

# **KINH NGHIỆM CƠ CẤU LẠI DNNN TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM**

Yêu cầu về cơ cấu lại DNNN ở các nước thường khác nhau và phụ thuộc vào thời điểm, bối cảnh kinh tế, chính trị - xã hội ở mỗi quốc gia, nhưng nhìn chung đều hướng đến mục tiêu tăng cường tính công khai minh bạch đối với các DNNN, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, năng lực quản trị doanh nghiệp, khả năng tiếp cận vốn, khả năng cạnh tranh, và quản lý nhà nước đối với các DNNN.

Việc nghiên cứu kinh nghiệm về quản lý nhà nước, đổi mới, cơ cấu lại DNNN ở một số quốc gia có bối cảnh kinh tế, chính trị - xã hội tương đồng với Việt Nam có thể rút ra nhiều bài học để áp dụng nâng cao hiệu quả quản lý, đổi mới, cơ cấu lại DNNN ở Việt Nam.

## **1. TRUNG QUỐC**

Trung Quốc đã bắt đầu quá trình cải cách DNNN cùng với quá trình cải cách và mở cửa nền kinh tế và đã đạt được những thành công nhất định. Tuy nhiên, bộ cục ngành nghề và cơ cấu tổ chức của DNNN còn chưa hợp lý, quy mô vốn của các DNNN của Trung Quốc còn khiêm tốn, năng lực cạnh tranh hạn chế và đặc biệt có quá nhiều DNNN... Do vậy, sau sự kiện Trung Quốc gia nhập WTO năm 2001 và sau khi thành lập Ủy ban quản lý giám sát tài sản Trung Quốc (SASAC) năm 2003, Trung Quốc đã bắt đầu quá trình tái cấu trúc DNNN và tuy nhiên tiến trình này đã được tăng tốc mạnh từ năm 2007 đến nay.

Tháng 3/2003, Trung Quốc đã thành lập SASAC - trực thuộc Quốc Vụ Viện nhằm đảm nhận việc quản lý giám sát tài sản nhà



**Minh Châu**

nước mang tính kinh doanh trong các DNNN thuộc Trung ương. Tương tự, các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc... cũng thành lập Ủy ban quản lý giám sát tài sản nhà nước để giám sát quản lý tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp trực thuộc địa phương. Ngay sau khi thành lập SASAC, Trung Quốc đã tiến hành sáp nhập và tái cấu trúc 5 DNNN và đưa số DNNN do trung ương quản lý từ 196 DNNN xuống còn 191 DNNN.

Tháng 12/2006 Quốc Vụ Viện Trung Quốc đã ban hành “Ý kiến chỉ đạo về việc thúc đẩy điều chỉnh vốn nhà nước và tái cấu trúc DNNN” và xác định rõ đến năm 2010 số lượng DNNN do Trung ương quản lý sẽ giảm xuống chỉ còn khoảng 80-100 doanh nghiệp.

Tháng 8/2010, Quốc Vụ Viện Trung Quốc đã ban hành “Ý kiến về việc thúc đẩy việc sáp nhập, tái cấu trúc doanh nghiệp”.

Trong Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội Trung Quốc 5 năm lần thứ 12, Trung Quốc đã xác định trọng điểm cải cách DNNN cho giai đoạn 2011-2015 là các công ty mẹ thuộc sở hữu nhà nước.

Từ sau đại hội XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc (11/2012) đến nay, trong bối cảnh môi trường kinh tế thế giới tiếp tục khó khăn và nhiều biến động, kinh tế trong nước của Trung Quốc bộc lộ nhiều mâu thuẫn nổi cộm, phải đối mặt với rủi ro, thách thức lớn, Ban Lãnh đạo Trung Quốc đã tiến hành cải cách sâu rộng trên nhiều lĩnh vực, trong đó tập trung vào các mặt như hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, đi sâu

cải cách DNNN, phát triển thành phần kinh tế phi công hữu và thu hút vốn đầu tư nước ngoài (FDI), nhằm thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế, thích ứng với “Trạng thái phát triển mới”, tạo động lực cho tăng trưởng, bảo đảm thực hiện thành công hai mục tiêu “100 năm”. Một số trọng tâm cải cách của Trung Quốc từ Đại hội XVIII đến nay, bao gồm:

## 1.1. Về hoàn thiện cơ chế thị trường xã hội chủ nghĩa

### a) Về quan điểm, chủ trương

- Nhấn mạnh “thị trường quyết định việc phân bổ nguồn lực và quy luật chung của kinh tế thị trường”. Để kiện toàn thể chế thị trường xã hội chủ nghĩa, điểm cốt lõi là Trung Quốc phải xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường, để cho thị trường đóng vai trò mang tính quyết định trong phân bổ nguồn lực, đồng thời phát huy tốt hơn vai trò của Nhà nước; dốc sức giải quyết tình trạng hệ thống thị trường không hoàn thiện, Nhà nước can dự quá nhiều vào thị trường, quản lý, giám sát thị trường không đến nơi đến chốn.

- Thúc đẩy cải cách thị trường hóa cả về chiều rộng và chiều sâu, giảm thiểu đáng kể việc Nhà nước trực tiếp phân bổ các nguồn lực, thúc đẩy tối đa hóa lợi ích và tối ưu hóa năng suất việc phân bổ nguồn lực dựa trên quy tắc thị trường, giá cả thị trường và cạnh tranh thị trường.

- Chức năng và vai trò của Nhà nước chủ yếu là giữ ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường và tối ưu hóa dịch vụ công, bảo đảm cạnh tranh công bằng, tăng cường quản lý thị trường, duy trì trật tự thị trường.

### b) Về biện pháp thực hiện

- Tiếp tục kiên trì và hoàn thiện chế độ kinh tế cơ bản trong đó chế độ công hữu làm chủ đạo, nhiều thành phần kinh tế cùng phát triển. Trung Quốc xác định, chế độ kinh tế cơ bản là nền tảng của thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Kinh tế công hữu và phi công hữu là phần cấu thành quan trọng của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, đều là nền tảng quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội. Cần kiên trì vị thế của kinh tế công hữu, phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế công hữu, không ngừng tăng cường sức sống, khả năng kiểm soát và tầm ảnh hưởng của kinh tế công hữu; kiên trì 3 bình đẳng là “bình đẳng về quyền lợi, bình đẳng về cơ hội và bình đẳng về luật chơi” giữa kinh tế công hữu và phi công hữu; hoàn thiện chế độ bảo hộ quyền tài sản, trong đó quyền tài sản của kinh tế công hữu và phi công hữu để là bất khả xâm phạm.

- Tăng cường hoàn thiện hệ thống thị trường hiện đại, loại bỏ các rào cản thị trường, nâng cao năng suất và tính công bằng trong phân bổ nguồn lực; xây dựng quy tắc thị trường công bằng, mở cửa, minh bạch, các loại chủ thể thị trường có thể tham gia bình đẳng vào các lĩnh vực nằm ngoài danh mục các lĩnh vực Nhà nước hạn chế mở cửa, đơn giản hóa thủ tục đăng ký kinh doanh; hoàn thiện cơ chế giá chủ yếu do thị trường quyết định, mọi thứ mà thị trường có thể quyết định giá đều giao cho thị trường, Nhà nước không can dự. Phạm vi do Nhà nước định giá chủ yếu giới hạn trong lĩnh vực sự nghiệp công, dịch vụ công ích quan trọng và lĩnh vực độc quyền tự nhiên. Thúc đẩy cải cách về giá trong các lĩnh vực điện, nước, dầu, khí đốt, giao thông, viễn thông; xây dựng thị trường đất đai xây dựng thống nhất giữa thành thị và nông thôn, thu hẹp phạm vi trưng thu đất, mở rộng phạm vi bồi thường sử dụng đất quốc hữu; hoàn thiện hệ thống thị trường tài chính, mở cửa hơn nữa lĩnh vực tài chính cho các thành phần kinh tế trong và ngoài nước, cho phép các nguồn vốn dân

gian đủ điều kiện được thành lập cơ quan tài chính như ngân hàng vừa và nhỏ, hoàn thiện cơ chế hình thành thị trường hóa tỷ giá đồng NDT.

- Đẩy nhanh việc chuyển đổi chức năng của Nhà nước. Kiện toàn hệ thống điều tiết vĩ mô, đi sâu cải cách thể chế đầu tư, đơn giản hóa thủ tục hành chính, trao quyền nhiều hơn cho doanh nghiệp, hạn chế tối đa sự quản lý của Nhà nước đối với các vấn đề vi mô, hủy bỏ việc thẩm duyệt của Nhà nước với các hoạt động kinh tế mà cơ chế thị trường có thể điều tiết hiệu quả.

- Đi sâu cải cách thể chế tài chính và thuế. Cải cách chế độ quản lý dự toán, thực hiện chế độ dự toán công khai, minh bạch; đi sâu cải cách chế độ thuế, hoàn thiện hệ thống thuế địa phương, từng bước nâng cao tỷ trọng thuế trực tiếp, thúc đẩy cải cách thuế giá trị gia tăng, đơn giản hóa thuế suất một cách phù hợp.

- Kiện toàn cơ chế, thể chế phát triển nhất thể hóa giữa thành thị và nông thôn. Xây dựng hệ thống kinh doanh nông nghiệp kiểu mới, kiên trì quyền sở hữu tập thể đất đai ở nông thôn, bảo vệ quyền kinh doanh khoán đất của nông dân, cho phép nông dân có quyền thế chấp, bảo lãnh, chiếm hữu, sử dụng, thu lợi, lưu chuyển và kinh doanh thuê khoán đối với đất thuê khoán nhằm khơi thông vốn cho sản xuất nông nghiệp, tạo hiệu ứng tích tụ rộng đất; thúc đẩy phân bổ cân bằng nguồn lực công giữa thành thị và nông thôn, hoàn thiện cơ chế phát triển đô thị hóa lành mạnh.

- Xây dựng thể chế mới về kinh tế mở. Nới lỏng hạn chế về đầu tư, thống nhất quy định về đầu tư trong và ngoài nước, duy trì tính ổn định, minh bạch, có thể dự báo của chính sách thu hút đầu tư nước ngoài; tăng cường xây dựng các khu mật dịch tự do với nền tảng là các khu

mậu dịch tự do với láng giềng; đẩy nhanh mở cửa vùng biên, cho phép vùng biên thực hiện chính sách và phương thức đặc thù đối với các cửa khẩu, thành phố vùng biên; đẩy nhanh kết nối giao thông hạ tầng với các nước láng giềng, thúc đẩy xây dựng vành đai kinh tế con đường tơ lụa, con đường tơ lụa trên biển, hình thành cục diện mới mở cửa toàn diện.

## 1.2. Về cải cách DNNN

Sau đại hội XVIII, DNNN tiếp tục được Trung Quốc xác định là “quân chủ lực”, đóng vai trò xương sống trong nền kinh tế. Theo thống kê, Trung Quốc hiện có 150.000 DNNN (trong đó có hơn 100 doanh nghiệp trực thuộc Trung ương) với 30 triệu nhân viên, tổng giá trị tài sản đạt gần 20.000 tỷ USD, tương đương 180% GDP; nhiều tập đoàn đã vươn ra toàn cầu (năm 2015, Trung Quốc có 88 DNNN trong danh sách 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới do Tạp chí Forbes bình chọn). Tuy nhiên, DNNN Trung Quốc tiếp tục bộc lộ một số bất cập, hạn chế như: (i) Hiệu quả kinh tế thấp, thua lỗ nặng, điển hình là Tập đoàn nhôm Trung Quốc (Chinalco) có thời kỳ thua lỗ ở mức kỷ lục lên đến 2,35 tỷ USD, một công ty con của Tập đoàn hóa dầu Trung Quốc (SINOPEC) thua lỗ 2,3 tỷ USD; (ii) Năng lực sản xuất dư thừa: Các lĩnh vực DNNN giữ vai trò chủ đạo như công nghiệp nặng, chế tạo, xây dựng... đều ở trạng thái cung vượt quá cầu, lượng hàng tồn kho cao; (iii) Tỷ lệ nợ cao, tuy có tổng tài sản và sở hữu vốn lớn nhưng mức vay nợ cao, tương đương 117% GDP, dễ dẫn đến nguy cơ nợ xấu; (iv) Cơ chế quản lý giám sát DNNN còn nhiều kẽ hở, gây thất thoát tài sản nhà nước, nhất là những DNNN trong quá trình mở rộng sở hữu, cổ phần hóa.

Trước tình hình đó, Trung Quốc

đã ban hành “Ý kiến chỉ đạo của Trung ương Đảng và Quốc Vụ viện về việc đi sâu cải cách DNNN” (2015), đưa ra nhiều đổi mới về quan điểm, biện pháp với các nội dung chính như sau:

### a) Về quan điểm, chủ trương

Kiên trì và hoàn thiện chế độ kinh tế cơ bản, trong đó phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước; kiên trì phương hướng cải cách kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cải cách DNNN phải tuân theo quy luật kinh tế thị trường và quy luật phát triển doanh nghiệp, đưa DNNN thực sự trở thành chủ thể thị trường độc lập tự chủ kinh doanh, tự chịu lỗ lãi, tự gánh rủi ro, tự mình ràng buộc và tự mình phát triển; thích ứng với tình hình mới thị trường hóa, hiện đại hóa, quốc tế hóa; lấy giải phóng và phát triển lực lượng sản xuất xã hội làm tiêu chuẩn, lấy nâng cao hiệu quả vốn nhà nước, tăng cường sức sống của DNNN làm trung tâm; hoàn thiện chế độ doanh nghiệp hiện đại minh bạch về quyền tài sản, rõ ràng về quyền lợi, trách nhiệm, tách bạch giữa Nhà nước với doanh nghiệp; hoàn thiện thể chế quản lý giám sát tài sản nhà nước, ngăn ngừa thất thoát tài sản nhà nước; tăng cường và cải tiến sự lãnh đạo của Đảng với DNNN; làm mạnh, làm lớn và tối ưu hóa DNNN, không ngừng tăng cường sức sống, khả năng kiểm soát, tầm ảnh hưởng và năng lực chống rủi ro của kinh tế nhà nước.

### b) Về biện pháp thực hiện

- Phân loại DNNN để thúc đẩy cải cách. Chia DNNN thành hai loại hình lớn là thương mại và công ích. Về DNNN loại hình thương mại, (i) doanh nghiệp chủ yếu hoạt động trong ngành nghề, lĩnh vực có tính cạnh tranh cần cải cách theo mô hình công ty, cổ phần; tích cực thu hút nguồn vốn nhà nước khác hoặc các nguồn phi quốc hữu

để thực hiện đa dạng hóa cổ phần. Vốn nhà nước có thể tham gia dưới hình thức khống chế cổ phần tuyệt đối, khống chế cổ phần tương đối và góp cổ phần, đồng thời thúc đẩy niêm yết trên sàn chứng khoán; (ii) doanh nghiệp chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực quan trọng liên quan đến an ninh quốc gia và huyết mạch kinh tế, gánh vác các nhiệm vụ chuyên biệt quan trọng cần duy trì vị thế vốn nhà nước khống chế cổ phần, đồng thời ủng hộ vốn phi quốc hữu tham gia đóng góp cổ phần. Về DNNN loại hình công ích, đây là những doanh nghiệp có mục tiêu chủ yếu bảo đảm dân sinh, phục vụ xã hội, cung cấp sản phẩm và dịch vụ công. Loại hình doanh nghiệp này có thể áp dụng hình thức nhà nước nắm 100% vốn, hoặc thực hiện đa dạng hóa chủ thể đầu tư nếu đáp ứng một số điều kiện.

- Hoàn thiện chế độ doanh nghiệp hiện đại. Thúc đẩy cải cách theo mô hình công ty, cổ phần, tích cực thu hút các nhà đầu tư thực hiện đa dạng hóa cổ phần, thúc đẩy DNNN tham gia sàn chứng khoán; kiện toàn cơ cấu quản trị pháp nhân công ty; xây dựng chế độ quản lý phân loại, phân cấp đối với lãnh đạo DNNN, thực hiện chế độ phân phối lương phù hợp với kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa; đi sâu cải cách chế độ tuyển dụng, đề bạt cán bộ lãnh đạo doanh nghiệp.

- Hoàn thiện thể chế quản lý tài sản nhà nước. Bám sát nhiệm vụ trọng tâm là quản lý vốn để thúc đẩy chuyển đổi chức năng cơ quan giám sát quản lý tài sản nhà nước, cải cách thể chế ủy quyền kinh doanh vốn nhà nước; thúc đẩy tối ưu hóa việc phân bổ hợp lý vốn nhà nước; thúc đẩy giám sát quản lý thống nhất, tập trung đối với tài sản nhà nước mang tính kinh doanh.

- Phát triển kinh tế sở hữu hỗn hợp. Thúc đẩy cải cách chế độ sở

hữu hỗn hợp DNNN, thiết thực bảo hộ quyền tài sản của các nhà đầu tư tham gia doanh nghiệp mô hình sở hữu hỗn hợp; thu hút vốn phi quốc hữu tham gia vào quá trình cải cách DNNN với nhiều hình thức đa dạng như: góp vốn lấy cổ phần, mua cổ phần, mua nợ..., thiết thực bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các loại hình cổ đông; đối với các lĩnh vực dầu khí, điện, đường sắt, viễn thông, khai thác tài nguyên, công nghiệp quốc phòng..., có thể giao cho thành phần phi quốc hữu các dự án có lợi cho chuyển đổi, nâng cấp mô hình doanh nghiệp và phù hợp với chính sách phát triển của ngành; khuyến khích vốn nhà nước mua cổ phần của doanh nghiệp phi quốc hữu có tiềm năng phát triển.

- Ngăn ngừa thất thoát tài sản nhà nước. Tăng cường công tác giám sát trong nội bộ doanh nghiệp; xây dựng kiện toàn cơ chế giám sát từ bên ngoài; công khai thông tin, chịu sự giám sát của xã hội; truy cứu trách nhiệm nghiêm khắc với những đối tượng vi phạm.

- Tăng cường và cải tiến sự lãnh đạo của Đảng đối với DNNN. Phát huy đầy đủ vai trò hạt nhân chính trị của tổ chức Đảng trong DNNN. Bí thư tổ chức Đảng tại DNNN đồng thời kiêm nhiệm chức vụ lãnh đạo chủ chốt trong doanh nghiệp; tăng cường xây dựng đội ngũ lãnh đạo và nhân tài trong DNNN, tăng cường trách nhiệm của tổ chức Đảng trong việc đề bạt bổ nhiệm, bồi dưỡng giáo dục và quản lý giám sát lãnh đạo doanh nghiệp; thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng doanh nghiệp trong sạch và chống tham nhũng.

- Tạo môi trường cho cải cách DNNN. Hoàn thiện các văn bản pháp luật và chính sách đồng bộ về cải cách DNNN, chuyển đổi chức năng Nhà nước, đơn giản hóa thủ tục hành chính, nâng cao năng suất; tách bạch chức năng của



doanh nghiệp với chức năng công tác xã hội và giải quyết vấn đề do lịch sử để lại; hình thành không khí khuyến khích cải cách, sáng tạo; tăng cường công tác tổ chức lãnh đạo đối với cải cách DNNN.

### c) Thực tiễn triển khai

Trên thực tế, tháng 7/2014, Ủy ban Quản lý giám sát tài sản nhà nước Trung Quốc (thành lập năm 2003 với mục đích quản lý doanh nghiệp nhà nước, đặt dưới sự quản lý của Quốc hội và do Quốc vụ viện phụ trách) đã sớm triển khai thí điểm 4 biện pháp cải cách (gồm: (i) thí điểm thành lập công ty vận hành đầu tư vốn nhà nước; (ii) Thí điểm phát triển chế độ sở hữu hỗn hợp; (iii) Thí điểm cải tiến chế độ hoạt động của Hội đồng quản trị; (iv) Thí điểm thành lập Tổ Kiểm tra kỷ luật trong doanh nghiệp. Quá trình Thí điểm được tiến hành theo 5 bước: (1) Phân công phụ trách: thành lập 4 Tổ chuyên trách trên 4 hạng mục thí điểm, đặt dưới sự chỉ đạo thống nhất của Ủy ban Quản lý giám sát tài sản nhà nước; (2) Tổ chức thực hiện: các Tổ chuyên trách xây dựng phương án thí điểm cụ thể, trình Ban Lãnh đạo cải cách DNNN thông qua và triển khai; (3) Mạnh dạn trong thực tiễn: “Bật đèn xanh” với cả các vấn đề mang tính chính sách, miễn là không vượt qua khuôn khổ pháp luật, không gây tổn hại đến tài sản nhà nước; (4) Hoàn thiện chính sách: trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, đúc rút ra những biện pháp

có thể nhân rộng, bổ sung hoàn thiện thành chính sách; (5) Từng bước nhân rộng: Tiếp tục đưa thêm các doanh nghiệp có đủ điều kiện vào thí điểm, mở rộng phạm vi, đối tượng áp dụng) để đúc rút kinh nghiệm và bài học. Ở trung ương, cho phép kinh tế phi công hữu tham gia góp vốn tại 6 Tập đoàn lớn là Hãng Hàng không Phương Đông, Viễn thông Unicom, Lưới điện Phương Nam, Điện lực Cấp Nhĩ Tân, Điện hạt nhân Trung Quốc, Công ty tàu biển Trung Quốc; đồng thời thí điểm thành lập mô hình công ty đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước, thành lập 10 công ty cấp trung ương và 52 công ty cấp tỉnh. Để đẩy nhanh tiến trình cải cách DNNN, Trung Quốc đã thành lập Quỹ Hỗ trợ cải cách DNNN trị giá 21 tỷ USD, Quỹ Hỗ trợ nâng cao tính sáng tạo trong DNNN trị giá 30,2 tỷ USD. Đồng thời, tiến hành cải cách chế độ lương thưởng đối với các vị trí lãnh đạo chủ chốt trong DNNN (bao gồm cấp Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng Quản trị, Ban Giám đốc, Đảng ủy), đợt cải cách chế độ lương thưởng đầu tiên triển khai tại 72 doanh nghiệp trong số 112 doanh nghiệp do Trung ương quản lý. Ở cấp địa phương, tính đến tháng 4/2017, đã có ít nhất 25 tỉnh, thành (chiếm 3/4 tổng số tỉnh, thành Trung Quốc) công bố phương án cải cách DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước, trong đó nhiều địa phương đã xác định rõ thời hạn và mục tiêu phát triển chế độ sở

hữu hỗn hợp. Tỉnh Quảng Đông đề xuất đến năm 2017 số lượng doanh nghiệp sở hữu hỗn hợp sẽ chiếm tỷ trọng trên 70%; Giang Tây đề xuất trong vòng 5 năm tới sẽ đưa 70% DNNN trở thành doanh nghiệp sở hữu hỗn hợp; Cam Túc đề xuất đến 2020 chế độ sở hữu hỗn hợp sẽ chiếm tỷ trọng 60%; Thượng Hải đề xuất 3-5 năm tới sẽ thực hiện đa nguyên hóa quyền nắm giữ cổ phần trong tất cả các doanh nghiệp, trừ doanh nghiệp phải do Nhà nước độc quyền nắm giữ theo quy định. Về kết quả chủ yếu, tính đến cuối năm 2016, Trung Quốc đã có 1.082 DNNN thực hiện cổ phần hóa. Riêng năm 2016, DNNN đã cắt giảm được 2.370 đơn vị pháp nhân, giảm lỗ 4,3 tỷ NDT, giảm chi phí quản lý 4,91 tỷ NDT.

### 1.3. Nhận xét, đánh giá và một số bài học rút ra

Các biện pháp cải cách kinh tế Trung Quốc triển khai từ đại hội XVIII đến nay là sự tiếp nối, kế thừa của những chủ trương, chính sách trước đây, đồng thời là kết quả trực tiếp của quan điểm về đường lối kinh tế của Trung ương Trung Quốc khóa XVIII là đổi mới tư duy, giải phóng tư tưởng. Trong đó, thành quả nổi bật nhất, mang tính đột phá về tư tưởng và lý luận, chính là định vị mới của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XVIII về việc “để cho thị trường đóng vai trò mang tính quyết định trong phân bổ nguồn lực”. Một số đánh giá cho rằng, tư duy “vai trò mang tính quyết định của thị trường” có nghĩa là thị trường sẽ đóng vai trò chủ thể trong phân bổ nguồn lực trên mọi lĩnh vực sản xuất xã hội; có quyền quyết định trực tiếp đến giá cả hàng hóa của các khâu sản xuất, lưu thông, tiêu dùng. Bên cạnh khẳng định vai trò mang tính quyết định của thị trường, Trung Quốc cũng đồng thời nhấn mạnh cần “phát huy tốt hơn vai trò của Nhà

nước”. Theo đó, chức năng, vai trò chủ yếu của Nhà nước là giữ ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường và tối ưu hóa dịch vụ công, bảo đảm cạnh tranh công bằng, tăng cường quản lý thị trường, duy trì trật tự thị trường. Quan điểm được Trung ương Đảng và Quốc vụ viện Trung Quốc thúc đẩy là Nhà nước sẽ không còn đứng giữa dòng chảy, làm méo mó dòng chảy của thị trường, mà chỉ đứng bên cạnh để quan sát, theo dõi và nếu cần sẽ tác động để “nắn chỉnh” dòng chảy. Đây là phát triển về đặc trưng và bản chất của thể chế mà Trung Quốc xây dựng từ khi cải cách mở cửa đến nay, đó là thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc.

Định vị mới của hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII về vai trò của thị trường đã giúp thống nhất quan điểm, nhận thức trong toàn Đảng cộng sản Trung Quốc về thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, là cơ sở lý luận để Trung Quốc có những biện pháp quyết liệt hơn, thực chất hơn về cải cách DNNN, phát triển khu vực kinh tế phi công hữu và thu hút FDI thời gian qua như: đơn giản hóa thủ tục hành chính, cắt giảm nhiều loại thuế, phí; thực hiện chế độ sở hữu hỗn hợp đối với DNNN; thành phần kinh tế phi công hữu được đối xử bình đẳng như DNNN cả về quyền lợi, cơ hội và luật chơi; mở cửa nhiều hơn cho doanh nghiệp nước ngoài... Những cải cách này đã phát huy vai trò tích cực và quan trọng để kinh tế Trung Quốc không những không “hạ cánh cứng” mà còn duy trì tốc độ tăng trưởng khá cao, giúp Trung Quốc giải quyết tương đối ổn thỏa vấn đề việc làm, giữ ổn định xã hội, tạo nền tảng để Trung Quốc có thể hoàn thành thắng lợi hai mục tiêu “100 năm”, trước mắt là mục tiêu đến năm 2020, GDP Trung Quốc tăng gấp

đôi năm 2010. Thành công trong cải cách kinh tế đã góp phần nâng cao uy tín cá nhân của Tổng Bí thư Tập Cận Bình với vai trò là Tổ trưởng Tiểu tổ lãnh đạo đi sâu cải cách toàn diện Trung ương, Tổ trưởng Tiểu tổ lãnh đạo công tác kinh tế tài chính Trung ương trước thềm Đại hội 19, giúp Tổng bí thư Tập Cận Bình và lãnh đạo Trung Quốc tự tin hơn về đường lối cải cách và chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô.

Tuy đề cao vai trò của thị trường, nhận thức rõ tính cấp thiết và tầm quan trọng của cải cách, coi “cải cách mở cửa là lựa chọn then chốt quyết định vận mệnh của Trung Quốc đương đại”, nhưng Trung Quốc vẫn xác định phải xử lý hài hòa mối quan hệ giữa cải cách với phát triển và ổn định. Điều này phần nào làm chậm bước cải cách của Trung Quốc. Theo một số học giả Trung Quốc và phương Tây, tiến trình cải cách của Trung Quốc vẫn gặp phải không ít lực cản từ bên trong: (i) sự không mặn mà, thậm chí ngầm chống đối của các nhóm lợi ích khiến cho các biện pháp cải cách không được thực hiện đến nơi đến chốn; (ii) cuộc chiến chống tham nhũng được triển khai mạnh là một trong những nguyên nhân khiến một bộ phận lãnh đạo Trung Quốc có tâm lý e ngại, sợ rủi ro, không muốn sáng tạo, dám nghĩ nhưng không dám làm. Viện Quản lý và Thể chế kinh tế thuộc Ủy ban Phát triển và Cải cách Nhà nước Trung Quốc mới đây công bố một nghiên cứu gần 220 trang cho rằng “cải cách trong chừng mực nhất định, rơi vào bế tắc”, “nỗ lực và nhiệt tình thúc đẩy cải cách của nhiều chính quyền địa phương giảm rõ rệt”, “việc đạt được sự nhất trí trong các biện pháp cải cách cụ thể tương đối khó khăn”.

## 2. Hàn Quốc

### 2.1. Bối cảnh kinh tế xã hội và yêu cầu tái cấu trúc các DNNN, các tập đoàn kinh tế của Hàn Quốc

Sau khủng hoảng tài chính năm 1997, Hàn Quốc bắt đầu thực hiện tư nhân hóa cùng với đổi mới quản lý và tái cấu trúc các DNNN (SOEs hoặc DNNN), trong đó các tập đoàn kinh tế của Hàn Quốc (chaebol) cũng là trọng tâm của cuộc cải cách. Tình trạng độc quyền nhà nước đã dẫn đến thiếu cạnh tranh, hiệu quả hoạt động kinh doanh kém trong các DNNN Hàn Quốc. Các DNNN gặp nhiều khó khăn trong hoạt động kinh doanh do thiếu đầu tư trọng điểm, quản lý không hiệu quả và năng suất thấp. Trong khi đó, quản trị doanh nghiệp kém do tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thấp.

Tháng 2/1999, Luật Quản lý Doanh nghiệp vốn Nhà nước (gọi là Luật SCEs) được sửa đổi, bổ sung nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và khả năng điều hành độc lập của các DNNN.

Các tập đoàn của Hàn Quốc được đặc trưng bởi các Chaebol - những tập đoàn thường là các tổ hợp công nghiệp thuộc sở hữu gia đình có quy mô lớn. Đặc điểm nổi bật của các Chaebol là mang tính gia đình trị cao, sở hữu được tập trung ở mức độ cao trong tay của một số cá nhân và gia đình - những người sẽ chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ hoạt động của tất cả các công ty thành viên của tập đoàn. Với sự trợ giúp mạnh mẽ của chính phủ trên các phương diện như trợ cấp, trợ giúp tài chính, miễn giảm thuế, các Chaebol đã trở thành động lực cho phát triển kinh tế của Hàn Quốc trong giai đoạn đầu mới thành lập như: độc quyền, tham nhũng, mất cân đối trong cơ cấu công nghiệp giữa các

doanh nghiệp lớn và nhỏ, rủi ro tài chính tăng lên do tỷ lệ nợ trên tổng tài sản quá cao, thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình thấp, và các kết quả hoạt động kinh doanh không lành mạnh của nhiều công ty lớn. Tình trạng trở nên nghiêm trọng hơn khi một nửa trong số 30 chaebol có khả năng bị phá sản, thậm chí đối với cả các chaebol lớn như Daewoo và Hyundai, là một trong những nguyên nhân gây ra cuộc khủng hoảng kinh tế Hàn Quốc. Điều này khiến cho tái cấu trúc Chaebol trở thành yêu cầu cấp thiết kể từ tháng 1/1998. Tái cấu trúc các DNNN và các chaebol được thực hiện trong bối cảnh:

- Sự phát triển của khoa học công nghệ khiến độc quyền tự nhiên bị suy yếu

- Mở cửa thị trường và bối cảnh thị trường cạnh tranh

- Thay đổi môi trường chính trị và xã hội

- Giảm rủi ro đầu tư bằng sự tham gia của khu vực tư nhân

### 2.2. Các nguyên tắc, định hướng tái cấu trúc đối với các DNNN và các Chaebol ở Hàn Quốc

Chính phủ Hàn Quốc chia các DNNN thành 3 nhóm và áp dụng chính sách tái cấu trúc khác nhau đối với mỗi nhóm. Cụ thể:

- Nhóm 1: Đối với các DNNN chủ yếu hoạt động thương mại và không có lý do thích đáng để chịu sự kiểm soát của nhà nước, Chính phủ sẽ thực hiện tư nhân hóa.

- Nhóm 2: Đối với các DNNN hoạt động công ích và vừa tham gia hoạt động thương mại, chính phủ có kế hoạch cơ cấu lại toàn diện, gồm cả việc tư nhân hóa các tài sản sử dụng cho hoạt động thương mại.

- Nhóm 3: Đối với các DNNN chủ yếu hoạt động công ích, không tham gia đáng kể vào hoạt động

thương mại, Chính phủ sẽ tiếp tục duy trì hình thức này cho đến khi còn thấy cần thiết.

### 2.3. Các nguyên tắc trong tái cấu trúc Chaebol

Tái cấu trúc các Chaebol được Chính phủ Hàn Quốc thực hiện theo “nguyên tắc 5+3”, trong đó 5 nguyên tắc ban đầu được đưa ra vào tháng 1/1998 và 3 nguyên tắc bổ sung được đưa ra vào tháng 8/1999. Hàn Quốc bắt đầu thực hiện tái cấu trúc các Chaebol kể từ tháng 1/1998 dựa trên 5 nguyên tắc đã được Chính quyền tổng thống Kim Dae-jung và lãnh đạo các Chaebol thông qua. 5 nguyên tắc đầu tiên mà các Chaebol phải thực hiện theo bao gồm:

- Tăng tính minh bạch trong quản lý công ty

- Xóa bỏ tình trạng bảo lãnh vay nợ trong nội bộ tập đoàn

- Cải thiện cơ cấu vốn của các công ty.

- Tập trung vào năng lực kinh doanh chính

- Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cổ đông nắm quyền kiểm soát và bộ phận quản lý.

Đây cũng là 5 nguyên tắc có vai trò quan trọng đối với quá trình khôi phục lại nền kinh tế sau khủng hoảng. Tháng 8/1999, Chính phủ bổ sung thêm 3 nguyên tắc cần được áp dụng trong quá trình tái cấu trúc các chaebol gồm:

- Ngăn cấm tình trạng chi phối tài chính của tư bản công nghiệp

- Ngăn chặn tình trạng đầu tư lòng vòng và cấm các giao dịch gian lận giữa các công ty liên kết của Chaebol

- Ngăn chặn tình trạng để lại tài sản bất hợp pháp và quà cáp đối với những người thừa kế Chaebol.

(còn nữa)