

Chính sách phát triển công nghiệp chế tạo: Thực tiễn ở một số nước và hàm ý cho Việt Nam

HOÀNG THỊ HỒNG MINH*

Tóm tắt: Công nghiệp chế tạo là ngành sản xuất quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, là một trong những nguồn thuế quan trọng của ngân sách nhà nước. Để phát huy hiệu quả những thế mạnh và lợi ích mà ngành công nghiệp chế tạo mang lại, các quốc gia cần phải có một khung chính sách quản lý, điều tiết và hỗ trợ thích hợp giúp định hướng và đặt ra lộ trình phát triển cho ngành về dài hạn. Mỹ, Nhật Bản và Đức là ba trong số những quốc gia hàng đầu thế giới về công nghiệp chế tạo với một hệ thống chính sách phát triển công nghiệp lâu đời nhưng vẫn mang tính cập nhật, khoa học và rất chiến lược, hiệu quả nhưng không ngừng đổi mới. Nghiên cứu thực tiễn triển khai chính sách công nghiệp chế tạo ở ba quốc gia này sẽ đem lại những gợi mở quý giá cho các nhà hoạch định chính sách trong quá trình xây dựng và triển khai các giải pháp chính sách phục vụ cho mục tiêu phát triển ngành.

Từ khóa: Công nghiệp chế tạo, chính sách, kinh nghiệm quốc tế.

1. Mở đầu

Xu hướng thu hẹp tỷ trọng của ngành công nghiệp chế tạo trong tổng thể nền kinh tế quốc dân những năm gần đây được coi là do ảnh hưởng của các tác nhân thị trường và xu thế phát triển mới. Tuy nhiên, những biến động thị trường này, dù thoát nhìn có vẻ như một sự chuyển dịch cơ cấu mang tính tất yếu tự nhiên, thực chất lại là kết quả của một loạt các quyết định có ý thức của các chủ thể trong nền kinh tế - doanh nghiệp sản xuất, nhà đầu tư, quỹ tài chính, và công đoàn. Trong đó, chính phủ sẽ định hình lại và đưa các quyết định kinh tế trên

vào một khuôn khổ pháp lý chung, đồng thời đặt ra những giới hạn cho hoạt động của thị trường, quyết định những loại hành vi nào được phép thực hiện trong nền kinh tế, và (công khai hoặc ngầm ngấm) phân phối lợi ích thông qua các công cụ lãi suất, thuế, trợ cấp, quy định pháp lý, các quyết định mua sắm công, và nhiều hình thức khác. Riêng đối với ngành công nghiệp chế tạo, yếu tố có vai trò quan trọng mang tính quyết định tới tầm nhìn và định hướng phát triển ngành trong tương lai chính là chiến lược phát triển công nghiệp tổng thể của quốc gia và chính sách phát triển công nghiệp chế tạo định hướng cho riêng từng ngành. Trong đó, khung chính sách đặc thù của ngành

* Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

công nghiệp chế tạo được thiết kế và xây dựng để hướng tới mục tiêu trọng tâm duy nhất là các ngành sản xuất công nghiệp, khác hoàn toàn với các chính sách kinh tế vĩ mô nói chung (như chính sách tiền tệ hay tài khóa) hoặc các chính sách hướng tới các lĩnh vực khác như chính sách an sinh xã hội, chính sách giáo dục.

Thực tế là, những chính phủ mong muốn xây dựng một chính sách công nghiệp có tính chọn lọc (định hướng riêng vào từng ngành) thường có xu hướng đưa chủ trương khuyến khích phát triển công nghiệp chế tạo vào chiến lược phát triển kinh tế dài hạn của đất nước. Về cơ bản, mỗi chính phủ có rất nhiều động cơ khác nhau khi đưa chủ trương thúc đẩy phát triển công nghiệp chế tạo trở thành một trong những trọng tâm chính sách của mình, tuy nhiên gần như tất cả đều phải dựa trên luận điểm chung về vai trò “xương sống” đặc biệt của ngành công nghiệp chế tạo trong nền kinh tế.

Là trụ cột của nền kinh tế quốc dân, góp phần to lớn vào việc nâng cao năng lực sản xuất của đất nước và thúc đẩy phát triển các ngành kinh tế khác, ngành công nghiệp chế tạo rõ ràng luôn cần có một định hướng phát triển dài hơi, thể hiện qua một khung chính sách phát triển hợp lý, được thiết kế khoa học và mang tính “ngành” cụ thể. Mỹ, Đức và Nhật Bản là ba trong số những nước công nghiệp đứng đầu thế giới về sản xuất chế tạo¹, với một hệ thống chính sách công nghiệp được đánh giá là bền vững, luôn đổi mới và mang tính xu hướng cao. Với lịch sử phát triển công nghiệp chế tạo rất ấn tượng (chính phủ cả ba nước đều hồi sinh khu vực kinh tế này từ xuất phát điểm là một nền kinh tế đang ngập sâu trong khó khăn và trì trệ), nghiên cứu về thực tiễn triển khai chính sách phát triển công nghiệp chế tạo ở ba quốc gia

này chắc chắn sẽ đưa ra nhiều gợi mở có ích cho các nhà hoạch định chính sách, đặc biệt ở các nước đang phát triển, trong quá trình xây dựng chính sách cho ngành công nghiệp chế tạo.

2. Chính sách phát triển công nghiệp chế tạo tại một số quốc gia

2.1. Nhật Bản: Hình mẫu hoàn hảo

Nhật Bản không phải là quốc gia duy nhất đã vận dụng thành công chính sách công nghiệp chế tạo để vực dậy nền kinh tế quốc gia. Tuy nhiên, quốc gia này luôn chiếm một vị trí đặc biệt trong tất cả những nghiên cứu hiện đại về chính sách công nghiệp, nhất là sau sự trỗi dậy của kinh tế Nhật Bản và bước chuyển mình trở thành trung tâm công nghiệp hàng đầu thế giới trong giai đoạn những năm 1960 và những năm 1980.

Lịch sử kinh tế thế giới cho thấy, mãi cho đến tận cuối những năm 1950, đất nước Nhật Bản vẫn chưa thực sự phát triển dù đã khởi sắc hơn về thương mại xuất khẩu. Mặt hàng xuất khẩu chủ đạo của Nhật Bản lúc bấy giờ vẫn chỉ có tơ lụa và các sản phẩm chế biến từ tơ lụa. đồng thời những sản phẩm xuất khẩu của Nhật Bản thường có tiếng là chất lượng tệ hại, được làm cầu thả và chỉ là hàng thứ phẩm.

Dù vậy, cũng kể từ giai đoạn này, Chính phủ Nhật Bản đã sử dụng chính sách công nghiệp chế tạo như một công cụ mạnh mẽ để phát triển các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao, chẳng hạn các ngành luyện thép, sản xuất và lắp ráp ô tô, sản xuất đồ điện, điện tử và máy móc (Dore, 1986; Okimoto, 1989).

Chính phủ Nhật Bản không chủ trương phân phối nhiều gói cứu trợ trực tiếp, nhưng cung cấp các giải pháp tài chính dài hạn thông qua Ngân hàng Phát triển Nhật Bản và các định chế tài chính công khác, chẳng hạn như Ngân hàng Tín dụng dài hạn Nhật Bản hay Ngân hàng Công nghiệp Nhật Bản. Các biện pháp bảo hộ thương mại (thuế quan và hạn ngạch) được Chính phủ tích cực áp dụng và nước Nhật thời

¹ Theo Diễn đàn kinh tế thế giới (2020), Mỹ là nước xếp thứ hai (sau Trung Quốc) về năng lực sản xuất chế tạo, Nhật Bản và Đức lần lượt là nước đứng thứ hai và thứ ba. <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/countries-manufacturing-trade-exports-economics/>

điểm đó được biết đến là một trong những quốc gia có pháp luật về FDI và nhập khẩu công nghệ khắt khe nhất thế giới (để đảm bảo rằng các công nghệ được nhập khẩu sẽ không quá lạc hậu và các khoản tiền bản quyền phải trả hàng năm được cân đối phù hợp) (Chang, 2004). Các ngành công nghiệp chế tạo là đối tượng mục tiêu chính sách cũng nhận được trợ cấp cho xuất khẩu, đầu tư, nghiên cứu và phát triển, và chi phí điện nước bên cạnh các khoản ưu đãi, miễn trừ thuế đặc biệt (Goto & Wakasugi, 1988). Trong những năm 1950, nhiều bộ luật đã ra đời để ngăn chặn việc các tập đoàn lớn lạm dụng vị thế độc quyền nhóm (mua và bán) của mình trên thị trường để bóp chết các nhà cung ứng, theo đó buộc các tập đoàn lớn phải đầu tư vào việc nâng cao năng lực của các nhà cung ứng (tham gia cổ phần, chỉ định và cất cử các chuyên gia của mình tới các doanh nghiệp cung ứng để giám sát và cải thiện hiệu quả hoạt động), thay vì tiếp tục chèn ép các đơn vị cung ứng đến mức cạn kiệt tài nguyên và không còn đủ nguồn lực để đầu tư nâng cao năng lực nữa.

Kết quả là, tăng trưởng kinh tế của Nhật Bản sau những năm 1950, đặc biệt trong thời kỳ vàng son của chủ nghĩa tư bản (1950 - 1973), có thể nói đơn giản là vô cùng ấn tượng và hoành tráng. Trong suốt giai đoạn này, thu nhập bình quân đầu người của Nhật Bản đã tăng trưởng với tốc độ đáng kinh ngạc. Đến những năm 1970, Nhật Bản bắt đầu thâm nhập vào các thị trường mà trước đó vốn chỉ thuộc về riêng các nước châu Âu và Bắc Mỹ - ô tô, thép, đóng tàu, điện tử... Tới những năm 1990, các sản phẩm hàng hóa của Nhật Bản, với đại diện là chiếc xe hơi thuộc dòng xa xỉ Lexus của tập đoàn Toyota, được coi là chuẩn mực của chất lượng, thiết kế hiện đại và tính năng sử dụng lâu bền.

Đằng sau sự thành công của các chính sách công nghiệp chế tạo ở Nhật Bản chính là mô hình quản trị doanh nghiệp bền vững và các cấu trúc tài chính đảm bảo tính khả thi của những dự án đầu tư có tầm nhìn dài hạn. Các ngân

hàng đã thiết lập mối quan hệ chặt chẽ với các doanh nghiệp, không chỉ hỗ trợ cung cấp “vốn dài hạn” cho các đơn vị này mà còn giúp các doanh nghiệp có quy mô nhỏ hơn tiếp cận dịch vụ tư vấn quản trị thực quyền, thứ mà họ khó có thể chi trả được trên thị trường mở. Các nhân sự chủ chốt được tham gia vào mô hình và cấu trúc quản trị doanh nghiệp thông qua cơ chế làm việc trọn đời và những cơ hội được hưởng dịch vụ tư vấn. Với một lực lượng lao động mang tính hợp tác cao hơn, các doanh nghiệp có thể dễ dàng tiến hành cải tổ và tái cấu trúc bộ máy vận hành của mình đồng thời thu hẹp nhu cầu thuê tóm các doanh nghiệp khác một cách thô bạo.

Sự sụp đổ của thị trường chứng khoán trong năm 1990, kéo theo một thập kỷ dài “mất mát”, đã buộc Chính phủ Nhật Bản phải có những thay đổi mang tính đột phá trong cách tiếp cận các chính sách công nghiệp chế tạo (OECD, 1998; Nezu, 2007). Nhìn chung, các chính sách công nghiệp chế tạo đã giảm dần tính “ngành”, không chỉ còn tập trung vào một ngành/lĩnh vực kinh tế duy nhất, đồng thời dần phi tập trung hóa và mang tính “vùng” rõ rệt hơn. Trong suốt những năm giữa thập kỷ 1990, chương trình nghị sự trong khuôn khổ chính sách công nghiệp chế tạo Nhật Bản ngày càng bị chi phối sâu sắc bởi xu hướng “phi điều tiết hóa” hay bãi bỏ sự can thiệp của Chính phủ, theo đó càng khiến cho khung chính sách công nghiệp truyền thống trở nên yếu đi. Mặc dù vậy, một hàm lượng lớn nội dung của chính sách công nghiệp chế tạo vẫn tiếp tục xoay quanh hai lĩnh vực then chốt mới là thúc đẩy sự phát triển của khối doanh nghiệp nhỏ và vừa và đẩy mạnh công tác đổi mới sáng tạo trong sản xuất chế tạo.

Các doanh nghiệp nhỏ và vừa vẫn luôn đóng một vai trò chủ chốt trong nền kinh tế Nhật Bản: Là nhà cung ứng linh kiện và các đầu vào trung gian cho những tập đoàn lớn, đã gặt hái nhiều thành tựu ở thị trường quốc tế, đặc biệt trong các lĩnh vực sản xuất ô tô, hàng điện tử và lắp ráp. Tuy nhiên, sau khi nền kinh tế rơi vào

trạng thái trì trệ trong những năm 1990 và đầu những năm 2000, các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã phải đối mặt với rất nhiều áp lực khó khăn do cầu nội địa tăng trưởng chậm và môi trường quốc tế ngày càng cạnh tranh khốc liệt. Trong suốt giai đoạn này, các doanh nghiệp nhỏ và vừa Nhật Bản đã nhận được sự trợ giúp trực tiếp từ phía Chính phủ: Chính phủ liên tục bơm tiền ngân sách vào hệ thống ngân hàng nhằm tạo điều kiện để các doanh nghiệp này có thể tiếp cận với các gói vay lãi suất thấp. Rất nhiều hình thức trợ cấp (chẳng hạn như cơ chế ưu đãi thuế cho các dự án đầu tư nghiên cứu và phát triển) và cải cách pháp lý (như việc dỡ bỏ quy định về mức vốn đăng ký tối thiểu để thành lập một doanh nghiệp mới) đã được áp dụng đan xen với nhau, kèm theo đó là các giải pháp nhắm tới mục tiêu nuôi dưỡng hệ thống cơ sở hạ tầng khoa học kỹ thuật cho đất nước trong dài hạn.

Từ năm 2001 đến năm 2010, Kế hoạch Khoa học và Công nghệ của Nhật Bản với ngân sách lên tới gần 50.000 tỷ yên (tương đương gần 400 tỷ USD) đã phân bổ đầu tư vào bốn lĩnh vực ưu tiên trọng điểm: Khoa học đời sống, công nghệ thông tin, môi trường và công nghệ/vật liệu Nano. Trong số các giải pháp chính sách, Chính phủ Nhật Bản đặc biệt quan tâm đến chủ trương thành lập các cụm liên kết vùng được kết nối bởi các mối quan hệ vừa mang tính hợp tác vừa mang tính cạnh tranh bên cạnh việc thúc đẩy đổi mới và thương mại hóa công nghệ (một mặt thường được hiểu là các mạng lưới kết nối các ngành công nghiệp chế tạo trong vùng, mặt khác có thể được diễn giải là sự kết hợp giữa các trường đại học và trung tâm nghiên cứu ở cùng một địa phương) (Weiss, 2005; Goto & Kodama, 2006).

2.2. Đức: Người dẫn đường

Là một trong những mô hình tăng trưởng ấn tượng nổi lên từ những năm 1970, mô hình của Đức (Modell Deutschland) được xây dựng và phát triển trong suốt hai thập kỷ đầu tiên sau

Chiến tranh thế giới thứ II dựa trên kim chỉ nam là một khuôn khổ các chính sách công nghiệp liên kết chặt chẽ với nhau ở cả cấp vùng và cấp quốc gia (bang và liên bang). Chính sách công nghiệp chế tạo của Đức tập trung chủ yếu vào bốn lĩnh vực: i) Xây dựng hành lang pháp lý cho thị trường lao động; ii) Phát triển hệ thống đào tạo dạy nghề tích hợp với giáo dục phổ thông; iii) Kiến tạo cơ sở hạ tầng phục vụ nghiên cứu khoa học cơ bản và ứng dụng theo ngành, và iv) Hỗ trợ của chính phủ về nguồn quỹ vốn đầu tư cho công nghiệp chế tạo.

Về vấn đề quản lý thị trường lao động, ngay từ đầu những năm 1950, Đạo luật Hiến pháp Lao động (Works Constitution Act) và Đạo luật về Thương lượng tập thể (Collective Bargaining Law) của Đức đã đưa ra một loạt các hình thức thỏa thuận thương lượng tập thể trong ngành, đồng thời giới thiệu khái niệm về “quan hệ ràng buộc lao động” với các chủ doanh nghiệp, trong đó bao gồm các khía cạnh về lương thưởng, những phúc lợi an sinh xã hội bắt buộc và do Nhà nước bảo trợ dành cho người lao động, điều kiện và môi trường làm việc, sa thải lao động, và quyền hạn của các hội đồng lao động (Vitols, 1997; Feldenkirchen, 1999).

Những giải pháp trên đã tạo ra bốn hiệu ứng chính. Thứ nhất, chúng đảm bảo mức độ phân tán về tiền công giữa các doanh nghiệp (dãi lương) được duy trì ở mức thấp (OECD, 1993; Streeck, 1992). Thứ hai, các giải pháp này có tác dụng khuyến khích người lao động gắn bó lâu dài với doanh nghiệp (tức kéo dài thời gian làm việc ở doanh nghiệp); tỷ lệ luân chuyển, xoay vòng lao động thấp ngược lại giúp doanh nghiệp có thêm động lực đầu tư vào công tác phát triển kỹ năng cho nhân lực (đặc biệt là các kỹ năng đặc thù để phục vụ cho doanh nghiệp) và đào tạo lại (Abraham & Houseman, 1993). Thứ ba, những giải pháp này còn cho phép các đại diện của người lao động tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào các quyết định chiến lược của doanh nghiệp trong nhiều lĩnh vực, chẳng

hạn như việc thuê mướn và sa thải lao động, sa thải hàng loạt, quy định về giờ làm việc và quỹ hưu trí cho những người có nhu cầu nghỉ hưu sớm. Cuối cùng, các giải pháp chính sách này còn ngăn chặn các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp phải đối mặt với sự cạnh tranh khốc liệt trên thị trường quốc tế, có ý định xây dựng lợi thế cạnh tranh của mình dựa trên chi phí tiền lương thay vì cải thiện hiệu quả hoạt động thông qua những điều kiện nghiêm khắc được áp dụng tương tự như một “chiếc roi năng suất” buộc các doanh nghiệp có năng suất thấp hơn sẽ phải thay đổi, cải tổ hoặc rút lui khỏi thị trường (Vitols, 1997).

Các quy định pháp lý quá chặt chẽ và cứng nhắc trong thị trường lao động Đức, dù vậy, cho đến nay đã làm nảy sinh một số thách thức tiềm tàng gây bất lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh, thậm chí tổn hại đến năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp (đơn cử như việc mức chuẩn tiền lương cho lao động trong ngành chế tạo luôn cao hơn nhiều so với các lĩnh vực khác). Thế nhưng, ảnh hưởng của chúng đã được bù đắp phần nào bởi một loạt các giải pháp khác của Chính phủ nhằm xây dựng một lực lượng lao động chất lượng cao với trình độ kỹ thuật và chuyên môn tốt để phục vụ cho chính các doanh nghiệp sản xuất. Khác với nhiều quốc gia phát triển như Anh và Mỹ, hệ thống đào tạo nghề do nhà nước bao cấp ở Đức được mở rộng không ngừng trong khi các tiêu chuẩn đào tạo liên tục được cải tiến, cập nhật và nâng cao qua nhiều thập kỷ sau Chiến tranh thế giới thứ II. Hệ thống đào tạo nghề “kép” nổi danh của Đức được phát triển dựa trên ý tưởng chính về việc kết hợp đào tạo tại chỗ (học nghề tại chính các doanh nghiệp đang hoạt động trong ngành) với giảng dạy lý thuyết tại các trường dạy nghề chuyên môn.

Trong khi hệ thống đào tạo nghề tích hợp giúp tăng cường khả năng làm việc linh hoạt và mở rộng phạm vi chuyên môn cho người lao động, cũng như cải thiện khả năng thích ứng

với những thay đổi công nghệ, Chính phủ Đức vẫn tiếp tục thông qua một loạt điều luật mới nhằm giảm thiểu xác suất xảy ra mâu thuẫn hoặc căng thẳng phát sinh giữa các chủ thể lao động khi có các hoạt động tái cấu trúc doanh nghiệp hoặc biến động trong chu kỳ kinh doanh (chẳng hạn như Đạo luật Khuyến khích lao động được ban hành năm 1969). Ví dụ, Chính phủ đã chủ động đưa ra giải pháp can thiệp nhằm điều chỉnh nhu cầu cắt giảm lao động trong ngắn hạn của doanh nghiệp bằng đề xuất cho phép doanh nghiệp cắt giảm giờ làm việc trung bình thay vì cắt giảm số lượng lao động. Thực tế trước đây và cả sau này cho thấy, trong thời kỳ các cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra (giữa những năm 1970, đầu những năm 1980 và đầu những năm 1990, năm 2008 - 2009 và gần đây là năm 2020), các cơ quan phụ trách lao động và việc làm địa phương ở từng vùng chủ yếu dựa vào những gói trợ cấp của Chính phủ dành cho các doanh nghiệp đồng ý cắt giảm giờ làm và thậm chí là trợ cấp cho các chương trình nghỉ hưu sớm, để kéo tỷ lệ thất nghiệp xuống mức thấp nhất có thể.

Bên cạnh đó, Chính phủ Đức cũng đã đầu tư rất nhiều tiền của vào hoạt động nghiên cứu cơ bản và ứng dụng ngành, đồng thời tiếp tục đẩy mạnh phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ công tác nghiên cứu và phát triển trong khu vực công với trọng tâm là hai mạng lưới viện nghiên cứu lớn nhất do Nhà nước tài trợ: Hiệp hội nghiên cứu ứng dụng Fraunhofer và Hiệp hội Max Planck. Hệ thống cơ sở hạ tầng tri thức này sau đó lại tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện với một hệ thống các hiệp hội đang hoạt động trong ngành ở từng địa phương, với chức năng nghiên cứu và tư vấn về các vấn đề chuyên giao công nghệ, cung cấp các chương trình đào tạo, tổ chức các nhóm công tác mục tiêu để xác định các vấn đề khó khăn trong ngành và xây dựng giải pháp xử lý mang tính hợp tác giữa các bên.

Trụ cột cuối trong mô hình phát triển công nghiệp chế tạo của Đức chính là một hệ thống ngân hàng mạnh, được định hướng ưu tiên hỗ

trợ ngành bằng các khoản vay đầu tư dài hạn. Trong suốt những năm 1950, Chính phủ Đức đã thành lập rất nhiều ngân hàng công lập hoặc bán công, mỗi ngân hàng được định hướng phục vụ cho những mục tiêu khác nhau nhưng đều tập trung phục vụ cho sản xuất công nghiệp mà trọng tâm là khu vực công nghiệp chế tạo. Vì vậy, các ngân hàng này phải liên tục thay đổi và thích nghi để đảm bảo các chức năng đã đề ra luôn bám sát những thay đổi trong nhu cầu của các ngành công nghiệp chế tạo. Chẳng hạn, Ngân hàng Tái cấu trúc KfW, được thành lập vào năm 1947, đến nay đã hạn chế dần hoạt động cho vay trực tiếp với các doanh nghiệp sản xuất và dần chuyển đổi thành một ngân hàng chuyên cho vay lại với sản phẩm chủ đạo là những gói vay dài hạn. Đối tượng khách hàng chính của KfW sẽ là các ngân hàng khác có quan hệ chặt chẽ với nhóm doanh nghiệp sản xuất chế tạo.

Lưu ý rằng, sau khi đất nước thống nhất, Chính phủ Đức đã triển khai một hệ thống chính sách công nghiệp chế tạo kép mang tính “vùng” rõ rệt: Tiếp tục áp dụng các chính sách công nghiệp chế tạo trước đó với miền Tây Đức, đồng thời thi hành những chính sách mới nhắm trực tiếp tới miền Đông Đức (OECD, 1998). Các giải pháp chính sách công nghiệp ở Đông Đức tập trung vào việc kiến tạo và phát triển khu vực doanh nghiệp nhỏ và vừa mới (ở cả ngành công nghiệp chế tạo và dịch vụ), đầu tư vào cơ sở hạ tầng, tư nhân hóa và tái tổ chức lại các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước. Ở Tây Đức, chính sách công nghiệp chế tạo vẫn tiếp tục ưu tiên tập trung các doanh nghiệp nhỏ và vừa đang hoạt động trên thị trường và năng lực đổi mới sáng tạo của các doanh nghiệp này, đặc biệt là những doanh nghiệp có quy mô vừa nhưng chiếm thị phần lớn (quy mô nhân sự khoảng 1.000 người), thường được biết đến với tên gọi “các nhà vô địch ẩn danh” - rất nhiều trong số đó đã thống trị các thị trường ngách ở phạm vi toàn cầu, với thị phần trung bình dao động từ 40-90% (Venohr & Meyer, 2007).

Rất khó để đánh giá chính xác và chi tiết mức độ ảnh hưởng của chính sách phát triển công nghiệp chế tạo mà Chính phủ Đức đã triển khai bởi có quá nhiều giải pháp được đưa ra và số lượng chủ thể tham gia cũng không nhỏ (chính quyền Liên bang, chính quyền từng bang, chính quyền thành phố và địa phương), đồng thời các con số thống kê khác nhau cũng đo lường nhiều nội dung khác nhau. Dù vậy, có thể nói chính sách phát triển công nghiệp chế tạo của Đức là một trong những khuôn khổ chính sách năng động nhất châu Âu nếu xét riêng về lĩnh vực sản xuất công nghiệp.

Bên cạnh khung chính sách cơ bản, có thể thấy chính sách công nghiệp chế tạo của Đức đã trải qua nhiều sự chuyển biến lớn kể từ giữa những năm 1990. Gần một nửa ngân sách chi tiêu công dành cho chính sách công nghiệp chế tạo hiện được đổ vào các vấn đề môi trường, phát triển bền vững, khai thác năng lượng hiệu quả và năng lượng tái tạo. Ngoài ra, Chính phủ cũng không ngừng đẩy mạnh các chương trình hỗ trợ nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo và liên kết của các doanh nghiệp nhỏ và vừa Mittelstand như dự án ZIM cho doanh nghiệp nhỏ và vừa hoặc chương trình BioRegion hướng tới mục tiêu thiết lập các quan hệ đối tác công tư cấp vùng.

2.3. Mỹ: Người đi tiên phong thực sự

Nước Mỹ đã áp dụng rất nhiều công cụ chính sách khác nhau trong suốt lịch sử phát triển khu vực sản xuất chế tạo của nền kinh tế nước này. Quả thật, ngay từ rất sớm, nước Mỹ đã là quốc gia tiên phong trong việc xây dựng và triển khai chính sách công nghiệp chế tạo vào thực tế đời sống (Chang, 2002 & 2007; Rauchway, 2007). Cha đẻ của một trong những chính sách công nghiệp được áp dụng khá phổ biến ở nhiều nước sau này - “hình thành và nuôi dưỡng các ngành công nghiệp mới” - không phải ai khác chính là Bộ trưởng Tài chính đầu tiên của Mỹ, Alexander Hamilton với bản “Báo cáo về các

doanh nghiệp sản xuất chế tạo bởi Bộ Tài chính năm 1791”.

Mặc dù vậy, phải vài thập kỷ sau khi báo cáo này được xuất bản, phe ủng hộ các chính sách phát triển công nghiệp chế tạo trên chính trường Mỹ mới tập hợp đủ sức mạnh để triển khai chương trình của Hamilton. Từ giữa thế kỷ XIX đến giữa thế kỷ XX, Chính phủ Mỹ đã đầu tư mạnh mẽ vào cơ sở hạ tầng phục vụ cho sản xuất và phân phối công nghiệp (như mạng lưới đường sắt Thái Bình Dương và hệ thống kênh rạch ở phía tây miền Trung nước Mỹ...), giáo dục bậc cao (đạo luật cấp đất cho những trường cao đẳng và đại học giảng dạy các ngành khoa học, kỹ thuật mang tính thực hành để đáp ứng nhu cầu của cuộc cách mạng công nghiệp và thay đổi trong phân tầng giai cấp xã hội), công tác nghiên cứu và phát triển (đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp)... và tất cả những mục tiêu này đều được định hướng tương đối rõ ràng và công khai.

Kể cả sau Chiến tranh thế giới thứ II, khi đất nước đã đạt được vị thế cường quốc công nghiệp, đồng thời bắt đầu thu được những thành tựu lớn trong thương mại tự do và trên thị trường tự do, Chính phủ Mỹ vẫn không từ bỏ hoặc hạn chế bớt tầm ảnh hưởng của chính sách công nghiệp chế tạo. Trong suốt giai đoạn Chiến tranh Lạnh, nước Mỹ đã áp dụng một gói các chính sách công nghiệp tổng thể với nhiều công cụ khác nhau như các hợp đồng mua sắm dài hạn, trợ cấp chính phủ, bảo lãnh đầu tư, và cứu trợ tài chính chiến lược (Markusen, 1996). Tuy nhiên, sau Chiến tranh thế giới thứ II, nước Mỹ lại thể hiện rằng chính sách công nghiệp không còn là đối tượng được ưu ái ở quốc gia này nữa. Kết quả là, chính sách công nghiệp chế tạo ở Mỹ sau Chiến tranh thế giới thứ II đã được triển khai dưới những cái tên khác như - chính sách quốc phòng, chính sách y tế, chính sách nông nghiệp và tất cả những chính sách đặc trưng giúp Chính phủ xây dựng một Nhà nước phát triển (Block, 2008).

Chính sách công nghiệp chế tạo hậu Chiến tranh thế giới thứ II của Mỹ cực kỳ chú trọng đẩy mạnh ứng dụng và chuyển hóa các thành quả nghiên cứu và phát minh công nghệ tối tân, phần lớn là kết quả của những gói tài trợ cho công tác nghiên cứu và phát triển khổng lồ của chính phủ (đặc biệt trong lĩnh vực quốc phòng và dược phẩm) vào các mục đích thương mại. Mục tiêu này đã được hiện thực hóa nhờ sự hợp tác chặt chẽ giữa một mạng lưới gồm các chuyên gia hàng đầu đang làm việc tại nhiều cơ quan chính phủ khác nhau, các doanh nghiệp và hiệp hội trong ngành, các trường đại học và những đơn vị nghiên cứu khác.

Những năm sau đó, nguồn tài trợ cho công tác nghiên cứu và phát triển vẫn tiếp tục lớn dần và chuyển sang các hình thức trợ cấp bằng tiền, giãn nghĩa vụ nợ, ưu đãi và miễn giảm thuế (một tỷ trọng lớn ngân sách nghiên cứu và phát triển đã được sử dụng để đẩy nhanh tốc độ khấu hao của một số loại máy móc và thiết bị để sớm thu hồi vốn nhằm mau chóng đổi mới máy móc thiết bị theo hướng áp dụng công nghệ tiên tiến, kỹ thuật hiện đại phù hợp với yêu cầu kinh doanh và sự phát triển của nền kinh tế). Trong những năm 2000, các công cụ chính sách để hỗ trợ phát triển công nghiệp đã được cơ cấu thành ba chương trình chính. *Thứ nhất* là chương trình Công nghệ cao do Viện nghiên cứu quốc gia về Tiêu chuẩn và Công nghệ thuộc Ủy ban Thương mại Mỹ quản lý. Chương trình mũi nhọn này tập trung giải quyết các nhu cầu đặc thù về công nghệ mà khu vực công nghiệp, cụ thể là công nghiệp chế tạo, đặt ra và thúc đẩy hợp tác giữa hai khu vực công - tư, đầu tư ở giai đoạn sớm (vào các ngành chế tạo hoặc doanh nghiệp sản xuất mới hình thành), và cơ chế chia sẻ rủi ro nhằm đẩy mạnh việc phát triển và ứng dụng các công nghệ tiên tiến, hiện đại. Chương trình *thứ hai* có tên là Nghiên cứu và Đổi mới Doanh nghiệp nhỏ, có mục tiêu hỗ trợ các doanh nghiệp công nghệ quy mô nhỏ dưới hình thức tài trợ vốn cho các dự án nghiên cứu và phát triển giai đoạn sớm và đảm bảo quyền sở hữu

trí tuệ đầy đủ cho tất cả những phát minh công nghệ mới mà những dự án này phát triển thành công, kể cả khi chúng được tài trợ một phần bởi chương trình. Để đăng ký tham gia chương trình, các doanh nghiệp phải là doanh nghiệp Mỹ, do người Mỹ làm chủ, có quy mô nhân sự dưới 500 nhân viên và hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận. Với tên gọi Chuyển giao Công nghệ trong Doanh nghiệp nhỏ, chương trình *thứ ba* cũng hướng tới cùng một loại đối tượng doanh nghiệp nhưng khác với chương trình thứ hai, ngân sách tài trợ của chương trình này chỉ phục vụ cho các hoạt động hợp tác nghiên cứu và phát triển giữa các viện và các tổ chức khoa học (như trường đại học, các trung tâm nghiên cứu và phát triển do chính quyền Liên bang tài trợ, các viện nghiên cứu phi lợi nhuận) (Buigues & Sekkat, 2009).

Những giải pháp trực tiếp để hỗ trợ công tác nghiên cứu đổi mới và khôi phục các doanh nghiệp nhỏ và vừa còn được triển khai kết hợp với các chính sách thương mại và hoạt động mua sắm công chiến lược của chính quyền từng bang. Về chính sách thương mại, Chính phủ Mỹ đã ký kết nhiều hiệp định song phương đa phương để mở cửa thị trường, tạo điều kiện cho doanh nghiệp sản xuất xuất khẩu Mỹ dần thâm nhập vào những thị trường mới nhưng đồng thời cũng hạn chế cạnh tranh từ các doanh nghiệp nước ngoài và cung cấp các gói trợ giúp tài chính ngắn hạn cho những ngành công nghiệp đang gặp khó khăn. Dù một số cơ chế bảo hộ như thuế chống trợ cấp (thuế đối kháng) hay chính sách chống bán phá giá không còn được Mỹ áp dụng quyết liệt như trước, các ngành nông nghiệp, dệt may, sản phẩm gỗ và luyện thép vẫn áp dụng nhiều hình thức bảo hộ khác nhau cũng như vẫn được nhận trợ cấp của chính phủ dưới các dạng khác (WTO, 2006; Ketels, 2007). Để kích cầu thị trường - qua hoạt động mua sắm công trong các chính sách công nghiệp chế tạo, chính quyền mỗi địa phương sẽ thiết lập một cơ quan phụ trách mua sắm công riêng và xây dựng chiến lược mua sắm độc lập dù vẫn dưới

quyền giám sát và kiểm tra của Văn phòng Quản lý và Ngân sách (Office of Management and Budget - OMB của Trung ương). Một số bang có thể đặt ra cơ chế ưu đãi riêng cho các doanh nghiệp sản xuất chế tạo ở địa phương cũng như những yêu cầu đặc biệt về hàm lượng nội địa hóa của sản phẩm.

Dù vậy, bản chất “ngầm” trong chính sách phát triển công nghiệp chế tạo hậu Chiến tranh thế giới thứ II của Mỹ cũng đồng nghĩa với việc các cơ quan triển khai chính sách sẽ thường xuyên phải đối mặt với tình trạng ngân sách bất ổn, thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các khu vực chính sách khác nhau và giữa các chủ thể kinh tế khác nhau, đồng thời có thể dẫn tới rủi ro kiến thức và công nghệ bị thương mại hóa quá mức (Block, 2008; Ketels, 2007). Năm 2006, chẳng hạn, dù Sáng kiến nước Mỹ cạnh tranh do cựu Tổng thống Bush đề xuất đã khẳng định cam kết của chính phủ sẽ không ngừng theo đuổi chính sách phát triển khoa học - công nghệ, Quốc hội Mỹ vẫn đảo ngược lại quyết định này và tiến hành cắt giảm nhiều chương trình liên quan (Buigues & Sekkat, 2009, tr.172).

Tuy nhiên, về tổng thể, chính sách công nghiệp chế tạo hậu chiến của Mỹ được đánh giá là khá thành công, như chúng ta có thể thấy rõ qua một thực tế là phần lớn các ngành công nghiệp chế tạo đã gây dựng được thương hiệu và có năng lực cạnh tranh mạnh mẽ trên thị trường quốc tế của Mỹ đều được phát triển dựa trên nền tảng là nguồn vốn đầu tư công cho hoạt động nghiên cứu và phát triển bên cạnh các chương trình mua sắm công của chính phủ, đặc biệt dưới danh nghĩa là đầu tư vào các lĩnh vực quốc phòng (máy tính, công nghệ bán dẫn, máy bay, mạng internet) và y tế (dược phẩm, công nghệ sinh học, công nghệ biến đổi gen) (Block, 2008; Mazzucato, 2011; Pisano & Shih, 2012).

3. Kết luận và hàm ý cho Việt Nam

Nhìn chung, phần lớn các quốc gia thành công trong việc xây dựng và triển khai khung chính sách phát triển công nghiệp chế tạo đều đã từng tích cực học hỏi mô hình của những nước đi trước, mặc dù các chính phủ đã có nhiều điều chỉnh về phạm vi chính sách hay cách thức thiết lập các thể chế, văn hóa triển khai cho phù hợp với tình hình và bối cảnh thực tế của từng nơi. Cũng từ đó, lịch sử phát triển chính sách kinh tế cho thấy những quốc gia thành công nhất là những nước sẵn sàng thừa nhận các điểm yếu chính sách của mình và cố gắng học hỏi nhiều nhất có thể từ các nước thành công hơn. Tựu chung lại, các nhà hoạch định chính sách nên quan tâm đến hai khía cạnh sau trong quá trình xây dựng và triển khai khung chính sách phát triển công nghiệp nói chung và công nghiệp chế tạo nói riêng của quốc gia:

Tầm nhìn trong dài hạn

Một trong những điểm nổi bật mà chúng ta có thể rút ra từ kinh nghiệm phát triển và thực thi chính sách phát triển công nghiệp chế tạo của các nước trong thực tiễn chính là *tầm quan trọng của việc hoạch định tầm nhìn chiến lược cho quốc gia*. Nếu niềm tin về việc Mỹ có thể trở thành một nước công nghiệp hùng mạnh trong tương lai của cựu Bộ trưởng Tài chính Mỹ Hamilton bị che lấp bởi định hướng mà Thomas Jefferson (lúc bấy giờ mới chỉ là Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Mỹ) đã đề xuất lên Nhà Trắng, với quan điểm xoay ngược trọng tâm của nền kinh tế về lĩnh vực nông nghiệp, có lẽ giờ đây Mỹ đã trở thành một phiên bản giàu có, thịnh vượng hơn của Argentina.

Những năm gần đây, thế giới thường nhắc nhiều về một tương lai rực rỡ của các ngành công nghệ cao và dịch vụ, coi đây là xu hướng tất yếu của nền kinh tế thế giới. Chính phủ nhiều nước cũng tiến hành tái cấu trúc nền kinh tế quốc dân một cách mạnh mẽ theo hướng tăng tỷ trọng của các ngành dịch vụ và coi đây là

động lực phát triển kinh tế chủ đạo trong thời gian tới. Cùng với đó, xu hướng sụt giảm tỷ trọng của khu vực công nghiệp nói chung và ngành công nghiệp chế tạo nói riêng trong GDP tổng thể được coi là một điều đương nhiên, không đáng lo ngại. Quan điểm này cũng cho rằng nhiều nước đã bước vào giai đoạn hậu công nghiệp hóa và công nghiệp chế tạo không còn là một lĩnh vực đáng được quan tâm nhiều nữa. Thế nhưng, sau một loạt những sự kiện khủng hoảng liên quan đến hệ thống tài chính ngân hàng nói riêng và khối ngành dịch vụ sau đó, từ cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 - 2009, đến cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu 2009 - 2014 và gần đây nhất là đại dịch COVID-19 năm 2020 khiến các ngành dịch vụ như du lịch, hàng không và giải trí điêu đứng, chính phủ một số nước đã có những điều chỉnh trong chủ trương và định hướng phát triển kinh tế của mình, chẳng hạn như Anh, Mỹ và Đức. Theo đó, các nước đang có động lực để chuyển hướng và theo đuổi một tầm nhìn phát triển mang tính dài hạn và bền vững hơn, không phụ thuộc quá nhiều vào các ngành dịch vụ mà có sự quan tâm và hỗ trợ công bằng hơn cho các ngành công nghiệp chế tạo và sản xuất trong nước để duy trì khả năng tự cung tự cấp hàng hóa của quốc gia, đa dạng hóa lợi thế cạnh tranh trong thương mại toàn cầu và tận dụng nguồn thu từ xuất khẩu.

Sự vận động của các chính sách trong tương lai phụ thuộc vào các quyết định chủ chốt mà chính phủ đưa ra hôm nay. Nếu tỷ trọng của ngành công nghiệp chế tạo trong GDP tổng thể tiếp tục sụt giảm, về lâu dài, nó sẽ gây ra những tác động tiêu cực cho nền kinh tế trong dài hạn bởi khu vực chế tạo là động lực thúc đẩy tăng trưởng năng suất dựa trên đổi mới công nghệ và có mối quan hệ phụ thuộc qua lại chặt chẽ với các ngành có giá trị gia tăng cao trong nền kinh tế, đặc biệt là các ngành dịch vụ cấp cao. Mặc dù không dễ để có thể hình dung và đưa ra định

nghĩa chính xác, đầy đủ về khu vực công nghiệp công nghệ cao, kể cả tại thời điểm bây giờ, điều duy nhất đủ chắc chắn để giúp một quốc gia tiếp cận những chuỗi cung ứng mang lại nhiều lợi nhuận nhất trong tương lai và thu được nhiều lợi ích nhất từ việc tiếp cận đó sẽ phụ thuộc đáng kể vào năng lực của ngành công nghiệp chế tạo mà quốc gia đó đã và đang xây dựng và duy trì đến nay.

Mặc dù có nhiều ý kiến trái chiều xoay quanh chủ trương “tái công nghiệp hóa” và xoay ngược trọng tâm chính sách kinh tế lại vào ngành công nghiệp chế tạo, các chính sách thúc đẩy phát triển công nghiệp chế tạo thực chất vẫn được áp dụng một cách thâm lặng trong nền kinh tế, dù dưới những cái tên khác nhau, như nước Mỹ đã từng làm trong lịch sử, hay kể cả khi các chủ thể trong nền kinh tế không nhận thức được sự có mặt của các chính sách này và theo đó không thể tham gia tổ chức và tiến hành chúng một cách hiệu quả, như tình trạng nước Anh đã phải đối mặt suốt từ năm 1980 đến những năm 2010. Quan trọng nhất, chúng ta cần chấp nhận rằng *chính sách công nghiệp chọn lọc và mang tính “ngành” là cần thiết* và các nhà hoạch định chính sách cần cố gắng xác định đúng mục tiêu và đối tượng chính sách, dù rằng ngành công nghiệp chế tạo gồm nhiều mạng lưới sản xuất phức tạp với các phân ngành chuyên sâu và lĩnh vực sản xuất khác nhau.

Với những diễn biến mới của nền kinh tế thế giới, chính sách phát triển công nghiệp chế tạo dường như sẽ lại có cơ hội trở thành một trong những công cụ phát triển kinh tế chủ đạo của nhiều nước trong thời gian tới. Như trường hợp của Đức, chính sách công nghiệp vốn là một phần không thể thiếu trong mô hình tăng trưởng của nước này và ngày càng bắt rễ sâu vào cấu trúc của nền kinh tế. Nhật Bản đã thu hẹp phần nào ảnh hưởng của chính sách công nghiệp chế tạo kể từ những năm 1990 vì nhiều lý do, nhưng

hiện đang cố gắng hồi sinh một số giải pháp chính sách công nghiệp quan trọng với ưu tiên đặc biệt dành cho các ngành chế tạo tự động hóa, sử dụng trí thông minh nhân tạo. Trong khi đó, Chính phủ Mỹ hiện cũng đổ hàng tỷ USD ngân sách vào hỗ trợ công tác nghiên cứu và phát triển trong các ngành chế tạo công nghệ cao. Ba quốc gia này cũng thể hiện cam kết và quyết tâm giành lấy vị thế hàng đầu thế giới về công nghệ xanh trong sản xuất công nghiệp và đã tung ra nhiều công cụ chính sách khác nhau để thúc đẩy mục tiêu này (luật bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ, thuế môi trường và phí xả thải, các dự án phát triển năng lượng mới, ưu đãi doanh nghiệp khi áp dụng công nghệ thân thiện với môi trường...).

Môi trường thể chế

Thực tế cho thấy, công tác triển khai chính sách phát triển công nghiệp chế tạo ở các nước khác nhau sẽ được thực hiện trong những môi trường thể chế rất khác nhau, không chỉ khác biệt về phạm vi địa lý mà còn khác biệt ngay trong một nước giữa các giai đoạn khác nhau. Dù rằng hệ thống và môi trường thể chế sẽ tạo điều kiện để chính sách công nghiệp có thể phát huy hiệu quả, điều này không có nghĩa là một quốc gia cần phải thiết lập một hệ thống thể chế nhất định để có thể có xây dựng được một chính sách phát triển công nghiệp chế tạo thành công. Thay vì vậy, các nhà hoạch định chính sách cần quan tâm đến hai điểm sau:

Thứ nhất, một chính phủ đoàn kết - duy trì được sự tương tác và giao tiếp hiệu quả giữa các cơ quan bộ ngành khác nhau ở các cấp khác nhau (toàn quốc, vùng và tỉnh thành phố), và trong điều kiện lý tưởng là *thiết lập được một cơ quan điều phối hiệu quả* (chẳng hạn như Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản - METI), sẽ rất có lợi cho quá trình triển khai chính sách công nghiệp chế tạo. Điều này trước hết xuất phát từ một thực tế là các

chính sách công nghiệp sẽ tác động tới rất nhiều lĩnh vực ngành nghề khác nhau trong khu vực chế tạo, trong đó có những hoạt động sản xuất kinh doanh phụ thuộc lẫn nhau và cần phối hợp chặt chẽ. Không chỉ vậy, các mục tiêu khác nhau mà chính sách công nghiệp đặt ra có thể sẽ được hoàn thành hiệu quả hơn nếu được triển khai bởi các bộ phận, cơ quan chuyên trách và thậm chí là ở các cấp chính quyền khác nhau. Vì lẽ đó, vấn đề phối hợp là rất quan trọng trong tổng thể chính sách công nghiệp. Do đó, chính phủ cần đưa ra tuyên bố rõ ràng về chính sách phát triển công nghiệp chế tạo và khẳng định quyết tâm theo đuổi chủ trương này, từ đó tạo sức ép buộc các cơ quan dưới quyền phải có trách nhiệm phối hợp hiệu quả, không gây cản trở cho hoạt động của nhau trong quá trình thực hiện mục tiêu chung.

Điểm lưu ý thứ hai về khía cạnh thể chế trong chính sách công nghiệp chế tạo mà chúng ta cần quan tâm chính là các thể chế phi chính phủ. Từ thực tiễn tại Nhật Bản và các nền kinh tế Đông Á khác, có thể thấy, *các thể chế trung gian thúc đẩy sự tương tác và hợp tác giữa chính phủ và khu vực tư nhân sẽ có ảnh hưởng tích cực tới thực tiễn triển khai các chính sách phát triển công nghiệp chế tạo và tăng khả năng thành công của những chính sách này*. Các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành kinh doanh, các hội đồng tự chủ (đặc biệt ở Nhật Bản và Hàn Quốc) và công đoàn (như ở Đức) đều giữ vai trò rất quan trọng trong tổng thể chính sách công nghiệp. Như vậy, thành công của chính sách công nghiệp chế tạo nói riêng và chính sách phát triển công nghiệp nói chung phụ thuộc khá lớn vào sự hình thành, tồn tại và vận động của những mạng lưới dày đặc các chủ thể kinh tế khác nhau đến từ khu vực công, bán công và tư nhân (phụ thuộc vào cấu trúc của nền kinh tế mỗi nước), bao gồm các cơ quan chính phủ, tập đoàn lớn (thuộc sở hữu Nhà

nước, sở hữu tư nhân, sở hữu nước ngoài), các tổ chức tài chính chủ chốt (ở quy mô vùng và quốc gia), các liên minh doanh nghiệp nhỏ và vừa, các hiệp hội ngành kinh doanh, công đoàn (và các cơ quan đại diện cho quyền lợi của người lao động), các trường đại học, viện nghiên cứu...

Cuối cùng, để thấy *một khuôn khổ chính sách toàn diện bao gồm tổng hòa các sách lược về phát triển công nghiệp mũi nhọn, nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, doanh nghiệp, môi trường...* là trụ cột thúc đẩy sự tăng trưởng và phát triển của ngành công nghiệp chế tạo ở Mỹ, Đức và Nhật Bản. Việc đo lường sức nặng hay tầm quan trọng của mỗi nhân tố tác động, mỗi phân ngành hay chủ thể kinh tế trong khu vực chế tạo là không dễ dàng và có thể đưa ra những tín hiệu chính sách sai lệch. Trong khi đó, mối quan hệ tương tác giữa các nhân tố này không chỉ thúc đẩy tăng trưởng trong các ngành công nghiệp chế tạo ở Mỹ, Đức hay Nhật Bản mà còn đặt ra những thử thách tương đối khắc nghiệt cho các quốc gia khác trong quá trình học hỏi kinh nghiệm để đạt được những thành tựu tương tự. Dù vậy, cần lưu ý rằng cách tiếp cận của Mỹ, Đức và kể cả Nhật Bản đều coi đổi mới và sáng tạo công nghệ là nhân tố hỗ trợ thiết yếu cho công nghiệp sản xuất chứ không phải là tác nhân thay thế như ở một số nước phát triển khác, dù rằng tất cả đều đang phải đối mặt với sự suy thoái của ngành công nghiệp chế tạo và sự sụt giảm của tỷ trọng ngành trong GDP tổng thể. Liệu rằng chiến lược này có thể được coi là một giải pháp hữu hiệu giúp các quốc gia tiếp tục gạt hái thêm nhiều lợi ích cho cả ngành công nghiệp chế tạo và toàn bộ nền kinh tế nói chung trong bối cảnh thế giới đang vận động và thay đổi từng ngày, vẫn là một câu hỏi mở và cần được nghiên cứu kỹ lưỡng trong thời gian tới♦

Tài liệu tham khảo:

1. Abraham, K., & Houseman, S. (1993): *Job Security in America: Lessons from Germany*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
2. Block, F. (2008): *Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*. *Politics and Society*, 36(2), 169 - 206.
3. Buigues, P-A., & Sekkat, K. (2009): *Industrial Policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, Mechanisms and Effectiveness*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
4. Chang, H-J. (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
5. Chang, H-J. (2004): *Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective*, *European Journal of Development Research*, 16(3), 687-715.
6. Chang, H-J. (2007): *Bad Samaritans - Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. London: Random House.
7. Dore, R. P. (1986): *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy, 1970 - 1980*. Stanford: Stanford University Press.
8. Feldenkirchen, W. (1999): *Siemens, 1918 - 1945*. Columbus: Ohio State University Press.
9. Goto, A., & Kodama, T. (2006): *Japan's Innovation System: Rebuilding the Engine of Growth*. Tokyo: University of Tokyo Press.
10. Ketels, C. H. (2007): *Industrial Policy in the United States*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3/4), 147-167.
11. Markusen, A. (1996): *Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries*. *International Regional Science Review*, 19(1/2), 49-77.
12. Mazzucato, M. (2011): *The Entrepreneurial State*. London: Demos.
13. Nezu, R. (2007): *Industrial Policy in Japan*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7, 229-243.
14. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (1993): *Employment Outlook 1993*. Paris: OECD.
15. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (1998): *Spotlight on Public Support to Industry*. Paris: OECD.
16. Okimoto, D. I. (1989): *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
17. Owen, G. (2012): *Industrial Policy in Europe since the Second World War: What Has Been Learnt?* ECIPE Occasional Paper No. 1
18. Pisano, G. P., & Shih, W. C. (2012): *Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
19. Rauchway, E. (2007): *The Nineteenth-century US as a Developmental State*. Paper at the Harvard International History Seminar, Cambridge, MA (14 November).
20. Streeck, W. (1992): *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
21. TUC (Trades Union Congress). (2011): *German Lessons: Developing Industrial Policy in the UK*. London: TUC.
22. Venohr, B., & Meyer, K. E. (2007): *The German Miracle Keeps Running: How Germany's Hidden Champions Stay Ahead in the Global Economy*. Berlin School of Economics Working Paper No. 30.
23. Vitols, S. (1997): *German Industrial Policy: An Overview*. *Industry and Innovation*, 4(1), 15-36.
24. Weiss, L. (2005): *Global Governance, National Strategies: How Industrialized States Make Room to Move Under the WTO*. *Review of International Political Economy*, 12(5), 723-749.
25. WTO (World Trade Organization) (2006): *World Trade Report 2006: Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO*. Geneva: WTO.

Thông tin tác giả:

TH.S. HOÀNG THỊ HỒNG MINH *Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới*
 Email: hongminhhoang90@gmail.com