

MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN NHẬT BẢN

PHẠM THỊ THANH BÌNH⁽¹⁾

Tóm tắt: Bài viết phân tích vai trò và đặc điểm của nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản trong bảo đảm cân bằng giữa sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế và quá trình vận động của nền kinh tế thị trường, trong đó đề cập đến 3 yếu tố cơ bản hội tụ của nhà nước kiến tạo phát triển. Bài viết cũng chỉ ra những chức năng và đặc trưng cơ bản của Nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản để hỗ trợ quá trình phát triển kinh tế những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Cuối cùng, bài viết đánh giá những hạn chế của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản.

Từ khóa: Nhật Bản; nhà nước kiến tạo phát triển; vai trò; đặc trưng; chức năng.

Abstract: The paper analyzes the role and characteristics of Japanese developmental state in ensuring a balance between state intervention in the economy and the movement of a market economy, in which refers to 3 converging fundamentals of the developmental state. The paper also points out the functions and basic characteristics of Japanese Developmental State to support the process of economic development after the Second World War. Finally, it assesses the limitations of the model of Japanese developmental state.

Keywords: Japan; Developmental state; role; characteristics; function.

Nhật Bản là quốc gia có nền kinh tế hỗn hợp theo xu hướng tư bản chủ nghĩa, mặc dù chính phủ có quan hệ chặt chẽ với ngành công nghiệp. Nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản giữ vai trò quan trọng trong điều tiết kinh tế vĩ mô, đảm bảo cân bằng giữa sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế và quá trình tự vận động của nền kinh tế thị trường. Nhà nước Nhật Bản dựng mô hình của chế độ chỉ huy và gia trưởng trong công nghiệp với sự tận tụy của mọi công dân. Hiện nay Nhật Bản đã tạo 4,6 nghìn tỷ USD tính theo sức mua tương đương PPP (2016)⁽¹⁾.

1. Nhà nước kiến tạo phát triển: Vai trò, đặc điểm và điều kiện vận hành

Khái niệm “nhà nước kiến tạo phát triển” được định nghĩa theo nhiều cách

khác nhau, song tựu chung vẫn gồm những nội dung cơ bản như đánh giá của Giáo sư Chalmers Ashby Johnson⁽²⁾, đó là Nhà nước kiến tạo phát triển là mô hình quản lý nhà nước, trong đó nhà nước đề ra các chính sách mang tính định hướng phát triển, tạo môi trường và điều kiện cho các thành phần kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh và và hội nhập quốc tế; bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô.

⁽¹⁾ PGS.TS., Viện Kinh tế & Chính trị Thế giới, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam;
Email: phamthanhbhinh297@yahoo.com.vn.

⁽²⁾ Nguồn: “Purchasing Power Parity (PPP), theo Kinh tế Nhật Bản”, CIA World Factbook.

⁽³⁾ Chalmers Ashby Johnson là giáo sư trường Đại học California (University of California), Mỹ.

Năng lực của nhà nước kiến tạo càng cao thì khả năng hoạch định và thực hiện các chiến lược càng tốt. Nhà nước kiến tạo phát triển nắm vai trò quan trọng trong điều tiết kinh tế vĩ mô, đảm bảo cân bằng giữa sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế và quá trình tự vận động của nền kinh tế thị trường. Đối với các nước công nghiệp hóa muộn, việc xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển sẽ rút ngắn thời gian công nghiệp hóa, từ đó tạo tiền đề cho sự phát triển bền vững quốc gia. Tác giả đồng quan điểm với nhận định của các chuyên gia kinh tế, đó là Nhà nước kiến tạo phát triển không đứng ngoài thị trường, nhưng cũng không làm thay thị trường mà chủ động can thiệp vào thị trường để thúc đẩy phát triển và hiện thực hóa các mục tiêu phát triển đã được đề ra.

Nhà nước kiến tạo phát triển có nhiệm vụ cân bằng hai yếu tố: “bàn tay vô hình” và “bàn tay hữu hình”. Nếu không có sự can thiệp của “bàn tay hữu hình” (nghĩa là loại bỏ sự tác động của các chính sách nhà nước, của vai trò nhà nước), chỉ có sự vận động tự nhiên của nền kinh tế thị trường, thì biểu hiện tiêu cực của nền kinh tế thể hiện rõ ràng nhất là ở các cuộc khủng hoảng, suy thoái, mất công bằng xã hội. Không có “bàn tay hữu hình” của chính phủ, những cuộc khủng hoảng thường phục hồi rất chậm, khoảng cách giàu nghèo tăng làm nảy sinh nhiều vấn đề xã hội, nền kinh tế dễ rơi vào suy thoái vì không tìm được hướng đi đúng đắn. Doanh nghiệp sẽ không được hưởng những ưu đãi mà nhà nước kiến tạo phát triển mang lại, gây ra nhiều hậu quả kinh tế khó lường. Nếu chỉ có sự tồn tại của “bàn tay hữu hình”,

với nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng: kinh tế chậm phát triển, mối quan hệ cung cầu bị xem nhẹ, không thể phát triển các ngành kinh tế xã hội khác, phân bổ không hiệu quả các nguồn lực kinh tế... Quan chức nhà nước tự đưa ra các quy tắc cho thị trường và thay đổi những quy tắc đó để có lợi cho bản thân quan chức và gia đình, không đem lại lợi ích cho người dân.

Nhà nước kiến tạo phát triển là sự kết hợp giữa “bàn tay hữu hình” và “bàn tay vô hình” sẽ đảm bảo cho sự phát triển bền vững của nền kinh tế quốc gia. Sự phát triển thần kỳ của các quốc gia Đông Á (Nhật Bản, Trung Quốc và Hàn Quốc) là minh chứng rõ nét cho sự cần thiết của nhà nước kiến tạo phát triển. Nhờ thực hiện nhà nước kiến tạo phát triển hiệu quả, các quốc gia Đông Á đã phát triển trên mọi phương diện: kinh tế, văn hóa, xã hội. Vai trò của nhà nước kiến tạo phát triển là tạo nên sự phát triển bền vững quốc gia, với trọng tâm là phát triển kinh tế. Tuy nhiên, nếu thực hiện không đúng, nhà nước kiến tạo phát triển có thể làm trì trệ nền kinh tế, tạo điều kiện cho các tiêu cực, tham nhũng, ảnh hưởng đến quá trình phát triển quốc gia.

1.1. Vai trò của nhà nước kiến tạo phát triển:

Với mục tiêu phát triển bền vững quốc gia mà trọng tâm là phát triển kinh tế, nhà nước kiến tạo phát triển thực hiện những vai trò sau:

Một là, kiến tạo và hoạch định đường lối phát triển kinh tế, xã hội và môi trường quốc gia. Xây dựng cơ chế chính

sách để thúc đẩy hiện thực hóa đường lối đó thông qua các hệ thống khuyến khích để các nguồn lực của xã hội tập trung cho các mục tiêu phát triển. Điều kiện không thể thiếu là bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô. Vì thiếu sự ổn định kinh tế vĩ mô, không doanh nghiệp và người dân nào có thể làm ăn dễ dàng được. Vì vậy, đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của nhà nước kiến tạo phát triển.

Hai là, Nhà nước kiến tạo phát triển cần cung cấp các dịch vụ công chất lượng, giá rẻ cần thiết cho sự phát triển năng lực người dân và bảo đảm điều kiện cho việc làm ăn của các doanh nghiệp. Muốn vậy, phải xây dựng được một bộ máy hành chính-công vụ chuyên nghiệp, hiệu quả và liêm chính. Bộ máy hành chính công phải được tuyển dụng, bổ nhiệm dựa trên cơ sở của trình độ chuyên môn, nghiệp vụ.

Ba là, Nhà nước kiến tạo phát triển phải biết tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh để tất cả mọi chủ thể trong xã hội đều phát triển và thu hút được người tài. Tiêu chí để cạnh tranh trong đời sống kinh tế là chất lượng và giá rẻ. Tiêu chí để cạnh tranh trong đời sống chính trị là tài giỏi và đạo đức. Trong kinh tế, thúc đẩy cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước và kiểm soát chặt chẽ những doanh nghiệp chiếm vị thế độc quyền rất quan trọng bởi độc quyền không chỉ dẫn đến lạm quyền, mà còn làm cho hoạt động kinh tế kém hiệu quả, xã hội kém năng động.

Nhà nước kiến tạo phát triển can thiệp vào nền kinh tế thể hiện ở ba yếu tố chính: *Thứ nhất là*, quyền sở hữu và kiểm soát trực tiếp quá trình sản xuất công nghiệp

có tầm quan trọng thứ yếu so với quá trình xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế giáo dục, đào tạo và nghiên cứu; *thứ hai là*, nhà nước thực hiện vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy mối quan hệ quản lý hợp tác lao động trong các doanh nghiệp và công ty; *thứ ba là*, có tầm quan trọng nhất, nhà nước thực hiện vai trò dẫn dắt trong việc tạo ra lợi thế so sánh. Thị trường được sử dụng như một công cụ của chính sách công nghiệp nhằm tận dụng lợi thế của cạnh tranh quốc tế. Nhà nước quản lý thị trường một cách có hệ thống để phát triển kinh tế lâu dài.

Trong mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường, nhà nước không can thiệp vào thị trường mà chỉ thúc đẩy cho thị trường phát triển. Nhà nước phải xây dựng được môi trường cạnh tranh, công bằng, bền vững. Khi cần thiết, nhà nước sẽ dùng công cụ chính sách khắc phục khó khăn, khiếm khuyết của thị trường nhưng chủ yếu dùng là công cụ, chính sách chứ không sử dụng nguồn lực của nhà nước để làm thay công việc sản xuất và kinh doanh của thị trường. Nhà nước kiến tạo phát triển là nhà nước phải hội tụ đủ ba yếu tố cơ bản.

Thứ nhất, hoạch định đường lối, chiến lược phát triển quốc gia với hệ thống cơ chế khuyến khích để đạt mục tiêu chiến lược phát triển. Nhà nước không đứng ra làm thay cho các chủ thể mà phải tạo ra được hệ thống chính sách tập trung nguồn lực xã hội để thực hiện chiến lược quốc gia. Hệ thống khuyến khích đó có thể hình thành từ chính sách chi tiêu công, thuế, tín dụng, thương mại. Nhà nước cần phát huy ưu

thể của nhà nước điều chỉnh là tạo khuôn khổ thể chế để người dân và các doanh nghiệp dễ dàng tự do kinh doanh một cách có hiệu quả.

Thứ hai, nhà nước kiến tạo phát triển cần ưu tiên đầu tư cho giáo dục và y tế. Bởi vì đây là những nền tảng quan trọng nhất cho phát triển. Đồng thời nhà nước cũng cần cung cấp các dịch vụ công chất lượng, giá rẻ cho người dân. Muốn làm được điều này, nhà nước kiến tạo phát triển phải xây dựng được bộ máy hành chính - công vụ chuyên nghiệp và hiệu quả. Bộ máy hành chính công vụ phải được tuyển dụng, bổ nhiệm nghiêm ngặt trên cơ sở trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao.

Thứ ba, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh để khuyến khích sự phát triển của mọi chủ thể cũng như thu hút được nhiều người tài cả về chuyên môn và đạo đức. Tiêu chí để cạnh tranh trong hoạt động kinh tế là sản phẩm chất lượng hơn với chi phí rẻ hơn và trong đời sống chính trị là chọn được người có chuyên môn, chất lượng tài giỏi và đạo đức tốt hơn.

Nhà nước kiến tạo phát triển không gây khó khăn cho người dân, phải để người dân có cơ hội được phát huy hết năng lực của mình để phát triển kinh tế. Để xây dựng được một hệ thống thể chế phù hợp, với chất lượng cao rất khó khăn, đòi hỏi sự hội tụ của nhiều yếu tố trong hệ thống chính trị, xã hội của quốc gia, cũng như những tác động khách quan từ bên ngoài. Đó cũng là nguyên nhân mà không phải quốc gia nào áp dụng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển cũng thu được thành công.

1.2. Đặc điểm của nhà nước kiến tạo phát triển

Nhà nước kiến tạo phát triển có 3 đặc điểm nổi bật, đó là:

Thứ nhất, nhà nước giữ vai trò trung tâm trong quá trình phát triển kinh tế. Nhà nước kiến tạo phát triển phải đưa ra được các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn, giữ vai trò chủ đạo trong định hướng nền kinh tế. Tuy nhiên, dù nắm vai trò chủ đạo nhưng nhà nước không hạn chế sự phát triển của các chủ thể khác của nền kinh tế mà giữ nhiệm vụ kiến tạo phát triển cho các chủ thể đó. Nhà nước kiến tạo phát triển phải hài hòa giữa các chính sách kinh tế và sự vận động tự nhiên của nền kinh tế, nghĩa là định hướng chứ không áp đặt nền kinh tế. Để làm được điều đó, nhà nước kiến tạo phát triển cần có những công cụ và chính sách phát triển đặc thù. Trong đó có hai công cụ quan trọng nhất: *Một là, công cụ tài chính:* Nhà nước phải sở hữu và chi phối hệ thống ngân hàng thông qua các ngân hàng thương mại nhà nước, chủ động quản lý ngân sách trung ương; *hai là, công cụ doanh nghiệp:* Nhà nước phải chi phối hoạt động của các doanh nghiệp quy mô lớn trong các ngành kinh tế quốc dân. Định hướng tập trung mọi nguồn lực để ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp then chốt có tầm quan trọng chiến lược lâu dài.

Thứ hai, hệ thống nhân sự và tổ chức hành chính nhà nước chuyên nghiệp, hiệu quả dựa trên chế độ tuyển dụng nhân tài. Nhà nước kiến tạo phát triển xây dựng bộ máy công vụ theo hướng rõ ràng. Chế độ tuyển dụng công chức và phân bổ nhân

lực minh bạch, công khai. Hệ thống hành chính trong nhà nước kiến tạo phát triển được vận hành một cách hiệu quả, nhanh gọn, khoa học và linh động. Bởi sự thành bại của chính sách là do yếu tố con người và do khả năng thực hiện các thủ tục hành chính trong khâu tổ chức và triển khai hiệu quả trong thực tế. Do vậy, nhà nước kiến tạo phát triển phải là nhà nước gần dân, phục vụ cho lợi ích của nhân dân, hạn chế tối đa hiện tượng cán bộ nhũng nhiễu, gây phiền hà cho nhân dân.

Thứ ba, nhà nước và doanh nghiệp phải hợp chặt chẽ để thực hiện những chương trình phát triển chung trong chính sách công nghiệp. Nhà nước kiến tạo phát triển đặt trọng tâm phát triển kinh tế với mũi nhọn là phát triển công nghiệp. Đặc trưng quan trọng của nhà nước kiến tạo phát triển là tạo mối liên hệ chặt chẽ giữa doanh nghiệp, nhà nước và người lao động nhằm đạt được các mục tiêu phát triển vĩ mô, đảm bảo lợi ích kinh tế cho doanh nghiệp và người lao động, tối đa hóa phúc lợi xã hội.

Để thực hiện được mục tiêu đề ra, nhà nước kiến tạo phát triển vừa làm công tác hoạch định các chính sách kinh tế vĩ mô, vừa làm công tác định hướng, hỗ trợ các doanh nghiệp trong sản xuất kinh doanh, từ đó xây dựng mối liên hệ bền vững giữa các chủ thể trong nền kinh tế. Nhà nước sẽ chủ động sử dụng các tập đoàn kinh tế lớn để thực hiện các chương trình đầu tư quốc gia.

Sự thần kỳ kinh tế Nhật Bản là nhờ sự can thiệp mạnh mẽ của nhà nước trong điều tiết kinh tế với định hướng phát triển công nghiệp đúng đã kích thích các lĩnh

vực khác của nền kinh tế tăng trưởng nhanh, nhờ vậy tổng sản phẩm quốc dân, chỉ tiêu cho hoạt động kinh tế tăng mạnh. Xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển chính là tiền đề cho sự vực dậy của kinh tế Nhật Bản sau Chiến tranh.

1.3. Điều kiện vận hành nhà nước kiến tạo phát triển

Để vận hành nhà nước kiến tạo phát triển theo mô hình Nhật Bản, Nhà nước cần phải có những điều kiện sau:

Thứ nhất, Nhà nước phải có khả năng đưa ra được những lựa chọn chiến lược đúng đắn để thực hiện những cú hích vào những ngành có khả năng tạo ra hiệu ứng lan toả cho toàn bộ nền kinh tế.

Thứ hai, Nhà nước kiến tạo phát triển phải được vận hành bởi một bộ máy ổn định và hệ thống chính sách ổn định. Nhờ tính ổn định này mà các chính sách được thực thi một cách nhất quán trong một thời gian dài, đủ để cho các mục tiêu chiến lược được hiện thực hóa. Ở Nhật Bản, Bộ Thương mại và Công nghiệp quốc tế (MITI) đóng vai trò cầu nối doanh nghiệp và phân bổ các nguồn lực hỗ trợ.

Thứ ba, Nhà nước kiến tạo phát triển phải có sự chia sẻ thông tin và tạo dựng niềm tin giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Để làm được điều này, Nhà nước duy trì mối liên hệ chặt chẽ với doanh nghiệp và thiết lập các cơ chế đối thoại, tham vấn. Cơ chế đối thoại và tham vấn cho phép Nhà nước đưa ra các chính sách hỗ trợ phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp, đồng thời đảm bảo doanh nghiệp nắm bắt và tin vào các chiến lược do Nhà nước hoạch định, từ đó cùng hành động vì mục tiêu chung.

2. Nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản (JDS-Japan Development State): Chức năng và đặc trưng cơ bản

Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản ưu tiên phát triển kinh tế có sự can thiệp chiến lược của nhà nước vào nền kinh tế để đạt được mục tiêu đề ra. Nhà nước được đặc trưng bởi bộ máy hành chính kinh tế mạnh và có quyền lực, đặc biệt là MITI. Các chính sách được MITI đưa ra nhằm “phù hợp với thị trường” và được thiết kế để tối đa hóa tăng trưởng kinh tế thông qua hoạt động thị trường. Vai trò rất khác biệt của Chính phủ Nhật Bản, mà nổi bật là MITI, không phải là sự can thiệp của nhà nước, mà cách thức nhà nước can thiệp vào nền kinh tế. MITI đóng vai trò bản lề cho sự thành công của Nhật Bản. MITI đã dành ưu tiên cho các lĩnh vực lọc dầu, hóa dầu, tơ sợi nhân tạo, máy công cụ và ưu tiên đặc biệt cho ngành điện tử và xe hơi. Sau chiến tranh, nhà nước cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý sản xuất công nghiệp thông qua MITI. Để đảm bảo sự thành công Nhật Bản cấm nhập khẩu các sản phẩm nước ngoài cùng chủng loại và bảo hộ chặt chẽ nền công nghiệp quốc gia. Nhà nước, qua trung gian Ngân hàng xuất nhập khẩu và Ngân hàng phát triển Nhật Bản, đã cấp những khoản vay với lãi suất ưu đãi và đã tài trợ cho nhiều dự án phát triển. Trong một số trường hợp, các khoản ưu đãi còn được miễn các khoản thuế đánh lên lợi nhuận do xuất khẩu. MITI đã giành được sự hỗ trợ đa dạng và thường xuyên của chính phủ.

2.1. Chức năng của nhà nước kiến tạo phát triển

Nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản thực hiện các chức năng cơ bản sau:

Một là, xác định các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế: Nhà nước kiến tạo phát triển không chỉ thiết lập khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của doanh nghiệp mà còn coi việc dẫn dắt, định hướng cho doanh nghiệp như một phương diện hoạt động quan trọng của mình. Việc dẫn dắt, định hướng cho doanh nghiệp thường được thực hiện thông qua xác lập các mục tiêu chiến lược chung cho nền kinh tế.

Hai là, xây dựng và thực thi các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp: Để thúc đẩy tốc độ tăng trưởng, Nhà nước kiến tạo phát triển sử dụng các chính sách hỗ trợ, tăng cường năng lực cho doanh nghiệp nội địa nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh quốc tế. Các chính sách hỗ trợ này cũng là những đòn bẩy thúc đẩy doanh nghiệp hợp tác với Nhà nước để thực hiện các mục tiêu chiến lược chung đã đề ra.

Ba là, phối hợp hành động giữa các doanh nghiệp nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược: Sự hợp tác của doanh nghiệp như đã đề cập cho phép Nhà nước thực thi vai trò điều hành, phối hợp hoạt động của các doanh nghiệp. Vai trò này cho phép Nhà nước tập hợp mọi nỗ lực để hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược quốc gia.

So với các quốc gia tư bản khác ở phương Tây trong cùng thời kỳ, nhà nước Nhật Bản đóng vai trò can thiệp khá sâu vào nền kinh tế. Các bộ kinh tế của Nhật Bản như MITI thường xuyên xây dựng và thực hiện các chính sách công nghiệp, tập trung vào 2 loại hình công việc: 1) áp đặt thuế quan và các rào cản phi thuế quan đối với hàng nhập khẩu nước ngoài;

2) thực hiện các hoạt động khuyến khích bao gồm hạn chế cạnh tranh trong nội bộ công ty của ngành xuất khẩu, cung cấp các khoản vay lãi suất thấp, miễn giảm thuế cho các công ty đầu tư vào các ngành công nghiệp được nhà nước ưa đãi. Các biện pháp này nhằm tạo thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế tối đa, bằng cách bảo vệ thị trường trong nước và doanh nghiệp khỏi cạnh tranh nước ngoài, tối đa hoá tiềm năng xuất khẩu và nuôi dưỡng một số ngành nhất định được coi là quan trọng nhất.

2.2. Đặc trưng cơ bản của nhà nước kiến tạo phát triển

Nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản có 4 đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, Nhà nước vừa thực hiện chính sách tạo điều kiện cho tư nhân tự do kinh doanh thuận lợi; vừa loại bỏ những yếu tố không hoàn thiện của thị trường. Mặc dù phát triển kinh tế của Nhật Bản chủ yếu là nhờ hoạt động của doanh nghiệp tư nhân, nhưng chính phủ đã trực tiếp đóng góp cho sự thịnh vượng quốc gia. Các hành động của chính phủ giúp khôi xướng các ngành công nghiệp mới, giảm tác động ảnh hưởng của suy thoái kinh tế, tạo cơ sở hạ tầng kinh tế vững chắc và nâng cao mức sống của người dân. Thực tế, sự ảnh hưởng của chính phủ trong nền kinh tế được thể hiện trong thuật ngữ “liên kết Nhật Bản” (Japan Incooperation) để mô tả liên minh các lợi ích kinh doanh với chính phủ. Không thể phủ nhận các cơ quan chính phủ vẫn tiếp tục ảnh hưởng đến nền kinh tế thông qua nhiều chính sách.

Thứ hai, ngoài việc đảm bảo quyền tự

do kinh doanh, phải không ngừng chú trọng phát triển giáo dục - đào tạo. Nhà nước đảm trách chi phí đầu tư cho những ngành công nghiệp không có lãi nhưng rất cần cho sự phát triển kinh tế. Đó là các ngành xây dựng cơ sở hạ tầng, văn hóa, giáo dục...

Thứ ba, sự hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong phát triển kinh tế được thực hiện một cách thường xuyên và chặt chẽ. Nhà nước khuyến khích tư nhân đầu tư phát triển các ngành công nghiệp hiện đại gắn liền với thực hiện tư nhân hóa các doanh nghiệp Nhà nước.

Thứ tư, Nhà nước coi trọng công cụ kế hoạch hóa gián tiếp trong điều tiết, quản lý nền kinh tế quốc dân. Tăng cường và chủ động mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại để tiếp thu tư tưởng và kỹ thuật mới nhằm hiện đại hóa đất nước.

Hoạt động điều phối thể hiện rõ vai trò của Nhà nước Nhật Bản trong việc dẫn dắt, định hướng và hỗ trợ quá trình khôi phục và phát triển nền kinh tế những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Những hoạt động này được thực hiện trong khuôn khổ chiến lược chung là thúc đẩy tăng trưởng dựa vào xuất khẩu, nâng cao năng lực và bảo vệ ngành công nghiệp trong nước trước sự cạnh tranh của nước ngoài, thúc đẩy hợp tác giữa các doanh nghiệp trong nước để giảm mức độ cạnh tranh về giá cả. Nhà nước cũng dùng các nguồn lực có được từ các nguồn tái thiết kinh tế sau chiến tranh như một đòn bẩy để thúc đẩy các doanh nghiệp hợp tác với Chính phủ và thực thi những mục tiêu chiến lược để ra.

3. Hạn chế của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản

Sự hấp dẫn của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển đã suy giảm sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến nhiều nước, đặc biệt các nước Đông Á (là những nước theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển). Các nhà kinh tế đã chỉ ra không ít những hạn chế của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Đó là sự hoạch định kế hoạch phát triển công nghiệp của nhà nước có thể dẫn đến hiện tượng dư thừa năng lực sản xuất quá lớn như trường hợp ở Trung Quốc và sự hạn chế ở trong thời đại toàn cầu hóa, khi các tập đoàn xuyên quốc gia làm chủ việc hoạch định chính sách phát triển nhiều ngành công nghiệp trong khi nhà nước không dễ đi ngược lại với các quyết định của tập đoàn.

Sự thần kỳ của Nhật Bản có vai trò của mô hình chính phủ thứ ba. Nhiều quốc gia trên thế giới đã chuyển dần sang mô hình chính phủ thứ ba. Song, đa số các nền kinh tế, kể cả các cường quốc từng có chính phủ kiến tạo, vẫn đầy rẫy những bất ổn. Điều này chứng tỏ, các chính phủ trong mô hình thứ ba không phải tất cả đều thành công. Nhà nước kiến tạo phát triển chỉ phát huy tác dụng trong một giai đoạn nào đó và chỉ ở các nước có đủ các điều kiện cần thiết.

Điểm nhấn ở chính phủ kiến tạo phát triển của Nhật Bản là thực hiện kế hoạch tăng gấp đôi thu nhập, mà một trong những việc làm đầu tiên của Thủ tướng Ikeda Hayato là giải tán các Zaibatsu (những tập đoàn công nghiệp - tài chính lớn). Đây là giải pháp đa tác

dụng: giải quyết điểm nghẽn của nền kinh tế, lấy chỗ để doanh nghiệp tư nhân đầu tư, thu tiền nhà nước về để đầu tư vào những lĩnh vực cần thiết, tăng hiệu quả kinh tế chung, tạo thêm việc làm và biến những xưởng máy nghèo nàn thành các doanh nghiệp năng động, phục vụ chiến lược xuất khẩu. Từ năm 1986, Chính phủ Nhật Bản đã không còn kiểm soát được nền kinh tế, không can thiệp mạnh để xử lý nợ xấu, hoạt động của nhiều doanh nghiệp bị đình trệ. Những tổn tại này đã biến nền kinh tế Nhật Bản từ quốc gia phát triển mạnh trong những năm 1970 - 1980, thành quốc gia trì trệ trong thập kỷ 1990.

Điểm nhấn của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển là coi trọng vai trò của thị trường, nhưng không tuyệt đối hóa mà là chủ động, tích cực can thiệp hợp lý để định hướng thị trường phát triển.

Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển nếu áp dụng không đúng cũng có thể khiến nền kinh tế trì trệ, tạo điều kiện cho các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng, qua đó làm chậm và chệch hướng quá trình phát triển quốc gia. Ấn Độ là trường hợp điển hình khi cũng áp dụng loại mô hình nhà nước kiến tạo phát triển nhưng không mang lại thành công, thậm chí làm trì trệ nền kinh tế. Mặc dù mô hình nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản đã đạt được những thành công, song vẫn tồn tại một số hạn chế, đó là:

Thứ nhất, xu hướng hạ thấp vai trò của các doanh nghiệp Nhật Bản. Nói cách khác, các doanh nghiệp không thể hiện sự sẵn lòng và khả năng hành động độc lập với nhà nước. Bằng cách nhấn

mạnh cơ quan của bộ máy nhà nước, cụ thể là năng lực xác định các ưu tiên trong phát triển, xây dựng chính sách phù hợp nhất để tối ưu hóa tăng trưởng và thực sự thành công trong việc thực hiện các chính sách này (nghĩa là khả năng làm cho các doanh nghiệp hành động theo những cách nhất định, hoặc giảm cạnh tranh), mô hình này chắc chắn vượt qua sự tự trị và đóng góp của các cơ quan nhà nước với chi phí của những người tham gia kinh doanh. Điều này dẫn đến các hoạt động kinh doanh được miêu tả là bị nhà nước và các quyết định về kỹ thuật của nhà nước chỉ đạo một cách thụ động, các doanh nghiệp không có vai trò hoàn toàn độc lập hoặc hành động như bị lôi kéo trong mối quan hệ đan xen với nhà nước.

Tuy nhiên, các doanh nghiệp của Nhật Bản rất hạn chế hành xử như những người thụ động hoặc thậm chí là những đối tác nhiệt tình sẵn sàng của nhà nước. Các doanh nghiệp có những mối quan tâm riêng của họ. Kinh nghiệm của hai công ty khổng lồ, Sony và Honda chống lại việc MITI từ chối chấp thuận và ký kết một thỏa thuận bằng sáng chế về chuyển giao công nghệ bóng bán dẫn từ Mỹ (1953), sau đó đem lại thành công thương mại lớn. Đó là Ford, dù đã có nhiều áp lực từ việc chống cạnh tranh MITI, nhà sản xuất xe gắn máy Ford vẫn tiếp tục tham gia vào thị trường xe hơi và trở thành đối thủ cạnh tranh chính của các hãng trong ngành Toyota. Điều này cho thấy các chủ thể kinh doanh của Nhật Bản không nhất thiết phải có nghĩa vụ hoặc hợp tác với nhà nước. Sự

giảm sút của mô hình JDS đã dẫn đến sự hạn chế nhất định của mô hình.

Thứ hai, mô hình JDS đã lý tưởng hóa (idealised portrayal) quá mức về nhà nước. Mô hình JDS thể hiện hình ảnh lý tưởng hóa quá mức về nhà nước Nhật Bản, chỉ đơn thuần quan tâm đến lợi ích công cộng của sự phát triển dân tộc. Các quan chức cấp cao của Nhật Bản có năng lực và tinh thần đối với công chúng. Bộ máy kinh tế nhà nước hoạt động rất hiệu quả để phát triển công nghiệp. Tuy nhiên, mô tả hình ảnh lý tưởng hóa của nhà nước như là một cỗ máy phát triển, không quan tâm, che giấu thực tế hoạt động của nhà nước.

Tuy nhiên, một nhóm giới tinh hoa nhà nước đã không phục vụ hoàn toàn cho lợi ích công cộng và thường tham gia vào hành vi tham nhũng để có được các nguồn lực chính trị và tài chính. Ví dụ, Tanaka Kakuei, từng làm Thủ tướng Nhật Bản trong những năm 1970, đã tích lũy được rất nhiều tài sản cá nhân bằng cách sử dụng thông tin nội bộ của mình về các dự án xây dựng của chính phủ trong tương lai để thu lời bất chính từ thị trường bất động sản. Các quan chức cũng tham gia vào hành vi tham nhũng, nhận quà tặng bất hợp pháp từ các công ty muốn lấy hợp đồng của chính phủ hoặc xây dựng các mối quan hệ cá nhân dưới cái tên “phí giới thiệu” hoặc “hoa hồng”. Thực tế các doanh nghiệp, chính trị gia và quan chức Nhật Bản thường hình thành mạng lưới tham nhũng ba bên, gọi là “tam giác sắt”, nơi các công ty cung cấp phiếu bầu để đổi lấy sự tiếp cận với tài chính công dưới sự

kiểm soát của họ. Trong ngành xây dựng, ước tính mỗi năm khoảng 50 nghìn tỷ Yên được giao cho các công ty theo cách này, bằng 11% GDP Nhật Bản⁽³⁾.

Thực tế, nhà nước không phải lúc nào cũng có thể hành động có hiệu quả và chuẩn xác. Các Bộ, ngành khác nhau đôi khi bất đồng chính sách, làm gián đoạn nghiêm trọng sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế. Trong giai đoạn 1970-1980, một số bộ phận của bộ máy hành chính nhà nước, đặc biệt là Bộ Bưu chính Viễn thông, đã không đồng ý với MITI về chính sách viễn thông và do đó cản trở những nỗ lực của Bộ để thúc đẩy tăng trưởng các hoạt động công nghệ. Nghĩa là, nhà nước Nhật Bản không phải là không có tham nhũng và lợi ích cá nhân, cũng không liên kết thống nhất giữa các thành viên nhà nước; mô hình JDS là mô hình nhà nước theo định hướng công cộng và tổ chức hoạt động hiệu quả không phản ánh thực tế chính trị. Sự đại diện lý tưởng của nhà nước do đó chính là giới hạn của mô hình.

Hạn chế thứ ba, sự cầu thả, thiếu quan tâm tới bối cảnh rộng lớn quốc tế. Trọng tâm phân tích của mô hình JDS về cơ bản là trong nước: chủ yếu xem xét các yếu tố như chất lượng và tính tự chủ của bộ máy kinh tế, nhân sự, chính sách công nghiệp và mối quan hệ với các chủ thể kinh doanh; do đó giải thích sự phát triển kinh tế chủ yếu trong bối cảnh trong nước, ít chú ý đến các điều kiện bên ngoài như nền kinh tế chính trị quốc tế hiện tại. Tuy nhiên, sự phát triển của mỗi quốc gia luôn diễn ra trong bối cảnh quốc tế; mọi sơ suất của các yếu tố ngoại

sinh có thể dẫn đến những tác động, ảnh hưởng của các yếu tố bên trong, mà cụ thể là vai trò đóng góp của nhà nước vào cất cánh kinh tế.

4. Nhận xét và liên hệ với Việt Nam

Những thành tựu, thành công của nhà nước kiến tạo phát triển Nhật Bản có được là nhờ môi trường quốc tế sau chiến tranh Triều Tiên rất thuận lợi cho sự phát triển kinh tế của Nhật Bản: các cuộc đàm phán đa phương do Mỹ dẫn đầu đã tạo ra một hệ thống thương mại tự do, nguồn cung dầu từ Trung Đông tương đối rẻ và ổn định giúp giảm chi phí sản xuất, thúc đẩy sản xuất công nghiệp và xuất khẩu của Nhật Bản. Hơn nữa, Nhật Bản cũng được hưởng lợi từ những đặc thù riêng về chiến lược địa lý, chiến lược của Chiến tranh Lạnh: vị trí của Nhật Bản dưới sự bảo trợ của Mỹ cho phép giảm chi phí quốc phòng, tập trung các nguồn lực để phát triển kinh tế, các lĩnh vực hậu cần và ngành sản xuất non trẻ đều nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ từ chính phủ. Thành công phát triển sau chiến tranh của Nhật Bản do đó cũng là nhờ bối cảnh lịch sử và quốc tế thuận lợi. Tuy nhiên, chính sự cầu thả, thiếu quan tâm đối với bối cảnh bên ngoài đã tạo ra trở ngại lớn thứ ba của mô hình JDS.

Ở Việt Nam, bối cảnh chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN tạo ra những tiền đề nhất định cho việc hướng tới mô hình Nhà nước

⁽³⁾ Choi, J. (2007). "Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach", *Public Administration Review*, 67 (5): 930-42.

kiến tạo phát triển, không chỉ ở khía cạnh nhu cầu mà ở cả khả năng thực thi. Tuy nhiên, nếu như ở Nhật Bản, khía cạnh hỗ trợ phát triển giữ vai trò chủ đạo thì ở Việt Nam, khía cạnh hỗ trợ phát triển được đặt song song với khía cạnh phục vụ phát triển. Bởi xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam gắn với quá trình từ bỏ dần mô hình Nhà nước điều hành (directive state) trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Nhà nước trực tiếp tổ chức các hoạt động kinh tế và điều hành bằng mệnh lệnh hành chính. Hệ quả là các yêu cầu về xây dựng thể chế bị coi nhẹ. Khi bắt đầu tiến hành cải cách, Nhà nước không còn giữ vị trí độc tôn mà chia sẻ hoạt động đầu tư kinh doanh với khu vực kinh tế tư nhân. Kết quả của sự chia sẻ này là đầu tư trực tiếp của Nhà nước giảm dần. Mức độ can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính vào nền kinh tế cũng giảm. Trong khi, đầu tư của các thành phần kinh tế phi nhà nước gia tăng. Sự gia tăng làm lộ ra sự thiếu vắng của một thể chế kinh tế thị trường đồng bộ. Do vậy, tầm quan trọng của việc thiết lập khuôn khổ thể chế cho các hoạt động kinh tế cũng gia tăng.

Trong bối cảnh chuyển đổi khiến cho cả hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển đều trở thành trụ cột chính của Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam. Chính phủ chuyển phương thức chỉ đạo điều hành từ mệnh lệnh hành chính sang Chính phủ kiến tạo và phục vụ. Chính phủ tập trung xây dựng thể chế, cơ chế chính sách cho đầu tư, phát triển. Nhấn mạnh cả hỗ trợ phát triển và phục vụ phát triển tạo ra những điểm khác

biệt nhất định trong tiếp cận về Nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Choi, J. (2007), "Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach", *Public Administration Review*, 67 (5): 930-42.
2. Ferdinand, P. (2012), *Governance in Pacific Asia: Political Economy and Development from Japan to Burma*, London: Bloomsbury.
3. Geoffrey R.D. (2015), *The changing state-market condominium in East Asia: Rethinking the political underpinning of development*, Publisher: Routledge.
4. Gordon, A. (2003), *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*, New York and Oxford: Oxford University Press.
5. Haoyu Zhai (2016), // (<http://www.e-ir.info/2016/08/08/is-the-developmental-state-model-useful-when-reviwing-pacific-asian-development/>)
6. Kasahara, S. (2013), "The Asian Developmental State and the Flying Geese Paradigm", *United Nations Conference on Trade and Investment*, Geneva, November.
7. Murakami, H. (2012), "Emergence of the Japanese Developmental State: Japanese Management of "Manchukuo" through Special Corporations", *Asian Journal of Political Science*, 20 (2): 129-53.
8. Purchasing Power Parity (PPP), *Kinh tế Nhật Bản*, CIA World Factbook.