã áp dụng mô hình xã hội chủ nghĩa đặc biệt tích cực trong hai thập kỷ qua và hiện đang phải chịu một cuộc khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng¹.

1. Vu (2018) cho thấy xếp hạng toàn cầu của Venezuela về thu nhập bình quân đầu người đã giảm 33 vị trí trong giai đoạn 1990-2015, từ thứ 42 năm 1990 xuống thứ 75 năm 2017.

12.4.3.2. Xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp

Đưa ra lựa chọn chiến lược hợp lý cơ bản là tham gia vào một quỹ đạo tăng trưởng được bổ sung bởi đầu tư vốn mạnh mẽ và tạo việc làm, đặc biệt là đối với các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người tương đối thấp. Tuy nhiên, để đạt được tăng trưởng kinh tế chất lượng cao và bền vững đòi hỏi nỗ lực học tập để xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp. Sự tăng trưởng TFP (-) quan sát được ở Việt Nam, Indonesia và Bangladesh là gợi ý về những thách thức do nỗ lực học tập không cần thiết.

Xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp không chỉ hỗ trợ môi trường kinh doanh thân thiện mà còn giảm bớt sự méo mó của thị trường và dẫn đến các lựa chọn hiệu quả hơn như tạo ra giá trị trong tìm kiếm tiền thuê, hợp tác trong việc cắt giảm và trung thực về gian lận. Xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp cũng rất cần thiết để nâng cao chất lượng ra quyết định và hiệu quả phân bổ nguồn lực giữa các ngành.

Singapore là một ví dụ về cách các nỗ lực học tập mạnh mẽ có thể được áp dụng để xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp. Trong cuốn hồi ký *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000*, Lý Quang Diệu nhớ lại:

Khi chúng tôi bắt đầu vào năm 1959, chúng tôi biết rất ít kiến thức về cách lãnh đạo hoặc cách giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội... Chúng tôi học được cách dựa vào công việc và học nhanh chóng. Nếu có một công thức cho sự thành công của chúng tôi, đó là chúng tôi đã không ngừng nghiên cứu cách làm cho mọi thứ hoạt động hoặc làm thế nào để chúng hoạt động tốt hơn.

... Tôi gần như không bao giờ mắc lỗi tương tự hai lần và tôi đã cố gắng học tập từ những sai lầm mà người khác đã mắc phải. Tôi đã sớm phát hiện ra rằng, có một vài vấn đề phải đổi mới và

giải quyết trong Chính phủ mà các Chính phủ khác không gặp phải. Vì vậy, tôi đã thực hiện một thực tế về việc tìm ra một đất nước khác đã gặp phải vấn đề mà chúng tôi gặp phải, họ đã giải quyết nó như thế nào và họ đã thành công ra sao. Bất cứ khi nào để xây dựng một sân bay mới hoặc thay đổi phương pháp giảng dạy của chúng tôi, tôi sẽ cử một nhóm những người đến thăm và nghiên cứu những quốc gia đã làm tốt điều đó. Tôi thích dựa trên con đường mà các nước khác đã đi qua¹.

Goh Keng Swee, được coi là “kiến trúc sư chính” của nền kinh tế Singapore, đã nhấn mạnh rằng, khả năng học tập từ những đất nước khác là một yếu tố quan trọng trong thành công của quốc gia:

Không có cái gì mới dưới ánh mặt trời cho dù nó đang thiết lập một hệ thống tàu điện ngầm, một chương trình giáo dục tài năng, một lực lượng không quân, một cảng container hay bất cứ điều gì... Chúng tôi không cố gắng phát minh lại bánh xe; chúng tôi nghiên cứu cách người khác làm điều đó. Chúng ta học tập và thích nghi, không bắt chước mà không suy nghĩ².

Có bốn phương thức cho các nỗ lực học tập trong việc xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp³: tiếp thu các năng lực; điểm chuẩn; thử nghiệm; và cải tiến liên tục. Ví dụ về những nỗ lực này từ Singapore bao gồm học tập từ Công ty Shell Oil về các tiêu chí tuyển dụng Chính phủ (mua lại năng lực); kiểm tra các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu suất của đất nước trên bảng xếp hạng toàn cầu (điểm chuẩn), từ việc thuận lợi trong kinh doanh và khả năng cạnh tranh toàn cầu đến hiệu quả và đổi mới sáng tạo tại tòa án; cái gọi là các chương trình hộp cát tại Cơ quan Tiền tệ Singapore (MAS) tập trung vào việc thúc đẩy lĩnh vực Fintech (thử nghiệm); và việc áp dụng quản lý dựa

1. Lee (2000: 758-9).

2. ‘Dr. Goh’s Recipe for our Success’, *Strait Times*, 7 tháng 8 năm 1984.

3. Yeung và cộng sự (1999) cung cấp một cuộc thảo luận phong phú về khả năng học tập.

trên hiệu suất giữa các cơ quan và tổ chức Chính phủ (cải tiến liên tục).

12.4.4. Khả năng học tập quốc gia

Cohen và Levinthal (1990: 128) đưa ra khái niệm về khả năng hấp thụ ở cấp độ lớn, định nghĩa nó là “khả năng nhận ra giá trị của thông tin mới, bên ngoài, đồng hóa nó và áp dụng nó vào mục đích thương mại”. Khái niệm này có thể được mở rộng để nắm bắt khả năng nghiên cứu của một quốc gia trong nỗ lực bắt kịp kinh tế. Khả năng học tập quốc gia (NLC) có thể được thể hiện trong công thức toán học đơn giản sau:

$$\text{NLC} = \frac{P * V * A * E}{S + C} \quad (12.3)$$

trong đó các thành phần trong tử số là các trình điều khiển và các thành phần trong mẫu số là những trở ngại. Chúng được xây dựng như sau:

- P là áp lực buộc một quốc gia phải học cách bắt kịp kinh tế. Các yếu tố tiềm ẩn bao gồm các mối đe dọa an ninh, thiếu tài nguyên thiên nhiên và bắt kịp thành công ở các quốc gia láng giềng hoặc ngang hàng, trong số nhiều quốc gia khác. Những yếu tố này đã được tìm thấy để thúc đẩy các nỗ lực học tập mạnh mẽ ở Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore (Doner và cộng sự, 2005).

- V là tầm nhìn lãnh đạo, điều này phụ thuộc nhiều vào chất lượng của các nhà lãnh đạo hàng đầu của đất nước. Bài học từ những thất bại trong lịch sử có thể là một lực lượng mạnh mẽ định hình tầm nhìn lãnh đạo của tương lai. Trung Quốc và Việt Nam có một tầm nhìn dễ chấp nhận hơn đối với các nguyên tắc thị trường và hội nhập toàn cầu so với các quốc gia có vị trí tương tự (trước

đây đã đóng cửa); điều này có thể là do một phần các quốc gia có kinh nghiệm tốn kém với nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và sự cõi lập kinh tế.

- *A* là khả năng linh hôi tổng hợp của các tổ chức Chính phủ và doanh nghiệp lớn cho việc áp dụng các chiến lược và cải cách mới. Tiến bộ trong việc đo lường thành phần này không chỉ phụ thuộc vào nỗ lực học tập của các doanh nghiệp và cá nhân mà còn cả nỗ lực của Chính phủ để xây dựng các thể chế hiệu suất cao và khả năng phối hợp¹.

- *E* đại diện cho các điều kiện thuận lợi cho việc học tập quốc gia. Các yếu tố cơ bản bao gồm toàn cầu hóa, cuộc cách mạng ICT, các liên minh chiến lược, hỗ trợ phát triển và động lực tăng trưởng khu vực, trong số những thứ khác. FDI cũng là một yếu tố hỗ trợ tiềm năng mạnh mẽ, đặc biệt là trong nỗ lực gặt hái những lợi ích từ hiệu ứng lan tỏa.

- *S* đại diện cho các yếu tố duy trì tình trạng trong hoạch định chính sách, bao gồm các quy định lỗi thời, thói quen quan liêu cũ và quyền lợi được giao. Học tập quốc gia nên tìm cách giảm thiểu các yếu tố này như là một phần của cải cách hiện đại hóa rộng lớn hơn. Ví dụ: sáng kiến của Ấn Độ “Make in India” đã nỗ lực thay đổi văn hóa quan liêu, tránh xa cách tiếp cận ABCD² (tránh, bỏ qua,

1. Ví dụ, nền tảng chia sẻ thực tiễn năng suất tại Singapore đã tạo ra một nền tảng để thúc đẩy năng suất bằng cách thúc đẩy việc chia sẻ các hoạt động kinh doanh tốt nhất với các doanh nghiệp nhỏ. Các nhà lãnh đạo doanh nghiệp đã được mời hợp tác với Hội đồng Năng suất quốc gia để phát triển các tài liệu ngoại khóa và đào tạo dựa trên kinh nghiệm và thực tiễn tốt nhất trong ba lĩnh vực trọng tâm: dịch vụ khách hàng (Hàng hàng không Singapore); kỹ thuật công nghiệp (Philips Singapore); và các chương trình đào tạo tại chỗ (OJT) (Công cụ Seiko).

2. ABCD: Avoid; By-pass; Confuse; Delay.

nhầm lẫn và trì hoãn) và hướng tới phương pháp ROAD¹ (trách nhiệm, quyền sở hữu, trách nhiệm giải trình và tính quyết đoán)².

- C đại diện cho những thách thức liên quan đến chi phí học tập quốc gia, bao gồm tính phổ biến của tham nhũng, thiếu minh bạch và không có các cơ chế hiệu quả để phổ biến kiến thức.

Biểu thức (12.3) cho thấy rằng một quốc gia có thể tăng cường khả năng học tập quốc gia thông qua khuôn khổ tiên tiến tập trung vào các yếu tố cụ thể. Ví dụ, một nhóm lãnh đạo mới đề xuất một tầm nhìn mới về phát triển với cam kết theo đuổi bắt kịp không chỉ thúc đẩy cải cách (V) và thiết lập ý thức cấp bách (P) mà còn làm giảm sự thiên vị của tình trạng (S) và thực tiễn tham nhũng (C).

12.5. Kết luận

Hiệu suất cao của nhiều nước châu Á trong việc theo đuổi kinh tế bắt kịp cơ hội kiểm tra các nỗ lực chính sách chiến lược và tác động của chúng đối với các động lực tăng trưởng truyền thống. Tích lũy vốn và tăng trưởng TFP được thể hiện trong các tài liệu là những yếu tố góp phần, nhưng không thể hiện được tiềm năng chuyển đổi đầy đủ của chúng trong trường hợp không có tầm nhìn chính sách chiến lược. Chương này đã lập luận rằng học tập quốc gia, tức là nỗ lực nhất quán và chiến lược giữa tất cả các lĩnh vực để xác định con đường bắt kịp kinh tế, là một cam kết quan trọng đối với các quốc gia đang phát triển thiếu mức vốn cổ phần bình quân đầu người mà các quốc gia đang phát triển yêu thích. Trong chương này, kiểm tra các trường hợp tụt lại phía sau về tích lũy vốn và tăng trưởng TFP, học tập quốc gia được cho là mối liên kết còn thiếu giữa các nỗ lực chính sách tích cực. Học tập quốc gia là

1. ROAD: Responsibility, Ownership, Accountability, Decisiveness.

2. Nghiên cứu điển hình, *Make in India: The Operating and Marketing Challenge*, của Gaganpreet Singh và Simarpreet Singh, Ivey Publishing, 2014.

một bước quan trọng trong việc giúp các Chính phủ suy nghĩ lại cách tiếp cận cơ bản đối với sự phát triển kinh tế, bao gồm việc áp dụng các hệ thống thị trường và tạo điều kiện cho một khu vực tư nhân sôi động.

Chương này đã lập luận rằng học tập quốc gia được rút ra từ các bài học tình huống toàn cầu và tập trung vào việc tạo ra hiệu suất bền vững trong tích lũy vốn và tăng trưởng TFP. Xu hướng ủng hộ tăng vốn trong khi xem xét thúc đẩy tăng trưởng TFP là một cảm bẫy phổ biến trong các nỗ lực bắt kịp kinh tế. Những nỗ lực này, bao gồm cả những nỗ lực được hệ thống hóa bởi khung thông tin khả năng học tập quốc gia, không chỉ tập trung vào đầu tư vốn mà còn tập trung vào công nghệ và các yếu tố khác làm cơ sở cho TFP. Trường hợp của Việt Nam là một ví dụ đáng chú ý. Đất nước này đã xuất sắc trong số các nước lân cận ở châu Á về sự đóng góp của tăng cường vốn vào tăng trưởng kinh tế trong khi Việt Nam là một trong ba nước yếu nhất về tăng trưởng TFP.

Về ý nghĩa chính sách cụ thể, công thức toán học được trình bày ở trên cho thấy khả năng học tập quốc gia cung cấp hướng dẫn cụ thể cách thức bắt kịp, bao gồm các yếu tố cần nhấn mạnh (tầm nhìn lãnh đạo, năng lực cải cách và điều kiện cho việc học tập quốc gia) và giảm thiểu (sai lệch hiện trạng và chi phí gắn liền với học tập quốc gia). Nhìn rộng hơn, các nỗ lực bắt kịp không được quá quan tâm đến các mục tiêu hiệu suất đối với các biện pháp cụ thể mà thay vào đó phải giải quyết cải cách và tăng trưởng kinh tế như một quá trình mang tính hệ thống trong đó các yếu tố của toàn bộ các tổ chức, hành vi của khu vực tư nhân, chương trình viện trợ, hợp tác liên ngành và những vấn đề khác, về cơ bản là phụ thuộc và củng cố lẫn nhau. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận lãnh đạo nhấn mạnh đến việc xem xét lại và ưu tiên các con đường chưa được khai thác cho tăng trưởng kinh tế.

Các yếu tố tài nguyên của một quốc gia và các nền tảng kinh tế nội sinh khác sẽ quyết định liệu nó có cạnh tranh trong nền kinh tế toàn

cầu hay không, nhưng mức độ mà quốc gia cạnh tranh phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác bao gồm tầm nhìn chính sách chiến lược, hiệu quả thể chế, khả năng điều phối, và học tập quốc gia. Có nhiều sắc thái khác nhau trong cách thức các yếu tố này được đo lường và tận dụng, và chương này đã phân tích rõ sắc thái đó theo cách tạo ra những hàm ý có thể hành động. Như một minh họa, chương này đã trình bày về Việt Nam như một trường hợp thành công trong việc thúc đẩy sự lựa chọn chiến lược hợp lý thành hiệu quả bắt kịp, bao gồm việc áp dụng các nguyên tắc thị trường để thúc đẩy một khu vực tư nhân phát triển và đầu tư vào năng lực phát triển kết cấu hạ tầng và lực lượng lao động. Các quốc gia như Việt Nam và các quốc gia khác trên khắp châu Á là những ví dụ mang tính định hướng về những thách thức và cơ hội phát triển, và thể hiện cách học tập của quốc gia là rất quan trọng để thúc đẩy các mục tiêu phát triển rộng lớn hơn.

Phụ lục 12.1. Hiệu suất bắt kịp của 167 quốc gia, vùng lãnh thổ (sắp xếp theo thứ tự CUPI giảm dần)

Quốc gia, vùng lãnh thổ	CUPI (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
1. Equatorial Guinea	13,48	4,9	72,6
2. Bosnia and Herzegovina	7,16	4,6	19,2
3. Myanmar	7,08	2,3	9,4
4. Trung Quốc	6,89	6,5	25,8
5. Azerbaijan	6,63	8,4	31,7
6. Georgia	5,39	5,8	17,1
7. Armenia	5,02	5,5	15,0
8. Turkmenistan	4,61	11,7	29,5
9. Liberia	4,34	0,6	1,5
10. Belarus	4,31	13,4	31,6
11. Mozambique	4,09	0,9	2,1
12. Campuchia	4,02	2,8	6,2
13. Lithuania	3,85	23,7	51,2
14. Kazakhstan	3,77	21,0	44,6
15. Lào	3,70	4,8	10,1
16. Latvia	3,69	21,0	43,8

Quốc gia, vùng lãnh thổ	CUPI (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
17. Ấn Độ	3,68	5,2	10,9
18. Việt Nam	3,66	5,2	10,8
19. Mongolia	3,53	10,8	21,8
20. Bhutan	3,49	7,4	14,9
21. Albania	3,46	10,5	20,9
22. Ethiopia	3,44	1,5	2,9
23. Uzbekistan	3,23	5,7	10,8
24. Cabo Verde	3,22	6,1	11,7
25. Rwanda	3,11	1,7	3,1
26. Sri Lanka	3,04	11,4	21,0
27. Trinidad and Tobago	3,03	32,4	59,4
28. Estonia	2,95	28,8	51,9
29. Cuba	2,68	23,3	39,9
30. Ireland	2,66	68,4	116,5
31. Panama	2,65	23,3	39,6
32. Ba Lan	2,59	28,6	48,0
33. Iraq	2,51	16,6	27,4
34. Bangladesh	2,44	3,7	6,0
35. Dominican Republic	2,41	15,7	25,4
36. Sudan	2,37	4,9	7,8
37. Slovakia	2,37	33,4	53,6
38. Angola	2,35	8,2	13,2
39. Mauritius	2,34	22,4	35,8
40. Tajikistan	2,27	3,2	5,0
41. Nigeria	2,16	6,9	10,7
42. Hàn Quốc	2,14	42,6	65,2
43. Bulgaria	2,05	21,4	32,3
44. Chad	1,93	2,6	3,9
45. Romania	1,87	26,7	38,9
46. Ghana	1,80	5,2	7,5
47. Kyrgyzstan	1,77	4,3	6,1
48. Peru	1,74	15,8	22,3
49. Morocco	1,73	9,9	14,0
50. Russian Federation	1,72	32,5	45,8
51. Uganda	1,65	2,4	3,3
52. Tanzania	1,58	3,5	4,8
53. Moldova	1,55	6,6	9,0
54. Zambia	1,49	5,1	6,8
55. Serbia	1,48	18,7	25,2
56. Singapore	1,46	113,6	152,2
57. Burkina Faso	1,45	2,3	3,0

Quốc gia, vùng lãnh thổ	CUPI (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
58. Tunisia	1,37	15,5	20,4
59. Malaysia	1,36	36,6	48,0
60. Philippines	1,36	10,0	13,2
61. Uruguay	1,31	29,2	37,9
62. Guyana	1,29	10,4	13,4
63. Indonesia	1,29	15,2	19,7
64. Nepal	1,24	3,4	4,4
65. Chile	1,24	32,9	42,1
66. Lesotho	1,22	4,1	5,3
67. Grenada	1,19	19,1	24,2
68. Seychelles	1,18	38,2	48,4
69. Botswana	1,14	22,5	28,2
70. Namibia	1,08	14,9	18,6
71. Hong Kong	1,07	82,0	101,4
72. Malta	1,06	50,2	62,1
73. Nicaragua	1,05	7,5	9,3
74. Thổ Nhĩ Kỳ	1,04	30,0	36,9
75. Macedonia	1,03	19,7	24,2
76. Croatia	1,02	32,0	39,2
77. Costa Rica	1,01	22,7	27,8
78. Suriname	1,00	24,4	29,8
79. Thái Lan	1,00	23,9	29,1
80. Hungary	0,99	38,6	47,1
81. Ai Cập	0,89	16,3	19,4
82. Bolivia	0,88	10,4	12,4
83. Czech Republic	0,85	48,7	57,6
84. St. Vincent & Grenadines	0,85	16,8	19,9
85. Slovenia	0,84	46,7	55,2
86. Colombia	0,71	21,4	24,6
87. Iceland	0,65	71,2	81,0
88. Samoa	0,62	9,3	10,6
89. Luxembourg	0,62	157,4	178,2
90. Algeria	0,53	23,5	26,2
91. Ukraine	0,49	12,8	14,1
92. Thụy Điển	0,46	78,7	86,3
93. Mali	0,45	3,3	3,6
94. Australia	0,37	76,9	82,8
95. Honduras	0,35	8,5	9,1
96. Saudi Arabia	0,32	89,5	95,4
97. Swaziland	0,29	14,6	15,4
98. Phần Lan	0,28	69,9	74,0

Quốc gia, vùng lãnh thổ	CUPI (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
99. Dominica	0,28	18,3	19,4
100. El Salvador	0,27	14,6	15,4
101. Israel	0,26	57,6	60,7
102. Jordan	0,25	18,5	19,4
103. Pakistan	0,23	8,5	8,9
104. Ecuador	0,22	19,6	20,4
105. Fiji	0,21	15,9	16,6
106. Djibouti	0,19	6,0	6,2
107. Sierra Leone	0,18	2,7	2,8
108. Argentina	0,15	35,2	36,2
109. Tuvalu	0,14	6,8	7,0
110. New Zealand	0,11	65,3	66,7
111. Nam Phi	0,06	23,2	23,5
112. Vương quốc Anh	0,04	72,5	73,1
113. Malawi	0,03	2,1	2,1
114. Cameroon	0,01	5,5	5,6
115. Canada	0,00	81,6	81,6
116. Hà Lan	-0,01	88,1	88,0
117. Kenya	-0,07	5,6	5,5
118. Brazil	-0,07	28,0	27,6
119. Mexico	-0,11	32,0	31,3
120. Áo	-0,11	85,4	83,6
121. Paraguay	-0,13	16,8	16,4
122. Đức	-0,13	85,2	83,1
123. Benin	-0,16	3,8	3,7
124. Guatemala	-0,17	14,3	13,8
125. Tây Ban Nha	-0,19	63,5	61,1
126. Senegal	-0,19	4,5	4,3
127. Belize	-0,20	15,7	15,1
128. Bỉ	-0,21	82,8	79,4
129. Congo	-0,24	11,9	11,4
130. Na Uy	-0,25	126,8	120,8
131. Antigua and Barbuda	-0,28	43,5	41,1
132. Barbados	-0,37	31,5	29,2
133. Thụy Sỹ	-0,40	116,2	107,2
134. Đan Mạch	-0,44	94,3	86,3
135. Pháp	-0,45	78,4	71,7
136. Tonga	-0,46	10,8	9,9
137. Portugal	-0,47	55,4	50,4
138. Nhật Bản	-0,67	82,1	71,9
139. St. Lucia	-0,67	22,3	19,5
140. Cyprus	-0,75	67,0	57,6

Quốc gia, vùng lãnh thổ	CUPI (1995-2015)	Mức thu nhập tương đối (Mỹ = 100)	
		1995	2015
141. Togo	-0,77	3,0	2,6
142. Hy Lạp	-0,82	53,8	45,7
143. Niger	-0,83	2,0	1,7
144. Côte d'Ivoire	-0,84	7,4	6,3
145. Guinea	-1,03	2,6	2,2
146. Vanuatu	-1,08	6,6	5,3
147. Marshall Islands	-1,18	8,8	7,0
148. Lebanon	-1,20	31,5	24,8
149. Italy	-1,29	84,0	64,9
150. Palau	-1,34	35,7	27,3
151. Bahrain	-1,35	108,7	83,0
152. Kiribati	-1,49	4,8	3,6
153. Madagascar	-1,54	3,6	2,6
154. Comoros	-1,56	3,6	2,6
155. Bahamas	-1,56	56,0	41,0
156. Oman	-1,58	97,6	71,2
157. Jamaica	-1,61	21,8	15,8
158. Gabon	-1,71	50,4	35,8
159. Solomon Islands	-1,94	5,8	3,9
160. Kuwait	-2,09	201,9	133,0
161. Guinea-Bissau	-2,15	4,0	2,6
162. Brunei Darussalam	-2,27	219,8	139,7
163. Burundi	-2,43	2,1	1,3
164. Yemen	-2,90	9,0	5,0
165. Zimbabwe	-3,25	6,1	3,2
166. Cộng hòa Trung Phi	-3,42	2,2	1,1
167. United Arab Emirates	-3,85	269,2	124,7
<i>Giá trị trung bình (M)</i>	<i>1,03</i>	<i>31,24</i>	<i>33,71</i>
<i>Độ lệch chuẩn (SD)</i>	<i>2,19</i>	<i>40,63</i>	<i>33,82</i>
<i>CV=SD/M</i>	<i>2,12</i>	<i>1,30</i>	<i>1,00</i>

Nguồn: Tác giả tính toán từ dữ liệu WDI và APO.

Phụ lục 12.2. Nguồn của CUPI

CUPI có thể được tính theo công thức sau (xem Vu (2018) soạn thảo).

$$CUPI_{o,T}^i = \ln \left[\frac{rel_{YT}^i}{rel_{yo}^i} \right] / T = \ln \left[\frac{\frac{y_T^i}{y_T^{US}}}{\frac{y_o^i}{y_o^{US}}} \right] / T = \Delta \ln y_{0,T}^i - \Delta \ln y_{0,T}^{US} \quad (\text{A12.1})$$

$\Delta \ln y_{0,T}^i$ là tỷ lệ tăng trưởng bình quân đầu người trung bình hằng năm qua giai đoạn $[0,T]$ của thu nhập quốc gia i.

$$\Delta \ln y_{0,T}^i = \Delta \ln Y_{0,T}^i - \Delta \ln P_{0,T}^i \quad (\text{A12.2})$$

$\Delta \ln Y_{0,T}^i$ và $\Delta \ln P_{0,T}^i$ là tỷ lệ tăng trưởng trung bình hằng năm của GDP và dân số quốc gia i qua giai đoạn $[0,T]$.

Đồng thời, tăng trưởng GDP có thể được tách thành góp vốn, lao động và TFP như sau (xem Jorgenson và cộng sự (2002) soạn thảo):

$$\Delta \ln Y_{0,T}^i = \bar{w}_{0,T}^i \cdot \Delta \ln K_{0,T}^i + (1 - \bar{w}_{0,T}^i) \cdot \Delta \ln L_{0,T}^i + \Delta \ln A_{0,T}^i \quad (\text{A12.3})$$

$\bar{w}_{0,T}^i$ là thị phần thu nhập trung bình trong dịch vụ vốn của quốc gia i trong giai đoạn $[0,T]$.

$\Delta \ln K_{0,T}^i$, $\Delta \ln L_{0,T}^i$ và $\Delta \ln A_{0,T}^i$ tương ứng là tỷ lệ tăng trưởng của dịch vụ vốn, việc làm; và năng suất các nhân tố giai đoạn $[0,T]$.

Kết hợp (A12.2) và (A12.3):

$$\Delta \ln y_{0,T}^i = \bar{w}_{0,T}^i \cdot \Delta \ln (K_{0,T}^i / P_{0,T}^i) + (1 - \bar{w}_{0,T}^i) \cdot \Delta \ln (L_{0,T}^i / P_{0,T}^i) + \Delta \ln A_{0,T}^i \quad (\text{A12.4})$$

Công thức (A12.4) có nghĩa là tỷ lệ tăng trưởng của thu nhập bình quân đầu người của quốc gia i có thể được tách thành 3 nguồn:

(i) Đóng góp của chuyên sâu về vốn vào dân số. $\bar{w}_{0,T}^i \cdot \Delta \ln (K_{0,T}^i / P_{0,T}^i)$, được biểu thị bởi $kpopc_{0,T}^i$;

(ii) Đóng góp của mở rộng các thành phần lao động $(1 - \bar{w}_{0,T}^i) \cdot \Delta \ln (L_{0,T}^i / P_{0,T}^i)$, được biểu thị bởi $lpopc_{0,T}^i$;

(iii) Tăng TFP: $\Delta \ln A_{0,T}^i$, được biểu thị bởi $TFP_{0,T}^i$.

CUPI trong công thức (A12.1), được thể hiện như sau:

$$CUPI_{0,T}^i = (kpopc_{0,T}^i - kpopc_{0,T}^{US}) + (lpopc_{0,T}^i - lpopc_{0,T}^{US}) + (TFPG_{0,T}^i - TFPG_{0,T}^{US})$$

Chỉ số hiệu suất bắt kịp (CUPPI) của một quốc gia có thể được chia thành 3 phần thể hiện hiệu suất bắt kịp liên quan đến Mỹ ở 3 nguồn tăng trưởng bình quân đầu người:

$(kpopc_{0,T}^i - kpopc_{0,T}^{US})$, là tỷ lệ chuyên sâu về vốn.

$(lpopc_{0,T}^i - lpopc_{0,T}^{US})$, là tỷ lệ thành phần tham gia lao động.

$(TFPG_{0,T}^i - TFPG_{0,T}^{US})$, là tỷ lệ tăng trưởng TFP.

Tài liệu tham khảo

- Abramovitz, M. (1994): 'Catch-up and Convergence in the Postwar Growth Boom and after', in W. Baumol, R. Nelsonand , E. Wolff (eds): *Convergence of Productivity: Cross national Studies and Historical Evidence*, Oxford: Oxford University Press, pp. 86-125.
- Aghion, P. and P. Howitt (2007): 'Capital, Innovation, and Growth Accounting', *Oxford Review of Economic Policy* 23(1): 79-93.
- Baumol, W. J. (1986): 'Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-run Data Show', *The American Economic Review* 76(5): 1072-85.
- Cohen, W. M. and D. A. Levinthal (1990): 'Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation', *Administrative Science Quarterly* 35: 128-52.
- Doner, R. F., B. K. Ritchie, and D. Slater (2005): 'Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective', *International Organization* 59(2): 327-61.
- Dowrick, S. and D. T. Nguyen (1989): 'OECD Comparative Economic Growth 1950-85: Catch-up and Convergence', *The American Economic Review* 79(5): 1010-30.
- Easterly, W. and R. Levine (2001): 'What Have We Learned from a Decade of Empirical Research on Growth? It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models', *The World Bank Economic Review* 15(2): 177-219.
- Fagerberg, J. (1987): 'A Technology Gap Approach to Why Growth Rates Differ', *Research Policy* 16(2-4): 87-99.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hausmann, R., L. Pritchett, and D. Rodrik (2005): 'Growth Accelerations', *Journal of Economic Growth* 10(4): 303-29.
- Jorgenson, D. W. (1995): *Productivity: International Comparisons of Economic Growth*, Vol. 2. Cambridge: MIT Press.
- Jorgenson, D. W., M. S. Ho, and K. J. Stiroh (2002): 'Projecting Productivity Growth: Lessons from the US Growth Resurgence', *Resources for the Future Discussion Paper* 02-42, Washington, DC.
- Klenow, P. J. and A. Rodriguez-Clare (1997): 'The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone too far?' *NBER Macroeconomics Annual* 12: 73-103.

- Kumar, S. and R. R. Russell (2002): 'Technological Change, Technological Catch-up, and Capital Deepening: Relative Contributions to Growth and Convergence', *The American Economic Review* 92(3): 527-48.
- Lee, K. Y. (2000): *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore: Singapore Press Holdings.
- Lee, Keun (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path creation, and Middle-Income Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, J. Y. (2009): *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, J. Y. (2011): 'New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development', *Policy Research Working Paper* No. 5197, Washington DC, World Bank.
- Ohno, Kenichi (2013): *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*. New York: Routledge-GRIPS Publications Development Forum Studies.
- Oqubay, Arkebe (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.
- Quah, D. (1993): 'Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis', *The Scandinavian Journal of Economics* 95(4): 427-43.
- Quah, D. T. (1996): 'Empirics for Economic Growth and Convergence', *European Economic Review* 40(6): 1353-75.
- Solow, R. M. (1957): 'Technical Change and the Aggregate Production Function', *The Review of Economics and Statistics* 39(3): 312-20.
- UNDP (2015): 'Human Development Data', United Nations, Geneva.
- Vu, K. M. (2013a): 'Information and Communication Technology and Singapore's Economic Growth', *Information Economics and Policy* 25(4): 284-300.
- Vu, K. M. (2013b): *The Dynamics of Economic Growth: Policy Insights from Comparative Analyses in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Vu, K. M. (2018): 'The Global Dynamics of Economic Catchup: Patterns, Drivers, and Determinants', LKYSPP Working Papers, Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore.
- Woo, W. T. (2011): 'Understanding the Middle-income Trap in Economic Development: The Case of Malaysia', World Economy Lecture delivered at the University of Nottingham, *Globalization and Economic Policy*, pp. 17-34.
- Yeung, A. K., D. O. Ulrich, S. Nason et al. (1999): *Organizational Learning Capability*. New York: Oxford University Press.

13.

HỌC TẬP ĐỂ BẮT KỊP Ở CHÂU PHI

Arkebe Oqubay và Taffere Tesfachew

13.1. Giới thiệu về học tập và bắt kịp

Chương này trình bày về tính năng động của việc học tập và bắt kịp ở châu Phi thế kỷ XXI, một lục địa thường được coi là chậm trễ trong học tập và bắt kịp công nghệ¹. Trật tự thế giới được tạo ra bởi làn sóng tự do hóa mới, sự năng động của việc học và bắt kịp ở các nước đi sau có thể được thúc đẩy bởi các chính sách công nghiệp chủ động, được hỗ trợ bởi tầm nhìn chiến lược và cam kết bắt kịp thông qua học tập chuyên sâu, bao gồm cả học tập chính sách. Để hỗ trợ cho lập luận này, chương này trình bày các nghiên cứu trường hợp cấp ngành về học tập và bắt kịp ở Ethiopia, một trong những quốc gia phát triển nhanh nhất ở châu Phi.

Trong chương này, bắt kịp được hiểu là một quá trình “thu hẹp khoảng cách của một doanh nghiệp hoặc một quốc gia với một doanh nghiệp hoặc một quốc gia dẫn đầu (Lee và Malerba, 2018: 2; Lee 2013)². Bắt kịp kinh tế là một hiện tượng hiếm gặp và chỉ một

1. Xem Cramer, Oqubay và Sender (sắp xuất bản) về sự phát triển kinh tế châu Phi lịch sử và đương đại.

2. Tham khảo Gerschenkron (1962) về lợi thế của sự phát triển muộn và phản ứng đổi mới sáng tạo.

số ít các quốc gia đã thành công trong việc bắt kịp và kéo dài khả năng đầu tư và công nghệ cần thiết để duy trì sự lãnh đạo ở biên giới công nghệ. Điều này làm cho việc đo lường tiến bộ trong việc bắt kịp sự khác biệt, đặc biệt là khi các doanh nghiệp hàng đầu và các quốc gia cũng đang tiến lên bằng cách cải thiện khả năng của họ, do đó càng làm gia tăng khoảng cách. Chương này đề xuất rằng đối với các quốc gia đi sau, một chỉ số hữu ích để bắt kịp là khả năng của doanh nghiệp và ngành công nghiệp để cạnh tranh với các ngành đã tạo được vị thế rõ ràng về sự xuất sắc và lãnh đạo trong cùng một sản phẩm.

Các nguồn chính và định hướng học tập và bắt kịp công nghệ thành công là gì? Các điều kiện cần có để thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ trong thế kỷ XXI khác với các điều kiện áp dụng cho các quốc gia đi sau trong quá khứ là gì? Lịch sử kinh tế và bằng chứng thực nghiệm cho thấy Chính phủ hỗ trợ thông qua các chính sách công nghiệp chủ động, liên quan đến nhiều hình thức công cụ trực tiếp và gián tiếp để khuyến khích học tập chuyên sâu, là một đặc điểm quan trọng của các quốc gia đã thành công trong việc bắt kịp. Đây là trường hợp cả khi những quốc gia đi sau ở lục địa châu Âu đang công nghiệp hóa vào thế kỷ XIX và bắt kịp các NIE ở Đông Á trong thế kỷ XX (Chang, 2003; Cohen và DeLong, 2016; Lee 2013). Vai trò của chính sách công nghiệp như một công cụ mạnh mẽ để thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ có liên quan đến hai yếu tố¹.

Đầu tiên, các ngành hoặc lĩnh vực khác nhau đáng kể trong cấu trúc của chúng, xu hướng học tập công nghệ và các điều kiện cần

1. Xem Amsden (1989, 2001); và Amsden và Chu (2003). Tham khảo Oqubay, Cramer, Chang và Kozul-Wright (sắp xuất bản) về các chính sách công nghiệp. Học tập qua trải nghiệm, Arrow (1962).

thiết để bắt đầu quá trình bắt kịp. Đặt tranh luận sang một bên về việc liệu chính sách công nghiệp có phải là công cụ tốt nhất để chọn tối ưu (Wade, 2015) hay không, rõ ràng là điều này cho phép các Chính phủ nhắm mục tiêu vào các ngành hoặc lĩnh vực có xu hướng học tập công nghệ và do đó, có thể đóng vai trò là mô hình để thiết lập quá trình học tập và bắt kịp trong chuyển động.

Yếu tố thứ hai là định hướng chính sách, đặc biệt là định hướng xuất khẩu hoặc sản xuất trong nước và cách tiếp cận đầu tư trực tiếp nước ngoài. Điều này có thể có ảnh hưởng sâu sắc đến tốc độ và chiều sâu của việc học tập và bắt kịp công nghệ ở các ngành công nghiệp địa phương. Cửa sổ cơ hội nghiên cứu có xu hướng lớn hơn trong các ngành định hướng xuất khẩu, nơi tương tác với người mua và đối thủ cạnh tranh tiếp cận với sự lan tỏa kiến thức nước ngoài, và có áp lực lớn hơn để cải thiện hiệu quả và đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật và chất lượng quốc tế. Các chính sách công nghiệp được xác định mục tiêu cũng có thể ảnh hưởng đến tốc độ và định hướng của học tập năng động (cả công nghệ và chính sách), tạo ra cảm giác cấp bách, một sứ mệnh tập thể và niềm đam mê để thúc đẩy học tập. Cường độ học tập, các biện pháp này tạo ra có thể là một công cụ mạnh mẽ để theo dõi nhanh việc học tập một cách năng động.

Chương này được kết cấu như sau. Đầu tiên, các tác giả sẽ xem xét các kinh nghiệm học tập và bắt kịp trong ngành công nghiệp trồng hoa định hướng xuất khẩu ở Ethiopia và tác động của việc học chính sách đối với sự phát triển nhanh chóng của ngành¹. Tiếp theo, sẽ xem xét sự phát triển nhanh chóng của ngành xi măng ở Ethiopia và ý nghĩa của nó đối với học tập và bắt kịp. Những nỗ lực chuyên sâu của Ethiopia để xây dựng khả năng lĩnh hội trong nước

1. Xem Ohno (2013).

được xem xét, tập trung vào cải cách giáo dục đại học, kỹ thuật và dạy nghề, và phát triển các trung tâm công nghiệp. Phần cuối cùng rút ra kết luận và nêu bật những bài học tiềm năng cho các quốc gia đi sau khác.

13.2. Học tập và bắt kịp trong ngành xuất khẩu mới

13.2.1. Sự trỗi dậy của ngành xuất khẩu mới

Sản xuất và xuất khẩu nghề trồng hoa ở Ethiopia có từ giữa những năm 2000. Đó là một ngành nghề mới tiếp cận với nghề trồng trọt ở Đông Phi, sự phát triển nhanh chóng của năng lực xuất khẩu là một thành tựu đáng chú ý và là minh chứng cho việc học tập và bắt kịp thành công¹. Từ giữa những năm 2000, Ethiopia đã nổi lên là một trong bốn nhà xuất khẩu hoa lớn nhất thế giới, tạo ra hơn 2,5 tỷ USD từ năm 2005 đến năm 2018. Xuất khẩu của nước này chủ yếu hướng đến thị trường châu Âu cạnh tranh cao, nơi có các tiêu chuẩn và quy định chặt chẽ được thực thi nghiêm ngặt. Ngành trồng hoa xuất khẩu ở Ethiopia bắt đầu từ 70 doanh nghiệp, tạo ra hơn 50.000 việc làm trực tiếp trong nghề trồng trọt và 130.000 việc làm gián tiếp trong lĩnh vực làm vườn không phải là nông nghiệp.

Ngành công nghiệp trồng hoa nổi lên là kết quả của một chính sách công nghiệp tích cực được thực thi bởi một Chính phủ sẵn sàng thử nghiệm các phương pháp tiếp cận chính sách mới và học tập từ những sai lầm của chính sách. Hành động chính sách táo bạo đầu tiên là mời những người trồng hoa Hà Lan, những người dẫn đầu thị trường quốc tế đầu tư vào Ethiopia. Các biện pháp được thực hiện để thu hút và hỗ trợ các nhà đầu tư

1. Nghề trồng trọt là một ngành công nghiệp năng suất cao và thể hiện nhiều tính năng của sản xuất.

nước ngoài bao gồm các ưu đãi như nhập khẩu máy móc miễn thuế, giảm thuế cho các nhà xuất khẩu và thuế thu nhập bằng 0 trong nhiều năm. Các nhà đầu tư mới, cả trong và ngoài nước, cũng được cung cấp cơ hội đầu tư tài chính (từ Ngân hàng Phát triển Ethiopia) với lãi suất được trợ cấp, và đất trong bán kính 160 km của Addis Ababa với giá thuê phải chăng. Đầu tư vào ngành công nghiệp được khuyến khích hơn nữa bởi các ưu đãi xuất khẩu chung như kế hoạch duy trì và mất giá của đồng nội tệ. Chính phủ Hà Lan cũng cung cấp hỗ trợ tài chính đặc biệt cho các doanh nghiệp của Hà Lan.

Vào thời điểm đó, Kenya là nhà sản xuất và xuất khẩu hoa hàng đầu ở Đông Phi, với kinh nghiệm kéo dài hơn 5 thập kỷ. Tuy nhiên, khoảng cách năng suất trồng hoa của Ethiopia và Kenya đã sớm thu hẹp lại, mặc dù 30% các doanh nghiệp của Ethiopia trong ngành này mới được thành lập.

Các yếu tố chính trong sự phát triển của ngành là triển khai hiệu quả các chính sách công nghiệp và quá trình học tập đa chiều và chuyên sâu, cũng áp dụng cho Chính phủ. Các doanh nghiệp FDI, với kinh nghiệm lâu năm trong lĩnh vực trồng hoa (trong một số trường hợp là thế hệ thứ hai), cũng là đối tác quan trọng trong việc tăng cường học tập chuyên sâu.

Chính phủ tiếp tục cam kết với các tổ chức nước ngoài, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ và khi có tài chính phù hợp, điều đó khuyến khích các tổ chức nước ngoài hỗ trợ học tập trong lĩnh vực này. Vì trung tâm toàn cầu của ngành trồng hoa được đặt tại các trung tâm đấu giá của Hà Lan, nên thực tế là hầu hết các doanh nghiệp nước ngoài là người Hà Lan đã giúp các doanh nghiệp địa phương tìm hiểu công việc kinh doanh trong một thời gian tương đối ngắn. Thị trường xuất khẩu là một nguồn học tập quan trọng: xuất khẩu

sang châu Âu tạo ra áp lực ghê gớm để cải thiện hiệu suất về chất lượng, tính kịp thời của việc giao hàng, tính bền vững của phương thức sản xuất và độ tin cậy.

13.2.2. *Động lực của học tập và bắt kịp*

Trong một số khía cạnh, sự tương đồng của nghề trồng hoa trong lĩnh vực sản xuất, cũng góp phần thúc đẩy quá trình học tập và bắt kịp¹. Sự xuất hiện của ngành công nghiệp đã thúc đẩy các tiêu chuẩn kiểm dịch thực vật cao, thực hành kỹ năng chuyên sâu và năng lực chuỗi cung ứng lạnh (cool-chain) hậu cần từ các trang trại qua các con đường đến sân bay. Các tổ chức trong và ngoài nước đã thành lập một hiệp hội công nghiệp năng động, tiến hành đối thoại thường xuyên với Chính phủ và cho phép tất cả các nhà sản xuất tích cực tham gia xây dựng năng lực, thúc đẩy thị trường và vận động. Bản chất chuyên sâu của kỹ thuật trồng hoa và quản lý sản xuất khoa học của nó đòi hỏi phải giúp phát triển lực lượng lao động trong nước có thể nhanh chóng làm quen với sản xuất hiện đại. Thật vậy, lĩnh vực này đã trở thành bước đệm cho công nhân chuyển đến các nhà máy (đặc biệt là trong lĩnh vực may mặc) và cho những người lao động tìm kiếm cơ hội việc làm nước ngoài ở Trung Đông.

Phạm vi của những thất bại và hiệu suất kém đã tạo ra áp lực đáng kể cho các nhà quản lý, lực lượng lao động và nhà cung cấp dịch vụ, bao gồm cả các nhà khai thác vận tải hàng không, phải cải thiện cường độ học tập của họ. Mặc dù người sản xuất và nông dân ban đầu chủ yếu là người nước ngoài, nhưng hầu hết đã sớm được

1. Xem Kaldor (1967) về các tính chất đặc biệt của sản xuất và là động lực chính của tăng trưởng và thay đổi cấu trúc.

thay thế bởi các chuyên gia người Ethiopia từ các trường cao đẳng và đại học chuyên ngành làm vườn, quản lý và kỹ thuật.

Do đó, các hệ thống học tập quốc gia và khả năng lĩnh hội cục bộ nói chung đã đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển và bắt kịp ngành công nghiệp. Một cơ quan Chính phủ được thành lập để hỗ trợ ngành trồng trọt và các chương trình xây dựng năng lực được thực hiện với sự hợp tác của hiệp hội ngành và với sự hỗ trợ của các đối tác Hà Lan. Ví dụ, một thạc sĩ về trồng trọt được giới thiệu tại Đại học Jimma cho 80 chuyên gia làm việc trong cơ quan và tại địa phương đã giúp nâng cấp và khuyến khích nhân viên chuyên nghiệp. Việc sử dụng rộng rãi tiếng Anh của người Ethiopia, các nhà đầu tư và người nước ngoài đã giúp cho việc học tập thuận lợi hơn.

Các sáng kiến của Chính phủ nhằm thúc đẩy mối liên kết đã góp phần lớn vào việc học các hoạt động mới và phát triển năng lực công nghệ. Ba ví dụ điển hình của động lực liên kết được tạo ra do kết quả của sự học tập và phát triển trong ngành công nghiệp trồng hoa là những người trong hàng hàng không Ethiopia (EAL), ngành đóng gói chính xác và ngành công nghiệp hậu cần chuỗi cung ứng lạnh. Trong nhiều năm, hoạt động kinh doanh cốt lõi của EAL là dịch vụ chở khách và hàng hóa hàng không nổi lên như một ngành kinh doanh chiến lược chỉ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng từ ngành trồng hoa, đòi hỏi một dịch vụ thường xuyên, đáng tin cậy và một nhà ga hiện đại cho hàng hóa dễ bị hư. Việc kinh doanh hàng hóa cuối cùng đã trở thành hoạt động kinh doanh cốt lõi của EAL, với công suất hàng hóa dần dần mở rộng lên tới một triệu tấn. Đến nay, EAL đã vận chuyển hàng không khoảng 500.000 tấn hàng hóa và các thiết bị lưu trữ lạnh đầy đủ đã được xây dựng tại các sân bay mới. Ngành công nghiệp bao bì sóng cũng

phát triển từ nhu cầu của ngành công nghiệp trồng hoa. Hơn một tá các doanh nghiệp sản xuất bao bì được thành lập sau khi đưa ra các chương trình hỗ trợ bổ sung, với tổng công suất 100.000 tấn.

Trong khi việc học và bắt kịp trong ngành công nghiệp trồng hoa của Ethiopia đã rất chuẩn chỉnh, với những bài học tiềm năng cho các quốc gia đi sau, quá trình này chỉ ở giai đoạn ban đầu và cần có thêm nỗ lực học tập chuyên sâu để tiến xa hơn. Đã có sự thiếu nhất quán trong học tập trong các lĩnh vực quan trọng. Ví dụ, sau những thành công ban đầu, Chính phủ đã không áp dụng các chính sách và ưu đãi phù hợp để tăng năng lực của các doanh nghiệp trong nước và thị phần của họ trong ngành. Mặc dù có lợi thế về vị trí và tiềm năng to lớn về thu nhập và việc làm xuất khẩu, nhưng việc bảo đảm đầy đủ đất đai và tài chính để mở rộng sản xuất là rất khó khăn. Chính phủ đã không hỗ trợ việc nâng cấp người trồng để chuyển sang người thu hoạch hoa cao cấp và giảm sự phụ thuộc của họ vào hạt giống chịu tiền bản quyền nước ngoài. Tiến bộ trong việc đa dạng hóa và mở rộng các phân ngành trồng trọt không phải là nông nghiệp cũng bị hạn chế.

Đa dạng hóa thị trường và phát triển các khả năng mới, chẳng hạn như hợp nhất sản phẩm để tạo điều kiện cho các quốc gia có quy mô, tương tự cho thấy việc học là không hoàn chỉnh và thiếu sức sống, làm chậm quá trình tăng trưởng của ngành sau năm 2013. Quan trọng hơn, các bài học chính sách từ ngành trồng hoa không được trích xuất một cách có hệ thống và áp dụng cho các ngành công nghiệp khác. Kinh nghiệm của ngành công nghiệp trồng hoa cho thấy không chỉ học tập chính sách công nghiệp, mà còn học chính sách liên tục là điều cần thiết để nâng cấp và đảm bảo tiến bộ liên tục cho các ngành mục tiêu theo quỹ đạo bắt kịp.

13.3. Học tập trong ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu

13.3.1. Khởi đầu chậm nhưng tăng trưởng và học tập nhanh

Ngành công nghiệp xi măng liên quan trực tiếp đến phát triển xây dựng và cơ sở hạ tầng, có ý nghĩa chiến lược cho sự công nghiệp hóa sớm. Mặc dù có lịch sử 75 năm, ngành công nghiệp xi măng của Ethiopia đã chậm mở rộng, đặc biệt là trong thời kỳ Derg khi tăng trưởng kinh tế nói chung đều chậm chạp. Năm 1990, xi măng được sản xuất bởi một doanh nghiệp nhà nước duy nhất, Mugher Cement Enterprise (MCE). Sản lượng chỉ đạt 350.000 tấn năm 1991, tăng gấp đôi lên 750.000 tấn vào giữa những năm 1990 do sự phục hồi kinh tế, và các chương trình tái thiết và đầu tư khu vực tư nhân gắn liền với sự thay đổi nền kinh tế theo định hướng thị trường. Mặc dù khuyến khích đầu tư tư nhân trong và ngoài nước vào lĩnh vực này và nguồn nguyên liệu dồi dào (bao gồm trong bán kính 100 km của Addis Ababa, Dire Dawa và Mekelle), không có khoản đầu tư mới nào trong gần 10 năm. Điều này một phần là do tính chất thâm dụng vốn của ngành công nghiệp, đòi hỏi đầu tư lớn và công nghệ tương đối phức tạp, đòi hỏi phải thực hiện dự án và quản lý vận hành hiệu quả. Tuy nhiên, nhu cầu xi măng tiếp tục tăng trong những năm 1990 và một nhà máy thứ hai được xây dựng vào năm 2000, tăng gấp đôi công suất sản xuất lên 1,6 triệu tấn.

Đến năm 2003, cả hai nhà máy xi măng đều hoạt động hết công suất, mặc dù đến năm 2005, tình trạng thiếu xi măng đã trở thành một hạn chế ràng buộc đối với ngành xây dựng đang bùng nổ do tăng trưởng kinh tế nhanh, tăng tiêu thụ bình quân đầu người và các dự án kết cấu hạ tầng công cộng lớn (năng lượng, đường sá, sân bay, nhà ở công, trường học, mở rộng đô thị...) do

Chính phủ khởi xướng¹. Ngành xây dựng đã trở thành động lực chính cho tăng trưởng kinh tế, với tốc độ tăng trưởng hằng năm lần lượt là 11,1% và 27,7% tương ứng với PASDEP (6/2005-10/2009) và GTP I (11/2010-15/2014) và tăng gấp đôi thị phần trong GDP và việc làm (Oqubay 2019b: 632 và 641). Chính phủ trở nên lo ngại với việc thiếu đầu tư tư nhân và khả năng thiếu hụt nguồn cung xi măng làm tê liệt các chương trình kết cấu hạ tầng công cộng, dẫn đến chi phí vượt mức và trì hoãn. Lệnh cấm nhập khẩu ban đầu trong các ngành công nghiệp đã được dỡ bỏ và Chính phủ bắt đầu nhập khẩu thông qua các cơ quan tư nhân và Chính phủ.

Giai đoạn trước năm 2000 có khả năng sinh lợi cao cho các nhà máy xi măng hiện có, được bảo vệ trong khi nhu cầu bắt đầu tăng lên. Tuy nhiên, sau năm 2000, những thay đổi lớn trong ngành được khuyến khích từ ba yếu tố: tăng trưởng nhanh chóng của ngành xây dựng và tăng đầu tư công vào các dự án kết cấu hạ tầng lớn; mục tiêu của Chính phủ trong ngành công nghiệp xi măng là ưu tiên chiến lược đòi hỏi những nỗ lực chính sách chuyên sâu; và dỡ bỏ lệnh cấm nhập khẩu, báo hiệu rằng nhu cầu xi măng trong nước không thể được đáp ứng bởi các doanh nghiệp hiện tại. Các tín hiệu thị trường rõ ràng tạo ra sự quan tâm đầu tư vào ngành công nghiệp tăng cao, bác bỏ giả định trước đây rằng chỉ những doanh nghiệp lớn có năng lực phù hợp mới có thể quản lý các dự án đầu tư trong lĩnh vực được coi là lĩnh vực thâm dụng vốn và công nghệ cao.

Khi đầu tư bắt đầu vào ngành xi măng, các dự án dù ở quy mô nào cũng đã được thực hiện. Một số nhà đầu tư, ví dụ, đã chọn

1. Ví dụ, chương trình nhà ở công của Chính phủ yêu cầu hơn 1,5 triệu tấn mỗi năm trong giai đoạn 2006-2010.

xây dựng các nhà máy xi măng quy mô nhỏ bằng cách sử dụng hệ thống lò nung thẳng đứng (công nghệ nguyên thủy và quy mô nhỏ) đòi hỏi ít thời gian hơn và thời gian “thai nghén” ngắn hơn. Những người khác tập trung vào việc xây dựng các thiết bị và công nghệ có công suất lớn hơn để phát triển từ quy mô kinh tế, chuyển từ 1.000 đến 5.000 tấn công suất clinker¹/ngày. Tổng cộng có 16 doanh nghiệp lớn đầu tư vào lĩnh vực xi măng, nâng tổng công suất sản xuất của Ethiopia lên 16 triệu tấn (với bốn nhà máy chiếm 2/3 sản lượng) và đưa Ethiopia trở thành một trong ba quốc gia sản xuất xi măng hàng đầu ở châu Phi hạ Sahara. Trong khi ở các quốc gia châu Phi khác, các MNCs châu Âu thống trị ngành công nghiệp, thì ở các doanh nghiệp nội địa của Ethiopia vẫn tiếp tục thống trị nó. Sự tăng trưởng của ngành xi măng cũng đã khuyến khích đầu tư mới vào sản xuất vật liệu xây dựng khác, bao gồm cả cốt thép (thép cây).

Như trong lĩnh vực trồng hoa, trong ngành xi măng, công nghệ và học tập chính sách đã diễn ra mạnh mẽ, đặc biệt là sau năm 2000. Đối với Chính phủ, việc tập trung nghiên cứu chủ yếu vào việc thực hành, thử nghiệm và sai. Ngành công nghiệp xi măng chắc chắn là một câu chuyện thành công về học tập được thúc đẩy bởi một chính sách công nghiệp của nhà hoạt động, bao gồm việc học tập từ cả kinh nghiệm tích cực và từ sai lầm.

13.3.2. Khung học tập trong ngành công nghiệp xi măng

Chúng tôi đã thấy rằng các nguồn chính hoặc động lực học tập trong ngành công nghiệp trồng hoa là FDI và xuất khẩu, cùng với các nỗ lực chính sách chuyên sâu. Các nguồn nghiên cứu trong ngành xi măng là gì?

1. Clinker là thành phần có trong xi măng (ND).

Đầu tiên, đầu tư mới vào lĩnh vực này được thúc đẩy bởi sự hình thành nhu cầu, được khuyến khích bởi sự bùng nổ của công nghiệp xây dựng và kết cấu hạ tầng công cộng, và sự cam kết của Chính phủ trong nhập khẩu xi măng. Kết quả từ nhu cầu lớn đã dẫn đến việc lựa chọn công nghệ theo hướng kinh tế quy mô lớn hơn, với công suất lò lớn hơn và khuyến khích chấp nhận rủi ro. Xi măng được nhập khẩu từ các nước châu Á, và các nhà cung cấp xi măng Pakistan đáng tin cậy đã sản xuất xi măng chất lượng tốt với giá chỉ bằng một nửa. Sự tham gia với các nhà cung cấp nước ngoài là một kinh nghiệm học tập quý giá cho cả Chính phủ và địa phương, bao gồm cả việc sử dụng than để nung clinker.

Thứ hai, nghiên cứu được tạo điều kiện bởi các doanh nghiệp công cộng duy nhất trong ngành. Các nhà quản lý và trưởng phòng kỹ thuật trước đây đã tự tổ chức, tiến hành nghiên cứu và khởi xướng đầu tư thành lập Xi măng Habesha, huy động vốn thông qua cổ phần địa phương và thành lập liên doanh với một tập đoàn sản xuất xi măng Nam Phi. Sự hiện diện của doanh nghiệp nhà nước khuyến khích sự tham gia trong ngành bởi các doanh nghiệp trong nước như Messebo và Xi măng Quốc gia. Một nhà máy tư nhân hóa nhỏ ở Dire Dawa cũng trở thành phương tiện cho khoản đầu tư mới xi măng bởi quốc gia. Hầu hết tất cả các nhà máy mới đều dựa vào các dịch vụ và năng lực của doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn thiết kế và xây dựng (cơ sở thí nghiệm, thông tin về các khu vực khai thác và đào tạo nhân viên), và các nhà quản lý, chuyên gia và kỹ thuật viên được đào tạo trước đây bởi doanh nghiệp nhà nước.

Thứ ba, hầu hết các dự án xi măng mới đã được thực hiện trên cơ sở chìa khóa trao tay để giảm nguy cơ chậm trễ, chi phí leo thang và những khó khăn về kỹ thuật. Trên toàn cầu, ngành công nghiệp xi măng đã bị chi phối bởi công nghệ và thiết bị của Trung Quốc, và tất cả các doanh nghiệp xi măng mới ở Ethiopia đã sử

dụng các nhà cung cấp và nhà thầu Trung Quốc, là những nhà thầu và nhà cung cấp rẻ hơn và thực hiện đúng thời hạn. Một số cũng sử dụng doanh nghiệp tư vấn không phải là người Trung Quốc. Hầu như tất cả các dự án mới đều bao gồm đào tạo kỹ sư và kỹ thuật viên ở Ethiopia và nước ngoài. Việc học diễn ra trong các giai đoạn thiết kế, thực hiện, thử nghiệm, vận hành và thử nghiệm, cũng như trong các hoạt động, với sự hỗ trợ kỹ thuật từ các nhà cung cấp. Quá trình sản xuất liên tục đòi hỏi các chuyên viên và chuyên gia, mặc dù trong một số trường hợp, việc chuyển giao kỹ năng tron tru bị cản trở bởi các rào cản ngôn ngữ.

Thứ tư, Chính phủ đã quyết định, sau khi đã xem xét các quốc gia khác về kinh nghiệm, đốt than để lấy năng lượng, gây áp lực đáng kể cho các nhà sản xuất để chuyển từ dầu nhiên liệu nặng sang than có chi phí rẻ hơn nhiều. Việc chuyển sang than đã tiết kiệm một khoản chi phí lớn trong quá trình sản xuất xi măng, tiết kiệm ngoại tệ có thể sử dụng được cho đất nước và cho phép khai thác tài nguyên than địa phương. Chính phủ đã sắp xếp mua hàng số lượng lớn trên cơ sở tín dụng, có lợi thế về chi phí, tiền mặt và hậu cần. Chính phủ cũng khuyến khích và ủng hộ các nhà máy sử dụng lò quay lớn trên hệ thống lò đứng đã lỗi thời. Những thích ứng này thông qua học tập đã góp phần tăng khả năng cạnh tranh và cho phép các nhà sản xuất duy trì chất lượng sản phẩm. Sự thiếu hụt xi măng ngắn hạn đã thúc đẩy các sáng kiến khám phá vật liệu xây dựng thay thế, mặc dù chỉ thành công một phần. Nguồn cung xi măng tiếp tục tăng khi các nhà máy mới bắt đầu cạnh tranh và sản xuất hết công suất, giảm đáng kể giá thành của xi măng.

Cuối cùng, việc nghiên cứu sâu hơn đã xảy ra do những thay đổi trong chính sách của Chính phủ đối với việc tư vấn trong ngành xây dựng. Cải cách đại học đã tạo ra một nguồn cung cấp quan trọng các kỹ sư có tay nghề cao cho ngành công nghiệp.

Việc nói lỏng các yêu cầu đối với các kỹ sư thành lập doanh nghiệp tư vấn và các doanh nghiệp xây dựng hiện đã dẫn đến sự bùng nổ số lượng các doanh nghiệp xây dựng trong nước. Hơn 150 nhà tư vấn và 2.500 nhà thầu nhỏ đã được thành lập. Họ đã được trao hợp đồng để phát triển năng lực và tham gia xây dựng nhà ở công, trường đại học, trung tâm y tế và mạng lưới viễn thông. Thiết bị mới đã được nhập khẩu và các khoản vay được tạo điều kiện để tăng cường năng lực của các doanh nghiệp xây dựng mới này.

Sự cạnh tranh khốc liệt cũng có lợi cho việc học tập nhanh và chuyên sâu. Như trong lĩnh vực trồng hoa, phạm vi cho hiệu suất kém bị hạn chế bởi khía cạnh chính trị của kết cấu hạ tầng công cộng và nhu cầu nhà ở, và bởi các tính năng công nghệ của ngành.

13.3.3. Vai trò của chính sách công nghiệp và học tập chính sách

Ngành công nghiệp xi măng là một ví dụ về sự chuyển đổi thành công của một ngành công nghiệp ít hướng nội sang một ngành công nghiệp nội địa chiến lược. Chính sách công nghiệp chủ động và một số biện pháp được thực hiện bởi Chính phủ đã khiến học tập chuyên sâu hơn, bao gồm cả ở cấp độ chính sách.

Đầu tiên, Chính phủ đã thúc đẩy đầu tư vào ngành thông qua doanh nghiệp nhà nước, và sau đó trở thành một nguồn công nghệ và học tập cho toàn ngành.

Thứ hai, Chính phủ trợ cấp lãi suất và sắp xếp các hình thức tài trợ khác nhau, bao gồm thông qua Ngân hàng Phát triển Ethiopia (DBE), Ngân hàng Thương mại Ethiopia (CBE), một quỹ phát triển công nghiệp, tài trợ nước ngoài và cho vay ưu đãi. Ngành công nghiệp cũng được xác định là ngành ưu tiên phân bổ ngoại hối.

Thứ ba, Chính phủ đã nhượng bộ khai thác, cung cấp đất với mức giá danh nghĩa và đưa ra một ưu đãi 5 năm không tính thuế thu nhập và miễn thuế nhập khẩu máy móc.

Thứ tư, Chính phủ cho phép nhập khẩu xi măng trong thời gian thiếu xi măng, cho phép hai nhà sản xuất được hưởng siêu lợi nhuận để đầu tư mở rộng mới năng lực sản xuất và áp dụng lệnh cấm nhập khẩu khi có tình trạng thừa cung. Hạn chế đầu tư vào các doanh nghiệp nước ngoài trong ngành xi măng đã được đưa ra tạm thời để quản lý dư thừa. Việc phát triển năng lực vận chuyển hàng hóa cũng được khuyến khích trong giai đoạn nhập khẩu; hiệu ứng lan tỏa bao gồm hiện đại hóa và tổ chức lại doanh nghiệp cho các nhà vận chuyển.

Tuy nhiên, học tập chính sách không hoàn toàn tự động, và nhiều sai lầm đã mắc phải. Ví dụ, Chính phủ thiếu hiểu biết về cấu trúc ngành công nghiệp và cách tiếp cận chiến lược để phát triển nó. Tình trạng thiếu xi măng dẫn đến áp lực chính trị không được kiểm soát. Dự báo cung và cầu không chính xác, cho thấy khả năng nghiên cứu thị trường hạn chế, dẫn đến sai sót trong Kế hoạch tăng trưởng và chuyển đổi trong 5 năm đầu tiên (GTP). Không có thể chế nào tập trung vào sự phát triển của ngành xi măng và khoảng cách về thể chế này đã làm suy yếu kế hoạch hỗ trợ. Việc học tập bị hạn chế do thiếu năng lực xây dựng bền vững trong ngành xây dựng và năng suất tương đối thấp do các hành vi đòi tiền thuê chiếm ưu thế ngành này.

13.4. Xây dựng khả năng linh hôi của Ethiopia

13.4.1. Hệ thống học tập quốc gia

Trong những năm 1990, Ethiopia tập trung vào việc mở rộng giáo dục, đặc biệt là cải thiện phạm vi và cách tiếp cận¹. Vào những năm 2000, các nhà hoạch định chính sách nhận thấy sự cần thiết phải

1. Trong gần hai thập kỷ, khoảng 7% GDP được dành cho giáo dục; và các trường đại học công lập chiếm 32% tổng chi phí ngành giáo dục.

thay đổi về giáo dục, vì các trường đại học có lượng tiếp nhận rất hạn chế và còn yếu về công nghệ, kỹ thuật, trong khi các trường trung học tập trung vào toán học và khoa học, bỏ qua các kỹ năng thay thế. Để đạt được mục tiêu tăng trưởng sản xuất dẫn đầu xuất khẩu, phù hợp với chiến lược công nghiệp hóa của Chính phủ, sẽ cần một giải pháp lâu dài cho tình trạng thiếu hụt lao động kỹ thuật, bao gồm các kỹ sư được đào tạo và các nhà khoa học ứng dụng cần thiết để tăng tốc học tập công nghệ và thúc đẩy đất nước lên nấc thang phát triển.

Năm 2005, Chương trình xây dựng năng lực kỹ thuật (ECBP) đã được thành lập, do Bộ Xây dựng năng lực và Bộ Giáo dục phối hợp thực hiện. Những cải cách quan trọng bao gồm mở rộng, cải cách các trường đại học, giới thiệu hệ thống giáo dục - đào tạo kỹ thuật và dạy nghề (TVET), đồng thời phát triển kết cấu hạ tầng đạt chất lượng quốc gia. Các hệ thống giáo dục thay thế tương thích với các mục tiêu phát triển của Ethiopia đã được đưa ra; và hệ thống giáo dục Đức, đặc biệt là chương trình học nghề, được xác định là cơ sở vững chắc cho nhu cầu của quốc gia. Bài học cũng được rút ra từ Hàn Quốc, đặc biệt là sự phát triển của các thể chế để hỗ trợ các ngành và thành lập các trường đại học khoa học và công nghệ. ECBP được tài trợ bởi Chính phủ Ethiopia với sự hỗ trợ kỹ thuật từ Chính phủ liên bang Đức¹.

Sau gần 15 năm, cải cách cơ bản của hệ thống giáo dục Ethiopia này được công nhận là sáng kiến chuyển đổi giáo dục lớn nhất ở châu Phi (xem Phụ lục về Dữ liệu về cải cách các trường đại học). Cải cách hoàn toàn được ủng hộ về mặt chính trị, do cố Thủ tướng Meles Zenawi, người cũng đã thuyết phục được Thủ tướng Đức, Gerhard Schröder, trở thành đối tác chiến lược trong nỗ

1. Tham khảo MoE, ECB, MoCS, and MoCB (2016).

lực này. Ba thành phần chính của cải cách đại học là mở rộng nhanh chóng các trường đại học, chuyển từ học tập theo định hướng khoa học - xã hội sang học tập theo hướng kỹ thuật, và phát triển mối liên kết giữa trường đại học và các ngành công nghiệp.

13.4.1.1. Mở rộng các trường đại học

Việc mở rộng các trường đại học là thách thức vì lý do nguồn vốn và yêu cầu năng lực thực thi mạnh mẽ. Việc xây dựng các trường đại học mới được thực hiện bởi một nhóm dự án từ cơ quan phát triển GTZ của Đức và Bộ Giáo dục, trong khi các nhóm dự án đại học nội bộ chịu trách nhiệm mở rộng đầu vào và phát triển các khóa học mới. GTZ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật để phát triển các thiết kế kinh tế và sử dụng công nghệ chi phí thấp. Xây dựng các tòa nhà (bao gồm ký túc xá cho nửa triệu sinh viên và nhà ở cho giáo viên) là tương đối dễ dàng. Tuy nhiên, việc trang bị các hội thảo, phòng thí nghiệm, cung cấp đội ngũ giảng viên và lãnh đạo trường đại học chậm hơn và có nhiều vấn đề hơn. Mặc dù chính quyền khu vực đã giao đất cần thiết cho các trường đại học mới và hỗ trợ thực hiện chương trình, tuy nhiên quá trình này được phối hợp kém, và các khóa học phải bắt đầu trước khi tất cả các cơ sở và thiết bị có sẵn.

13.4.1.2. Cải cách giáo dục kỹ thuật

Cải cách hệ thống giáo dục kỹ thuật là một quá trình phức tạp. Hơn 42 khóa học thạc sĩ và 35 khóa học đại học đã được giới thiệu, và một số sinh viên đã được gửi để theo đuổi tiến sĩ thông qua dịch vụ trao đổi học thuật của Đức để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về giáo viên. Một chương trình tiến sĩ theo kiểu "cây nhà lá vườn" giữa Ethiopia và Đức đã quan sát sinh viên khoa học và công nghệ dành một lượng thời gian đáng kể trong các hội thảo thực hành và

phòng thí nghiệm, và bao gồm một kỳ thực tập bắt buộc trong 6 tháng cho sinh viên năm thứ tư. Tổng cộng có 50.000 thực tập sinh tham gia chương trình này từ năm 2010 đến năm 2015.

13.4.1.3. Cấu trúc và thể chế mới

Một cấu trúc ba mô hình mới để hỗ trợ định hướng kỹ thuật và công nghệ mới đã được thông qua, dựa trên những kinh nghiệm quốc tế thuận lợi nhất. Mô hình đầu tiên được thành lập năm 2009 giữa hai trường đại học khoa học và công nghệ độc lập (Đại học Khoa học và Công nghệ Adama và Đại học Khoa học và Công nghệ Addis Ababa), dựa trên mô hình của Hàn Quốc. Mô hình thứ hai liên quan đến việc thành lập các viện công nghệ tự trị; 10 học viện như vậy, mỗi học viện có chuyên môn riêng, được thành lập ở 10 trường đại học khác nhau¹. Mô hình thứ ba liên quan đến việc thành lập một trường kỹ thuật trong tất cả các trường đại học. Hàng trăm người nước ngoài từ Đức, Áo, Hàn Quốc và Mỹ đã được thuê làm chủ tịch trường đại học, giám đốc khoa học, giám đốc quản lý, trưởng khoa và giáo sư giảng dạy. Một cơ quan liên quan và chất lượng giáo dục đại học (HERQA) được thành lập vào giữa những năm 2000. Năm 2018, một Học viện Giáo dục Đại học (EIHE) của Ethiopia đã được thành lập, lấy cảm hứng từ mô hình của Đức và Hà Lan, với nhiệm vụ phát triển năng lực quản lý và lãnh đạo trong các trường đại học.

1. Mười viện độc lập được đặt tại nơi các khu công nghiệp mới được xây dựng. Bao gồm Học viện Kiến trúc, Xây dựng kiến trúc và Phát triển thành phố (Đại học Addis Ababa); Học viện Công nghệ Addis Ababa (Đại học Addis Ababa); Học viện Công nghệ Ethiopia (Đại học Mekelle); Học viện Công nghệ Dệt may và Thời trang Ethiopia (Đại học Bahirdar); Học viện Công nghệ Jimma (Đại học Jimma); Học viện Công nghệ Hawassa (Đại học Hawassa); Học viện Công nghệ Dire Dawa (Đại học Dire Dawa); và Học viện Công nghệ Kombolcha (Đại học Dessie).

13.4.1.4. *Khả năng liên kết và nghiên cứu ngành công nghiệp của trường đại học*

Một trong những mục tiêu trọng tâm của chương trình cải cách là tạo điều kiện cho sự phổ biến công nghệ từ các trường đại học sang ngành công nghiệp bằng cách tăng cường các mối liên kết ngành đại học, mà trước đây gần như không tồn tại. Các trường đại học bổ nhiệm các phó chủ tịch để lãnh đạo sự phát triển của các mối liên kết và mối liên kết của các tổ chức đã được thiết lập trong tất cả 10 học viện công nghệ. Một số trường đại học cũng thành lập các trung tâm ươm tạo công nghệ và kinh doanh, mặc dù cho đến nay tác động của chúng vẫn còn hạn chế. Các hướng dẫn về mối liên kết đã được các bộ liên quan chuẩn bị và các hội nghị thường niên về liên kết ngành đại học đã được tổ chức từ năm 2014. Trong khi các sáng kiến này đã tăng cường nhận thức, kết quả của họ đã bị giới hạn bởi năng lực hạn chế ở các trường đại học, cũng như trình độ phát triển công nghiệp ở mức thấp. Mặc dù Chính phủ đã tăng ngân sách cho nghiên cứu, nhưng các nguồn lực được phân bổ cho nghiên cứu học thuật nói chung không đáng kể. Trung bình, chỉ có 11,3% nhân viên học tập trong các trường đại học có bằng cấp tiến sĩ và hầu hết các trường đại học thiếu cơ sở nghiên cứu đầy đủ (Nega và Kassaye, 2018).

Chính phủ đã nỗ lực phối hợp để cải cách kết cấu hạ tầng tiêu chuẩn và đạt chất lượng quốc gia và các hệ thống giáo dục - đào tạo kỹ thuật và dạy nghề. Một kết cấu hạ tầng đạt chất lượng quốc gia mới đã được triển khai, các tiêu chuẩn sản phẩm đã được áp dụng trong hầu hết các ngành công nghiệp, và Cơ quan Tiêu chuẩn và Chất lượng của Ethiopia (EQSA) đã được cơ cấu lại thành các cơ quan độc lập riêng biệt (Cơ quan Tiêu chuẩn của Ethiopia, Doanh nghiệp Đánh giá sự phù hợp của Ethiopia, Viện Đo lường sự phù

hợp của Ethiopia, và Chứng nhận của người Nigeria thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ mới thành lập) (ECBP, 2009). Cấu trúc giáo dục - đào tạo kỹ thuật và dạy nghề mới bao gồm một hệ thống sản xuất kỹ năng theo nhu cầu, phản ánh các yêu cầu của thị trường lao động và các ngành công nghiệp địa phương; tăng sự tập trung vào đào tạo thực tế; mở rộng các trung tâm giáo dục - đào tạo kỹ thuật và dạy nghề và nâng cấp các cơ sở hiện có; các khóa đào tạo giảng viên chuyên ngành mới; và hệ thống đánh giá và công nhận năng lực mới (Bộ Giáo dục, 2008, 2017). Vào năm 2018, năng lực giáo dục - đào tạo kỹ thuật và dạy nghề đã tăng lên gần một triệu học viên (80% học sinh tốt nghiệp trung học) trong khoảng 1.000 trường kỹ thuật công và 300 trường kỹ thuật phi Chính phủ. Mặc dù tác động của hệ thống TVET đối với việc bắt kịp không thể được đánh giá một cách đáng tin cậy, nhưng nó đã góp phần rõ ràng vào việc hình thành kỹ năng và giúp mở rộng tư duy kinh doanh, do sự gia tăng doanh nghiệp nhỏ trong những năm gần đây.

13.4.1.5. Những thử thách còn tồn tại

Chương trình cải cách đại học đi vào trọng tâm của những thách thức mà hệ thống nghiên cứu quốc gia của Ethiopia phải đổi mới và giải quyết các hạn chế về khả năng lĩnh hội chính trong việc đẩy nhanh quá trình học tập và bắt kịp công nghệ. Về mặt này, Chính phủ đang đi đúng hướng, và có một số dấu hiệu cho thấy những nỗ lực của họ đang mang lại kết quả. Hiện nay có nhiều sinh viên tốt nghiệp đại học về kỹ thuật và công nghệ giúp giảm bớt sự thiếu hụt nhân viên kỹ thuật cấp cao trong quá khứ. Có hơn 500.000 sinh viên trong giáo dục đại học giúp thúc đẩy kinh tế năng động.

Tuy nhiên, về mặt tiêu cực, chất lượng giáo dục đại học vẫn chưa đạt đến mức mong muốn và có một khoảng cách lớn giữa

việc nguồn cung sinh viên tốt nghiệp, kỹ năng và nội dung khóa học và nhu cầu từ ngành công nghiệp. Hầu như tất cả các giảng viên kỹ thuật thiếu kinh nghiệm công nghiệp thực tế, và sự tiếp xúc của sinh viên với thực tế của ngành công nghiệp bị hạn chế. Quan trọng hơn, năng lực của giảng viên đã không theo kịp sự mở rộng của các trường đại học. Sự bất lực của các nhà hoạch định chính sách trong việc giải quyết mối quan hệ vốn có giữa chất lượng và số lượng bị làm trầm trọng thêm bởi năng lực lãnh đạo kém ở tất cả các trường đại học (trong các ban, bộ và trong quản lý điều hành ở cấp đại học và khoa), hạn chế sự theo đuổi xuất sắc của họ. Giáo dục chất lượng thấp ở các trường trung học và tiểu học đã góp phần làm suy giảm chất lượng ở cấp đại học. Các trường đại học được trang bị chưa đầy đủ về cơ sở vật chất, bao gồm nhà xưởng, phòng thí nghiệm và thư viện.

Liên kết với công nghiệp vẫn còn yếu, với rất ít định hướng của các ngành cho giáo dục đại học (được chứng minh trong thành phần hội đồng, thiết kế khóa học và bắt đầu liên kết chuyển giao công nghệ). Đây là một thất bại cơ bản có thể cần phải yêu cầu thay đổi đáng kể đối với hệ thống hiện tại. Tuy nhiên, bằng chứng cũng nhấn mạnh sự phức tạp của việc xây dựng một sự đổi mới sáng tạo quốc gia hoặc hệ thống học tập quốc gia và sự khác biệt trong việc đo lường tác động của nó¹.

Tóm lại, các kỹ năng và chất lượng đào tạo chuyên môn ở cấp đại học chắc chắn rất quan trọng để thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ, lại có thể bị cản trở bởi một hệ thống học tập quốc gia kém phát triển (bao gồm cả TVET). Đối với các quốc gia đi sau mà có nguồn lực nhưng ngân sách hạn chế cho giáo dục

1. Tham khảo Mowery và Sampat (2005) về các trường đại học như là một phần của hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia.

sẽ tạo ra sự cân bằng khác biệt giữa đào tạo các chuyên gia có tay nghề cao (cần thiết cho việc bắt kịp công nghệ) và đào tạo ở cấp tiểu học và trung học (thiếu điều đó làm hạn chế khả năng linh hôi của quốc gia và sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ năng động).

13.4.2. Các trung tâm công nghiệp chính là công cụ học tập

Sự phát triển của các trung tâm công nghiệp Ethiopia minh họa cho tầm quan trọng và động lực của thi đua, và quá trình học tập phức tạp bằng trải nghiệm và học bằng cách thử nghiệm. Cách tiếp cận chiến lược của Ethiopia về các trung tâm công nghiệp đã dựa trên ba cách tiếp cận khái niệm chính¹.

Đầu tiên là mối quan hệ giữa học tập chính sách và chính sách công nghiệp. Cách tiếp cận phát triển khu công nghiệp của Ethiopia là không thể thiếu trong chính sách công nghiệp về việc tạo ra và phát triển các ngành công nghiệp mới với các hoạt động sản xuất mới và khả năng kỹ thuật ở cấp độ ngành và ở cấp độ doanh nghiệp (Oqubay 2015, 2019a, 2019b).

Thứ hai, phương pháp tiếp cận trung tâm công nghiệp gắn liền với khung nghiên cứu, đặc biệt là khái niệm năng lực hấp thụ, liên quan trực tiếp đến việc học ở cấp độ doanh nghiệp và cấp độ ngành.

Thứ ba, cách tiếp cận cũng liên quan đến các nền kinh tế tích tụ, tập trung địa lý của các hoạt động kinh tế và sự tương tác giữa các ngành liên quan, giúp tăng tốc và định hình việc học và bắt kịp năng suất. Phân cụm các hoạt động kinh tế là một đặc điểm quan

1. Tham khảo Oqubay và Lin (sắp xuất bản) về các trung tâm công nghiệp và phát triển kinh tế.

trọng của công nghiệp hóa và đô thị hóa (Jacobs, 1969; Marshall, 1920; Ohlin, 1933)¹.

13.4.2.1. Phương pháp tiếp cận học tập của Ethiopia đến các trung tâm công nghiệp

13.4.2.1.1. Thi đua và những nghiên cứu mới

Các trung tâm công nghiệp đã đóng vai trò chiến lược thành công trong các quốc gia NIE Đông Á. Tuy nhiên, cho đến năm 2010, các khu công nghiệp không được đưa vào chiến lược công nghiệp hóa của Ethiopia, và các tài liệu tham khảo về tích tụ kinh tế và phân cụm công nghiệp quá chung chung để làm định hướng chính sách. Vào năm 2013, chỉ có một khu công nghiệp ở Ethiopia là Khu công nghiệp phía Đông, được thúc đẩy bởi một nhà phát triển Trung Quốc từ tỉnh Giang Tô. Nhà phát triển đã phải đổi mới với nhiều trở ngại phát sinh từ sự thất bại của Chính phủ trong việc đưa ra khuôn khổ chính sách, thể chế và chính sách bắt buộc. Khu đất dự án do Chính phủ tài trợ đầu tiên cũng bị trì hoãn lâu dài, do thiếu định hướng chiến lược và thiếu sự hiểu biết đầy đủ về các trung tâm công nghiệp được coi là công cụ của chính sách công nghiệp. Năm 2013, thừa nhận sự cần thiết phải nghiên cứu chuyên sâu, Chính phủ đã đưa ra một nghiên cứu dựa trên bằng chứng về một loạt các chương trình thành công và không thành công để xác định mô hình phù hợp nhất cho Ethiopia.

1. Tham khảo Lazonick (2005: 35-6), người nhấn mạnh rằng vào nửa cuối thế kỷ XIX, khi nước Anh được biết đến như là “công xưởng của thế giới”, “sự hình thành kỹ năng hoặc đặc điểm được bản địa hóa tại chỗ là cơ sở chính cho sự phát triển của các khu công nghiệp sử dụng các kỹ năng thủ công đặc biệt”. Ông cũng lưu ý rằng, khu vực tập trung khuyến khích chuyên môn hóa theo chiều dọc, từ đó giúp giảm bớt sự xâm nhập vào một chuyên ngành cụ thể, do đó dẫn đến tăng mức độ cạnh tranh theo chiều ngang.

Các quốc gia được xem xét là Hàn Quốc, Singapore, Trung Quốc và Việt Nam ở Đông Á, và Mauritius, Nigeria ở châu Phi. Các quốc gia Đông Á đã đi tiên phong trong các trung tâm công nghiệp trong chính sách công nghiệp của họ với khung chính sách công nghiệp và chiến lược bắt kịp (Hàn Quốc tập trung chủ yếu vào các doanh nghiệp trong nước để bắt kịp công nghệ, trong khi Singapore sử dụng vốn FDI làm động lực). Các quốc gia đi sau trong thế kỷ XX này đã tích hợp hoàn toàn việc phát triển các trung tâm công nghiệp trong khuôn khổ chính sách công nghiệp để công nghiệp hóa muộn và nâng cấp công nghệ¹.

Các phần nghiên cứu quan trọng khác là đánh giá tài liệu và học tập từ các chuyên gia khu công nghiệp, được tạo điều kiện thông qua các đối tác quốc tế như Ngân hàng Thế giới và UNIDO (trên các khu công nghiệp nông nghiệp). Các chuyên viên và chuyên gia tư vấn được thuê thông qua Ngân hàng Thế giới bao gồm một chuyên gia người Malaysia, hỗ trợ về cấu trúc tổ chức doanh nghiệp của Tập đoàn Phát triển Khu công nghiệp (IPDC) và Ủy ban Đầu tư Ethiopia (EIC), và hơn 10 chuyên viên đã tham gia hội thảo tư vấn kéo dài 3 ngày. Khung lập pháp được chuẩn bị bởi một nhà tư vấn người Anh; một tư vấn viên của Trung Quốc, CADZ, đã thực hiện một nghiên cứu về đặc khu kinh tế ở Dire Dawa và khung chiến lược; và một cố vấn bổ sung đã được thuê để hỗ trợ IPDC. Nhiều nghiên cứu cũng đã được thực hiện trên Ủy ban Đầu tư Ethiopia. Tuy nhiên, trong khi những điều này cung cấp một nguồn nghiên cứu quan trọng và đa dạng, không nó không đúng mục đích nếu không có sự hiểu biết sâu sắc và thích nghi với các điều kiện địa phương.

1. Tham khảo Kuchiki và Tsugi (2008) về phương pháp tiếp cận biểu đồ tiến độ như một cách tiếp cận bổ sung trong khung chính sách công nghiệp.

Vào tháng 9 năm 2014, Sách Trắng đã được chuẩn bị và thảo luận tại một cuộc họp của gần 100 nhà hoạch định chính sách ở cấp tiểu bang và liên bang, do Thủ tướng Hailemariam Desalegn chủ trì. Trong số các kết quả khác, việc nhập khẩu một cách tiếp cận chiến lược đối với các tiêu chuẩn cao về bảo vệ môi trường và bền vững đã được xác định.

Bài học quan trọng thứ hai là Chính phủ nên tập trung vào việc xây dựng các khu đất chuyên ngành, đặc thù thay vì khu đất chung hoặc hỗn hợp để tăng cường nghiên cứu, phát triển kỹ năng, thúc đẩy ngành dọc và tăng tốc liên kết ngành giáo dục. Cơ sở hạ tầng đặc thù của ngành, các quan điểm tuân thủ quốc tế, nhằm mục tiêu của người mua và nhà sản xuất, khai thác các cơ hội trong chuỗi giá trị toàn cầu sẽ được áp dụng. Các khu công nghiệp cũng có thể được đặt theo yêu cầu của từng ngành, ví dụ, định vị các khu may mặc ở các khu vực gần cảng và khu vực cung cấp lao động được đào tạo.

Thứ ba, cần có sự chỉn chu trong các giai đoạn nghiên cứu, thiết kế, xây dựng và vận hành đã được nêu bật và được áp dụng như một nguyên tắc làm việc. Sự phát triển của mỗi khu đất được hỗ trợ bởi tính khả thi về kinh tế, bảo vệ môi trường, bảo vệ xã hội và nghiên cứu thủy văn, và một kế hoạch tổng thể được thực hiện bởi các chuyên gia tư vấn liên quốc gia. Nó cũng đã được quyết định rút ngắn thời gian phát triển xuống còn 9 tháng, và các thủ tục được thiết lập để lựa chọn các nhà thiết kế và nhà thầu tốt nhất và có kinh nghiệm nhất.

Thứ tư, quyết định tập trung vào xúc tiến đầu tư có mục tiêu, xác định các mũi nhọn và các nhà sản xuất định hướng xuất khẩu hàng đầu, như một phương tiện để tăng tốc độ học tập của các doanh nghiệp trong nước và đảm bảo thành công hơn trong xuất khẩu sang các thị trường liên quốc gia.

Thứ năm, “hòn đảo hoàn mỹ” với môi trường kinh doanh nâng cao đã được tạo ra và các dịch vụ một cửa được thiết lập trong tất cả các khu công nghiệp.

Cuối cùng, các phương pháp thay thế đã được áp dụng để phát triển các khu công nghiệp, bao gồm cả liên doanh của Chính phủ và các nhà phát triển tư nhân, cùng với một cách tiếp cận mới để phát triển cơ sở hạ tầng hiện có (đặc biệt là đường sắt và sân bay). Những cách tiếp cận chiến lược này đã được tích hợp vào Tầm nhìn 2025, nhằm mục đích thiết lập Ethiopia là một trung tâm sản xuất hàng đầu và trong khuôn khổ chính sách công nghiệp nói chung.

13.4.2.1.2. Học tập bằng trải nghiệm và thử nghiệm

Những định hướng chiến lược mới này dễ thiết lập hơn là thực thi, và điều quan trọng là tối đa hóa việc học tập trong giai đoạn thực hiện. Đầu tiên, cần thiết kế và giới thiệu khuôn khổ chiến lược bao gồm cải cách lập pháp, quy định, thể chế và chính sách. Điều này bao gồm việc chuẩn bị một tuyên bố mới về các khu công nghiệp, tạo điều kiện cho việc thực thi và dự đoán khả năng chứng thực của Nghị viện (xem FDRE, 2015). Các quy định liên quan và chỉ thị điều hành đã được phê chuẩn bởi Hội đồng Bộ trưởng và Hội đồng Đầu tư của Ethiopia. Các quyết định chính sách cần thiết đã được thực hiện và các cấu trúc khuyến khích mới được thiết lập.

Định hướng chiến lược và chính sách mới đòi hỏi phải thay đổi các thiết lập tổ chức để thành lập khuôn khổ lập pháp, quy định, chính sách và thể chế. Bộ Đầu tư Ethiopia (EIB), bao gồm các cơ quan chính sách và chính sách cấp cao, do thủ tướng chủ trì, tập trung chủ yếu vào các quyết định chính sách công nghiệp. EIC đã được cơ cấu lại để phục vụ như một cơ quan quản lý cho các khu công nghiệp và để cung cấp hỗ trợ chính sách cho các mục tiêu đầu

tư sản xuất. Tập đoàn Phát triển khu công nghiệp (IPDC) được ủy nhiệm xây dựng và vận hành các khu công nghiệp do Chính phủ tài trợ, làm quỹ đất, nghiên cứu quy hoạch tổng thể quốc gia cho các khu công nghiệp và tạo điều kiện thuận lợi cho các kết cấu hạ tầng bên ngoài cho các nhà đầu tư.

Một thách thức nữa là phát triển các khu công nghiệp mới trên cơ sở khái niệm mới này. Chính phủ đã thể hiện cam kết của mình đối với sáng kiến chiến lược này bằng cách phân bổ các nguồn lực cần thiết, chủ yếu từ việc bán trái phiếu Chính phủ (Trái phiếu Euro). Các vấn đề quan trọng khác là lựa chọn các trang web dựa trên các tiêu chí sản xuất nhưng không bỏ qua các cân nhắc chính trị, và tối đa hóa các kinh tế kết tụ phù hợp với khái niệm liên bang. Chính phủ đã quyết định phát triển một địa điểm xanh ở Hawassa, như một khu công nghiệp dệt may chuyên ngành thí điểm. Mặc dù phức tạp và đầy thách thức, việc xây dựng khu công nghiệp lớn nhất đã được hoàn thành trong vòng 9 tháng, và đạt được các tiêu chuẩn tuân thủ quốc tế cao nhất. Cài đặt "cắm và chạy" ("plug-and-play") đã tạo điều kiện thuận lợi, cho phép sản xuất bắt đầu sau vài tháng. Trong vòng một năm kể từ khi đi vào hoạt động tháng 7 năm 2017, công viên đã thuê 20.000 công nhân.

Thực thi tốt rất quan trọng, để làm rõ được những vấn đề giữa các nhà hoạch định chính sách và để chứng minh cho công chúng thấy những cơ hội do chiến lược đưa ra. Dự án này là nơi nghiên cứu cho các vùng khác, được xây dựng trên cơ sở các bài học từ Khu công nghiệp Hawassa (HIP). Nó cũng là một cách giới thiệu phương pháp tiếp cận công nghiệp độc đáo của Ethiopia, cuối cùng trở thành một mô hình tốt nhất cho các dự án khác. PVH, nhà bán lẻ và thương hiệu hàng đầu, từng là nhà đầu tư mỏ neo, và khoảng 20 nhà sản xuất hàng đầu đã đầu tư vào khu vực này.

Hiệp hội các nhà đầu tư được thành lập tại HIP đã trở thành một phương tiện hiệu quả cho một cuộc đổi thoại trong ngành của Chính phủ được hỗ trợ bởi một tầm nhìn và chiến lược chung. Sự phối hợp của các cơ quan Chính phủ được cải thiện, dẫn đầu bởi cơ quan Thủ tướng, mặc dù nó không đạt được ở mức lý tưởng.

Trong Kế hoạch Tăng trưởng và Chuyển đổi II (GTPII, 2015 - 2019), Ethiopia đã phát triển một mạng lưới các khu công nghiệp quốc gia. Phương pháp tiếp cận nghiên cứu của đất nước, kết hợp bằng cách tập trung trải nghiệm và thi đua, đã thể hiện việc học tập chính sách và giúp tạo ra các chính sách có khả thi. Đây là một mô hình điển hình của việc nghiên cứu bằng thí nghiệm, được hỗ trợ bởi sự học tập lẫn nhau trong quan hệ đối tác đã phát triển giữa Chính phủ và các nhà đầu tư. Nhiều nhà hoạch định chính sách và học giả châu Phi đã đến thăm Ethiopia để học tập kinh nghiệm của họ.

13.4.2.2. Những thách thức của khả năng lĩnh hội các vấn đề nổi cộm

Cách tiếp cận mới đối với các khu công nghiệp là một việc đang tiến triển, dựa trên các chính sách công nghiệp thúc đẩy nghiên cứu công nghệ, tăng vốn đầu tư, tạo điều kiện cho các mối liên kết và khả năng trong nước, và thúc đẩy công nghiệp hóa. Tuy nhiên, những hạn chế đáng kể về chiến lược đã xuất hiện trong quá trình này.

Vấn đề chiến lược đầu tiên là sự phát triển lực lượng lao động công nghiệp và văn hóa làm việc cho một phương thức sản xuất công nghiệp. Trong khi hầu hết các doanh nghiệp lớn đã đầu tư vào việc hình thành kỹ năng, và mặc dù nguồn nhân lực dồi dào và mức độ thất nghiệp cao, sự vắng mặt và doanh thu cao đã trở nên rõ ràng.

Thứ hai, việc phát triển năng lực sản xuất trong nước đã trở thành một thách thức lớn, vì hầu hết các doanh nghiệp đã thể hiện sự quan tâm lớn hơn trong lĩnh vực dịch vụ so với sản xuất, đặc biệt là sản xuất theo định hướng xuất khẩu. Cần có các chính sách mới và học tập mới. Một vấn đề quan trọng liên quan là sự yếu kém của ngành liên kết giáo dục đại học.

Thứ ba, tình trạng thiếu ngoại hối và cân bằng các hạn chế thanh toán đã gia tăng trong những năm gần đây, làm chậm lại quá trình tăng trưởng kinh tế. Học tập và can thiệp chính sách mới hiện đang được yêu cầu để xây dựng năng lực hậu cần xuất khẩu và thuận lợi cho thương mại.

Tóm lại, những bài học giá trị rút ra từ kinh nghiệm của các quốc gia khác của người Do Thái trong quá trình phát triển chương trình trung tâm công nghiệp của Ethiopia, việc thực hiện nó là một kinh nghiệm trong học tập, chứng tỏ tầm quan trọng của việc nghiên cứu trong các lĩnh vực chính sách quan trọng để xác định và tập trung vào các hạn chế trong chính sách mới. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận học tập chính sách dựa trên sự hiểu biết về khung học tập và quá trình bắt kịp, trong đó các nỗ lực học tập có mục tiêu giúp xác định các cơ hội mới cho việc học, cũng như góp phần bắt kịp thành công.

13.5. Tổng hợp và kết luận

Chương này đưa ra bằng chứng về một vấn đề quan trọng trong tài liệu nghiên cứu và bắt kịp chưa được giải quyết thỏa đáng, cụ thể là động lực của việc nghiên cứu công nghệ giúp các quốc gia đi sau có thể bắt kịp trong công nghiệp hóa ở thế kỷ XXI. Người ta tin rằng, toàn cầu hóa, quốc tế hóa các hệ thống sản xuất và tiến bộ công nghệ nhanh chóng đã giúp việc tiếp cận công nghệ dễ dàng hơn. Tuy nhiên, khoảng cách kinh tế và công nghệ ngày càng lớn

giữa các quốc gia do toàn cầu hóa ngày càng khiến cho các quốc gia đi sau có khả năng linh hoạt và học tập bị hạn chế, bao gồm hầu hết các nước châu Phi, bắt kịp học tập thông qua công nghệ và chính sách năng động.

Tuy nhiên, chương này chứng minh rằng việc học tập và bắt kịp thành công có thể xảy ra ở các quốc gia đi sau. Chương này cũng trình bày các nghiên cứu trường hợp ngành từ Ethiopia, một trong những quốc gia phát triển nhanh nhất ở châu Phi, để cho thấy cách thức học tập công nghệ có thể được tăng tốc và các ngành cho phép bắt kịp các nhà lãnh đạo toàn cầu thông qua việc áp dụng chính sách công nghiệp hiệu quả, tham gia tích cực của Chính phủ và sẵn sàng học tập từ các lỗi chính sách và thúc đẩy học tập chuyên sâu. Học tập và bắt kịp thành công ở cấp độ ngành ở Ethiopia phần lớn là kết quả của sự thành công tương đối của chính sách công nghiệp, chủ yếu phản ánh cách tiếp cận bản địa của quốc gia đối với việc hoạch định chính sách, dựa trên học chính sách, học bằng trải nghiệm và độc lập chính sách. Quá trình hoạch định chính sách công nghiệp của Ethiopia đã được đánh dấu bằng việc áp dụng có chọn lọc các chính sách làm việc ở các quốc gia đi sau và đồng hóa các chính sách khác với các điều kiện địa phương thông qua thử nghiệm chính sách và sự tham gia tích cực của nhà nước. Bài học quan trọng cho những quốc gia đi sau là việc bắt kịp xảy ra phần lớn trong các ngành và chính sách công nghiệp là động lực chính của việc học, thông qua việc tập trung vào ngành và tạo ra các ngành công nghiệp mới. Nó cũng đóng một vai trò trong việc thiết lập các quan điểm chiến lược và các cấu trúc khuyến khích hợp tác để hỗ trợ các tổ chức.

Kinh nghiệm của người Ethiopia cũng cho thấy sự không đồng đều về kết quả nghiên cứu và chính sách giữa các ngành, phản ánh sự khác biệt về chính trị, cơ cấu công nghiệp, định hướng chính

sách và đặc điểm cụ thể của từng ngành. Điều này là rõ ràng từ so sánh các nguồn lực và định hướng học tập và bắt kịp trong ngành công nghiệp trồng hoa và xi măng. Ví dụ, vào đầu năm 2000, nghề trồng hoa là "nghề lạ lẫm" đối với Ethiopia, nơi không sản xuất cũng không xuất khẩu sản phẩm hoa¹. Tuy nhiên, trong gần một thập kỷ, Ethiopia đã xếp hạng là 1 trong 4 ngành xuất khẩu hoa lớn nhất thế giới, cung cấp khả năng cạnh tranh trong thị trường châu Âu và thu hẹp khoảng cách năng suất với các đối thủ cạnh tranh trong khu vực đã bắt đầu tăng sản lượng và xuất khẩu trong nhiều thập kỷ trước đó. Một phần lớn lời giải thích cho sự tăng trưởng và học tập nhanh chóng này nằm ở ngành công nghiệp trong phạm vi nhỏ bị thất bại và hiệu suất kém, bởi vì nó phụ thuộc vào thị trường xuất khẩu dễ bị biến động và cạnh tranh cao. Điều này có ảnh hưởng lớn đến phản ứng của các doanh nghiệp trong ngành (cả nước ngoài và trong nước) đối với việc học tập và nâng cấp công nghệ. Trong những điều kiện này, sự sống còn phụ thuộc vào việc học tập chuyên sâu và có được các khả năng tổ chức và kỹ thuật cần có để đáp ứng các tiêu chuẩn và năng lực hậu cần mà thị trường liên quốc gia yêu cầu.

Mô hình xuất khẩu phát triển và thành công của ngành trồng hoa ở Ethiopia không chỉ có ý nghĩa đối với việc học tập nhanh chóng được diễn ra trong ngành (Oqubay, 2015). Các bài học có giá trị đã được các nhà hoạch định chính sách học tập trong một số lĩnh vực, bao gồm các chính sách mục tiêu cho các ngành công nghiệp định hướng xuất khẩu; xúc tiến đầu tư và phát triển các kỹ năng tạo thuận lợi thông qua các liên kết với các nhà sản xuất

1. Để thảo luận chuyên sâu về nguồn gốc của ngành công nghiệp trồng hoa ở Ethiopia và các chính sách và hành động của Chính phủ trong quá trình phát triển của quốc gia này, xem Oqubay (2015).

hoa của Hà Lan; hậu cần thương mại xuất khẩu và nhu cầu thuận lợi; vai trò quan trọng của các tổ chức trung gian trong việc phát triển và học tập công nghệ của các ngành mục tiêu; và tầm quan trọng của các tương tác và đối thoại kinh doanh giữa nhà nước và doanh nghiệp (Oqubay, 2015; Ghebreyesus và Sonobe, 2012).

Kinh nghiệm của ngành công nghiệp trồng hoa ở Ethiopia cũng cho thấy rằng với các chính sách công nghiệp phù hợp, các chương trình thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư có mục tiêu và sự tham gia tích cực của Chính phủ, FDI có thể đóng vai trò quan trọng như một nguồn học tập và chuyển giao bí quyết và là kênh tiếp cận thị trường quốc tế. Điều này cho thấy quan điểm rộng rãi rằng, trong khi tác động phát triển của FDI không phải là tự động, thì những đóng góp của nó cho chuyển giao công nghệ và xây dựng năng lực mặc dù hiệu ứng lan tỏa có thể được tăng cường thông qua các chính sách nhằm mục tiêu chiến lược. Như Akyüz (2017: 198) nhấn mạnh, các ví dụ thành công về đóng góp của FDI cho sự phát triển ở các nước sở tại được tìm thấy “không nhất thiết là giữa các quốc gia thu hút nhiều vốn FDI, nhưng trong số các nước sử dụng nó trong bối cảnh chính sách công nghiệp quốc gia được thiết kế để định hình sự phát triển của các ngành công nghiệp cụ thể thông qua các can thiệp”.

Những người nước ngoài có kinh nghiệm và có tay nghề cao, đầu tư vào ngành công nghiệp trồng hoa của người Ethiopia đã bị thu hút thông qua một chiến dịch xúc tiến đầu tư cao của Chính phủ, và hiểu rõ rằng họ đang đầu tư vào một ngành công nghiệp được Chính phủ ưu tiên xuất khẩu. Ngoài các ưu đãi đầu tư thông thường, Chính phủ sẵn sàng ứng trước tài chính cho các nhà đầu tư nước ngoài và tham khảo ý kiến của họ về hậu cần và các thỏa

thuận khác để đảm bảo sự phát triển của ngành. Cách tiếp cận tương tác này đã thúc đẩy các nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào sự phát triển thành công của ngành, tham gia tích cực vào hiệp hội công nghiệp trồng hoa, chia sẻ thông tin về thị trường châu Âu với các doanh nghiệp địa phương và trao đổi thông tin với họ về việc tăng cường năng suất.

Là một ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu, sản xuất xi măng ở Ethiopia không phải đối mặt với áp lực thị trường bên ngoài tương tự như nghề trồng hoa, và vai trò của FDI là nguồn học tập ở mức tối thiểu. Tuy nhiên, chương này cho thấy mức độ đáp ứng và cường độ học tập tương tự được tạo ra do nhu cầu trong nước tăng nhanh kèm theo các chính sách công nghiệp nhằm thúc đẩy học tập chuyên sâu thông qua hỗ trợ trực tiếp, cạnh tranh nội bộ và sử dụng nhập khẩu làm tùy chọn chính sách. Trong vòng chưa đầy một thập kỷ, công suất sản xuất xi măng của người Ethiopia đã tăng từ mức không đáng kể lên là một trong những doanh nghiệp lớn nhất ở châu Phi. Mặc dù ngành công nghiệp vẫn cần nâng cao năng lực công nghệ và năng suất để bắt kịp các nhà sản xuất hàng đầu toàn cầu như Trung Quốc, nhưng sự tăng trưởng và học tập đạt được trong một thời gian ngắn cho thấy tiềm năng đạt của việc học ngay cả trong các ngành thay thế nhập khẩu. Bài học quan trọng và thông điệp chung cho các nước đi sau là ngay cả trong các ngành hướng nội, cơ hội học tập và nâng cao năng lực có thể là đáng kể nếu Chính phủ tận dụng nhu cầu trong nước ngày càng tăng để khuyến khích cạnh tranh, tạo môi trường học tập chuyên sâu và tham gia tích cực vào việc thúc đẩy học tập thông qua can thiệp chính sách chiến lược. Như Lee và Malerba (2018: 13-14) nhấn mạnh: “Địa phương có nhu cầu liên quan đến nhu cầu toàn cầu về thu nhập bình quân đầu

người, sở thích của người tiêu dùng, yêu cầu của ngành công nghiệp địa phương và thu mua công khai, có thể cung cấp một nền móng thử nghiệm cho các địa phương và bảo vệ họ khỏi sự cạnh tranh giữa các quốc gia đủ lâu để cho phép tồn tại và phát triển sau đó. Khi nhu cầu lớn như vậy, như trường hợp ở Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil, nó cũng cung cấp quy mô kinh tế cần thiết để thiết lập các chu kỳ học tập, xây dựng năng lực và tăng trưởng”.

Khi xác định các nguồn và động lực khác nhau của việc học và bắt kịp công nghệ, điều quan trọng cần lưu ý là tốc độ và độ sâu tác động của chúng có thể khác nhau giữa các quốc gia, tùy thuộc vào mức độ phát triển của năng lực lĩnh hội, cường độ của các nỗ lực chính sách và năng lực của Chính phủ để thực hiện chính sách công nghiệp một cách hiệu quả. Tích lũy khả năng học tập và phát triển nền tảng kiến thức địa phương bao gồm đầu tư, nỗ lực chính sách và xây dựng một loạt các kỹ năng và năng lực kỹ thuật cần thiết cho việc học tập và bắt kịp chuyên sâu. Chìa khóa để xây dựng khả năng lĩnh hội giúp đẩy nhanh tốc độ học tập và bắt kịp là sự phát triển của nguồn nhân lực cấp cao. Các quốc gia đã bắt kịp thành công năng lực sản xuất và công nghệ trong nửa thế kỷ qua cho thấy tầm quan trọng của hệ thống giáo dục hoặc “hệ thống học tập quốc gia” trong việc cung cấp kỹ thuật viên, kỹ sư được đào tạo và các nhà khoa học để giúp các quốc gia của họ vượt qua các giai đoạn khác nhau trong học tập công nghệ và bắt kịp (Ozturk, 2001).

Về mặt này, Ethiopia đang đi đúng hướng. Cải cách đại học mở rộng và mở rộng lớn hơn về đào tạo kỹ thuật và dạy nghề sẽ phát triển khả năng lĩnh hội trong nước, đặc biệt là trong việc cung cấp các chuyên gia kỹ thuật có tay nghề cao. Mặc dù còn sớm để đánh

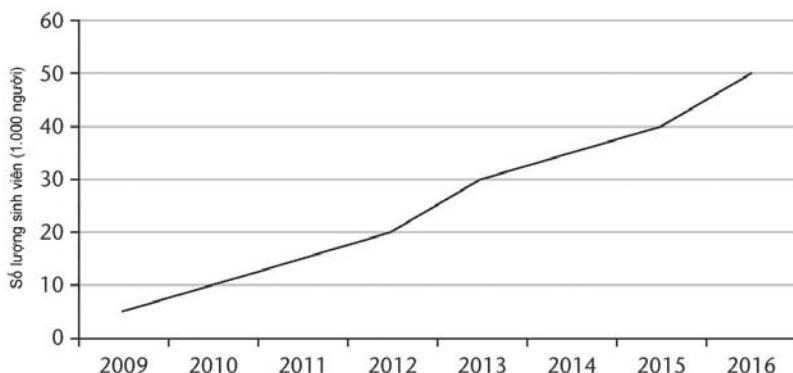
giá tác động tổng thể của những cải cách này, nhưng đã có những dấu hiệu rõ ràng cho thấy họ đang nói lỏng các hạn chế về kỹ năng trong một số ngành và lĩnh vực.

Mối quan hệ giữa học tập và bắt kịp là phức tạp. Kinh nghiệm giám sát ở nơi khác (Kim, 1998) cho thấy rằng việc học không phải là vấn đề quan trọng đối với việc bắt kịp thành công: quan trọng hơn là cường độ học tập và cường độ của các nỗ lực chính sách. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của tốc độ và định hướng học tập, và tính chất tích lũy và nhiều mặt của quá trình học tập, bao gồm việc học bằng trải nghiệm, học bằng thí nghiệm, thi đua để phù hợp hoặc vượt trội, và những thay đổi gia tăng cần thiết để duy trì việc học ở các giai đoạn nâng cao hơn của quá trình bắt kịp. Trong việc xây dựng các trung tâm công nghiệp thúc đẩy học tập và xây dựng năng lực, Ethiopia đã tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc phổ biến công nghệ thông qua mối liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, một quá trình mà chính nó liên quan đến việc học tập chính sách mạnh mẽ để đảm bảo rằng, các trung tâm công nghiệp tương thích với các mục tiêu phát triển của đất nước như các công cụ chính sách.

Hai yếu tố trong nghiên cứu thành công và bắt kịp ở cấp độ đặc biệt ở Ethiopia đáng chú ý là những bài học cho những quốc gia đi sau. Đầu tiên là việc áp dụng hiệu quả các chính sách công nghiệp nhằm vào các ngành công nghiệp có khuynh hướng thúc đẩy học tập chuyên sâu và tích lũy năng lực công nghệ thông qua các mối liên kết và tương tác, kể cả với các nhà đầu tư nước ngoài. Thứ hai là cam kết và tầm nhìn phát triển của Chính phủ, và sẵn sàng áp dụng các nỗ lực chính sách chuyên sâu và học tập chính sách, bao gồm cả thông qua thi đua và học bằng cách trải

nghiệm. Thật vậy, đối với Chính phủ, việc lựa chọn các lĩnh vực và xác định các chính sách phù hợp và/hoặc chính sách thì đã là một quá trình học tập, được Chính phủ lựa chọn để có được "sự độc lập chính sách" và khả năng thử nghiệm các lựa chọn chính sách, không bị áp lực từ các lực lượng bên ngoài hoặc từ các nhóm lợi ích trong nước.

Phụ lục: Dữ liệu về cải cách các trường đại học



Hình 13.1. Số lượng thực tập sinh ngành khoa học công nghệ năm thứ tư (Addis Ababa, 2009-2016)

Lưu ý: Kể từ năm 2009, có hơn 50.000 thực tập sinh ngành khoa học công nghệ đã trải qua chương trình thực tập bắt buộc.

Nguồn: MoE (2016a)

Bảng A13.1. Xu hướng tuyển sinh đại học trong tất cả các khóa học (thường xuyên, buổi tối, mùa hè và từ xa) trong các tổ chức Chính phủ và phi Chính phủ, 2010-2016

Khóa học	Giới tính	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
	Nam	326.769	355.006	387.707	413.556	475.971	512.915
Tổng	Nữ	120.978	139.104	166.141	180.018	253.057	265.851
	Tổng	447.693	494.110	553.848	593.574	729.028	778.766

Nguồn: ESSA (2017)

Bảng A13.2. Xu hướng tuyển sinh sau đại học tại các tổ chức Chính phủ và phi Chính phủ, 2015-2016

							2014-	2015-
			2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2015	2016
Chính phủ	Thạc sĩ	Nam	15.996	18.169	20.060	20.871	23.129	34.398
		Nữ	2.490	4.635	5.043	5.246	7.337	9.706
		Tổng	18.486	22.804	25.103	26.117	30.466	44.104
	Tiến sĩ	Nam	690	1.530	2.809	2.922	2.755	2.444
		Nữ	99	319	356	370	380	281
		Tổng	789	1.849	3.165	3.292	3.135	2.725
	Phi chính phủ	Nam	682	779	2.339	2.433	4.820	2.779
		Nữ	193	228	697	725	1.866	1.913
		Tổng	875	1.007	3.036	3.158	6.686	4.692
Tổng		Nam	17.368	20.478	25.208	26.226	30.704	39.621
		Nữ	2.782	5.182	6.096	6.341	9.583	11.900
		Tổng	20.150	25.660	31.304	32.567	40.287	51.521

Nguồn: ESSA (2017)

Bảng A13.3. Xu hướng tuyển sinh đào tạo tiến sĩ, 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tổng số sinh viên tuyển sinh	64	122	258	325	791	789	1.849	3.165	3.292	3.135
% tuyển sinh nữ	4,7	2,5	2,71	8	5,9	12,5	17,3	11,2	11,2	21,1
Tổng số sinh viên tốt nghiệp	7	10	19	15	149	21	76	115	152	335
% tốt nghiệp nữ	0	0	5,71	0	12,1	4,8	9,2	6,1	8,6	6,3

Nguồn: MoE (2016b)

**Bảng A13.4. Tiến sĩ được đào tạo từ các tổ chức giáo dục
đại học công lập ở Ethiopia, 2006-2015**

Tổ chức	Loại hình	2005-2006	2014-2015	%
Đại học Addis Ababa	Toàn thời gian	7	221	66
Đại học Jimma	Toàn thời gian	0	61	18,22
Đại học Haramaya	Toàn thời gian	0	34	10,1
Đại học Dịch vụ công Ethiopia	Chuyên gia (dịch vụ công)	0	16	48
Đại học Bahir Dar	Toàn thời gian	0	2	06
Đại học Khoa học công nghệ Adama	Đại học công nghệ	0	1	0,3
Đại học Ambo	Toàn thời gian	0	0	0
Đại học Gondar	Toàn thời gian	0	0	0
Đại học Hawassa	Toàn thời gian	0	0	0
Đại học Mekelle	Toàn thời gian	0	0	0
Tổng		7	335	100

Nguồn: MoE (2016b)

Tài liệu tham khảo

Akyüz, Yilmaz (2017): *Playing with Fire: Deepened Financial Integration and Changing Vulnerabilities of the Global South*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, Alice (2001): *The 'Rise of the Rest': Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, Alice and Wan-wen Chu (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Arrow, Kenneth (1962): 'The Economic Implications of Learning by Doing', *Review of Economic Studies* 28: 155-73.

Chang, Ha-Joon (2003): *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

Cohen, Stephen and Bradford DeLong (2016): *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Press.

Cramer, Christopher, Arkebe Oqubay, and John Sender (forthcoming): *African Economic Development: Evidence, Theory, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

ECBP (Engineering Capacity Building Program) (2009): 'Final Draft Strategy for the Implementation of National Quality Infrastructure (NQI) in Ethiopia.' Addis Ababa: Ministry of Science and Technology.

FDRE (2015): 'Proclamation on Industrial Parks.' House of Representatives: Addis Ababa.

Ghebreyesus, Mulu and Tetsushi Sonobe (2012): 'Global Value Chains and Market Formation Process in Emerging Export Activity: Evidence from Ethiopian Flower Industry', *Journal of Development Studies* 3: 335-48.

Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jacobs, Jane (1969): *The Economy of Cities*. New York: Random House.

Kaldor, Nicholas (1967): *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kim, Linsu (1998): 'Crisis Construction and Organizational Learning: Capability Building in Catching up at Hyundai Motor', *Organization Science* 9(4): 506-21.

Kuchiki, Akifumi and Masatsugu Tsuji (2008): *The Flowchart Approach to Industrial Cluster Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Lazonick, William (2005): 'The Innovative Firm', in Jan Fagerberg, David Mowery, and Richard Nelson (eds) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 29-55.

Lee, Keun (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, Keun and Franco Malerba (2018): 'Economic Catch-up by Latecomers as an Evolutionary Process', in R. Nelson (ed.) *Modern Evolutionary Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Alfred (1920): *Principles of Economics*. London: Macmillan.

Ministry of Education (2008): 'National Technical and Vocational Education and Training (TVET) Strategy.' Addis Ababa: Ministry of Education.

Ministry of Education (2017): 'Relevance of the Ethiopian TVET System towards Social and Economic Development: Historical Background, Current Reform Status and Future Investment.' Addis Ababa: Ministry of Education pia.

MoE, ECB, MoCS, and MoCB (2016): 'Engineering Capacity Building Program, Activities and Directions Set Going forward.' Addis Ababa.

Mowery, David and Bhaven Sampat (2005): 'Universities in National Innovation Systems', in Jan Fagerberg, David Mocery, and Richard Nelson (eds) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 209-39.

Nega, Mulu and M. Kassaye (2018): 'Research and PHD Capacities in Sub-Saharan Africa: Ethiopia Report.' British Council and German Academic Exchange Service (DAAD), Addis Ababa.

Ohlin, Bertil (1933): *Interregional and Internal Trade*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ohno, Kenichi (2013): *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*. New York: Routledge-GRIPS Publications Development Forum Studies.

Oqubay, Arkebe (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe (2019a): 'Industrial Policy and Late Industrialization in Ethiopia', in Fantu Cheru, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (eds) *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe (2019b): 'The Structure and Performance of the Ethiopian Manufacturing Sector', in Fantu Cheru, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (eds) *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright (forthcoming): *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe and Justin Yifu Lin (forthcoming): *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Ozturk, Ilhan (2001): 'The Role of Education in Economic Development: A Theoretical Perspective', *Journal of Rural Development and Administration* 33(1): 39-47.

Wade, Robert H. (2015): 'The Role of Industrial Policy in Developing Countries', in Alfredo Calcagno, Sebastian Dullien, Alejandro Márquez-Velázquez et al. (eds) *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, Vol.I: Making the Case for Policy Space. Geneva: UNCTAD, pp. 67-78.

14.

CUỐN SÁCH QUỐC GIA HỌC TẬP: Ý NGHĨA ĐỐI VỚI CÁC QUỐC GIA ĐI SAU VÀ CON ĐƯỜNG ĐẾN TƯƠNG LAI

Arkebe Oqubay và Kenichi Ohno

Các tác giả hy vọng rằng, với sự kết hợp của các trường hợp đa dạng và kinh nghiệm quốc gia, và sự tinh thông hóa và tinh thông của các tác giả, cuốn sách này sẽ đóng góp độc đáo cho cuộc tranh luận đang diễn ra về động lực học tập và bắt kịp. Chương cuối này tập trung vào hai lĩnh vực quan trọng: (a) sự hiểu biết của chúng tôi về các khái niệm và quá trình học tập và bắt kịp như đã thảo luận trong tài liệu hiện có; và (b) những tác động (và những bài học tiềm năng) đối với các quốc gia vẫn phải trải qua quá trình học tập và bắt kịp công nghệ (tức là các quốc gia đi sau). Mục tiêu không phải là trình bày một bản tóm tắt đầy đủ về kết luận của các chương khác nhau mà là để làm nổi bật các yếu tố được lựa chọn có liên quan trực tiếp đến nỗ lực của các quốc gia đi sau để thúc đẩy học tập và bắt kịp¹. Cuộc thảo luận được trình bày theo bốn chủ đề: sự năng động của học tập công nghệ; bản chất của bắt kịp; chính sách công nghiệp và sản xuất như là động lực của học tập và bắt kịp; và cuối cùng, bắt kịp và không gian chính sách trong thế kỷ XXI.

1. Tham khảo Gerschenkron (1962) về lợi thế của quốc gia đi sau và phản ứng.

14.1. Động lực học tập công nghệ

Theo quan sát trong các cuộc thảo luận ở các chương khác nhau, nghiên cứu công nghệ có nhiều tính năng, như được tóm tắt dưới đây.

14.1.1. Không gian của học tập linh hoạt

14.1.1.1. Học tập công nghệ và chính sách: Hai chiều

Học tập thành công hay “năng động” thực sự bao gồm hai khía cạnh: học tập công nghệ (cấp độ doanh nghiệp/tư nhân) và học tập chính sách (của Chính phủ). Cách thức các Chính phủ học tập cũng quan trọng như học tập công nghệ ở cấp độ doanh nghiệp¹. Các doanh nghiệp và Chính phủ học tập bằng trải nghiệm, thông qua thử nghiệm chính sách và từ kinh nghiệm của các quốc gia khác². Quan trọng nhất là Chính phủ học tập từ những sai lầm và sai lầm chính sách của chính họ và học tập chính sách nên được coi là một phần không thể thiếu trong chiến lược công nghiệp hóa và bắt kịp³. Chương này trình bày nhiều ví dụ về học tập chính sách, bao gồm từ các nước bắt kịp trong giai đoạn đầu như Ethiopia và Việt Nam, trong đó học tập của Chính phủ là một điều quan trọng định hướng học tập và bắt kịp thành công ở ngành và lĩnh vực.

14.1.1.2. Ba cấp độ học tập

Học tập và bắt kịp thường diễn ra ở ba cấp độ: doanh nghiệp (vi mô), ngành (trung bình) và quốc gia (vĩ mô). Tuy nhiên, để cùng có lợi, các cấp độ khác nhau phải tương tác và hỗ trợ lẫn nhau. Không phải tất cả các doanh nghiệp hoặc ngành phát triển cùng một lúc

1. Tham khảo Fagerberg, Mowery, and Nelson (2005), Kim (1998), Kim và Nelson (2000), Lee (2013).

2. Tham khảo Arrow (1962), Cohen and Levinthal (1989), Nayyar (2013).

3. Tham khảo Ohno (2013), Oqubay (2015).

và cùng một tỷ lệ vì các điều kiện cần thiết để khởi động việc học tập và bắt kịp thành công khác nhau đáng kể giữa các ngành hoặc lĩnh vực hoạt động kinh tế. Bắt kịp có thể đạt được trong một ngành/lĩnh vực cụ thể hoặc bằng cách phát triển một hoạt động kinh tế cụ thể trong khi phần còn lại của nền kinh tế cần có thời gian để bắt kịp hoặc tiếp tục tụt lại phía sau. Hơn nữa, ai dẫn đầu và ai theo sau trong ba cấp độ phụ thuộc vào sức mạnh tương đối của mỗi người chơi trong mỗi xã hội. Trong các xã hội tiên tiến, tất cả người chơi có khả năng mạnh mẽ như nhau và hỗ trợ lẫn nhau. Ở nhiều quốc gia kém phát triển, khu vực tư nhân yếu và khả năng các doanh nghiệp tư nhân dẫn đầu là rất ít. Trong kịch bản này, nhà nước sẽ hướng dẫn và doanh nghiệp theo sau. Ở các quốc gia có thu nhập trung bình, các doanh nghiệp tư nhân (bao gồm cả FDI) hoặc các nhóm kinh doanh có xu hướng tương đối mạnh hơn và thường hướng dẫn các nhà hoạch định chính sách phải làm gì (ví dụ, chính sách ôtô của Thái Lan đã được phát triển bởi hiệp hội doanh nghiệp ôtô tư nhân và nộp cho Chính phủ để xem xét và bình luận). Tuy nhiên, không phải tất cả các tương tác đều tạo ra kết quả tích cực. Tương tác và kết quả tiêu cực cũng có thể, ví dụ, trong đó nhà nước ra lệnh hoặc dẫn dắt mà không có kiến thức đúng đắn; các doanh nghiệp không tin tưởng Chính phủ và các chính trị gia; và các hiệp hội ngành tìm kiếm tiền thuê chỉ phục vụ một bộ phận nhỏ các thành viên của họ. Lập bản đồ mô hình tương tác chính xác trong mỗi nền kinh tế và tính hiệu quả của chúng là yếu tố quan trọng trong chiến lược bắt kịp.

14.1.2. Năng lực và cường độ học tập

14.1.2.1. Năng lực học tập và không học tập: Năng lực lĩnh hội

Trong tài liệu, có xu hướng coi việc học tập công nghệ là một quá trình tự động xảy ra khi các cá nhân và các doanh nghiệp tiếp xúc

với công nghệ và bí quyết. Tuy nhiên, các nghiên cứu điển hình trong chương này đã chứng minh rằng: đầu tiên, điều kiện tiên quyết quan trọng để học tập công nghệ thành công là phát triển năng lực lĩnh hội trong nước, ví dụ, phát triển cơ sở tri thức và kỹ năng địa phương, và xây dựng kết cấu hạ tầng khoa học và công nghệ và “cộng đồng tri thức” trong nông nghiệp, sản xuất và dịch vụ mà một quốc gia cần tạo ra một môi trường học tập thuận lợi¹. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là việc học tập nên chờ đợi hoặc hoãn lại cho đến khi tất cả các điều kiện tiên quyết về khả năng lĩnh hội cần thiết được phát triển. Thứ hai, như Lee chỉ ra trong Chương 7, mua lại công nghệ là điều kiện cần nhưng không phải là điều kiện đủ để thúc đẩy học tập công nghệ thành công. Cũng cần có kiến thức ngầm (hoặc bí quyết) cần thiết để hiểu cách thức hoạt động của công nghệ. Điều quan trọng không kém là khả năng của doanh nghiệp và Chính phủ trong việc “không học tập” những thói quen cũ hoặc cách thức kinh doanh cũ có thể gây trở ngại cho việc học các công nghệ mới.

14.1.2.2. Cường độ học tập và nhiều nguồn liên quan

Một chủ đề chung giữa các quốc gia đã thành công trong việc thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ là cường độ học tập, bao gồm cường độ học tập chính sách và quyết tâm của Chính phủ để thúc đẩy chương trình bắt kịp. Điều này tương tự với những gì Kim (1998) đã gọi là "cường độ của những nỗ lực", đề cập đến lượng năng lượng tiêu hao và chiều hướng cấp bách của các doanh nghiệp và Chính phủ tăng tốc học tập công nghệ hoặc giải quyết vấn đề. Các kinh nghiệm học tập và bắt kịp thành công được thảo

1. Tham khảo thêm Cohen và Levinthal (1989: 569). Họ nhấn mạnh tầm quan trọng của việc R&D “tăng cường khả năng của doanh nghiệp để đồng hóa và khai thác thông tin hiện có”.

luận trong Chương này là kết quả của việc học tập chuyên sâu của cả doanh nghiệp và Chính phủ.

Cường độ học tập thay đổi tùy theo vị trí bắt đầu, sự sẵn có của các kỹ năng và mức độ phát triển năng lực linh hôi. Tuy nhiên, tác động chính của nó là kích hoạt động lực để học tập và bắt kịp công nghệ nhanh chóng. Trong một số trường hợp, cường độ học tập được xây dựng thành bản chất của sản phẩm và công nghệ đòi hỏi phải liên tục nâng cấp khả năng và kỹ thuật sản xuất để theo kịp các tiêu chuẩn chất lượng hoặc để duy trì ngang bằng với các đối thủ cạnh tranh. Trong các trường hợp khác, đặc biệt là các hoạt động định hướng xuất khẩu, cường độ học tập bắt nguồn từ vĩ độ hẹp cho hiệu suất kém hoặc dưới tiêu chuẩn khi cạnh tranh trong các thị trường liên quốc gia. Cường độ học tập cũng có thể xuất phát từ nhu cầu quản lý khủng hoảng ở cấp độ doanh nghiệp hoặc cấp độ quốc gia, và để tìm các giải pháp khả thi. Một động lực quan trọng khác của cường độ học tập là quyết tâm của lãnh đạo và chính phủ để giảm thời gian phát triển năng lực công nghệ.

14.2. Các yếu tố và quỹ đạo bắt kịp

14.2.1. Cân bằng giữa các yếu tố chung và tính độc đáo riêng biệt

Các kinh nghiệm của một quốc gia được đề cập trong Chương này rất đa dạng vì các quốc gia khác nhau về vị trí bắt đầu, nguồn tài nguyên, lịch sử, năng lực thể chế, văn hóa... Tuy nhiên, có một số tính năng chung đối với các quốc gia, ngành và thời kỳ. Chúng bao gồm tầm quan trọng của: tạo ra một lực lượng lao động công nghiệp có năng lực và cạnh tranh; củng cố doanh nghiệp trong nước; đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng công nghiệp cơ bản, đặc biệt là điện và giao thông; hỗ trợ nghiên cứu công nghệ và chính sách để nâng cấp sự năng động của các khả năng và đương đầu với

sự thay đổi; sự tham gia hiệu quả và liên tục giữa nhà nước và khu vực tư nhân; tạo ra một môi trường kinh doanh thuận lợi và một Chính phủ thân thiện với doanh nghiệp; và đảm bảo sự ổn định kinh tế và xã hội ở tầm vĩ mô (làm điều kiện nền tảng)¹.

Đương nhiên, làm thế nào các tính năng chung này đạt được sự khác biệt một cách cụ thể và hiệu quả giữa các quốc gia, thời kỳ và bối cảnh mà chúng được áp dụng. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải phân biệt các trải nghiệm riêng với các trải nghiệm chung ở hầu hết các quốc gia và các doanh nghiệp. Thật vậy, tầm nhìn thực tế về việc cân bằng giữa tính phổ biến và tính độc đáo sẽ thay thế cuộc tranh luận vô ích giữa “một công thức chung cho tất cả” và “mọi người phải tuân theo công thức này”, và quan điểm “mọi thứ đều khác nhau và mọi quốc gia đều khác nhau” chống lại quan điểm học tập có hệ thống.

14.2.2. Sự khác biệt về chiến lược và sự đa dạng của các dự án

14.2.2.1. Đa dạng về chiến lược

Các chiến lược để đạt được các mục tiêu này khác nhau giữa các quốc gia và phụ thuộc vào hoàn cảnh bên trong, bên ngoài và lịch sử². Mục tiêu chính sách thường tương tự giữa các quốc gia nhưng mô hình thành công rất nhiều và đa dạng. Bài học quan trọng là thường có nhiều hơn một sự lựa chọn chiến lược mà bất kỳ quốc gia đi sau nào cũng có thể áp dụng, mặc dù không phải tất cả các lựa chọn đều có thể dẫn đến thành công do các điều kiện ban đầu duy nhất của nó. Chẳng hạn, có những lựa chọn giữa

1. Về vai trò chiến lược của nhà nước trong việc định hình các ngành chiến lược, xem Mazzucato (2011), Wade (1990).

2. Tham khảo Hirschman (1958), Chang (2003), Andersson và Axelsson (2016).

phát triển theo sự dẫn dắt của nhà nước hay sự dẫn dắt của khu vực tư nhân, tùy thuộc vào năng lực của nhà nước và khu vực tư nhân, và nền kinh tế chính trị trong nước và quốc tế; và giữa công nghiệp hóa dần dần và bước nhảy vọt, điều này phụ thuộc một phần vào việc ngành này đã trưởng thành hay mới nổi và một phần dựa trên năng lực trong nước ban đầu. Ngoài ra còn có nhiều điểm vào công nghiệp hóa. Ví dụ, công nghiệp hóa của Đài Loan ban đầu được thúc đẩy bởi các doanh nghiệp vừa và nhỏ; Hàn Quốc đã được thúc đẩy bởi các chaebols; Singapore đã chọn thu hút FDI chất lượng cao vào sản xuất, tài chính và dịch vụ; và Thái Lan đã tạo ra một trung tâm ôtô bằng cách thu hút các đại gia xe hơi nước ngoài. Thật thú vị, mặc dù sự đa dạng của các chiến lược này, tất cả chúng đều thành công trong việc thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ. Điều này cho thấy khá rõ ràng rằng có nhiều con đường để bắt kịp.

14.2.2.2. Sự đa dạng của thiết kế và thực hiện dự án

Kinh nghiệm bắt kịp ở cấp độ ngành và lĩnh vực cho thấy các quốc gia thực hiện các dự án công nghiệp quan trọng khác nhau tùy thuộc vào điều kiện ban đầu, nguồn lực và khả năng, và tất cả đều thành công vì những nỗ lực đã được thực hiện để thiết kế dự án và phương pháp thực hiện trong bối cảnh địa phương. Không có cách thức chung nào để thiết kế và triển khai doanh nghiệp vừa và nhỏ, xúc tiến xuất khẩu, liên kết ngành TVET, hoặc phát triển khu công nghiệp. Ví dụ, trong việc áp dụng kaizen (cải tiến năng suất của nhà máy), Mỹ bắt đầu với phân tích thống kê và quản lý từ trên xuống trong sản xuất ôtô (hệ thống sản xuất Fordist), trong khi Nhật Bản (Toyota và các công ty khác) đã chuyển đổi hệ thống của Mỹ sang phương pháp tiếp cận từ dưới lên, dựa trên tinh thần đồng đội và mở rộng nó sang tất cả các hoạt động sản xuất (và một

số hoạt động dịch vụ)¹. Ấn Độ học kaizen từ Maruti-Suzuki (nhà sản xuất xe hơi) nhưng các chuyên gia kaizen của Ấn Độ có tính tương tác và tổ chức nhiều hơn trong các doanh nghiệp với rất ít sự trợ giúp của Chính phủ. Singapore đã học được cách tham gia cải tiến năng suất liên tục trong sản xuất từ Nhật Bản nhưng áp dụng nó vào tất cả các lĩnh vực bao gồm công nghiệp, dịch vụ và Chính phủ.

14.2.3. Yếu tố thời gian và bối cảnh thay đổi

Một trong những đóng góp của cuốn sách này là nhấn mạnh rằng, mặc dù về nguyên tắc, các yêu cầu phát triển cơ bản của các quốc gia là như nhau trong các khoảng thời gian, thế kỷ XIX, XX và XXI đã cung cấp các môi trường hoàn toàn khác nhau để bắt kịp. Ví dụ, như được nhấn mạnh trong Chương 5, sự phục hưng của thời kỳ Minh Trị ở Nhật Bản cuối thế kỷ XIX đã phải chiến đấu lại chủ nghĩa thực dân phương Tây và cơ hội cho sự trợ giúp của nước ngoài là không tồn tại. Thật vậy, Nhật Bản cũng chống lại việc vay nợ nước ngoài hoặc FDI vì sợ sự thống trị của nước ngoài. Tương tự, trong nửa sau của thế kỷ XX, Hàn Quốc không chấp nhận vốn đầu tư nước ngoài mà học công nghệ từ ôtô, thép, đóng tàu và điện tử nước ngoài.

Khác với Nhật Bản, Hàn Quốc cũng vay mượn rất nhiều từ nước ngoài. Nhà nước phát triển đã theo đuổi một chính sách công nghiệp tích cực và bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ trong nước với mối quan hệ đối tác phát triển ngân hàng mạnh mẽ. Việc tái tạo một cách tiếp cận chính sách và chiến lược tương tự sẽ ngày càng trở nên khó khăn trong thế kỷ XXI khi các quốc gia đang

1. Tham khảo Oqubay và Lin (sắp xuất bản) trên các trung tâm với tư cách là người hỗ trợ chính cho việc nghiên cứu.

phát triển và các quốc gia mới nổi phải đổi mới với những hạn chế trong việc sao chép công nghệ một cách tự do và đưa ra mức thuế bảo vệ cao theo hệ thống kinh tế toàn cầu dựa trên luật lệ¹. Bên cạnh đó, họ cũng phải đổi mới với áp lực toàn cầu và công nghệ thông tin truyền thông và phải áp dụng mã môi trường và quyền lao động ngay từ đầu.

14.2.4. Đam mê để bắt kịp

Một đóng góp quan trọng khác của cuốn sách này là để chứng minh rằng trong khi học tập công nghệ và tích lũy kiến thức kỹ thuật là hoàn toàn cần thiết để bắt kịp thành công, bản thân họ không phải là người bình thường. Hầu như tất cả các quốc gia, lĩnh vực lớn, và các doanh nghiệp đã vươn lên từ sự lạc hậu về công nghệ để nổi tiếng thế giới đều được thúc đẩy bởi các nhà lãnh đạo và những người theo đuổi đam mê công việc của họ, quyết tâm học tập và bắt kịp những gì tốt nhất, cải thiện khả năng cạnh tranh hiện tại của họ, và tự hào về người khác xuất sắc. Phần thưởng về tài chính (tiền lương và tiền thưởng), mệnh lệnh từ trên xuống và nhiệm vụ được giao thúc đẩy các nhà quản lý và công nhân trung bình, nhưng một số ít người thực sự biến đổi thế giới được thúc đẩy, không phải bằng tiền hoặc chỉ dẫn bên ngoài, mà bởi khát vọng của tập thể để thấy xã hội của họ bắt kịp, bị ám ảnh bởi những giấc mơ của họ, và sẵn sàng chấp nhận rủi ro lớn để đạt được thành tựu lớn. Họ không bị cản trở bởi những thất bại hoặc sự thụt lùi.

Như các kinh nghiệm của Singapore, Đài Loan, Hàn Quốc và Trung Quốc đã thảo luận trong cuốn sách này, các nhà đổi mới

1. Điều này đang bị thách thức bởi các chính sách bảo hộ của chính quyền Trump năm 2018 (UNCTAD, 2018).

sáng tạo đột phá Schumpeter là động lực chính của việc học tập và bắt kịp công nghệ nhanh chóng được chứng kiến ở Đông Á trong nửa sau của thế kỷ XX. Đam mê và suy nghĩ “có thể làm” được yêu cầu không chỉ ở các nhà lãnh đạo nhà nước mà ở tất cả các cấp, bao gồm cả CEO, kỹ sư và công nhân.

14.3. Chính sách công nghiệp và sản xuất là động lực chính của việc học tập và bắt kịp

Cuốn sách này nhấn mạnh vai trò quan trọng của chính sách công nghiệp và “học tập chính sách” trong việc tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc học tập và bắt kịp. Kinh nghiệm của các quốc gia đã bắt kịp thành công với các quốc gia phát triển và những quốc gia đã đạt được tiến bộ ổn định trong việc thúc đẩy học tập công nghệ cho thấy chính sách công nghiệp là công cụ chính được sử dụng để tăng tốc độ nghiên cứu công nghệ, ngành công nghiệp và lĩnh vực ưu tiên, và tạo ra các ưu đãi, các tổ chức hỗ trợ và các kỹ năng cần thiết để thúc đẩy việc học và thiết lập quy trình bắt kịp. Nhiều hành động được thực hiện bởi các Chính phủ để khuyến khích học tập ở cấp độ cá nhân, doanh nghiệp và cấp ngành thực sự là các chính sách công nghiệp. Tương tự nhập khẩu, như được minh họa bằng kinh nghiệm học tập và bắt kịp thành công của Đài Loan, Singapore, Việt Nam, Ethiopia, và những quốc gia khác, là sự sẵn lòng của Chính phủ để học tập bằng cách trải nghiệm, thử nghiệm và thi đua, và từ những sai lầm của các quốc gia khác cũng như của chính họ. Khả năng và sự sẵn sàng học tập từ các mô hình mẫu cùng với khả năng thiết kế các chính sách công nghiệp và thực thi chúng một cách hiệu quả, được coi là yếu tố quyết định chính của việc học tập và bắt kịp thành công.

Rõ ràng từ kinh nghiệm của các quốc gia này, đặc biệt là các quốc gia Đông Á, rằng lĩnh vực sản xuất, được hỗ trợ bởi một nhà nước phát triển và chính sách công nghiệp chủ động, là động lực chính của học tập công nghệ, chuyển đổi cơ cấu và tăng trưởng kinh tế, và động cơ giúp tăng tốc cải thiện năng suất và bắt kịp. Thật vậy, xu hướng chuyển đổi cơ cấu và học tập và bắt kịp công nghệ nhanh chóng ở khu vực Đông và Đông Nam Á từ năm 1970 có liên quan mật thiết đến xây dựng năng lực sản xuất, các chính sách công nghiệp nhằm chuyển các nguồn lực từ các hoạt động truyền thống sang hiện đại và có giá trị cao hơn, ứng dụng các công nghệ ngày càng tinh vi và trên hết là sự phát triển của một cơ sở sản xuất rộng lớn và mạnh mẽ¹.

Điều thứ hai đặc biệt quan trọng, vì bản chất, sản xuất bao gồm các hoạt động nhiều mặt tạo ra mối liên kết liên ngành, thúc đẩy công nghệ và cải thiện năng suất, tất cả đều cần thiết để thúc đẩy học tập và bắt kịp công nghệ. Sản xuất để xuất khẩu cũng rất quan trọng để nâng cao năng lực công nghệ, bởi vì chúng mang lại hiệu quả kinh tế theo quy mô cũng như tạo ra áp lực cạnh tranh để học tập và bắt kịp². Trong khi tầm quan trọng tương đối của sản xuất giảm dần khi các nước đạt đến giai đoạn công nghiệp hóa tiên tiến, thì rõ ràng là vai trò của ngành sản xuất như là một nguồn học tập và bắt kịp công nghiệp đã và sẽ tiếp tục trở nên quan trọng đối với các nhà công nghiệp hóa đi sau trong thế kỷ XXI³.

1. Tham khảo Kaldor (1967) và Cramer, Oqubay và Người gửi (sắp xuất bản).

2. Tham khảo Amsden và Chu (2003).

3. Tham khảo Xem Kaldor (1967), Passinetti (1993) và Thirlwall (2013) về hiệu ứng lan tỏa và các tính chất đặc biệt của sản xuất và vai trò chiến lược của xuất khẩu là nguồn học tập quốc tế.

14.4. Bắt kịp và không gian chính sách trong thế kỷ XXI

Một quan sát thú vị xuất hiện từ kinh nghiệm của các quốc gia được xem xét trong cuốn sách này là việc học tập và bắt kịp xảy ra và được tạo điều kiện hoặc hạn chế bởi các mối quan hệ quyền lực và cơ cấu quyền lực trong quản trị kinh tế toàn cầu, có thể quyết định ảnh hưởng đến tiến độ, hướng nghiên cứu và khả năng của những nước đi sau để thực hiện độc lập chính sách trong việc theo đuổi công nghiệp hóa.

Điều này có ý nghĩa đối với các quốc gia vẫn đang học cách xây dựng khả năng công nghệ và bắt kịp¹. Nền kinh tế thế giới đã thay đổi đáng kể kể từ khi những người mới đến ở lục địa châu Âu, Bắc Mỹ và Nhật Bản phát triển công nghiệp vào thế kỷ XIX, và kể từ đó các nền kinh tế Đông Á đã đạt được những điều kỳ diệu trong học tập và bắt kịp trong thế kỷ XX. Vào thời điểm đó, nền kinh tế toàn cầu ít cởi mở hơn và các quốc gia có nhiều không gian chính sách hơn để bảo hộ ngành công nghiệp non trẻ của họ trong giai đoạn phát triển và học tập. Các chế độ quyền sở hữu trí tuệ (IPR) ít hạn chế hơn, và sao chép và bắt chước là hình thức học tập và bắt kịp được chấp nhận.

Môi trường bên ngoài phải đổi mới với những quốc gia đi sau trong thế kỷ XXI là khác biệt về chất, với những tác động hỗn hợp đến việc học và triển vọng để bắt kịp². Nền kinh tế toàn cầu ngày nay cởi mở hơn, chủ yếu là do thương mại đa phương và song phương và thỏa thuận đầu tư, bao gồm cả thông qua WTO. Nó cũng đồng đúc hơn, với vô số quốc gia đồng thời cố gắng thực hiện lời hứa về công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu bằng hoạt động sản xuất của họ. Nền kinh tế thế giới, toàn cầu hóa và bị chi phối

1. Xem Amsden (1989, 2001).

2. Tham khảo Cramer, Oqubay và Sender (sắp xuất bản).

bởi các chuỗi giá trị toàn cầu, cạnh tranh hơn nhiều và các lựa chọn cho “độc lập chính sách” (ví dụ áp đặt các yêu cầu nội dung địa phương, vi phạm quyền sáng chế, bảo vệ ngành công nghiệp địa phương bằng cách áp dụng mức thuế suất cao hơn) bị hạn chế nhiều hơn so với 70 hay 100 năm trước¹.

Tuy nhiên, những tiến bộ trong công nghệ thông tin và truyền thông và mạng lưới giao thông phát triển nhanh chóng kết nối hầu hết các quốc gia và thị trường trên thế giới đã giúp việc quản lý mạng lưới sản xuất từ xa trở nên dễ dàng và rẻ hơn, tạo cơ hội cho những quốc gia đi sau trở thành người chơi tích cực trong nền kinh tế toàn cầu. Đầu tư nước ngoài và hợp tác kinh tế quốc tế hiện có sẵn ở quy mô lớn hơn. Các quốc gia đi sau không phải dành một lượng lớn tài nguyên R&D cho việc phát triển công nghệ cần thiết cho sản xuất và truyền thông, thay vào đó có thể nhảy vọt bằng cách mua các công nghệ mới nhất². Từ quan điểm này, việc học đã trở nên dễ dàng hơn.

Lời cảm ơn

Các tác giả rất biết ơn Taffere Tesfachew vì những đóng góp quan trọng của ông cho Chương này và sự hỗ trợ đặc biệt và toàn diện của ông cho cuốn sách này, James Gangman cho các đề xuất mang tính xây dựng, Deborah Mekonnen và Binyam Arkebe cho các đầu vào của họ để cải thiện bản thảo và tiếp tục hỗ trợ.

1. Trong mối liên hệ này, thật thú vị khi lưu ý đến sự độc lập chính sách được thực hiện bởi Ethiopia trong việc theo đuổi chiến lược công nghiệp của mình trong thế kỷ XXI (xem Chương 13). Lời giải thích có thể nằm trong quyết định tái cân bằng cơ cấu quyền lực trong nước của Ethiopia bằng cách chọn cách tiếp cận “nhà nước phát triển” để quản lý kinh tế và chống lại áp lực từ các tổ chức quốc tế ngay cả khi phải trả giá cho sự hỗ trợ.

2. Tham khảo UNCTAD (2018).

Tài liệu tham khảo

- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice (2001): *The 'Rise of the Rest': Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice and Wan-wen Chu (2003): *Beyond late development: Taiwan's upgrading policies*. MA: The MIT Press.
- Andersson, Martin and Tobias Axelsson (eds) (2016): *Diverse Development Paths and Structural Transformation in the Escape from Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth (1962): 'The Economic Implications of Learning by Doing', *Review of Economic Studies* 28: 155-73.
- Chang, Ha-Joon (2003): *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Cohen, Wesley and Daniel Levinthal (1989): 'Innovation and Learning: The Two Faces of R&D', *The Economic Journal* 99 (397): 569-96.
- Cramer, Christopher, Arkebe Oqubay, and John Sender (forthcoming): *African Economic Development: Evidence, Theory, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fagerberg, Jan, David Mowery, and Richard Nelson (eds) (2005): *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert (1958): *Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kaldor, Nicholas (1967): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Linsu (1998): 'Crisis Construction and Organizational Learning: Capability Building in Catching-up at Hyundai Motors', *Organization Science* 9(4): 506-21.

Kim, Linsu and Richard Nelson (eds) (2000): *Technology, Learning, and Innovation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, Keun (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, PathCreation and the Middle-Income Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mazzucato, Mariana (2011): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

Nayyar, Deepak (2013): *Catch Up: Developing Countries in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Ohno, Kenichi (2013): *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*. New York: Routledge-GRIPS Publications Development Forum Studies.

Oqubay, Arkebe (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.

Oqubay, Arkebe and Justin Lin (forthcoming): *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Passinetti, Luigi (1993): *Structural Economic Dynamics: A Theory of the Economic Consequences of Human Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thirlwall, Anthony (2013): *Economic Growth in an Open Developing Economy: The Role of Structure and Demand*. New York: Edward Elgar.

UNCTAD (2018): 'Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion.' Geneva: UNCTAD.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

“... Thông điệp chung xuyên suốt cuốn sách là “one-size-does-not-fit-all”, tức là có nhiều con đường khác nhau để phát triển chứ không phải chỉ có một con đường duy nhất, và vì thế, sẽ không có tiêu chuẩn chung để học tập và bắt kịp công nghệ, chính sách công nghiệp cho tất cả các quốc gia. Việc vận dụng các bài học kinh nghiệm về chính sách và chiến lược của quốc gia đối với một quốc gia khác cần được phân tích sâu sắc, thận trọng bởi vì mỗi quốc gia đều có đặc điểm riêng về địa lý, chính trị, lịch sử và kinh tế - xã hội khác nhau. Có thể thấy rằng, việc học tập và bắt kịp thành công là một sự phức hợp và có tính chất tích lũy lâu dài và nhiều mặt...”.

Thượng tướng, PGS.TS. Nguyễn Văn Thành
Ủy viên Trung ương Đảng, Thứ trưởng Bộ Công an

“... Đây là cuốn sách đặc biệt, nghiên cứu một lĩnh vực chưa được khám phá, với mục tiêu tìm hiểu các quốc gia học tập như thế nào. Cuốn sách xem xét khía cạnh lý thuyết cũng như các bài học thực tế từ các quốc gia khác nhau, trong các thời kỳ khác nhau, tập trung hơn vào giai đoạn cuối thế kỷ XX và những năm đầu thế kỷ XXI. Cuốn sách đã tổng kết những nghiên cứu trong quá khứ về các vấn đề trọng yếu như: quá trình học tập của các quốc gia đi sau; phát triển năng lực khoa học công nghệ; kinh nghiệm bắt kịp ở các cấp độ khác nhau (doanh nghiệp, ngành, nền kinh tế); tầm quan trọng của việc học tập từ lịch sử; quá trình học tập chính sách của các chính phủ; và thúc đẩy quá trình học tập trong doanh nghiệp cũng như chính phủ, trong các quốc gia đã và đang tụt hậu và mắc phải bẫy thu nhập trung bình...”.

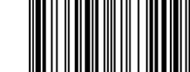
Deepak Nayyar
Giáo sư Danh dự chuyên ngành Kinh tế,
Đại học Jawaharlal Nehru

“... Cuốn sách này đưa ra một số kinh nghiệm của các quốc gia về học tập và bắt kịp, vị trí xuất phát khác nhau của các quốc gia và mức độ áp dụng phù hợp các phương thức đổi mới các quốc gia đi sau. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh đến mối quan hệ xảy ra trong quá trình học tập công nghệ và chính sách, quá trình bắt kịp; định hình và tính toán tốc độ và mục tiêu bắt kịp; nguyên nhân một số quốc gia bắt kịp một cách nhanh chóng, dễ dàng, trong khi một số quốc gia khác lại gặp phải những khó khăn trong vấn đề học tập và bắt kịp. Đây là các nội dung có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách trong việc “khơi nguồn cảm hứng” và các bài học chính sách cụ thể đối với các quốc gia đi sau...”.

GS. Kenichi Ohno
Viện Nghiên cứu
chính sách quốc gia,
Tokyo, Nhật Bản

TS. Arkebe Oqubay
Bộ trưởng cấp cao,
chuyên gia tư vấn cao cấp
của Thủ tướng Ethiopia

ISBN 978-604-57-6320-9



9 786045 763209



8935279128624

Giá: 229.000đ