

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP CỦA TRUNG QUỐC: KẾT QUẢ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG GIAI ĐOẠN TỚI

PGS.TS. Chu Khánh Lâm

Học viện Ngân hàng

Tác giả liên hệ: lanck@hvnh.edu.vn

Ngày nhận: 20/9/2022

Ngày nhận bản sửa: 22/9/2022

Ngày duyệt đăng: 20/12/2022

Tóm tắt

Bài viết nghiên cứu khái quát quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc từ năm 1949 tới nay và dự báo xu hướng, rủi ro của quá trình này trong thời gian tới. Trung Quốc sẽ thay đổi căn bản chiến lược phát triển công nghiệp khi chuyển từ một nước thu nhập trung bình sang thu nhập cao, tập trung vào đổi mới sáng tạo, các bất cập trong xã hội và môi trường, đô thị hóa, gia tăng tự chủ kinh tế và xử lý vấn đề toàn dụng lao động.

Từ khóa: Trung Quốc, chính sách công nghiệp.

China's industrial policy: Past achievements and future prospects

Abstract

The paper summarizes the industrialization of China from 1949 and forecasts its future trend and associated risks. China will change its industrial policy fundamentally when it moves from a middle-income country to a high-income country, focussing on innovation, social and environmental issues, urbanization, economic dependence and full employment.

Keywords: China, industrial policies.

1. Quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc từ năm 1949 đến nay

Kể từ khi nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa được thành lập vào năm 1949, quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc được chia thành hai giai đoạn: giai đoạn trước cải cách và mở cửa nền kinh tế từ năm 1949 đến 1978 và giai đoạn sau cải cách và mở cửa nền kinh tế từ năm 1979 đến nay.

Giai đoạn trước cải cách và mở cửa nền kinh tế: mô hình công nghiệp hóa của Trung Quốc được hình thành dựa trên chiến lược phát triển kinh tế “đuổi kịp” của Liên Xô. Riêng giai đoạn từ năm 1958 đến 1976, quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi Kế hoạch Đại nhảy vọt (1958-1961) và Cách mạng văn hóa (1966-1976). Các đặc điểm chính của mô hình công nghiệp Trung Quốc giai đoạn này là: (1) mô hình phát triển kinh tế cơ bản là nền kinh tế kế hoạch hóa, đóng cửa với

bên ngoài; (2) mục tiêu kinh tế là vượt các nước tư bản thông qua đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, thiết lập một nền công nghiệp độc lập và tự đáp ứng nhu cầu nội địa; (3) các chiến lược công nghiệp cốt lõi là ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, ưu tiên phát triển doanh nghiệp nhà nước trước và sau đó, mới dần chuyển sang các khu vực kinh tế khác, hạn chế nhập khẩu thông qua mức thuế cao và định giá cao đồng nội tệ, xây dựng mô hình sản xuất công nghiệp và phân hóa kinh tế theo vùng. Do quá trình triển khai mô hình công nghiệp hóa thiếu cơ chế phối hợp đồng bộ giữa các ngành công nghiệp, công nghiệp nặng đã tăng trưởng quá mức, trong khi, công nghiệp nhẹ bị tụt hậu, dẫn tới tình trạng “tích lũy cao, nhưng vẫn thiếu hụt hàng hóa và mức tiêu dùng thấp, phân bổ nguồn lực kém hiệu quả”. Trong suốt quá trình này, kinh tế Trung Quốc rơi vào vòng xoáy “sản lượng công nghiệp cao - cơ cấu kinh tế mất

cân đối - tốc độ tăng trưởng công nghiệp giảm - đẩy mạnh đầu tư cho công nghiệp nặng - tốc độ tăng trưởng công nghiệp phục hồi - cơ cấu kinh tế mất cân đối..." khiến cho nền kinh tế tăng trưởng thiếu ổn định và không đạt được sự ổn định trong sản xuất.

Giai đoạn sau cải cách và mở cửa nền kinh tế: Trung Quốc thực hiện quá trình công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa với đặc sắc Trung Quốc. Các đặc điểm chính của mô hình công nghiệp Trung Quốc giai đoạn này là: (1) mô hình phát triển kinh tế cơ bản là cải cách theo hướng thị trường và mở cửa nền kinh tế; (2) mục tiêu kinh tế là tái cấu trúc nền kinh tế, thúc đẩy tốc độ tăng trưởng và thu nhập của người dân; (3) các chiến lược công nghiệp cốt lõi là hài hòa sự phát triển giữa các lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp nhẹ, công nghiệp nặng, nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp, thu hút và tận dụng vốn đầu tư nước ngoài, khai thác sự phát triển của thị trường trong và ngoài nước, triển khai mô hình phát triển kinh tế vùng. Quá trình công nghiệp hóa này đã được những thành tựu to lớn về kinh tế sau hơn 40 năm triển khai khi nền kinh tế Trung Quốc đã vươn lên đứng thứ hai thế giới dựa trên tổng sản phẩm quốc nội, thu nhập bình quân đầu người năm 2020 đạt gần 10.500 USD, trình độ sản xuất công nghiệp được phát triển vượt bậc và thuộc nhóm hàng đầu thế giới ở một số lĩnh vực.

Quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc giai đoạn sau cải cách và mở cửa nền kinh tế có thể được chia thành ba giai đoạn: (1) giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa từ năm 1978 đến năm 2000, với đặc điểm là tập trung cải cách cấu trúc nền kinh tế, phát triển đồng bộ công nghiệp nặng và công nghiệp nhẹ, tập trung vào công nghiệp sử dụng nhiều lao động; (2) giai đoạn giữa của quá trình công nghiệp hóa từ năm 2000 đến năm 2010, với đặc điểm là thúc đẩy phát triển công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất, nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp, tập trung vào ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn; (3) giai đoạn sau của quá trình công nghiệp hóa từ năm 2011 tới nay, với đặc điểm giảm dần vai trò của công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất, thúc đẩy

ngành công nghiệp công nghệ cao.

Giai đoạn từ 1978 đến năm 2000: Trong giai đoạn này, chính quyền Trung Quốc nhận thức được những hạn chế của chiến lược công nghiệp hóa thiên về công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất nên đã chuyển hướng sang xác định mục tiêu công nghiệp hóa là nhằm cải thiện cuộc sống của người dân, phát triển công nghiệp cân phải toàn diện trên nhiều lĩnh vực và phải mở cửa nền kinh tế. Dựa trên định hướng này, các chính sách đã tập trung vào nhận diện và đáp ứng nhu cầu của thị trường, hỗ trợ nhiều hơn để công nghiệp nhẹ phát triển thông qua thu hút nguồn vốn và công nghệ từ nước ngoài. Chính sách phát triển công nghiệp nhẹ ban đầu tập trung vào các lĩnh vực sử dụng nguyên liệu đầu vào là sản phẩm nông nghiệp, sau đó, chuyển sang sản phẩm phi nông nghiệp. Nhờ vậy, cho tới giữa thập niên 1980, hàng hóa là thiết bị gia dụng đã có sự tăng trưởng mạnh, đáp ứng được nhu cầu của người dân mà không phải dựa vào nhập khẩu. Từ năm 1995, chính sách phát triển công nghiệp của Trung Quốc chuyển từ nhiệm vụ giải quyết sự thiếu hài hòa giữa công nghiệp nặng và công nghiệp nhẹ sang nhiệm vụ nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp trước những "tắc nghẽn" của nền kinh tế trong các lĩnh vực năng lượng, giao thông, vật liệu thô... (do phải đáp ứng cho quá trình tăng trưởng kinh tế nhanh).

Giai đoạn từ năm 2000 đến 2010: Trong giai đoạn này, công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất tăng trưởng mạnh nhưng về bản chất là khác so với giai đoạn trước khi cải cách và mở cửa nền kinh tế. Đây là kết quả của quá trình thay đổi trong đặc điểm tiêu dùng của người dân (chuyển từ nhu cầu về thực phẩm, quần áo, đồ gia dụng sang ô tô, nhà cửa, và các hàng hóa lâu bền khác), quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng, và sự gia tăng đầu tư lớn vào hạ tầng giao thông và các cơ sở hạ tầng kinh tế khác. Đại hội toàn quốc lần thứ 16 của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đề ra chiến lược mới cho quá trình công nghiệp hóa cho phù hợp với điều kiện thực tiễn và mục tiêu của đất nước là đẩy mạnh công nghiệp hóa gắn với thông tin

hóa (informatization), trong đó, công nghệ và nguồn nhân lực chiếm tỷ trọng ngày một tăng trong sản phẩm công nghiệp, đem lại lợi ích kinh tế cao hơn, tiêu thụ ít nguồn lực đầu vào hơn, và ít gây ô nhiễm môi trường. Trước ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - suy thoái kinh tế thế giới năm 2008, chính quyền Trung Quốc đã triển khai kế hoạch để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, trong đó, có biện pháp hỗ trợ mười ngành công nghiệp quan trọng bao gồm: ô tô, sắt và thép, hậu cần, thông tin điện tử, dệt may, kim loại màu, sản xuất thiết bị, công nghiệp nhẹ, hóa dầu, đóng tàu.

Giai đoạn từ năm 2011 đến nay: Bước vào giai đoạn này, nền kinh tế Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức đáng kể cả trong và ngoài nước như: tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm dần, những lợi ích từ việc thay đổi trong cấu trúc kinh tế và mở cửa kinh tế đã không còn nhiều, quy mô nền kinh tế vượt Nhật Bản để thành nền kinh tế đứng thứ hai thế giới nhưng năng lực của nền kinh tế nói chung, sản xuất công nghiệp nói riêng, còn kém hơn nhiều so với các quốc gia phát triển. Những điểm hạn chế của ngành công nghiệp Trung Quốc được thể hiện ở một số khía cạnh sau: phần lớn các thiết bị sản xuất hiện đại, phần cứng lẫn phần mềm đều phải nhập khẩu từ nước ngoài và thuộc sở hữu của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, ít có khả năng tự chủ các công nghệ sản xuất hiện đại, có thể cạnh tranh với các nền kinh tế tiên tiến. Tình trạng dư thừa sản xuất xuất hiện ở một số ngành như sản xuất sắt, thép, hóa dầu, vật liệu xây dựng, tạo ra áp lực đối với quản lý hiệu quả tài nguyên và bảo vệ môi trường. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm lần thứ 12 đã đặt ra mục tiêu cho quá trình chuyển đổi và nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp trên ba điểm: đạt được tiên bộ trong cấu trúc ngành công nghiệp và nâng cao năng lực khoa học, công nghệ, giáo dục, tạo ra bước ngoặt trong

sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường. Dựa vào đó, bản kế hoạch về chuyển đổi và nâng cấp công nghiệp vào cuối năm 2011 cụ thể hóa thành sáu nhiệm vụ cho ngành công nghiệp: (1) đạt tốc độ tăng trưởng nhanh và ổn định, (2) nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo, (3) tối ưu hóa cấu trúc ngành, (4) tăng cường thông tin hóa trong lĩnh vực dân sự lẫn quân sự, (5) đẩy mạnh xây dựng thương hiệu gắn với nâng cao chất lượng hàng hóa, (6) nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường thiên nhiên, và an toàn lao động.

Cho tới năm 2015, các hoạt động công nghiệp của Trung Quốc thể hiện ở mức độ đóng góp vào GDP, có xu hướng giảm nhanh. Đây là hệ quả của quá trình chuyển đổi từ bên trong của ngành công nghiệp cũng như áp lực từ phía bên ngoài, bao gồm sự cạnh tranh từ các nền kinh tế phát triển (từ đầu chuỗi giá trị) và nền kinh tế mới nổi (từ cuối chuỗi giá trị). Để đối phó với tình trạng này, năm 2015, chính quyền Trung Quốc đã triển khai kế hoạch Sản xuất tại Trung Quốc 2025 (Made in China 2025) và Hướng dẫn chủ động thúc đẩy Internet cộng (The Guidelines on Actively Promoting Internet Plus Actions). Kế hoạch Sản xuất tại Trung Quốc 2025 đặt ra mục tiêu đến 2025, Trung Quốc đạt 70% mức tự cung tự cấp trong các ngành công nghiệp cao, hướng tới thống trị thị trường toàn cầu vào năm 2049. Kế hoạch bao gồm những biện pháp cả chính thức như cung cấp các khoản hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ cho các ngành công nghiệp được lựa chọn hỗ trợ như cấp vốn, cho vay với lãi suất thấp, giảm thuế khuyến khích đầu tư, mua lại các công ty nước ngoài (đặc biệt là các công ty sản xuất chất bán dẫn), cho tới các biện pháp phi chính thức như hình thành các thỏa thuận chuyển giao có tính chất “cưỡng ép” thông qua các quy định về hoạt động của công ty liên doanh, và sử dụng tình báo công nghiệp. Đối với Kế hoạch Internet

¹ Tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân giai đoạn 2001-2010 là 10,6%, giai đoạn 2011-2020 là 6,9% (nếu không tính năm 2020 tăng trưởng giảm mạnh do đại dịch Covid-19 thì tốc độ tăng trưởng bình quân đạt 7,3%).

² Botswana, Brazil, Trung Quốc, Hồng Kông, Indonesia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Malta, Oman, Singapore, Đài Loan, Thái Lan. Điểm đặc biệt là trong số mười ba nền kinh tế này, hầu hết đều trải qua các cuộc khủng hoảng kinh tế, và trong đó, chỉ có Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore, Hồng Kông, và Đài Loan là thành công vượt qua cuộc khủng hoảng.

cộng, chính quyền Trung Quốc có kế hoạch thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và công nghiệp dựa vào khả năng ứng dụng các thành tựu của internet trên phạm vi của nền kinh tế có quy mô lớn.

2. Dự báo xu hướng, rủi ro của quá trình công nghiệp hóa trong thời gian tới và các chính sách ứng phó của chính quyền Trung Quốc

Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc trong giai đoạn 2011-2020 đã giảm so với giai đoạn 2001-2010, nếu Trung Quốc tiếp tục giữ được tốc độ tăng trưởng này trong 5 năm nữa, khả năng cao Trung Quốc đạt ngưỡng thu nhập bình quân đầu người vượt 12.695 USD vào năm 2025. Trung Quốc sẽ vượt qua bẫy thu nhập trung bình để trở thành nước có thu nhập cao theo phân loại của Ngân hàng thế giới. Kể từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, Trung Quốc là một trong mười ba nền kinh tế duy trì được tốc độ tăng trưởng trên 7% trong giai đoạn kéo dài hơn 25 năm. Thực tiễn phát triển kinh tế cho thấy quá trình công nghiệp hóa của các quốc gia diễn ra đều không hoàn toàn thuận lợi với một số rất ít đạt được trình độ phát triển công nghiệp được xếp vào nhóm hàng đầu thế giới. Cũng như các quốc gia khác, quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc trong giai đoạn tới sẽ phụ thuộc vào sự tác động và tương tác giữa hai nhóm nhân tố từ bên trong và bên ngoài (lĩnh vực công nghiệp) như khả năng tự chủ công nghệ nguồn, quá trình già hóa dân số, tình trạng phát triển kinh tế không đồng đều, ô nhiễm môi trường, chiến tranh thương mại, đối đầu địa chính trị với các nước lớn... Dù vậy, tại Nghị quyết 100 năm của Đảng Cộng sản Trung Quốc được thông qua tại Hội nghị toàn thể lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc khóa XIX đã đặt ra nhiệm vụ trọng tâm trong 10 - 20 năm tới là phát triển xã hội khá giả, toàn diện trên cơ sở giữ vững tốc độ phát triển. Để đạt được mục tiêu này, Trung Quốc sẽ tiếp tục đẩy mạnh tiến trình công nghiệp hóa đi kèm với xử lý các vấn đề tồn tại căn cơ của quá trình này. Những xu hướng lớn và rủi ro của quá

trình công nghiệp hóa trong giai đoạn 10 - 20 năm tới của Trung Quốc bao gồm:

Thứ nhất, tốc độ tăng trưởng kinh tế và sản lượng công nghiệp sẽ giảm dần như một tất yếu của quá trình chuyển đổi từ công nghiệp hóa dựa vào các nhân tố vốn và lao động sang dựa vào công nghệ cao và ưu tiên tính hiệu quả. Sự thay đổi căn bản này đòi hỏi các chính sách phát triển công nghiệp của Trung Quốc phải thay đổi theo từ cách tiếp cận sử dụng các chính sách hỗ trợ nghịch chu kỳ sang việc xác định mức tăng trưởng mới phù hợp, củng cố năng lực phòng chống tác động của đổi mới sáng tạo (hủy diệt), suy thoái và khủng hoảng kinh tế. Xu hướng này cũng đòi hỏi chính quyền Trung Quốc không chỉ thuần túy dựa vào những chính sách hỗ trợ như trợ cấp, thuế, lãi suất... mà cần hướng tới các chính sách hỗ trợ đổi mới sáng tạo, tạo dựng môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng, minh bạch thông tin chính sách...

Thứ hai, tỷ trọng ngành công nghiệp (dịch vụ) trong tổng sản phẩm quốc nội giảm (tăng) là biểu hiện tốt của một trình độ phát triển kinh tế nói chung và phát triển công nghiệp nói riêng. Năm 2012, tỷ trọng ngành dịch vụ (45,46% GDP) lần đầu vượt tỷ trọng ngành công nghiệp (45,42% GDP) và sự chênh lệch này ngày một giãn rộng hơn. Mặc dù Trung Quốc chưa dịch chuyển sản xuất công nghiệp ra nước ngoài (hiện tượng dẫn tới suy giảm sản xuất công nghiệp trong nước) nhưng sự thay đổi trong cấu trúc kinh tế này thể hiện mối quan hệ phức tạp và chặt chẽ giữa ngành công nghiệp và dịch vụ ở một nền kinh tế có trình độ sản xuất hiện đại hơn so với trước đây. Nếu không tính đến vấn đề trong thống kê kinh tế đối với sản xuất liên hoàn (tính các sản phẩm trung gian của ngành công nghiệp vào ngành dịch vụ) thì xu hướng này thể hiện tri thức và kỹ năng ngày một chiếm vị trí quan trọng hơn trong năng lực sản xuất công nghiệp của nền kinh tế. Ngoài ra, xu hướng cũng phản ánh sản xuất công nghiệp không chỉ đóng góp cho đổi mới sáng tạo mà sản xuất công nghiệp sử dụng nhiều hơn thành quả của đổi mới sáng

³ Thuật ngữ tiếng Anh là destructive creations.

tao. Đây chính là quá trình giúp ngành sản xuất của Trung Quốc dịch chuyển nhiều hơn tới hai đầu của chuỗi giá trị với giá trị tăng thêm của các công đoạn sản xuất trong nước ngày một lớn hơn.

Tuy nhiên, xu thế này cũng đặt ra vấn đề cho nền kinh tế Trung Quốc, đặc biệt là tốc độ tăng trưởng kinh tế, nếu như ngành dịch vụ không phát triển theo hướng hiện đại. Nếu năng suất lao động của ngành dịch vụ thấp hoặc tăng chậm hơn so với ngành công nghiệp (thực tế là trình độ dịch vụ của Trung Quốc đang thấp hơn nhiều so với các quốc gia phát triển), việc chuyển dịch quá nhanh trong tỷ trọng từ công nghiệp sang dịch vụ thì năng suất lao động và hiệu quả sản xuất của nền kinh tế sẽ chỉ đạt mức thấp. Một ví dụ điển hình trong thực tế là Trung Quốc chưa đạt được nhiều tiến bộ trên khía cạnh dịch vụ trong hoạt động chế biến và dịch vụ nông nghiệp. Đây là lý do cho nỗ lực của chính quyền Trung Quốc trong việc tiếp tục nâng cao năng lực của ngành công nghiệp, tạo ra nền tảng vững chắc cho phát triển dịch vụ chất lượng cao dựa trên công nghiệp hiện đại.

Thứ ba, trong giai đoạn cuối của quá trình công nghiệp hóa, các chính sách công nghiệp theo hướng “đuổi kịp” đã mang lại kết quả ở giai đoạn trước không còn hiệu quả nữa thì chính sách công nghiệp buộc phải chuyển sang hướng “nhảy vọt”. Trình độ sản xuất công nghiệp cần phải được nâng cấp từ các ngành sử dụng nhiều vốn và lao động sang ngành sử dụng nhiều công nghệ. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi này không hề dễ dàng vì cấu trúc của ngành công nghiệp đã trải qua thời gian dài dựa vào các yếu tố vốn và lao động, hoạt động ở “phía dưới” của chuỗi giá trị, thiếu động lực và cả năng lực để tái cấu trúc. Hệ quả của những đặc điểm kể trên là ngành công nghiệp không thể tham gia vào phần đầu và cuối của chuỗi giá trị, không có các giải pháp đổi mới sáng tạo mang tính “tự thân” mà phải dựa vào nhập khẩu từ nước ngoài, hoạt động đổi mới sáng tạo bị hạn chế ở sản phẩm mà không mở rộng sang được khâu quy trình. Thuật ngữ

được dùng để mô tả hiện tượng này là “bẫy nâng cấp công nghệ”. Trung Quốc phải đối mặt với tình trạng hệ thống (hệ sinh thái) về khoa học và đổi mới công nghệ không đáp ứng kịp nhu cầu cấp thiết cho các hoạt động sản xuất hiện đại.

Thứ tư, tình trạng dư thừa sản xuất sẽ khó giải quyết hơn khi Trung Quốc bước vào giai đoạn cuối của quá trình công nghiệp hóa. Từ năm 2005 trở lại đây, tình trạng dư thừa sản xuất tại một số ngành như sắt, thép, xi măng, kim loại màu đã lan sang các ngành đóng tàu, ô tô, máy móc, nhôm điện phân. Vấn đề của Trung Quốc là lượng sản xuất dư thừa không dễ để giải quyết thông qua tăng trưởng kinh tế nhanh như các giai đoạn trước đây (nhờ vào việc phục hồi nhu cầu trong dài hạn). Tại thời điểm này, nhiều ngành công nghiệp đã đạt tới, thậm chí, vượt quá mức sản xuất tối ưu và việc tiếp tục đầu tư vào năng lực sản xuất theo chiều rộng (thay vì nâng cấp năng lực sản xuất) sẽ làm trầm trọng thêm khủng hoảng thừa. Áp lực đối với chính quyền Trung Quốc là cần phải giải quyết thỏa đáng tình trạng này để ngăn ngừa vòng xoáy cạnh tranh về giá diễn ra, làm ảnh hưởng tới lợi nhuận của nhiều ngành sản xuất đang cần phải nâng cấp lên một trình độ sản xuất hiện đại hơn. Ở góc độ vĩ mô, khủng hoảng thừa có thể làm trầm trọng hơn tác động môi trường và tiềm ẩn nguy cơ khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế. Vai trò của chính quyền đối với nhiệm vụ quản lý kinh tế có thể được nâng cao hơn, thông qua các công cụ hành chính và/hoặc vai trò của hệ thống doanh nghiệp nhà nước, để giảm thiểu các rủi ro của quá trình cắt giảm sản xuất dư thừa và chuyển nguồn lực đó sang các lĩnh vực được dự báo sẽ phát triển hơn.

Thứ năm, nâng cao chất lượng của các yếu tố đầu vào của sản xuất là nhiệm vụ quan trọng để có thể cải thiện được hiệu quả đầu tư. Mặc dù Trung Quốc đã đạt được nhiều thành tựu trong việc tăng cường hiệu quả của thị trường hàng hóa nhưng đối với thị trường các yếu tố đầu vào cho sản xuất, đặc biệt là thị trường lao động, thì mức độ cải thiện là không cao và có sự khác biệt rất lớn giữa các

⁴ Thuật ngữ tiếng Anh là *technical upgrading traps*.

vùng, địa phương. Chính quyền Trung Quốc sẽ quan tâm hơn tới việc giảm thiểu bất bình đẳng giữa đô thị và nông thôn, khoảng cách giàu nghèo, bất bình đẳng trong giáo dục, tiếp cận tài chính và công nghiệp, và các bất cập đối với vấn đề bồi thường tái định cư cho các dự án thu hồi đất nông nghiệp...

Khi thay đổi sách lược phát triển công nghiệp của một nước thu nhập trung bình sang thu nhập cao (dự báo sau năm 2025), chính quyền Trung Quốc sẽ (hoặc có sách lược từ thời điểm này) tập trung giải quyết các vấn đề nổi cộm sau.

Thứ nhất, Trung Quốc sẽ mất dần lợi thế của một nước đi sau trong phát triển công nghiệp bao gồm nguồn lao động giá rẻ và việc tránh được những rủi ro khi phải thực hiện những thay đổi chiến lược công nghiệp nhờ học tập kinh nghiệm các quốc gia phát triển. Lợi ích to lớn từ việc mở cửa nền kinh tế và quá trình tư nhân hóa mạnh mẽ cũng sẽ không còn duy trì được với mức độ như trước. Trở thành một quốc gia công nghiệp hiện đại buộc nền kinh tế Trung Quốc phải chấp nhận các hoạt động kinh tế có tính đột phá, đổi mới sáng tạo, quan tâm tới các vấn đề xã hội và môi trường nhiều hơn đi kèm với nhiều rủi ro phát sinh và đặc biệt là khó quản lý hơn.

Thứ hai, mặc dù nền công nghiệp Trung Quốc đã có nhiều thành tựu trong quá trình công nghiệp hóa, đặc biệt là khía cạnh quy mô, nhưng khi so với các nền kinh tế phát triển, tỷ trọng các ngành công nghiệp cao của Trung Quốc còn thấp và phụ thuộc nhiều vào nhập khẩu công nghệ nguồn từ nước ngoài. Trong thời gian 25 năm tới, công nghiệp Trung Quốc phải tiếp tục chuyển đổi mạnh mẽ theo từng giai đoạn: tới 2025, hoàn thành mục tiêu công nghiệp hóa, trở thành nước thu nhập cao; từ 2026 tới 2035, có nền công nghiệp hiện đại, ngang bằng với nhiều nước phát triển đi trước; từ 2036 tới 2045, trở thành cường quốc công nghiệp hiện đại hàng đầu thế giới. Để thực hiện được mục tiêu này, Trung Quốc sẽ tiếp tục đầu tư mạnh mẽ vào các ngành công nghiệp chủ chốt như: công nghệ thông tin, máy công cụ điều khiển số và rô bốt, thiết bị hàng không vũ trụ, thiết

bị kỹ thuật hàng hải và tàu công nghệ cao, thiết bị vận chuyển đường sắt, phương tiện giao thông tiết kiệm và sử dụng năng lượng mới, thiết bị năng lượng điện, vật liệu mới, y sinh và thiết bị y tế công nghệ cao, máy móc và thiết bị nông nghiệp.

Thứ ba, hệ quả của các chính sách phát triển công nghiệp trong một thời gian dài là các chủ thể kinh tế theo đuổi mục tiêu lợi nhuận và nền kinh tế Trung Quốc theo đuổi tốc độ tăng trưởng cao. Tuy nhiên, song song với các thành tựu kinh tế thì thu nhập và chi tiêu của người dân lại tăng chậm hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế và thu ngân sách. Nếu tình trạng này tiếp diễn, tiêu dùng nội địa của Trung Quốc sẽ giảm tốc, khoảng cách giàu nghèo gia tăng, và tiềm ẩn hoặc gây ra những bất ổn xã hội, khiến cho môi trường chính trị và kinh tế bị ảnh hưởng tiêu cực. Chính quyền Trung Quốc sẽ chuyển dần sang hướng bảo đảm tăng trưởng bao trùm thay vì chỉ tập trung vào tăng trưởng kinh tế như giai đoạn trước.

Thứ tư, công nghiệp hóa và đô thị hóa là hai vấn đề có mối quan hệ chặt chẽ và tác động qua lại. Trung Quốc đang phải đối mặt với vấn đề tốc độ đô thị hóa chậm hơn so với tốc độ công nghiệp hóa, thể hiện cả ở tỷ lệ đô thị hóa và hiện tại đô thị hóa “không hoàn chỉnh”. Một bộ phận người lao động (và gia đình họ) di chuyển tới các đô thị sống và làm việc nhưng lại khó tiếp cận với các dịch vụ an sinh xã hội, học tập, y tế, nhà ở... Sự thiếu hoàn chỉnh này là nhân tố cản trở tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Trong bối cảnh tốc độ tăng trưởng xuất khẩu giảm và dư thừa năng lực sản xuất công nghiệp, xử lý vấn đề đô thị hóa “không hoàn chỉnh” là một biện pháp tốt (nếu biết tận dụng) để tạo ra động lực cho quá trình nâng cấp sản xuất công nghiệp lên trình độ hiện đại.

Thứ năm, chiến lược mở cửa nền kinh tế của Trung Quốc cần phải có những thay đổi có tính căn bản. Khi mô hình dựa vào vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài để tận dụng lợi thế về chi phí lao động không còn mang lại hiệu quả như trước, Trung Quốc cần khuyến khích các doanh nghiệp có năng lực về công nghiệp, tài chính, và quản trị vươn ra thị

trường quốc tế để khai thác (thâu tóm) các nguồn lực quan trọng của nước ngoài, chiếm lĩnh các vị trí quan trọng trong chuỗi giá trị toàn cầu. Trung Quốc sẽ xác định các đối tác mới trong lĩnh vực kinh tế là các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển, là nền tảng cơ bản cho việc thiết lập và phát triển các mối quan hệ chính trị và củng cố vị thế của Trung Quốc. Ngoài ra, Trung Quốc cũng tập trung hơn vào thị trường nội địa trên cả khía cạnh đầu tư và tiêu dùng của nền kinh tế với 1,4 tỷ người, tạo ra sự độc lập nhất định về kinh tế trước những biến động chính trị và kinh tế thế giới.

Thứ sáu, chiến lược phát triển công nghiệp của Trung Quốc cần giải quyết được mâu thuẫn giữa việc nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp và duy trì trạng thái toàn dụng lao động. Mặc dù những lợi thế về lực lượng lao động lớn và giá rẻ không còn trong bối cảnh phát triển mới của Trung Quốc, nhưng Trung Quốc lại phải xử lý tốt vấn đề việc làm cho lực lượng lao động đông đảo (gần 800 triệu người). Do vậy, các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động vẫn cần phải được duy trì và tạo điều kiện phát triển theo hướng nâng cấp hiệu quả, chất lượng, đa dạng hóa và hàm lượng khoa học công nghệ trong sản phẩm.

Thứ bảy, Trung Quốc có thể tận dụng đặc thù địa lý và trình độ phát triển kinh tế khác biệt giữa các vùng để quá trình nâng cấp trình độ sản xuất công nghiệp diễn ra thuận lợi mà không tạo ra cú sốc với nền kinh tế. Là một quốc gia có diện tích rộng lớn và trình độ phát triển kinh tế rất khác biệt giữa khu vực phía đông (các địa phương dọc bờ biển) và khu vực phía tây và trung tâm. Khi tốc độ tăng trưởng kinh tế của các địa phương khu vực phía đông giảm dần và những lợi thế về lao động giá rẻ ở khu vực này không còn, Trung Quốc đã chuyển hướng phát triển công nghiệp tập trung vào vốn và sau đó là công nghệ cao. Khi đó, khu vực phía tây và trung tâm sẽ tiếp nhận các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động từ phía đông dịch chuyển về, vừa duy trì được lợi thế cạnh tranh (trên bình diện quốc gia) vừa có vai trò như một “tấm đệm” cho quá trình tái cấu trúc

hoạt động sản xuất công nghiệp.

3. Bài học kinh nghiệm về chính sách phát triển công nghiệp cho các quốc gia đi sau

Quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc để lại cho các nước đi sau một số bài học kinh nghiệm cả về lý luận lẫn thực tiễn. Tại thời điểm thực hiện cải cách và mở cửa kinh tế, các điều kiện cơ bản cho triển khai chính sách công nghiệp hóa của Trung Quốc là một quốc gia nông nghiệp, dân số đông, thu nhập bình quân thấp với những nền tảng công nghiệp nặng, mang tính đặc thù của nền kinh tế kế hoạch hóa cao độ. Những đặc điểm này vừa mang tính thuận lợi cũng như khó khăn cho quá trình công nghiệp hóa. Ví dụ, người dân có trình độ văn hóa thấp, tập trung chủ yếu ở nông thôn khiến quá trình công nghiệp hóa diễn ra chậm nhưng đổi lại, dân số đông là nguồn cung cấp lực lượng lao động dồi dào với chi phí rẻ cho các doanh nghiệp, tạo ra lợi thế cạnh tranh cho cả nền kinh tế. Một nền chính trị ổn định với định hướng cải cách và mở cửa được cam kết rõ ràng là tiền đề quan trọng để thu hút đầu tư nước ngoài và tận dụng những lợi thế của người đi sau trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang định hướng thị trường. Có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm nổi bật trong quá trình công nghiệp hóa của Trung Quốc như sau:

Thứ nhất, duy trì môi trường chính trị, xã hội, và kinh tế ổn định để quá trình công nghiệp hóa được diễn ra liền mạch. Công nghiệp hóa không chỉ đơn thuần là một quá trình phát triển kinh tế mà nó còn là quá trình dẫn đến sự thay đổi mang tính căn bản trong xã hội, chính trị và văn hóa. Ở chiều ngược lại, những thay đổi trong xã hội, chính trị, và văn hóa có những ảnh hưởng đáng kể tới sự thành công của quá trình công nghiệp hóa.

Thứ hai, quá trình công nghiệp hóa phải tuân thủ các quy luật phát triển kinh tế. Ngoài trừ trường hợp của một số nước tiên tiến như Singapore, quá trình phát triển kinh tế phải trải qua lộ trình từ “nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ”, sang “công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ”, “công nghiệp, dịch vụ, nông nghiệp”, và cuối cùng là tới “dịch vụ, công nghiệp, nông nghiệp”. Trong ngành

công nghiệp, quá trình tuần tự từ công nghiệp nhẹ sang công nghiệp nặng và hóa dầu, rồi mới sang công nghiệp dựa nhiều vào công nghệ. Tất nhiên, toàn bộ các quá trình kể trên diễn ra với mức độ và tốc độ khác nhau giữa các nền kinh tế do phụ thuộc vào các điều kiện nội tại, tác động từ bên ngoài, và các chính sách can thiệp của chính quyền đi kèm với việc giải quyết sự mâu thuẫn giữa công nghiệp nặng và công nghiệp nhẹ, nông thôn và thành thị, thị trường và chính quyền, lợi ích kinh tế và môi trường, lợi ích quốc gia và lợi ích của đối tác. Quá trình từ lúc định hình chính sách phát triển công nghiệp của chính quyền cho tới thời điểm triển khai, và đến lúc đạt được kết quả thường kéo dài, đòi hỏi người làm chính sách phải có khả năng dự báo và tầm nhìn dài hạn, thời gian cầm quyền và khả năng “áp đặt” chính sách, tính kiên định lẫn linh hoạt trong triển khai chính sách.

Thứ ba, quá trình công nghiệp hóa được diễn ra trong sự kết hợp giữa các yếu tố nội tại và các yếu tố bên ngoài nền kinh tế. Sự vận dụng linh hoạt các chính sách để khuyến khích hài hòa giữa cả hai nhóm yếu tố này trong từng giai đoạn của quá trình công nghiệp hóa đã đem lại sự thành công cho nền kinh tế Trung Quốc. Nổi bật trong số các chính sách để khuyến khích các yếu tố nội tại là việc chuyển hướng từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang thị trường để thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển, sử dụng nguồn lực của nhà nước để tạo ra cơ sở hạ tầng hiện đại cho tư nhân phát triển, phát triển các doanh nghiệp nhà nước lớn để tạo ra đột phá và lợi thế cạnh tranh cho nền kinh tế. Đối với các yếu tố bên

ngoài, thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài bao gồm cả vốn tài chính, công nghệ, và con người thông qua các chính sách cải cách và mở cửa như hình thành các đặc khu kinh tế, mở cửa 14 thành phố ven biển, gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, hình thành sáng kiến Một vành đai, Một con đường. Khi bước vào giai đoạn giữa của quá trình công nghiệp hóa, chính quyền Trung Quốc đã sớm nhận thức được sự cần thiết của khả năng năng độc lập, tự chủ về công nghệ công và có các giải pháp chính thức lẫn phi chính thức để nâng cao khả năng này.

Thứ tư, chính quyền tạo dựng một thể chế đủ linh hoạt cho thực hiện các thử nghiệm kinh tế và thể chế. Quản lý một quốc gia rộng lớn với sự đa dạng về cả kinh tế, xã hội và văn hóa giữa các vùng, địa phương, chính quyền Trung Quốc tôn trọng những đặc thù đó và cho phép các địa phương được phát triển dựa trên lợi thế của riêng mình. Ba mô hình phát triển của chính sách công nghiệp nói riêng và chính sách phát triển kinh tế nói chung của Trung Quốc là mô hình phát triển vùng đồng bằng Châu Giang với định hướng xuất khẩu thông qua vốn nước ngoài, mô hình phát triển vùng Ôn Châu, Triết Giang với định hướng phát triển doanh nghiệp tư nhân, mô hình phát triển vùng Giang Tô với định hướng phát triển kinh tế tập thể. Mô hình phát triển của từng vùng, địa phương cũng được điều chỉnh hết sức linh hoạt khu vực Giang Tô chuyển hướng sang phát triển dựa cả vào vốn nước ngoài từ giữa thập niên 1990 (học theo vùng đồng bằng Châu Giang) khi các điều kiện đã thay đổi.

Tài liệu tham khảo

- Barry Naughton (2021), *The rise of China's industrial policy 1978 to 2020*.
 Qizi Zhang (2018), *Transforming economic growth and China's industrial upgrading*, Springer Nature.
 Sun và Cao (2021), *Planning for science: China's "grand experiment" and global implications*, *Humanities & Social Sciences Communications*.
 Wei Jigang (2020), *China's industrial policy: Evolution and Experience*, UNCTAD/BRI PROJECT/RP11.