BỘ CÔNG THƯƠNG	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: /BC-BCT	*Hà Nội, ngày tháng năm 2026*

DỰ THẢO

BÁO CÁO

Kinh nghiệm quốc tế về chính sách phát triển công nghiệp quốc gia

(Dự án Luật Công nghiệp trọng điểm)

PHẦN I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP QUỐC GIA

I. Khái niệm về chính sách công nghiệp quốc gia

Trên thế giới có nhiều cách định nghĩa khác nhau về chính sách công nghiệp (CSCN) và có sự khác nhau giữa các thời kỳ (Hộp 1). Nhìn chung, ban đầu các quốc gia tiếp cận CSCN theo các ngành cụ thể, sau đó dần dần khái niệm này được mở rộng hơn, hướng tới tăng trưởng bao trùm, bao gồm kinh tế và các vấn đề xã hội.

1. Khái niệm về chính sách công nghiệp truyền thống

Có nhiều khái niệm khác nhau về chính sách công nghiệp (industrial policy). Theo UNCTAD (1998), chính sách công nghiệp là "một nỗ lực có tính phối hợp,tập trung và có ý thức của chính phủ nhằm khuyến khích và thúc đẩy một ngành hoặc một lĩnh vực cụ thể thông qua các công cụ chính sách". Pack và Saggi (2005) cho rằng "chính sách công nghiệp về cơ bản là bất kỳ loại hình can thiệp hay chính sách có chọn lọc nào của chính phủ nhằm thay đổi cơ cấu sản xuất hướng tới những ngành có tiềm năng cải thiện triển vọng tăng trưởng kinh tế cao hơn so với trường hợp không có chính sách can thiệp." Rodrik (2008) sử dụng một khái niệm rộng rãi hơn về chính sách công nghiệp, trong đó bao gồm "những chính sách kích thích hoạt động kinh tế cụ thể và thúc đẩy sự thay đổi cơ cấu". Như vậy, theo Rodrik, chính sách công nghiệp không chỉ là những chính sách đối với các ngành sản xuất công nghiệp mà còn bao gồm các chính sách nhắm vào ngành nông nghiệp hay dịch vụ phi truyền thống.

Cũng phải nói thêm rằng, kể từ khi mới xuất hiện cho đến nay, những thảo luận có tính lý thuyết về chính sách công nghiệp đã thay đổi nhiều theo thời gian, phản ảnh sự thay đổi của chính quan niệm về chính sách công nghiệp trên thực tiễn. Trong giai đoạn sơ khởi ban đầu, chính sách công nghiệp chủ yếu hướng tới việc bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ (infant industries). Trong giai đoạn thứ hai, bắt đầu từ những năm đầu cho đến giữa thế kỷ 20,trọng tâm của các cuộc tranh luận về chính sách công nghiệp là về chương trình công nghiệp hóa của Liên Xô. Sau đó, trong giai đoạn từ thập niên 1940 đến 1960, các nhà kinh tế học phát triển "cổ điển" chuyển trọng tâm sang các vấn đề phát triển công nghiệp và kinh tế hậu thuộc địa.

Hộp 1: Định nghĩa chính sách công nghiệp qua các thời kỳ

"Chính sách công nghiệp là những chính sách có liên quan tới việc thúc đẩy tăng trưởng và hiệu quả ngành công nghiệp." (OECD, 1975)

"Chính sách công nghiệp thường được định nghĩa là bất kỳ biện pháp của chính phủ, hoặc sự thiết lập các biện pháp nhằm thúc đẩy hoặc ngăn chặn sự thay đổi cơ cấu." (Curzon-Price, 1981)

"... Các chính sách công nghiệp theo thời kỳ chỉ ra mối quan hệ giữa doanh nghiệp và chính phủ ở cấp độ kinh tế vi mô... "(Wachter và Wachter, 1981)

"... Tất cả mọi thứ hữu ích để cải thiện tốc độ tăng trưởng và hiệu suất cạnh tranh." (Adams và Klein, 1983)

"Chính sách công nghiệp ... có nghĩa là chính sách của chính phủ với mục tiêu hoặc nhằm thúc đẩy các vấn đề trong các ngành cụ thể." (Tyson và Zysman, 1983)

"Chính sách công nghiệp là sự khởi đầu và phối hợp các sáng kiến của chính phủ để thúc đẩy tăng các năng suất và khả năng cạnh tranh của cả nền kinh tế và các ngành công nghiệp cụ thể." (Johnson, 1984)

"Chính sách công nghiệp là những chính sách ảnh hưởng đến cách thức sản xuất hay dịch vụ của một số ngành." (Graham, 1986)

".... Ở phạm vi rộng, tập hợp các sáng kiến cung cấp ở cấp độ vi mô được thiết kế nhằm cải thiện hoạt động thị trường trong một loạt các cách thức mâu thuẫn nhau". (Geroski, 1989)

"Chính sách công nghiệp là một nỗ lực của chính phủ nhằm khuyến khích các nguồn lực vào các lĩnh vực cụ thể mà quan điểm của chính phủ là quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế trong tương lai." (Krugman và Obstfeld, 1991)

Chính sách công nghiệp là chính sách "hướng tới các ngành cụ thể (và các doanh nghiệp – các thành tố) nhằm đạt được những kết quả đầu ra mà nhà nước cho là có hiệu quả cho toàn nền kinh tế." (Chang, 1994)

Chính sách công nghiệp "có thể được định nghĩa là bất kỳ chính sách nào ảnh hưởng đến việc phân bổ các nguồn lực cho ngành công nghiệp, bao gồm cả chính sách kinh tế vĩ mô ... cũng như các chính sách kinh tế vi mô truyền thống." (Sharp, 1998)

Chính sách công nghiệp là "mọi hình thức can thiệp nhà nước có ảnh hưởng đến ngành công nghiệp như phần riêng biệt của nền kinh tế." (ForemanPeck và Frederico, 1999)

Quan điểm hẹp: "Giới hạn trong các chính sách nhắm mục tiêu là các doanh nghiệp cụ thể và các ngành công nghiệp." Quan điểm rộng: "Bất kỳ chính sách định hình hoặc ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp và các ngành công nghiệp của một quốc gia." (Beath, 2002)

"... Chính sách tái cấu trúc nói chung ưu tiên các hoạt động năng động hơn, bất kể hoạt động này trong ngành công nghiệp hay trong lĩnh vực sản xuất. "(Rodrik, 2004)

Chính sách công nghiệp là "các hoạt động mà tạo ra một môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp châu Âu nói chung, lĩnh vực sản xuất và các ngành cụ thể trong đó nói riêng. "(Aiginger và Sieber, 2005)

"Chính sách công nghiệp dùng để chỉ một tập hợp các biện pháp của chính phủ nhằm gây ảnh hưởng tới hoạt động của một quốc gia nhằm hướng tới một mục tiêu mong muốn ". (Pitelis, 2006)

Nguồn: Aiginger (2007) và White (2008)

Giai đoạn thứ ba, bắt đầu từ thập niên 1970, là giai đoạn đỉnh điểm của chính sách công nghiệp, được hậu thuẫn bởi sự phát triển công nghiệp thần kỳ, đặc biệt là của một số nước Đông Bắc Á như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan. Bên cạnh những tranh luận đã xuất hiện trong hai giai đoạn trước như: "bảo hộ ngành công nghiệp non trẻ"so với "lý thuyết về lợi thế so sánh"; "khuyến khích xuất khẩu" so với "thay thế nhập khẩu"; "thất bại nhà nước" so với "thất bại thị trường", thì cũng đưa ra một số vấn đề mới. Đầu tiên là môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước. Trong hai giai đoạn trước, vấn đề cạnh tranh nếu có được thảo thì chủ yếu chỉ liên quan đến việc các doanh nghiệp trong một nền kinh tế lạc hậu ứng xử như thế nào trước các đối thủ cạnh tranh vượt trội bên ngoài. Trái lại, trong giai đoạn thứ ba, các thảo luận về chính sách công nghiệp đề cập tới cả các quy định điều tiết về cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước trong hoạt động đầu tư, xuất khẩu, và các hoạt động khác, cũng được nhấn mạnh.

Thứ hai, khác với hai giai đoạn trước, chính sách công nghiệp trong giai đoạn thứ ba nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực thi chính sách. Ngoài ý chí chính trị của lãnh đạo và năng lực của bộ máy thực thi chính sách, các thảo luận về chính sách công nghiệp trong giai đoạn này còn chú ý tới các vấn đề thể chế, cụ thể là cách thức tổ chức chính phủ (chẳng hạn như sự phối hợp và hợp tác giữa các bộ ngành hữu quan); mối quan hệ giữa nhà nước và khu vực tư nhân (các nhà làm chính sách có "hóa thân" vào khu vực tư nhân để thấu hiểu họ không, đồng thời sự "hóa thân" này có giữ được khoảng cách để không trở thành "đồng lõa" hay bị khu vực tư nhân thao túng hay không); cách thức khu vực tư nhân được tổ chức (liệu họ có được đại diện bởi các hiệp hội ở cả cấp ngành, khu vực, và toàn quốc hay không).

Thứ ba, trong giai đoạn này, việc "học tập" (learning) ở cả cấp độ doanh nghiệp, mạng lưới, và hệ thống được nhấn mạnh. Ở cấp độ doanh nghiệp, việc học xảy ra chủ yếu thông qua thực tiễn ("học bằng hành" hay "vừa học vừa làm") và nỗ lực cải tiến, đổi mới có tính nội bộ. Ở cấp độ mạng lưới, việc liên kết hàng dọc và hàng ngang giữa trong một hệ thống sản xuất toàn cầu (global production network) hay chuỗi giá trị toàn cầu (globall value chain) giúp lan tỏa và thúc đẩy quá trình học tập không chỉ của từng doanh nghiệp riêng lẻ mà còn của toàn mạng lưới. Cuối cùng, ở cấp độ quốc gia, đầu tư trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, khoa

học, kỹ thuật, nghiên cứu và phát triển (R&D) giúp mở rộng biên giới và khả năng học tập của doanh nghiệp cũng như toàn bộ nền kinh tế.

Nói tóm lại, trong giai đoạn thứ ban này, mặc dù có một số điểm mới song chính sách công nghiệp chủ yếu vẫn được xem như là sự tác động trực tiếp và có mục tiêu của chính phủ - phổ biến nhất là thông qua bảo hộ và trợ cấp - nhằm phát triển một số ngành, sản phẩm, hay hoạt động công nghiệp cá biệt (Chang 1994, Nolan 2007). Vì thế, quan niệm chính sách công nghiệp còn được gọi là quan niệm truyền thống hay quan niệm hẹp[1].

Tuy nhiên, từ những năm 1980 trở đi, quan niệm truyền thống về chính sách công nghiệp gặp phải nhiều sự chỉ trích, chống đối gay gắt. Trên phương diện học thuật, sự thịnh hành của kinh tế học tân cổ điển cổ vũ cho laissez-faire (trường phái cổ điển Anh - Classical Liberals) – đó là có cơ chế tự điều chỉnh của thị trường - Nhà nước không được can thiệp (làm méo móc thị trường), hay Nhà nước không được gây trở ngại, Nhà nước cần phải giảm can thiệp xuống thấp nhất để bảo vệ quy luật vận động tự nhiên của nền kinh tế. Đồng thời các nghiên cứu thực nghiệm cũng chỉ ra những hạn chế của chính sách công nghiệp truyền thống (xem Rodrik 1995, Pack và Saggi 2006). Bên cạnh đó, xu hướng tự do hóa trong thương mại, đầu tư, hợp tác kinh tế ngày càng mạnh mẽ thông qua các Hiệp định hợp tác song phương, khu vực và đa phương như WTO, NAFTA, AFTA, ACFTA, TPP v.v. Những vấn đề này đã hạn chế phạm vi, mức độ, và công cụ can thiệp trực tiếp của nhà nước vào nền kinh tế nói chung và nền công nghiệp nói riêng.

2. Khái niệm mới về chính sách công nghiệp

Mặc dù chính sách công nghiệp vấp phải rất nhiều chỉ trích song nhiều quốc gia, cả phát triển lẫn đang phát triển, vẫn theo đuổi chính sách này. Từ góc độ thực tiễn, cả 13 quốc gia tăng trưởng nhanh nhất trong giai đoạn hậu Thế chiến thứ II đều thực thi chính sách công nghiệp với các hình thức và mức độ khác nhau[2].

Từ góc độ lý thuyết, nhà nước luôn có vai trò can thiệp thông qua chính sách công nghiệp để sửa chữa các thất bại của thị trường như thị trường không cạnh tranh, ngoại tác, hàng hóa công, và thông tin bất cân xứng. Lấy ví dụ như ngoại tác (externalities) chẳng hạn. Chúng ta biết rằng một tiền đề quan trọng để phát triển công nghiệp là công nghệ mới, song nếu các công ty tiên phong không được hưởng trọn vẹn lợi ích từ những khoản đầu tư R&D thì họ sẽ không có động

[1] Trên thực tế, quan niệm đó không chỉ được áp dụng ở Nhật Bản trong thời kỳ sau Đại chiến Thế giới thứ II, Hàn Quốc và Đài Loan trong giai đoạn 1960 – 1970, hay ở các nước Châu Mỹ La-tinh cho đến tận những năm 1980, mà còn được áp dụng từ trước đó rất lâu ở Mỹ hồi cuối thế kỷ 18, ở Đức giữa thế kỷ 19, và ở Châu Âu trong thời kỳ bám đuổi để bắt kịp kinh tế Anh (xem Chang 2002, Lall 2006, Cimoli, Dosi, Nelson, và Stiglitz 2009).

[2] Danh sách 13 quốc gia này gồm có Botswana, Bra-xin, Trung Quốc, Hồng Kông, In-đô-nê-xia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ma-lay-xia, Malta, Oman, Singapore, Đài Loan, và Thái Lan. Đây là những quốc gia duy trì được tốc độ tăng trưởng GDP trung bình từ 7% trở lên trong 25 năm liên tiếp.

cơ đầu tư. Kết quả là mức đầu tư của xã hội thấp hơn mức đầu tư tối ưu, và nền kinh tế không tăng trưởng hết khả năng vốn có. Khi ấy, nhà nước có thể cải thiện hiệu quả bằng cách tài trợ trực tiếp hay khuyến khích gián tiếp đối với các nhà đầu tư tư nhân để thúc đẩy phát triển công nghệ mới. Một ví dụ khác là hàng hóa công (public goods) – là những dịch vụ hay hàng hóa mà một khi đã được cung ứng thì không thể loại trừ những người khác tuy không đầu tư mà vẫn tham gia hưởng lợi. Một trong những ví dụ kinh điển của hàng hóa công là các thể chế, quy tắc điều tiết, hay hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật – thông thường chỉ có thể do nhà nước xác lập ra (một cách độc lập hoặc với sự tham vấn của khu vực tư nhân) và cưỡng chế thi hành.

Bên cạnh những thất bại thị trường truyền thống này thì chính sách công nghiệp mới còn được biện minh nhờ một số thất bại thị trường khác, trong đó hai thất bại được đề cập nhiều nhất là ngoại tác về thông tin (information externalities) và ngoại tác về điều phối (coordination externalities) hay còn gọi là hiệu ứng quy tụ (agglomeration effects).

Theo Rodrik (2004 và 2008), ngoại tác về thông tin xảy ra khi một công ty đi tiên phong trong một lĩnh vực nào đó, khi thất bại thì phải chấp nhận trả giá toàn bộ cho thất bại của mình, song khi thành công thì thông tin, và trong một chừng mực nào đó, bí quyết thành công lại phải chia sẻ cho các công ty đi sau. Điều này khiến đa số công ty ngần ngại tiến vào các vùng đất mới, đặc biệt trong môi trường chứa đựng nhiều rủi ro không phòng vệ hay quản lý được.

Hiệu ứng quy tụ xảy ra khi sức mạnh chung của một tổng thể lớn hơn tổng sức mạnh của các thành viên riêng lẻ gộp lại (Krugman 1991). Chẳng hạn như sự thành công của mô hình Silicon Valley – ít nhất trong giai đoạn đầu là nhờ vào tài trợ từ ngân sách quốc phòng của chính phủ Mỹ – chỉ có được nhờ vào sự hội tụ của nhiều công ty với năng lực kỹ thuật tiên tiến, của những nhà khởi nghiệp đầy hoài bão, của các trường đại học và các cơ sở nghiên cứu khoa học danh tiếng, của các quỹ đầu tư mạo hiểm, và của khả năng tiếp cận thị trường v.v. Nếu tách biệt các nhân tố này ra khỏi nhau thì Silicon Valley sẽ không còn là một hệ sinh thái thống nhất nữa, và vì vậy sẽ khó thành công trong việc phát triển công nghệ cao, đồng thời sẽ suy giảm sức cạnh tranh so với các cụm ngành công nghệ cao khác. Bên cạnh đó, sự tồn tại của nhiều doanh nghiệp/tổ chức trong cùng một ngành ở cùng một khu vực địa lý tất yếu làm gia tăng cạnh tranh. Tuy nhiên, cạnh tranh không chỉ gây ra tác động tiêu cực (chẳng hạn như làm giảm tỷ suất lợi nhuận trung bình) mà nó còn đem lại nhiều lợi ích to lớn (chẳng hạn như thải loại những ý tưởng tồi và doanh nghiệp kém hiệu quả). Chính nhờ sự cạnh tranh quyết liệt này mà một cụm ngành trở nên năng động, luôn đổi mới, và có sức sống.

Trên thực tế, cách thức can thiệp của nhà nước cũng đã có những thay đổi. Cụ thể là các biện pháp can thiệp trực tiếp theo chiều dọc (hay theo ngành) sẽ bị hạn chế hơn và dần được thay thế bằng các biện pháp tác động gián tiếp theo chiều

ngang. Quan niệm về chính sách công nghiệp như vậy đã thay đổi, có nhiều điểm khác với quan niệm về chính sách công nghiệp truyền thống và được gọi làchính sách phát triển công nghiệp(industrial development policy) – không chỉ tập trung vào các biện pháp can thiệp trực tiếp có tính mục tiêu vào một số ngành công nghiệp cụ thể mà quan trọng hơn là sự tác động để đạt được mục tiêu của chính sách là nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững. Chẳng hạn như Pelkmans (2006) cho rằng bên cạnh những chính sách công nghiệp truyền thống, chính sách phát triển công nghiệp còn bao gồm nhóm chính sách tạo lập môi trường kinh doanh (ví dụ như chính sách cạnh tranh, sở hữu, hay phân cấp) để tạo điều kiện cho công nghiệp phát triển và nhóm chính sách tăng cường năng lực phổ quát (ví dụ như chính sách giáo dục và đào tạo, đổi mới và sáng tạo thông qua phát triển khoa học và công nghệ) để hỗ trợ quá trình chuyển đổi cơ cấu của các doanh nghiệp (xem hình 1)[3]. Nhóm chính sách thứ nhất – chính sách tạo lập môi trường cạnh tranh (creation of comparative advantages) – chủ yếu hướng đến việc hình thành các ngành công nghiệp hay doanh nghiệp mới. Còn nhóm chính sách thứ hai – hỗ trợ thay đổi cơ cấu (structural change) – nhằm giúp các doanh nghiệp hiện hữu chuyển đổi cơ cấu và thích nghi với môi trường kinh tế trong nước và quốc tế. Trong chính sách phát triển công nghiệp này, vai trò chủ động của nhà nước là người chèo lái dần chuyển sang vai trò định hướng và hỗ trợ[4].

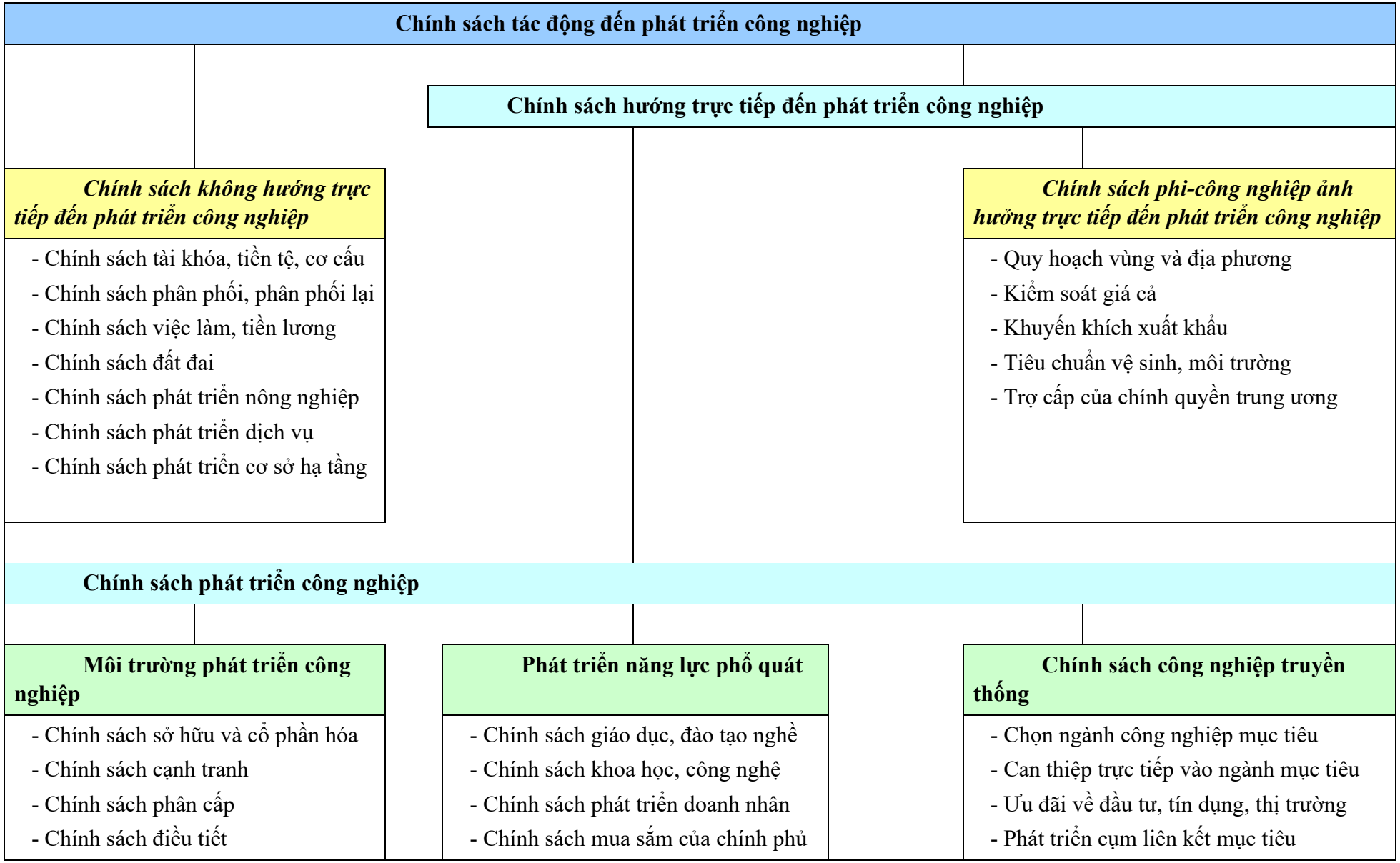
Bên cạnh những quan điểm trên thì chính sách phát triển công nghiệp còn được xem như là "tập hợp" những chính sách có những tác động quan trọng và lâu dài đối với hoạt động công nghiệp. Những chính sách này được chia thành hai nhóm (Hình 1). Nhóm thứ nhất bao gồm những chính sách vĩ mô, chính sách cơ cấu, chính sách phân phối và phân phối lại, chính sách nông nghiệp và dịch vụ, và chính sách về kết cấu hạ tầng. Ổn định vĩ mô là một điều kiện nền tảng để phát triển công nghiệp. Trái lại, trong một nền kinh tế mới nổi, các dòng tiền sẽ có xu thế bị hút vào các hoạt động đầu cơ có suất sinh lợi cao trong ngắn hạn thay vì được đầu tư vào sản xuất công nghiệp tuy "căn cơ" hơn song lại có suất sinh lợi thấp hơn. Như một chính sách tiền lương hợp lý sẽ giúp ổn định cuộc sống của người lao động nhưng không làm gia tăng chi phí, và do vậy vị thế cạnh tranh của nền kinh tế bị suy giảm. Tương tự một chính sách phát triển kết cấu hạ tầng hiệu quả sẽ giúp giảm thời gian và chi phí cho hoạt động sản xuất và thương mại, qua đó giúp cải thiện năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Nhóm chính sách thứ hai bao gồm các chính sách có tác động trực tiếp đối với hoạt động công nghiệp như chính sách quy hoạch vùng, khuyến khích xuất khẩu hay tiêu chuẩn vệ sinh môi trường. Một chính sách quy hoạch vùng tốt sẽ giúp hình thành nên các cụm liên

[3] Xem Pelkmans (2006: 47) và Bianchi và Labory (2006: 24).

[4] Trên thực tế, quá trình chuyển từ chính sách công nghiệp kiểu cũ sang chính sách công nghiệp kiểu mới này đã được thực hiện ở nhiều nước công nghiệp hóa thành công như Anh, Mỹ trong thế kỷ 18, 19 và gần đây hơn là Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc. Xem Lall (2006) và Cimoli, Dosi, Nelson, và Stiglitz 2009.

kết công nghiệp (industrial clusters) có năng lực cạnh (nói cách khác là tạo ra "hiệu ứng quy tụ - agglomeration effects"); trái lại, sẽ dẫn tới việc phân bổ hoạt động công nghiệp manh mún, lãng phí nguồn lực và không tạo ra được sức mạnh công nghiệp. Hay, chính sách thương mại hướng về xuất khẩu tạo ra động lực mở rộng thị trường cho các doanh nghiệp công nghiệp, thúc đẩy nâng cao năng suất và mở rộng sản xuất; trái lại, chính sách thay thế nhập khẩu thường tạo ra hàng rào bảo hộ cho các doanh nghiệp kém hiệu quả.

Hình 1: Chính sách công nghiệp truyền thống và Chính sách phát triển công nghiệp



- Chính sách thu hút FDI - Chính sách phát triển SMEs		- Chính sách hỗ trợ tái cấu trúc doanh nghiệp		- Chính sách thương mại - Quy định tỷ lệ nội địa hóa

Nguồn: Tham khảo Pelkmans (2006) và điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh chính sách phát triển công nghiệp ở Việt Nam.

3. Chính sách công nghiệp trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế

Toàn cầu hóa làm thay đổi trong cách tiếp cận chính sách công nghiệp. Từ vài thập kỷ gần đây, toàn cầu hóa đã làm cho quá trình sản xuất công nghiệp thế giới có những biến đổi nhanh chóng. Toàn cầu hóa đã mở rộng bản đồ sản xuất và giao dịch hàng hóa dịch vụ vượt ra ngoài biên giới của một quốc gia. Theo đó, một sản phẩm hoặc một bán sản phẩm được sản xuất ở một nơi có thể được lắp ráp hoàn chỉnh hoặc tiêu thụ ở một nơi khác, rẻ hơn là một sản phẩm tương tự được sản xuất tại địa phương đó. Đó là lợi ích trông thấy được của quá trình thương mại toàn cầu. Xu thế toàn cầu hóa tác động mạnh đến chính sách công nghiệp:

Thứ nhất, thay đổi cách tiếp cận xây dựng chính sách. Các nền kinh tế OECD đã khuyến cáo các nước thành viên sử dụng cách tiếp cận tổng thể và sử dụng một khung khổ chiến lược và chính sách rộng lớn hơn thay cho cách tiếp cận bộ phận với từng chính sách riêng rẽ cho từng lĩnh vực phát triển kiểu truyền thống trong hoạch định chính sách và chiến lược phát triển. Sự chuyển đổi này là một xu thế tất yếu, ngày càng phức tạp, liên ngành, đồng thời cũng xuất phát từ nhu cầu khẳng định quyền tự chủ và khai thác khả năng tự liên kết, tự tổ chức, tự quản lý của các chủ thể phát triển trên phạm vi toàn cầu.

Thứ hai, xu thế gắn kết các chính sách thương mại và chính sách công nghiệp. Do quá trình toàn cầu hóa, thay vì sản xuất các sản phẩm trên một dây chuyền hoàn chỉnh, các nước chuyển sang tham gia sản xuất một vài phân khúc, được gọi là "mô-đun hóa" (modulization). Mỗi mô-đun là một công đoạn sản xuất độc lập, theo những chu trình độc lập tại các quốc gia khác nhau, đóng góp vào sản phẩm cuối cùng. Quá trình mô-đun hóa này được hỗ trợ do sự "số hóa" (digitization) về kỹ thuật sản xuất. Số hóa là khả năng sản xuất một sản phẩm công nghiệp gần như ở mọi định dạng bằng hình ảnh, âm thanh, hay tín hiệu dưới hình thức một sâu chuỗi các chữ số. Sự số hóa này giúp cho quá trình sản xuất những mặt hàng trước kia được coi là quá phức tạp và không thể mô tả thành một chuỗi thông tin có cấu trúc, nay được học hỏi và chuyển giao rất nhanh và hiệu quả tới nơi nào có chi phí sản xuất rẻ nhất.

Tác động đầu tiên của chuỗi sản xuất công nghiệp theo hướng mô-đun hóa là sự giảm mạnh trong chi phí gia nhập ngành. Ví dụ, một khảo sát khoảng 1500 doanh nghiệp Trung Quốc năm 2001, tập trung vào các nhóm ngành công nghệ cao như IT, điện tử, ô tô, cho thấy hầu hết các doanh nghiệp này đều tham gia chuỗi sản xuất toàn cầu. Hoặc là họ sản xuất một linh kiện, hoặc là họ đóng vai trò nhà lắp ráp cho sản phẩm cuối cùng của một hãng nước ngoài. Hơn nữa, họ hoạt động với quy mô và biên độ lợi nhuận nhỏ hơn nhiều so với các đối tác nước ngoài khác trong cùng ngành. Ngoài ra, dù tham gia vào chuỗi công nghệ toàn cầu sản xuất các linh kiện công nghệ cao, các doanh nghiệp này của Trung Quốc chỉ

quẩn quanh bên những sản phẩm đã được chuẩn hóa và có rất ít sự khác biệt. Chỉ khoảng 15% số doanh nghiệp tham gia các hoạt động thiết kế, và chỉ có 7% là có các hoạt động R&D. Các doanh nghiệp này là người tham gia cuộc chơi (rule taker) chứ không phải là người sáng tạo cuộc chơi (rule maker).

Như vậy, trong thời mở cửa, mỗi nhà sản xuất là một phần của mạng lưới thương mại toàn cầu. Chính sách công nghiệp giờ đây phải được xem xét lại trong kiến trúc mới của quá trình sản xuất toàn cầu. Ngoài ra, chính sách công nghiệp phải được liên kết với các chính sách cạnh tranh và đổi mới để giảm rào cản gia nhập, và các công cụ đã được thiết kế để ưu tiên cho những đối tượng mới gia nhập có tính sáng tạo.

Thứ ba, quá trình phát triển công nghiệp làm thay đổi căn bản năng suất, nâng cao giá trị tuyệt đối của sản lượng công nghiệp và của tổng sản lượng nhờ sản xuất với công nghệ cao và quy mô lớn, nhưng quá trình này cũng gây tác hại đến môi trường sống vì sử dụng nhiều tài nguyên và nguyên liệu hóa thạch do chú trọng đến tăng trưởng sản lượng. Gần đây, chính sách phát triển công nghiệp các nước đã chuyển sang chú trọng nhiều hơn đến phát triển bền vững, như xanh hóa sản xuất công nghiệp theo hướng công nghiệp xanh. Theo đó, "công nghiệp xanh" là một chiến lược ngành giúp đạt tới một nền kinh tế xanh và tăng trưởng xanh trong các ngành công nghiệp chế tạo và các ngành sản xuất có liên quan (UNIDO, 2012)[5].

Chính sách công nghiệp cũng thay đổi nhằm thực hiện chính sách phát triển công nghiệp bền vững này và đang được tích cực triển khai ở các quốc gia công nghiệp phát triển. Chẳng hạn, Hội đồng Châu Âu đề xuất cách tiếp cận mới về chính sách công nghiệp, đặt kinh tế EU vào con đường tăng trưởng, cạnh tranh hơn, thúc đẩy tăng trưởng và việc làm, cho phép hướng tới một nền kinh tế các bon thấp và sử dụng hiệu quả nguồn lực. Theo đó, chính sách công nghiệp mới sẽ đặt tính cạnh tranh và bền vững của nền công nghiệp châu Âu vào vị trí trung tâm.

Thứ tư, toàn cầu hóa tạo ra sự chuyển dịch các ngành công nghiệp giữa các quốc gia và khu vực, tạo ra sự dịch chuyển của vốn, công nghệ, lao động giữa các quốc gia ở một cường độ và phạm vi cao hơn rất nhiều. Các nguồn lực được tự do dịch chuyển, nguồn vốn dư thừa ở một quốc gia có thể dễ dàng tìm kiếm cơ hội đầu tư tốt hơn nhiều tại một quốc gia khác đang thiếu vốn, và thừa lao động. Điều này dẫn đến sự phân bổ lại lao động và hoạt động sản xuất từ các nền kinh tế tiên tiến sang các nền kinh tế mới nổi, và nhờ đó rất nhiều ngành công nghiệp có thể được tổ chức sản xuất trên phạm vi toàn thế giới để tận dụng lợi thế so sánh của từng nền kinh tế, từng khu vực. Sự chuyển dịch tạo ra cơ hội cho các nước đang phát triển do nguồn nhân lực dồi dào giá rẻ, trong đó có nước ta.

[5] UNIDO (2012), "Hướng tới tăng trưởng xanh từ phát triển công nghiệp xanh tại Việt Nam".

Thứ năm, toàn cầu hóa làm cho quá trình cạnh tranh ngày càng gay gắt, không chỉ trên thị trường quốc tế mà ở ngay thị trường nội địa. Toàn cầu hóa tạo ra chuyên môn hóa cao, phân công lao động toàn cầu tỉ mỉ và chặt chẽ nên sẽ không có nhiều sự chênh lệch về chất lượng và giả cả hàng hóa giữa các quốc gia và các khu vực trên thế giới. Do vậy để sản phẩm của mình tham gia chuỗi giá trị toàn cầu phải đạt tính cạnh tranh cao. Để nâng cao năng lực cạnh tranh hàng hóa phải nâng cao năng lực công nghệ sản xuất và nâng cao quy mô sản xuất để nâng cao chất lượng và giảm chi phí sản xuất hàng hóa. Đối với các nước đang phát triển như nước ta việc tham gia hoặc nắm giữ một chuỗi giá trị sản xuất nào đó sẽ rất khó khăn do đó sẽ rất khó tận dụng được lợi thế so sánh trên phạm vi toàn cầu và do đó rất khó cạnh tranh trong thị trường rộng mở ngày nay. Do vậy chính sách công nghiệp quốc gia phải bảo đảm nâng cao khả năng hấp thụ chuyển giao công nghệ thông qua đầu tư nước ngoài và nghiên cứu tạo ra công nghệ trong nước. Để không bị bỏ rơi bên lề của cuộc cạnh tranh này, các doanh nghiệp phải tìm cách gia nhập các mạng lưới sản xuất toàn cầu, hoặc xây dựng mạng lưới sản xuất toàn cầu của chính mình dựa vào lợi thế cạnh tranh có sẵn trên thị trường nội địa sau đó dần tiến lên các nấc thang giá trị gia tăng cao hơn, từ đó gia tăng quyền lực của mình trong mạng lưới sản xuất cũng như trong chuỗi cung ứng.

Do những tác động của toàn cầu hóa nêu trên đòi hỏi chính sách công nghiệp cần được hiểu rộng hơn:

Thứ nhất, chính sách công nghiệp tác động đến khả năng cạnh tranh về chi phí, giá cả và sáng tạo của ngành công nghiệp và các lĩnh vực/ngành đơn lẻ, chẳng hạn như tiêu chuẩn hóa hoặc chính sách đổi mới sáng tạo, hoặc chính sách ngành mục tiêu ví dụ như việc thực hiện đổi mới của các ngành.

Thứ hai, cần thiết xem xét tác động cạnh tranh của tất cả các sáng kiến chính sách khác như giao thông, năng lượng, chính sách môi trường hoặc xã hội và bảo vệ người tiêu dùng, và những chính sách thương mại hay các chính sách một thị trường duy nhất. Các chính sách này là những thành phần quan trọng trong tổng thể vì các chính sách có thể ảnh hưởng quan trọng đến khả năng cạnh tranh về chi phí, giá cả và tính sáng tạo của ngành công nghiệp.

II. Phân loại chính sách công nghiệp quốc gia

Để thống nhất trong cách phân loại, hệ thống các công cụ và tổng hợp các phương pháp và tiêu đánh giá CSCN, Đề án sử dụng định nghĩa tổng hợp của OECD (2013) về CSCN quốc gia "Chính sách công nghiệp là bất kỳ chính sách can thiệp của chính phủ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và thay đổi cấu trúc của hoạt động kinh tế hướng đến ngành, công nghệ và những nhiệm vụ của chính sách được kỳ vọng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tăng phúc lợi xã hội".

Chính sự đa dạng trong cách hiểu về CSCN, nên cũng có rất nhiều chính sách công nghiệp khác nhau, tùy theo từng cách tiếp cận. Hiện nay, cũng không

có một nguyên tắc cụ thể cho cách phân loại CSCN một cách rõ ràng. Dưới đây là các cách tiếp cận được xem như là cơ sở để phân loại CSCN:

- Phân loại theo mục tiêu: Tùy theo mục tiêu của CSCN có thể phân loại thành các chính sách nhằm thúc đẩy công nghiệp hóa, thúc đẩy tăng năng suất, thúc đẩy sự phát triển một ngành cụ thể, để tạo ra hoặc duy trì việc làm, hay để giải quyết những thách thức đối với xã hội hiện nay như chống biến đổi khí hậu, cải thiện phân phối thu nhập, sự mất cân bằng giữa các khu vực? Biết được mục tiêu của chính sách công nghiệp là một phần quan trọng để đánh giá sự thành công của một chính sách sau khi được thực thi.

- Phân loại theo nhóm đối tượng: CSCN có thể phân theo nhóm đối tượng như là chính sách nhằm vào một ngành cụ thể (hoặc công nghệ, hoặc đầu vào, R&D, hoặc giai đoạn của chuỗi giá trị), hay chính sách hướng tới đối tượng doanh nghiệp hay cụm kinh tế địa phương/khu vực.

- Phân loại theo phạm vi chính sách: Các công cụ của CSCN điều chỉnh hoạt động trên thị trường sản phẩm, hay tập trung vào các yếu tố lao động, vốn, đất đai và công nghệ. Các chính sách nhằm phát triển kinh doanh hay tạo điều kiện phối hợp hoặc tạo ra các hệ thống và mạng lưới mới.

- Phân loại theo định hướng chính sách: Chính sách theo chiều ngang hay theo chức năng hoặc theo chiều dọc hay chọn lọc. Chính sách nhắm đến mục tiêu chiến lược hay nhằm phản ứng với áp lực thị trường. Chính sách can thiệp trong dài hạn hay ngắn hạn. Chính sách hỗ trợ có điều kiện hay không có điều kiện. Chính sách dựa trên lợi thế so sánh hiện tại hay khai thác lĩnh vực mới.

Bất kỳ cách tiếp cận nào trên đây, hoặc kết hợp giữa các cách có thể được sử dụng như một cơ sở để phân loại CSCN. Phân loại chính sách công nghiệp theo mục tiêu là rất quan trọng để đánh giá chính sách đó. Để đánh giá và thực hiện mục tiêu của CSCN, các công cụ chính sách được sử dụng. Các công cụ này bao gồm nhiều chính sách khác nhau tùy theo quan điểm về CSCN. Theo cách định nghĩa ở trên, các công cụ chính sách được sử dụng trong phạm vi CSCN từ hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp cho doanh nghiệp cụ thể và các ngành công nghiệp, trợ cấp, các khoản vay và tín dụng thuế - hỗ trợ kiến thức, cơ sở hạ tầng và kỹ năng. Các đặc tính của các công cụ sử dụng cho CSCN khác nhau đáng kể, dao động từ rất hẹp, chỉ bao gồm các khoản trợ cấp cho các công ty và các ngành công nghiệp, đến rất rộng, bao gồm tất cả các sáng kiến của chính phủ để cải thiện môi trường kinh doanh. Naude (2010) đưa ra một cái nhìn tổng quan về các công cụ khác nhau, phân biệt bởi các lĩnh vực rộng chẳng hạn như chỉ báo kinh tế và ưu đãi, hỗ trợ ngành công nghiệp có chọn lọc, cơ chế lựa chọn, cải thiện năng suất (Bảng 1.2).

III. Nội dung của chính sách công nghiệp quốc gia

Cùng với sự biến đổi tư duy nhận thức về chính sách công nghiệp thì nội dung của chính sách công nghiệp cũng có quá trình thay đổi phù hợp, bên cạnh

đó có nhiều trường phái và điều kiện của mỗi quốc gia là khác nhau nên nội dung của chính sách công nghiệp của các quốc gia cũng rất đa dạng.

Theo quan điểm của Reich(1982), chính sách công nghiệp bao gồm những nội dung: Các chính sách đối với những khu vực công nghiệp được ưu tiên; Chính sách phát triển nguồn nhân lực; Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng; Chính sách phát triển vùng.

Quan điểm của Pinder(1982) thì nội dung của chính sách công nghiệp gồm: Các chính sách trợ giúp phát triển công nghiệp; Các ưu đãi về tài chính cho đầu tư; Chương trình đầu tư công; Dự trữ của khu vực công; Trợ cấp tài chính cho R & D; Chống độc quyền; Lập luận ngành công nghiệp non trẻ; Các biện pháp khuyến khích ưu đãi các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ; Chính sách phát triển vùng; Các biện pháp bảo hộ mậu dịch.

Thế kỷ 21, chính sách công nghiệp rất khác biệt với các chính sách từng được biết đến trước đây[6]. Chính sách công nghiệp ngày nay phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản như: Phù hợp với hội nhập toàn cầu và tuân theo quy luật vận động cơ chế thị trường; Phát triển năng lực năng động và đổi mới sáng tạo của các doanh nghiệp để phát triển năng lực phát triển ngành và quốc gia; Xây dựng thể chế đủ mạnh để thực thi có hiệu quả các chính sách ở tất cả các nganh và khu vực; Đẩy mạnh và tiến tới hội nhập quốc tế về tri thức, kỹ năng và công nghệ; Đảm bảo sự liên kết giữa các nhà làm chính sách và các doanh nghiệp;.... Nội dung chính sách công nghiệp ngày nay bao quát rộng hơn bao gồm khuôn khổ thế chế và chính sách, nhân lực trong lĩnh vực công nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp trong nước, tiếp cận tài chính, chiến lược thu hút đầu tư (kể cả thu hút đầu tư FDI), sản phẩm cạnh tranh và thương hiệu quốc gia, liên kết và cụm công nghiệp, công nghệ và đổi mới,..... Nội dung chính sách công nghiệp quốc gia thể hiện qua việc xác định mục tiêu, tầm nhìn, định hướng, biện pháp thực hiện chính sách công nghiệp quốc gia.

1. Xác định mục tiêu, tầm nhìn

Mục tiêu, tầm nhìn của chính sách công nghiệp quốc gia vừa thể hiện ước vọng, mong muốn của cả quốc gia về sự phát triển các ngành công nghiệp cần đạt tới trong tương lai, song xác định đúng mục tiêu, tầm nhìn là việc vô cùng khó khăn vì dự đoán được tác động do tình hình phát triển công nghiệp, tình hình kinh tế- xã hội và các vấn đề khác trên thế giới và các quốc gia trong khu vực là rất khó khăn nên dễ mang tính quá tham vọng hoặc không đón bắt được những cơ hội mới cho sự phát triển công nghiệp quốc gia và rất dễ duy ý chí trong việc xác định mục tiêu, tầm nhìn.

---

[6] - Chính sách kế hoạch hóa tập trung, phát triển công nghiệp nặng dựa trên định hướng của nhà nước, bảo vệ nền công nghiệp non trẻ, can thiệp thân thiện hay thúc đẩy thị trường hay chính sách đồng thuận Washington, Ohno 2013.

Nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay đang lựa chọn mục tiêu chủ yếu của chính sách công nghiệp quốc gia là tăng năng suất và nâng cao năng lực cạnh tranh của sản xuất công nghiệp quốc gia, đây chính là cốt lõi của bất kỳ chính sách công nghiệp nào.

Từ mục tiêu chủ yếu, để xác định các mục tiêu cụ thể phải căn cứ vào điều kiện từng quốc gia, song thực tiễn phát triển công nghiệp các nước trên thế giới đều căn cứ quy luật ở hình 1.2.

Hình 1.2: Chính sách ứng với các giai đoạn phát triển kinh tế

Đối với Việt Nam chúng ta đang ở trong giai đoạn nền kinh tế dựa vào yếu tố đầu vào là chủ yếu, song đồng thời đã xuất hiện một số yếu tố của giai đoạn nền kinh tế dựa vào đầu tư và giai đoạn nền kinh tế đổi mới sáng tạo nên mục tiêu cụ thể chính sách công nghiệp chủ đạo là của giai đoạn dựa vào yếu tố đầu vào song cần thiết bổ sung mục tiêu cụ thể phù hợp của giai đoạn nền kinh tế dựa vào đầu tư và giai đoạn nền kinh tế đổi mới sáng tạo. Mục tiêu cụ thể chính sách công nghiệp quốc gia chúng ta cần phải:

- Chú trọng nâng cao trình độ công nghệ: Những bước tiến như vũ bão của khoa học và kỹ thuật đã tạo ra nền tảng và tiềm năng phát triển công nghệ chưa từng thấy. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển như nước ta (các nước đi sau trong quá trình phát triển) vì nó tạo ra cơ hội thu hẹp khoảng cách công nghệ, và nhờ đó thu hẹp khoảng cách về mức sống với các nước dẫn đầu. Ngược lại, nếu không bắt kịp được với những tiến bộ về khoa học, kỹ thuật và công nghệ thì một quốc gia đã lạc hậu sẽ tiếp tục tụt hậu.

- Chuyển đổi cơ cấu công nghiệp và mô hình tăng trưởng: Với một đất nước mà lực lượng lao động khu vực nông nghiệp nhiều (Việt Nam là hơn 46%) thì mục tiêu quan trọng hàng đầu của phát triển công nghiệp là tạo việc làm để giảm

Nguồn: Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan Press, 1990

Nguồn: VCR 2010

lực lượng lao động nông nghiệp trực tiếp, thông qua đó nâng cao năng suất lao động của khu vực nông nghiệp song cần nhanh chóng Chuyển đổi cơ cấu công nghiệp và mô hình tăng trưởng....

- Nâng cao tính cạnh tranh của nền công nghiệp đất nước.

Ngoài việc xác định tầm nhìn, mục tiêu chung và cụ thể thì quan trọng nhất là đề ra những chỉ tiêu định lượng cần đạt tới. Các chỉ tiêu định lượng chủ yếu là:

+ Quy mô và cơ cấu cần đạt của nền công nghiệp và từng ngành công nghiệp;

+ Chỉ tiêu mô hình tăng trưởng, hiệu quả đầu tư cần đạt

2. Nội dung cơ bản của chính sách công nghiệp quốc gia

Nội dung của chính sách công nghiệp quốc gia là tập hợp nhiều chính sách để phát triển các ngành công nghiệp của đất nước.

Trước đây, nội dung chủ yếu tập trung hai vấn đề là:

- Thứ nhất, lựa chọn các ngành công nghiệp trọng điểm tức là xác định được những ngành công nghiệp có lợi thế để phát triển và cần có chính sách ưu tiên khuyến khích phát triển. Lợi thế so sánh của một quốc gia có thể là lợi thế về điều kiện tự nhiên (tài nguyên, khoáng sản, khí hậu, đất đai), lợi thế về lực lượng lao động hoặc về công nghệ, vốn,... Bên cạnh đó việc lựa chọn các ngành công nghiệp trọng điểm còn phụ thuộc rất lớn vào cơ cấu nền kinh tế và thực trạng phát triển của nền công nghiệp và xu thế phát triển của khoa học kỹ thuật, tình hình kinh tế thế giới. Một số chuyên gia còn cho rằng việc lựa chọn các ngành công nghiệp trọng điểm là nội dung quan trọng nhất của chính sách công nghiệp với lập luận nếu không xác định được các ngành công nghiệp trọng điểm thì rất khó có thể đưa ra được những chính sách cụ thể và hợp lý để phát triển các ngành công nghiệp riêng lẻ cũng như phát triển công nghiệp nói chung.

- Thứ hai, xây dựng các chính sách khuyến khích, hỗ trợ các ngành công nghiệp trọng điểm để các ngành này đạt được sự phát triển như mong muốn trên cơ sở xác định được mục tiêu, đối tượng và phạm vi hỗ trợ đối với từng ngành. Mục tiêu để đưa ra các chính sách khuyến khích, hỗ trợ thường được dựa trên mục tiêu lựa chọn ngành ưu tiên với câu hỏi "tại sao lại chọn và phát triển ngành công nghiệp này mà không lựa chọn để phát triển các ngành công nghiệp khác?". Đối tượng và phạm vi hỗ trợ đối với ngành công nghiệp ưu đó được xác định là hỗ trợ về thị trường, hay về khoa học công nghệ, hay về nhân lực... tức là chính sách khuyến khích, hỗ trợ đó khó có thể hỗ trợ tất cả các vấn đề của một ngành công nghiệp mà thường chỉ được chọn một hay một vài vấn đề nào đó mà ngành công nghiệp đó thực sự cần sự hỗ trợ. Các chính sách khuyến khích, hỗ trợ chỉ có thể thực hiện thông qua các công cụ của chính sách công nghiệp. Hay nói cách khác, việc thực hiện các chính sách khuyến khích, hỗ trợ là việc sử dụng một cách hợp

lý các công cụ của chính sách công nghiệp nhằm mục tiêu phát triển được các ngành công nghiệp đã được lựa chọn.

Với những quan điểm mới về chính sách công nghiệp quốc gia là một hệ thống bao gồm nhiều chính sách, nội dung cơ bản của chính sách công nghiệp quốc gia là:

a) Đường hướng (định hướng) và lộ trình phát triển tổng thể các ngành công nghiệp của đất nước.

Cơ sở ban đầu để các xác định đường hướng và lộ trình phát triển tổng thể các ngành công nghiệp là mục tiêu, tầm nhìn về sự phát triển các ngành công nghiệp cần đạt tới.

Chính sách công nghiệp về đường hướng (định hướng) và lộ trình phát triển tổng thể các ngành công nghiệp của đất nước xác định các ngành công nghiệp cụ thể sẽ được khuyến khích, ưu tiên khác nhau trong một thời gian nhất định nhằm sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của đất nước vào việc đẩy nhanh tốc độ phát triển và tăng trưởng kinh tế

Chính sách công nghiệp quốc gia về đường hướng (định hướng) và lộ trình phát triển tổng thể các ngành công nghiệp của đất nước được thể hiện bằng văn bản luật là chiến lược và quy hoạch phát triển tổng thể công nghiệp đất nước, là chiến lược và quy hoạch phát triển ngành và liên ngành công nghiệp,...

b) Cấu trúc nền công nghiệp và mô hình tăng trưởng nền công nghiệp của đất nước.

Là những vấn đề điều chỉnh cơ cấu sản xuất và đầu tư , hiện đại hoá và cải tổ cơ cấu công nghiệp

Chính sách công nghiệp quốc gia về cấu trúc nền công nghiệp và mô hình tăng trưởng nền công nghiệp của đất nước là các chính sách tái cơ cấu tổng thể nền công nghiệp và tái cơ cấu ngành công nghiệp, là chính sách điều chỉnh mô hình tăng trưởng, chính sách phát triển bền vững, chính sách phân bố không gian công nghiệp,...

c) Tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi.

Môi trường kinh doanh là tổng thể các yếu tố kinh tế vĩ mô, điều kiện thuận lợi và hạ tầng, thủ tục hành chính,... tác động đến hoạt động của các doanh nghiệp. Trong phạm vi hẹp, môi trường kinh doanh thường được hiểu là tác nhân điều hành của chính quyền nhằm tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, nhất là các thủ tục gia nhập thị trường. Xét về dài hạn, cải thiện môi trường kinh doanh là yếu tố quan trọng tạo ra tăng trưởng bền vững của công nghiệp thông qua duy trì nguồn vốn đầu tư, năng lực sản xuất, sự phát triển các doanh nghiệp.

Chính sách tạo lập môi trường kinh doanh bao gồm biện pháp giảm thiểu, đơn giản hoá thủ tục đăng ký kinh doanh, thuế, đất đai, giấy phép xây dựng, môi trường,... với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi nhất cho các nhà đầu tư phát triển.

d) Liên kết sản xuất công nghiệp với thương mại, thị trường.

Trong điều kiện hội nhập kinh tế ngày càng sâu. Để phát triển công nghiệp ngày càng mạnh mẽ cần phải có các chính sách liên kết sản xuất công nghiệp với thương mại, thị trường. Đó là chính sách hỗ trợ thông tin và phát triển dịch vụ hỗ trợ kinh doanh, xúc tiến thương mại và xuất khẩu, là chính sách tạo điều kiện cho mở rộng thị trường, xây dựng thương hiệu, nâng cao chất lượng sản phẩm, nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp với thị trường trong nước và hướng tới xuất khẩu,...

e) Nâng cao năng lực phát triển các ngành công nghiệp.

Chính sách nâng cao năng lực phát triển các ngành công nghiệp bao gồm các chính sách nâng cao tính cạnh tranh, chính sách về vốn, chính sách phát triển nguồn nhân lực, chính sách công nghệ và đổi mới, chính sách sản phẩm cạnh tranh và thương hiệu quốc gia, chính sách liên kết và cụm công nghiệp,....

f) Khuyến khích, hỗ trợ phát triển các ngành công nghiệp.

Chính sách công nghiệp khuyến khích phát triển công nghiệp bao gồm chính sách khuyến khích thu hút đầu tư, các chính sách khuyến khích về tài chính như thuế, thuế quan, trợ cấp tín dụng, hạn chế thương mại và quy chế đầu tư, hay là việc bảo hộ đối với các ngành công nghiệp.

Nhóm các chính sách hỗ trợ phát triển các ngành công nghiệp như chính sách hỗ trợ đổi mới công nghệ, chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, chính sách bảo hộ đối với các ngành công nghiệp,....

Bảng 1.1: Thay đổi trong nội dung chính sách công nghiệp trước và sau năm 2000

	Chính sách công nghiệp trước năm 2000	**Chính sách công nghiệp mới, sau năm 2000**
Mục tiêu của CSCN	Phát triển những ngành công nghiệp lựa chọn	Nhằm phát triển kinh tế theo hướng bền vững: tăng trưởng xanh, phúc lợi xã hội và bảo vệ môi trường
Nội dung của CSCN	Tập trung phát triển một số ngành chiến lược (ví dụ công nghệ thông tin, điện tử, dệt may..)	- Thúc đẩy nâng cao cạnh tranh, chính sách CN nằm trong một chiến lược phát triển tổng thể (các chỉ tiêu phát triển nằm trong các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội – môi trường); - Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chứ không tập trung vào

		một ngành sản xuất hay dịch vụ cụ thể.
Cách tiếp cận	Theo chính sách hàng ngang (giữa các ngành) bằng sự can thiệp hay bảo hộ của Chính phủ	- Chính sách phát triển liên ngành, dựa trên năng lực cạnh tranh của từng ngành; - Chính sách hướng tới phúc lợi xã hội theo 2 cách: các nướccó thể theo đuổimột chiến lượcở mức thấp(nhấn mạnhchi phíthấp, thuế, tiêu chuẩn xã hộivàsinh thái)hay một chiến lượcphát triển nhanhdựa trên nghiên cứu, kỹ năng, sinh thái (giảm dần sự phụ thuộc vào năng lượng hóa thạch).
Các công cụ hỗ trợ	- Các khoản hỗ trợ/bao cấp của nhà nước; - Đầu tư R &D và giáo dục; - Ưu đãi thuế, các quy định về hỗ trợ/hạn chế gia nhập thị trường đối với một số ngành ưu tiên/hạn chế phát triển; - Sử dụng các công cụ hành chính để hỗ trợ một số ngành công nghiệp.	- Hỗ trợ kinh tế của chính phủ theo phương thức cạnh tranh; - Giảm dần bảo hộ của Nhà nước; - Hợp tác giữa Nhà nước và các doanh nghiệp trong hỗ trợ phát triển.

Nguồn: Tổng hợp từ tài liệu.

3. Cấu trúc của hệ thống chính sách công nghiệp quốc gia

Chính sách công nghiệp quốc gia là một hệ thống bao gồm nhiều chính sách có quan hệ và tác động tương hỗ với nhau nhằm mục tiêu, định hướng phát triển các ngành công nghiệp của nền công nghiệp đất nước. Đối tượng tác động của

chính sách công nghiệp là nhiều ngành, lĩnh vực có quan hệ trực tiếp hay gián tiếp tới sự phát triển các ngành công nghiệp.

Chính vì chính sách công nghiệp là một hệ thống bao gồm nhiều chính sách nên cấu trúc hệ thống chính sách công nghiệp được xem xét dưới nhiều góc độ tùy theo những đặc trưng, tiêu chí khác nhau đó là:

(1) Theo thời gian thực hiện: đó là các chính sách dài hạn, trung hạn và ngắn hạn.

- Chính sách dài hạn thường là những chính sách mang tính định hướng với các mục tiêu mang tính định tính và phải thực hiện trong thời gian dài (thường 10 năm trở lên). Đó là những chính sách có quan hệ và nhằm thực hiện các mục tiêu có tính vĩ mô, tạo ra quy mô, cơ cấu cho hệ thống các ngành công nghiệp của nền công nghiệp quốc gia.

- Chính sách trung hạn là những chính sách có thời hạn thực hiện để đạt mục tiêu với khoảng thời gian 5 năm đến dưới 10 năm. Các chính sách loại này cũng mang tính định tính nhưng quy mô nhỏ hơn và có thể có các mục tiêu được định lượng.

- Chính sách ngắn hạn là những biện pháp điều tiết ngắn hạn với thời gian nhỏ hơn 5 năm, đôi khi thời gian rất ngắn như điều tiết giá cả của một loại hàng hóa nào đó khi có những biến động xảy ra.

(2) Theo tính chất tác động: đó là các chính sách tác động gián tiếp và chính sách tác động trực tiếp.

- Chính sách tác động gián tiếp thường là những chính sách tác động vào vào ngành kinh tế - xã hội khác song có tác động tới sự phát triển các ngành công nghiệp là những chính sách như: Chính sách tài khóa, tiền tệ, cơ cấu; Chính sách phân phối, phân phối lại; Chính sách việc làm, tiền lương; Chính sách đất đai; Chính sách phát triển nông nghiệp; Chính sách phát triển dịch vụ; Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng;...

- Chính sách tác động trực tiếp là những chính sách tác động trực tiếp vào quy mô, cấu trúc các ngành công nghiệp và sự phát triển các ngành công nghiệp bao gồm: Các chính sách tác động trực tiếp vào các ngành công nghiệp (chọn ngành công nghiệp mục tiêu, can thiệp trực tiếp vào ngành mục tiêu, ưu đãi về đầu tư, tín dụng, vị thế thị trường, phát triển cụm ngành mục tiêu; chính sách thương mại bảo hộ ngành mục tiêu, quy định tỷ lệ nội địa hóa); Các chính sách về môi trường phát triển công nghiệp (Chính sách sở hữu và cổ phần hóa, Chính sách cạnh tranh, Chính sách phân cấp, Chính sách điều tiết, Chính sách thu hút FDI, Chính sách phát triển SMEs); Các chính sách tạo lập môi trường phát triển năng lực cho sự phát triển công nghiệp (Chính sách giáo dục, đào tạo nghề, Chính sách khoa học, công nghệ, Chính sách phát triển doanh nhân, Chính sách mua sắm của chính phủ, Chính sách hỗ trợ tái cấu trúc doanh nghiệp); Các chính sách phi công

nghiệp ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển công nghiệp (Quy hoạch vùng và địa phương, Kiểm soát giá cả, Khuyến khích xuất khẩu, Tiêu chuẩn vệ sinh, môi trường, Trợ cấp của chính quyền trung ương).

(3) Theo phạm vi tác động: đó là các chính sách vĩ mô và chính sách tác động vi mô.

- Chính sách công nghiệp có tính vĩ mô là những chính sách tác động đến nhiều ngành công nghiệp, có hiệu lực thi hành trên phạm vi cả nước, được ban hành nhằm mục đích định hướng cho hoạt động của toàn ngành công nghiệp. Hiện tại, một số chính sách công nghiệp vĩ mô trọng điểm đang được thực hiện là: Chiến lược phát triển ngành công nghiệp Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035, Chương trình khuyến công quốc gia đến năm 2020, nội dung về phát triển công nghiệp trong Chiến lược phát triển KT-XH 2011-2020, Chương trình quốc gia phát triển công nghệ cao đến năm 2020, Chương trình quốc gia về nâng cao năng suất chất lượng sản phẩm của doanh nghiệp Việt Nam đến năm 2020, Chiến lược sản xuất sạch hơn trong công nghiệp,…

- Chính sách công nghiệp có tính vi mô là những chính sách tác động lên một vùng (tỉnh/ thành), một lĩnh vực (ngành hoặc tiểu ngành), một chủ thể (doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân) hay một đối tượng (khu công nghiệp, khu chế xuất,...) trong ngành công nghiệp nhằm mục đích trực tiếp điều tiết hoạt động của các chủ thể trong phát triển công nghiệp.

(4) Theo ngành và liên ngành công nghiệp (còn gọi là chính sách ngành): đó là các chính sách cho từng ngành công nghiệp cụ thể hoặc một nhóm ngành công nghiệp. Tùy theo sự phân chia lĩnh vực của ngành công nghiệp mà chính sách phát triển công nghiệp có sự phân chia tương ứng. Theo hệ thống phân chia kiểu cũ dựa trên mức độ tập trung vốn và lao động thì công nghiệp chia làm hai nhóm lớn là công nghiệp nặng và công nghiệp nhẹ/ tiểu thủ công nghiệp. Theo sản phẩm thì có công nghiệp dệt, công nghiệp dầu khí, công nghiệp khai thác than, công nghiệp máy tính,... Hiện nay, nước ta cũng như hầu hết các quốc gia khác đang sử dụng hệ thống phân ngành chuẩn quốc tế (ISIC) dưới tên hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân Việt Nam (VSIC) 2007. Trong mỗi nhóm ngành lại có từng ngành cụ thể với mã ngành chi tiết. Việc có một hệ thống phân ngành công nghiệp thống nhất có ý nghĩa quan trọng trong việc ban hành và thực thi chính sách, đảm bảo tính đồng bộ, giúp đối tượng thực thi hiểu đúng phạm vi và các nội dung của chính sách.

(5) Theo hướng tác động vào các yếu tố thúc đẩy phát triển công nghiệp: là các chính sách được xem xét theo góc độ các yếu tố sản xuất đó là: chính sách cải thiện môi trường kinh doanh, chính sách thu hút đầu tư, chính sách hỗ trợ tiếp cận đất đai, chính sách thương mại, thị trường, chính sách khoa học, công nghệ và chính sách phát triển nguồn nhân lực.

- Chính sách cải thiện môi trường kinh doanh: Môi trường kinh doanh là tổng thể các yếu tố kinh tế vĩ mô, điều kiện thuận lợi và hạ tầng, thủ tục hành chính,... tác động đến hoạt động của các doanh nghiệp. Trong phạm vi hẹp, môi trường kinh doanh thường được hiểu là tác nhân điều hành của chính quyền nhằm tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, nhất là các thủ tục gia nhập thị trường. Xét về dài hạn, cải thiện môi trường kinh doanh là yếu tố quan trọng tạo ra tăng trưởng bền vững của công nghiệp thông qua duy trì nguồn vốn đầu tư, năng lực sản xuất, sự phát triển các doanh nghiệp. Chính sách cải thiện môi trường kinh doanh bao gồm biện pháp giảm thiểu, đơn giản hoá thủ tục đăng ký kinh doanh, thuế, đất đai, giấy phép xây dựng, môi trường,... với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi nhất cho các nhà đầu tư phát triển.

- Chính sách thu hút đầu tư: là các chính sách ưu đãi và khuyến khích đầu tư như các chính sách về thuế, khấu hao, tạo điều kiện về mặt bằng sản xuất, nhà xưởng, bảo lãnh tín dụng,..

- Chính sách hỗ trợ tiếp cận đất đai: Chính sách đất đai có vai trò quan trọng trong phát triển công nghiệp. Tuỳ theo luật pháp ở mỗi nước mà quyền sở hữu, sử dụng khác nhau, do đó các phương thức tiếp cận đất đai đối với các doanh nghiệp cũng khác nhau. Mô hình cụm doanh nghiệp, trong đó có hình thức quản lý theo kiểu khu công nghiệp được nhiều nước áp dụng và thu được nhiều thành công với lý do cơ bản là doanh nghiệp tiếp cận đất đai thuận lợi nhất cho dù chế độ quản lý đất đai ở quốc gia đó như thế nào. Trọng tâm cải cách của các nước đang phát triển nhằm cải thiện môi trường kinh doanh hiện nay chính là đơn giản hoá thủ tục tiếp cận đất đai.

- Chính sách thương mại, thị trường: là chính sách được các doanh nghiệp quan tâm với nhu cầu thiết yếu là hỗ trợ thông tin và phát triển dịch vụ hỗ trợ kinh doanh, xúc tiến thương mại và xuất khẩu. Các chính sách thương mại, thị trường phải phù hợp với quá trình hội nhập khu vực và quốc tế. Theo đó chính sách tạo điều kiện cho mở rộng thị trường, xây dựng thương hiệu, nâng cao chất lượng sản phẩm, nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp với thị trường trong nước và hướng tới xuất khẩu.

- Chính sách khoa học, công nghệ: Chính sách hỗ trợ đổi mới công nghệ rất được coi trọng với việc thu hút các ngành công nghệ cao, nghiên cứu và triển khai,... trên địa bàn nhằm hỗ trợ kỹ thuật cho doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa.

- Chính sách phát triển nguồn nhân lực: Cùng với quá trình phát triển công nghiệp, nhu cầu nhân lực tăng lên, nhất là nguồn nhân lực có chất lượng phù hợp và chất lượng cao. Chính sách phát triển nguồn nhân lự cần tăng cường năng lực dự báo, định hướng cơ cấu ngành nghề, hỗ trợ đào tạo và kết nối nhu cầu sử dụng lao động. Đào tạo nguồn nhân lực cần chú ý về kỹ năng, thái độ lao động công nghiệp.

Mỗi thành tố (từng chính sách hoặc một nhóm các chính sách theo các góc độ xem xét ở trên) trong cấu trúc hệ thống chính sách công nghiệp tác động lên các đối tượng của các ngành công nghiệp đồng thời chúng có tác động tương hỗ với nhau theo một thể thống nhất chẳng hạn có chính sách theo tuân theo chính sách trên nó.

4. Công cụ của chính sách công nghiệp quốc gia

Chính sách phát triển công nghiệp thực hiện các mục tiêu và nội dung của mình thông qua một hệ thống các công cụ. Hệ thống này bao gồm những nhóm công cụ cơ bản sau:

- Nhóm công cụ kinh tế: bao gồm các chính sách tài chính tiền tệ, chính sách thương mại, chính sách đầu tư,....

- Nhóm công cụ hành chính, tổ chức: Các công cụ hành chính là các kế hoạch, quy hoạch của Nhà nước và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, các công cụ tổ chức như mô hình tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ công chức tham gia vào quá trình hoạch định và triển khai.

- Nhóm các công cụ tuyên truyền, giáo dục: bao gồm hệ thống thông tin đại chúng, các hiệp hội, các tổ chức giáo dục,...

- Những công cụ mang tính kỹ thuật và nghiệp vụ: bao gồm công tác kiểm tra, thu thập thông tin, các tiêu chuẩn kỹ thuật,...

Trên góc độ xem xét theo mức độ tác động của các công cụ, có thể xếp nhóm các công cụ thành ba loại chủ yếu: nhóm công cụ điều chỉnh trực tiếp, nhóm công cụ khuyến khích gián tiếp và nhóm công cụ liên quan tới thông tin, cụ thể là:

- Nhóm công cụ điều chỉnh trực tiếp bao gồm việc cấp giấy phép hoặc bản quyền, phân phối hàng hoá, kiểm soát sự gia nhập ngành mới,.. Nhóm công có thể gây ra hiệu ứng phụ vì chúng có khuynh hướng tạo nên sự khác biệt tuyệt đối giữa các đối tượng chịu sự điều chỉnh và các đối tượng khác. Thậm chí, nhóm này còn có thể trở thành chướng ngại vật đối với sự phát triển các ngành công nghiệp.

- Nhóm công cụ khuyến khích gián tiếp bao gồm các khuyến khích về tài chính như thuế, thuế quan, trợ cấp tín dụng, hạn chế thương mại và quy chế đầu tư, hay là việc bảo hộ đối với các ngành công nghiệp. Việc bảo hộ là cần thiết, nhất là đối với những ngành công nghiệp non trẻ, nó sẽ làm cho những ngành công nghiệp đó có cơ hội phát triển. Song việc thực hiện bảo hộ quá mức có thể có những tác động tiêu cực làm hạn chế sự phát triển các ngành công nghiệp.

- Nhóm công cụ liên quan tới thông tin: đó là những công cụ giúp cho việc trao đổi thông tin giữa các doanh nghiệp, các ngành, hoặc tạo ra một cơ chế trao đổi thông tin. Nhóm công cụ này góp phần khắc phục tình trạng thông tin đầy đủ và nhiều chiều về thị trường và tạo điều kiện để các doanh nghiệp trong việc ra quyết định.

Như vậy, hệ thống công cụ của chính sách công nghiệp rất đa dạng, phong phú với những ưu và nhược điểm riêng. Đôi khi, việc thực hiện đồng thời nhiều công cụ có thể dẫn tới những xung đột trong bản thân chính sách công nghiệp. Bên cạnh đó, các công cụ có xu hướng đan xen với nhau trong bản thân chính sách công nghiệp cũng như giữa các chính sách với nhau. Vì vậy, việc sử dụng những công cụ nào cho phù hợp với nội dung, mục tiêu của chính sách công nghiệp là vấn đề khó khăn với các nhà hoạch định chính sách.

Bảng 1.2: Công cụ của chính sách công nghiệp trong từng lĩnh vực

Lĩnh vực	Công cụ
Ưu đãi và chỉ báo kinh tế	- Quyền sở hữu trí tuệ - Quy định giá - Chính sách tỷ giá - Chính sách tiền tệ (lãi suất) - Chính sách tài khóa ngược chu kỳ - Dỡ bỏ thuế
Đổi mới khoa học và công nghệ	- Chính sách khoa học - Dự án dẫn dắt công nghệ cao - Quỹ nghiên cứu ở các trường đại học - Thành lập các trung tâm nghiên cứu - Tín dụng thuế hoặc trợ cấp R&D
Học hỏi và nâng cao khả năng công nghệ	- Chính sách giáo dục và đào tạo - Thực hành thí điểm (nhằm xác định lĩnh vực ưu tiên nghiên cứu quốc gia) - Dỡ bỏ thuế hoặc trợ cấp đào tạo người lao động - Cơ chế nâng cao và định hình kỹ năng - Phòng thí nghiệm nghiên cứu và giáo dục quốc tế - Ưu đãi đầu tư trực tiếp nước ngoài
Hỗ trợ ngành lựa chọn	- Áp định mức hoặc thuế nhập khẩu - Hỗ trợ/Tín dụng/Trợ cấp xuất khẩu - Thiết lập khu kinh tế đặc biệt - Sử dụng doanh nghiệp nhà nước/tư nhân hóa - Tạo dịch vụ công cung cấp đầu vào (như điện năng) - Trợ cấp/tài chính trực tiếp - Cung cấp bảo hiểm công

	- Chính sách mua sắm chính phủ trực tiếp
Cơ chế lựa chọn	- Quy định vào/ra đối với doanh nghiệp - Quy tắc "tồn tại và để chết" (live and let die) - Chính sách cạnh tranh và "không niềm tin" (anti-trust) - Hỗ trợ doanh nghiệp thương mại quốc gia - Ưu tiên tiếp cận tài chính - Tài chính phát triển dài hạn
Phân phối thông tin	- Cơ chế thu thập thông tin - Đẩy mạnh các tiêu chuẩn - Sử dụng các diễn đàn tư vấn - Sử dụng các phòng thương mại - Khuyến khích hợp tác/liên kết doanh nghiệp - Quảng bá xuất khẩu các ngành công nghiệp - Giới thiệu các kinh nghiệm thành công
Nâng cao năng suất doanh nghiệp	- Cung cấp hoặc trợ cấp đào tạo quản lý - Giám sát và hỗ trợ doanh nghiệp (SME) - Thiết lập cơ sở hạ tầng, quỹ và quản lý các cụm/vườn ươm doanh nghiệp - Thúc đẩy đối tác công – tư - Định vị quảng bá và thúc đẩy doanh nghiệp - Nâng cấp hạ tầng kinh tế - Thành lập các quỹ đầu tư mạo hiểm

Nguồn: Naudé (2010a.)

5. Vai trò của chính sách công nghiệp quốc gia

Cũng như các chính sách khác, chính sách công nghiệp quốc gia là tổng thê các quan điểm, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng tá động để phát triển các nganh công nghiệp nên nó có các vai trò sau:

- Chính sách công nghiệp quốc gia kết hợp với các chính sách kinh tế khác để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội về kinh tế như tăng trưởng kinh tế, giải quyết việc làm, kiềm chế lạm phát, cải thiện cán cân thanh toán, tăng cường các mối quan hệ kinh tế quốc tế..., các quốc gia còn có những mục tiêu về xã hội như công bằng, dân chủ, chất lượng cuộc sông được đảm bảo... Cùng với các chính sách kinh tế khác, chính sách góp phần thúc đẩy công nghiệp phát triển và do đó góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế, tăng thu nhập bình quân đầu người, cải cách thiện cuộc sống của

người dân. Tuy nhiên, cũng giống như các chính sách kinh tế khác, chính sách công nghiệp quốc gia cũng có thể hạn chế việc đạt được mục tiêu kinh tế - xã hội như gây ra ô nhiễm môi trường, gây ách tắc giao thông,... Do vậy, khi đưa ra chính sách công nghiệp quốc gia cần so sánh giữa các lợi ích và những thiệt hại mà chính sách công nghiệp quốc gia đem lại.

- Chính sách công nghiệp quốc gia đưa ra định hướng cho sự phát triển các ngành công nghiệp để đạt được mục kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, một quốc gia không bao giờ có đủ nguồn lực để có thể phát triển hết tất cả các ngành công nghiệp, đồng thời tác động của mỗi ngành công nghiệp đến sự phát triển kinh tế - xã hội cũng khác nhau do đó trong mỗi giai đoạn nhất định một quốc gia đều lựa chọn một số ngành công nghiệp để tập trung phát triển (các ngành công nghiệp trọng điểm, các ngành công nghiệp ưu tiên, các ngành công nghiệp mũi nhọn,..) để làm đòn bẩy để phát triển các ngành công nghiệp khác và làm đòn bẩy để phát triển kinh tế - xã hội đất nước hoặc cho mục tiêu vô cùng cần thiết của quốc gia. Xét về góc độ kinh tế, các ngành công nghiệp được chọn để tập trung phát triển sẽ được xem xét trên cơ sở lợi thế so sánh tĩnh hoặc lợi thế so sánh động hoặc do tác động đòn bẩy (lan tỏa) đối với các ngành công nghiệp khác và các ngành kinh tế của đất nước. Ngoài góc độ kinh tế, các ngành công nghiệp được chọn để tập trung phát triển còn được xem xét trên góc độ an ninh – quốc phòng, trên góc độ xây dựng nền kinh tế tự chủ,...

- Chính sách công nghiệp quốc gia điều tiết hoạt động sản xuất kinh doanh các ngành công nghiệp từ đó điều chỉnh, chuyển dịch cơ cấu các ngành công nghiệp và cơ cấu kinh tế. Đối với các nước phát triển, chính sách công nghiệp quốc gia chủ yếu hướng vào việc hỗ trợ các ngành công nghiệp đang bị suy giảm nhằm đưa các ngành đó tiếp tục phát triển ổn định và hỗ trợ các ngành công nghiệp công nghệ cao để tạo ra lợi thế cạnh tranh so với các quốc gia khác. Đối với các nước đang phát triển, chính sách công nghiệp quốc gia hỗ trợ các ngành công nghiệp được lựa chọn tập trung phát triển và từ đó dần dần chuyển dịch cơ cấu nền công nghiệp và nền kinh tế.

- Chính sách công nghiệp tạo điều kiện và khuyến khích cho sự phát triển các ngành công nghiệp với việc tạo dựng môi trường thuận lợi cho sự phát triển các ngành công nghiệp như: đất đai, tín dụng, nguồn nhân lực xúc tiến thương mại, tiếp cận thị trường,...

IV. Xác định ngành ưu tiên trong chính sách công nghiệp quốc gia

1. Quan niệm về ngành công nghiệp trọng điểm

Hỗ trợ nhằm phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm (key industries) là công cụ chính sách phổ biến trong các quốc gia thực thi chính sách công nghiệp. Như đã phân tích ở phần 1.1.1, việc chính phủ hỗ trợ một cách chủ động, chọn lọc và có mục tiêu đối với các ngành ưu tiên được ngụ ý ngay trong khái niệm về chính sách công nghiệp (Pack và Saggi, 2005). Mục tiêu của chính sách này là

thay đổi cơ cấu sản xuất của những ngành công nghiệp được ưu tiên, thông thường là những ngành đóng vai trò trọng yếu, có tính lan tỏa và có tiềm năng tăng trưởng cao (xem thêm phần 1.2.2 về các tiêu chí xác định ngành công nghiệp trọng điểm).

Kể từ khi được sử dụng một cách rộng rãi vào thập niên 1970, các chính phủ viện dẫn nhiều lý do để biện minh cho sự cần thiết phải hỗ trợ các ngành công nghiệp trọng điểm. Thứ nhất, như đã phân tích ở mục 1.1.2, thất bại thị trường – cụ thể là đầu tư dưới mức tối ưu cho các ngành công nghiệp được chính phủ coi là quan trọng – là lý do hàng đầu. Thứ hai, đặc điểm chung của tất cả các quốc gia, đặc biệt là những quốc gia trong giai đoạn đầu công nghiệp hóa, là sự khan hiếm nguồn lực. Do đó, để sử dụng một cách hiệu quả nhất thì nguồn lực khan hiếm này cần được hướng vào các lĩnh vực quan trọng, có tính lan tỏa và tiềm năng tăng trưởng cao. Nói cách khác, có thể coi việc đầu tư có trọng tâm, trọng điểm vào các ngành công nghiệp trọng điểm như một "đường tắt" để đi đến công nghiệp hóa.

Công cụ hỗ trợ của chính sách công nghiệp đối với các ngành công nghiệp trọng điểm cũng rất đa dạng. Harrison và Rodriguez-Clare (2010) chia các chính sách hỗ trợ này thành hai dạng, gọi là chính sách công nghiệp "cứng" và chính sách công nghiệp "mềm".

Chính sách công nghiệp "cứng"	**Chính sách công nghiệp "mềm"**
• Bảo hộ (hàng rào thuế, phi thuế) • Trợ cấp (trực tiếp và gián tiếp) • Đầu tư (trực tiếp và gián tiếp) • Miễn, giảm, giãn thuế • Yêu cầu về tỷ lệ nội địa hóa	• Đặc khu kinh tế (khu công nghiệp) cung ứng cơ sở hạ tầng chi phí thấp • Cơ sở hạ tầng giao thông để hỗ trợ hoạt động thương mại, đặc biệt là xuất nhập khẩu • Tín dụng thương mại đặc biệt (cho nhà xuất khẩu) • Thúc đẩy sự phát triển cụm ngành công nghiệp để đẩy mạnh xuất khẩu

Nguồn: Harrison và Rodriguez-Clare (2010)

Cũng cần lưu ý thêm là chính sách công nghiệp trọng điểm là con đẻ của chính sách công nghiệp "cứng", và do vậy tương thích với chính sách này hơn là chính sách công nghiệp "mềm", vốn coi nhẹ hơn tính mục tiêu và biệt đãi đối với một ngành công nghiệp cụ thể nào đó.

2. Tiêu chí lựa chọn ngành công nghiệp trọng điểm

Để có thể hỗ trợ các ngành công nghiệp trọng điểm thì trước tiên cần phải xác định được danh sách các ngành này. Thế nhưng mặc dù chính sách công nghiệp trọng điểm (hay công nghiệp mục tiêu) được áp dụng phổ biến, các các tiêu chí để lựa chọn các ngành công nghiệp mục tiêu thường không được các nhà

làm chính sách phát biểu một cách tường mình, đồng thời là chủ để tranh cãi không có hồi kết giữa các nhà kinh tế. Nhà kinh tế học Krugman (1983) khi nhìn lại hơn một thập kỷ áp dụng chính sách công nghiệp mục tiêu trên thế giới đã có nhận xét như sau:

"Sự ủng hộ rộng rãi đối với chính sách công nghiệp mục tiêu… xuất phát một phần từ thực tế là các chi tiết [của chính sách này] chưa được xácđịnh cụ thể. Vậy những ngành nào nên được ưu tiên? Nói một cách thẳng ruột ngựa, đây là điểm rất chênh vênh của hầu hết những người ủng hộ chính sách công nghiệp mục tiêu.Trong khi kêu gọi hình thành một chiến lược công nghiệp thống nhất, được hậu thuẫn bởi các thể chế mới của chính phủ, thì những người ủng hộ lại không xác định được nội dung của chiến lược đó, mà chỉ ngầm định rằng các chi tiết cụ thể này sẽ được điền vào sau. Tuy nhiên, hiện có nhiều ý kiến đa dạng về ngành công nghiệp nào nên được ưu tiên, trong khi có rất ít sự đồng thuận về các tiêu chí sẽ được sử dụng để phân định đúng sai giữa chúng."

Mặc dù không thể tìm được một luận chứng đầy đủ, tường minh, và có hệ thống về các tiêu chí lựa chọn ngành công nghiệp mục tiêu, ở đây đó, trong các phát ngôn chính trị hay văn bản chính sách chúng ta vẫn có thể dò tìm được một vài manh mối về những tiêu chí này. Phần còn lại của mục này sẽ lần theo các manh mối ấy, trước hết để nhận dạng các tiêu chí thường được sử dụng, và sau đó sẽ phân tích xem các tiêu chí ấy có xác đáng hay không.

Ưu tiên các ngành tạo ra giá trị gia tăng cao

Một lập luận phổ biến và nghe rất có lý là để có thể nâng cao thu nhập quốc dân cũng như thu nhập bình quân đầu người thì nền kinh tế nói chung và nền công nghiệp nói riêng phải tập trung vào các ngành tạo ra giá trị gia tăng cao. Hệ quả là chính sách tái cơ cấu công nghiệp cần chuyển đổi theo hướng giảm dần các ngành có giá trị gia tăng thấp sang các ngành có giá trị gia tăng cao, đồng thời ưu tiên phát triển các ngành này.

Mặc dù nghe thì rất hợp lý, song nếu suy xét kỹ thì lập luận này không phải là không có vấn đề. Thứ nhất, đo lường giá trị gia tăng như thế nào, và thế nào là ngành có giá trị gia tăng cao?

Về phương diện đo lường, có hai cách đo lường phổ biến. Một là đo lường giá trị gia tăng (VA = value added) một cách tương đối so với giá trị sản xuất (GO = gross output), và hai là đo lường giá trị gia tăng trung bình tạo ra bởi một đơn vị lao động.

mặc dù tiêu chí "giá trị gia tăng cao" nghe có vẻ như một tiêu chí hấp dẫn, song khi áp dụng trên thực tế để lựa chọn các ngành công nghiệp trọng điểm sẽ không hiển nhiên cho ra những gợi ý hợp lý và nhất quán. Bên cạnh đó, việc thiếu số liệu chi tiết về giá trị gia tăng (VA) đối với các phân ngành công nghiệp càng làm cho việc sử dụng chỉ tiêu này để lựa chọn ngành công nghiệp mục tiêu trở nên khó khăn.

Thế nhưng khó khăn trong việc sử dụng tiêu chí "giá trị gia tăng cao" không dừng lại ở đây. Vấn đề thứ hai của tiêu chí này nằm ở tính khả thi trong việctriển khai trên thực tế. Không phải ngẫu nhiên có sự chênh lệch rất lớn về giá trị gia tăng giữa các ngành công nghiệp. Hiển nhiên là các các ngành có giá trị gia tăng bình quân trên một lao động cao hơn (tức là có năng suất cao hơn) sẽ có mức lương cao hơn, nhưng tại sao lao động lại không tự chuyển sang các ngành này mà vẫn bị kẹt ở các ngành có giá trị gia tăng thấp và do vậy lương thấp? Câu trả lời nằm ở tính chất thâm dụng vốn và ở trình độ lao động. Thông thường các ngành thâm dụng vốn sẽ có VA bình quân cao hơn so với các ngành thâm dụng lao động[7]. Điều này có nghĩa là để phát triển được các ngành có VA bình quân càng cao thì thông thường sẽ phải đầu tư một lượng vốn càng lớn, mà điều này thường ít khả thi đối với các nước nghèo, đang trong giai đoạn đầu công nghiệp hóa.

Rào cản về kỹ năng và kỷ luật lao động cũng tạo ra một khó khăn nữa cho việc áp dụng tiêu chí "VA bình quân cao". Thông thường thì nhưng ngành có VA bình quân càng lớn thì cũng đòi hỏi trình độ lao động càng cao. Số liệu của Bảng 2 cho thấy mức độ chênh lệnh rất lớn về yêu cầu kỹ năng lao động giữa các ngành kinh tế cũng như giữa các phân ngành trong từng nhóm ngành cụ thể. Chẳng hạn như có sự chênh lệch to lớn về trình độ lao động giữa ngành nông nghiệp và công nghiệp. Điều này ngụ ý rằng ngay cả khi chính phủ muốn chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng giảm dần tỷ trọng nông nghiệp và tăng dần tỷ trọng công nghiệp thì kiến thức và kỹ năng rất hạn chế của lao động nông nghiệp luôn luôn là một rào cản to lớn không dễ vượt qua.

Sự chênh lệch về chất lượng lao động thậm chí còn tồn tại giữa các phân ngành công nghiệp khác nhau. Chẳng hạn trong nội bộ ngành công nghiệp, có vẻ như lao động chế tạo - chế biến và xây dựng có cùng mức độ đào tạo, và do vậy ít nhất là về mặt lý thuyết có thể chuyển đổi cho nhau. Song nếu giả sử chính phủ chọn một số phân ngành trong ngành công nghiệp khai khoáng làm ngành ưu tiên thì việc chuyển những lao động hiện đang làm việc trong ngành chế tạo - chế biến hay xây dựng sang sẽ không hề dễ dàng do mức độ yêu cầu về chất lượng lao động cao hơn hẳn.

Nói tóm lại, việc sử dụng tiêu chí "tạo ra giá trị gia tăng cao" để chọn ngành công nghiệp trọng điểm tuy có vẻ hợp lý song có hai khó khăn quan trọng. Thứ nhất là khó khăn trong đo lường: làm thế nào để biết một ngành tạo ra giá trị gia tăng cao. Thứ hai là khăn trong triển khai: ngay cả khi biết được đâu là ngành công nghiệp trọng điểm thì việc gia tăng đầu tư và chuyển đổi lao động sang các

[7] Paul Krugman (1983) dẫn chứng là ở Mỹ, mức độ thâm dụng vốn của ngành hóa chất cao khoảng gấp 3 lần so với ngành dệt may, tức là tương đương với mức độ chênh lệch về VA bình quân giữa hai ngành này.

ngành này vấp phải hai ràng buộc quan trọng của bất kỳ một nước nào đang trong quá trình công nghiệp hóa, đó là thiếu vốn và thiếu lao động chất lượng cao.

Ưu tiên các ngành tạo ra năng lực cạnh tranh trong tương lai

Nhiều người ủng hộ chính sách công nghiệp mục tiêu cho rằng chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển các ngành công nghiệp tuy chưa có tính cạnh tranh trong hiện tại nhưng có tiềm năng trở nên cạnh tranh trong tương lai, nghĩa là có thể cạnh tranh một cách sòng phẳng trên thị trường thế giới.

Có lẽ không một nhà kinh tế nào có thể tranh cãi về ý nghĩa của việc một nước đang công nghiệp hóa mại lại xây dựng thành công một ngành công nghiệp có tính cạnh tranh trên thị trường thế giới. Tuy nhiên, ngay cả đối với tiêu chí tưởng chừng như hợp lý một cách hiển nhiên này thì vẫn tồn tại một số vấn đề quan trọng.

Vấn đề đầu tiên là làm thế nào để một nước đi sau, ít kinh nghiệm có thể dự đoán một cách chính xác ngành công nghiệp nào của mình sẽ trở nên có tính cạnh tranh trong tương lai. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cũng như của bản thân Việt Nam cho thấy "đi tắt, đón đầu" tuy là một khẩu hiệu hay nhưng thường thất bại trong thực tế.

Vấn đề thứ hai là tính cạnh tranh trong tương lai sẽ có được với mức giá nào. Nếu nhìn từ góc độ kinh tế học thuần túy, một khoản đầu tư cho ngành công nghiệp trọng điểm, bất kể của nhà nước hay tư nhân, chỉ có hiệu quả tài chính nếu như tổng lợi ích thu được trong tương lai bù đắp được tổng chi phí. Nếu áp dụng khái niệm hiệu quả này thì việc "có tính cạnh tranh trong tương lai" không nhất thiết đảm bảo đầu tư ban đầu là hiệu quả.

Để thấy được điều này, hãy thử tưởng tượng một trường hợp như sau: Nhà nước chọn ngành công nghiệp A để ưu tiên phát triển, do đó dành cho A một khoản đầu tư ban đầu khá lớn. Sau một thời gian, ngành A vươn lên, có sản phẩm với chất lượng và giá thành tương đương với các nhà sản xuất hàng đầu thế giới. Như vậy, theo định nghĩa, ngành A đã trở thành một ngành có tính cạnh tranh quốc tế. Tuy nhiên, nếu chỉ đạt mức "tương đương" với thế giới thì khoản đầu tư ban đầu vẫn chưa thể được gọi là hiệu quả từ góc độ kinh tế vì lợi ích thu được chưa đủ bù đắp khoản đầu tư ban đầu này. Trong một thế giới tự do hóa thương mại như ngày nay, dồn nguồn lực khan hiếm để đầu tư cho một ngành chỉ để "tương đương" với các nhà sản xuất khác thì không đầu tư mà nhập khẩu sẽ hiệu quả hơn. Để có một cái nhìn trực quan và gần gũi hơn, chúng ta chỉ cần thay A bằng "đóng tàu", "gang thép", "nhà máy đường", hay "xi-măng lò đứng" – khi ấy chúng ta sẽ hiểu tại sao việc tiêu chí "có tính cạnh tranh trong tương lai" chưa chắc đảm bảo đầu tư của nhà nước có hiệu quả.

Ưu tiên các ngành có tính chất kết nối cao

Một tiêu chí phổ biến nữa để xác định các ngành công nghiệp trọng điểm là các ngành này phải có tính "liên kết" (linkage) cao, trong đó "liên kết" có nghĩa là đầu ra (outputs) của các ngành này được sử dụng làm đầu vào (inputs) của một số ngành công nghiệp khác. Đây là luận điểm chính được sử dụng để biện minh cho tầm quan trọng của ngành công nghiệp thép ở Nhật Bản và Hàn Quốc. Cụ thể là ở hai nước này, thép được chọn làm ngành công nghiệp mục tiêu không chỉ vì tầm quan trọng của bản thân nó mà còn vì tác động của ngành này đối với một số ngành công nghiệp khác. Cụ thể hơn nữa, thép được chọn là bởi vì nó được coi là một ngành công nghiệp "cơ bản" – theo nghĩa thép là một nguyên liệu công nghiệp có tính nền tảng – do đó nếu một nền kinh tế có thể sản xuất thép với giá rẻ thì đồng thời sẽ tạo được lợi thế về giá trong các ngành công nghiệp quan trọng khác như đóng tàu, ô tô, sản xuất đường ray, đầu máy xe lửa, thiết bị điện công nghiệp nặng v.v.

Mặc dù những lập luận ủng hộ việc ưu tiên các ngành có tính liên kết cao nghe rất có lý, song cũng như hai tiêu chí trước, tiêu chí này cũng có một số vấn đề của nó.

Thứ nhất là vấn đề chi phí. Bản thân việc thép là đầu vào quan trọng của nhiều ngành công nghiệp khác không thể biện minh cho việc sản xuất thép bằng mọi giá. Như đã thảo luận ở phần bàn về tiêu chí "có tính cạnh tranh trong tương lai", nếu việc sản xuất thép nội địa không có tính cạnh tranh thì đầu tư để xây dựng ngành thép sẽ không hiệu quả, nhất là khi thép có thể được nhập một cách dễ dàng và với giá rẻ hơn.

Thứ hai, ngay cả khi thép là đầu vào quan trọng của nhiều ngành công nghiệp khác, nhưng nếu những ngành công nghiệp này hoặc là không có tính cạnh tranh, hoặc là không nằm trong danh mục ưu tiên thì chính phủ cũng không nhất thiết phải hỗ trợ để phát triển ngành thép. Chẳng hạn thép là nguyên liệu đầu vào không thể thiếu để sản xuất đường ray tàu hỏa. Thế nhưng vì đường ray tàu hỏa không phải là ngành công nghiệp trọng điểm nên ngay cả khi có tính "liên kết" rất chặt chẽ thì thép cũng không nên được ưu tiên ngay từ đầu. Một ví dụ khác là ngành sản xuất ô-tô, chắc chắn cần thép như một nguyên liệu đầu vào thiết yếu. Song nếu ô-tô không phải là một ngành có tính cạnh tranh thì việc hỗ trợ phát triển ngành thép để làm đầu vào cho ngành này không đảm bảo sẽ đem lại lợi ích lớn hơn chi phí. Trái lại, vì những lý do chính trị, có khi vì đã chót sản xuất thép rồi nên buộc phải duy trì ngành sản xuất ô-tô cho dù nó không có tính cạnh tranh.

Tóm lại, sự ủng hộ chính sách công nghiệp phụ thuộc rất nhiều vào các tiêu chí lựa chọn ngành công nghiệp trọng điểm. Vấn đề nằm ở chỗ liệu chúng ta có thể đưa ra các tiêu chí đúng đắn giúp lựa chọn một cách chính xác các ngành công nghiệp trọng điểm hay không? Nếu câu trả lời là "có" thì chúng ta có thể thiết lập một một khung khổ thể chế nhằm triển khai các tiêu chí này một cách trung thành chứ không trở thành công cụ ban phát lợi lộc kinh tế cho các nhóm đặc quyền đặc

lợi hay không (xem Robinson 2009)? Từ những phân tích ở trên, có thể thấy rằng việc đưa ra những tiêu chí tốt (chứ chưa phải hoàn hảo) đã gần như là bất khả thi. Thậm chí, như Krugman (1983) đã chỉ ra, một số tiêu chí được đề xuất bởi những người ủng hộ chính sách công nghiệp kém cỏi còn phản tác dụng.

3. Tiêu chí đánh giá kết quả phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm

Đánh giá kết quả phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm là một công việc hết sức phức tạp và khó khăn. Khó khăn đầu tiên là thiếu có một điểm tham chiếu (benchmark) tốt để so sánh kết quả giữa việc thực hiện và không thực hiện chính sách công nghiệp trọng điểm. Để thấy rõ điều này, hãy xem xét lập luận của một số nhà kinh tế cho rằng rằng chính sách ưu tiên phát triển công nghiệp nặng và hóa chất (Heavy-Chemical Industry Drive) của Hàn Quốc vào thập nhiên 1960 đóng vai trò hết sức quan trọng cho sự thành công trong chính sách công nghiệp của nước này. Tuy nhiên, vì chúng ta không bao giờ biết được kết quả công nghiệp của Hàn Quốc sẽ ra sao nếu họ không thực hiện chính sách ưu tiên công nghiệp nặng và hóa chất mà thay vào đó để thị trường tự quyết định có phân bổ nguồn lực cho các ngành công nghiệp này hay không. Có thể nền công nghiệp của Hàn Quốc sẽ đem lại những kết quả tốt hơn nếu không có chính sách ưu tiên này, đồng thời cũng hoàn toàn có thể là nếu không có chính sách ưu tiên này thì nền công nghiệp của Hàn Quốc sẽ trở nên kém cỏi hơn. Chính vì khó khăn cơ bản do thiếu điểm tham chiếu, chúng ta thường không thể đo lường được một cách trực tiếp tác động thực sự của chính sách công nghiệp trọng điểm, trái lại chỉ có thể hy vọng có được manh mối gián tiếp liên quan đến kết quả của chính sách công nghiệp trọng điểm.

Khó khăn thứ hai làm cho việc đánh giá chính sách công nghiệp trọng điểm gặp khó khăn là vì thường một quốc gia, bên cạnh việc thực hiện chính sách công nghiệp trọng điểm thì cũng thực hiện nhiều chính sách khác. Về mặt lý thuyết cũng như trên thực tiễn, những chính sách này có thể hỗ trợ hay kìm hãm kết quả của chính sách công nghiệp trọng điểm. Nhưng dù hỗ trợ hay kìm hãm thì việc thi hành những chính sách song hành này cũng tạo ra một khó khăn cơ bản, đó là làm thế nào để tách bạch tác động của chính sách công nghiệp mục tiêu khỏi tác động của các chính sách có liên quan khác.

Chính sách công nghiệp trọng điểm thường nhằm vào vô số mục tiêu, trong số đó có nhiều mục tiêu phi kinh tế. Tuy nhiên, bài viết này chỉ hướng trọng tâm vào các chính sách được thực thi vì lý do kinh tế. Đồng thời, bài viết này không chủ trương chính sách công nghiệp cần có nhiều mục tiêu vì một mặt, một mũi tên nhắm nhiều đích thường chẳng trúng đích nào; mặt khác, việc có quá nhiều mục tiêu làm cho hoạt động đánh giá kết quả trở hết sức khó khăn.

Mục tiêu bao trùm của chính sách công nghiệp mục tiêu là tăng năng suất của các ngành này, qua đó đóng góp vào mục tiêu tăng năng suất công nghiệp nói

chung công nghiệp. Trong một nền kinh tế đang phát triển (giai đoạn 1), ban đầu tăng trưởng kinh tế chủ yếu nhờ vào gia tăng các nhân tố sản xuất đầu vào (vốn và lao động). Trong nền kinh tế này, năng lực cạnh tranh phụ thuộc gần như hoàn toàn vào vốn và lao động giá rẻ. Tuy nhiên, không sớm thì muộn, việc gia tăng các nhân tố đầu vào sẽ chạm ngưỡng giới hạn, đồng thời chi phí vốn và lao động sẽ tăng theo đà phát triển kinh tế. Kết quả là nền tảng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế bị xói mòn.

Muốn tiếp tục tăng trưởng, nền kinh tế này phải chuyển hóa nền tảng năng lực cạnh tranh từ vốn và lao động rẻ sang cải thiện năng suất. Đây chính là cốt lõi của quá trình công nghiệp hóa (giai đoạn 2). Nói cách khác, năng suất vừa là nền tảng, thước đo, và mục đích của công nghiệp hóa.

Ở các nước hậu công nghiệp hóa (giai đoạn 3), năng suất vẫn giữ vị trí trung tâm, song nó mang một hình thức mới, đó là giá trị độc đáo – vốn chỉ có được nhờ tinh thần đổi mới và sáng tạo không ngừng.

• Nâng cấp công nghệ: Những bước tiến như vũ bão của khoa học và kỹ thuật đã tạo ra nền tảng và tiềm năng phát triển công nghệ chưa từng thấy. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển – tức là các nước đi sau trong quá trình phát triển – vì nó tạo ra cơ hội thu hẹp khoảng cách công nghệ, và nhờ đó thu hẹp khoảng cách về mức sống với các nước dẫn đầu. Ngược lại, nếu không bắt kịp được với những tiến bộ về khoa học, kỹ thuật và công nghệ thì một quốc gia đã lạc hậu sẽ tiếp tục tụt hậu.

• Chuyển dịch cơ cấu: Chuyển dịch cơ cấu thường được hiểu là chuyển dịch cơ cấu GDP. Điều này tuy không sai nhưng không phản ảnh được bản chất của chuyển dịch cơ cấu, đó là chuyển dịch lao động từ khu vực năng suất thấp (thường là nông nghiệp) sang các khu vực có năng suất cao hơn (công nghiệp, thương mại và dịch vụ), nhờ đó nâng cao năng suất của toàn bộ nền kinh tế.

• Cạnh tranh quốc tế: Một nền công nghiệp mạnh phải là một nền công nghiệp có tính cạnh tranh, mà tính cạnh tranh này thường được thể hiện rõ nét nhất qua hoạt động xuất khẩu. Kim ngạch và cơ cấu giỏ hàng xuất khẩu của một quốc gia cho thấy rất rõ trình độ phát triển của quốc gia ấy. Một quốc gia có kim ngạch xuất khẩu so với GDP cao rõ ràng đáng khen ngợi, song nếu trong giỏ hàng xuất khẩu chủ yếu là các sản phẩm công nghiệp khai thác, nguyên liệu thô và sơ chế thì quốc gia đó hiển nhiên vẫn nằm trong nhóm nước kém phát triển.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng tuy tiêu chí "có khả năng xuất khẩu" rất quan trọng, song nó không hoàn toàn là một tiêu chí chính xác, phản ảnh năng lực cạnh tranh của một ngành công nghiệp. Lý do là vì nếu một quốc gia xuất khẩu được một sản phẩm nào đó đơn giản chỉ vì ngành công nghiệp đó được trợ cấp mạnh mẽ, thì kết quả xuất khẩu đó sẽ thiếu tính bền vững bởi vì nếu, do một nguyên nhân nào đó, ngành công nghiệp đó không được trợ cấp nữa hay có những biến động đột biến trong thị trường thế giới thì ngành công nghiệp ấy rất khó duy trì

kết quả xuất khẩu. Một ví dụ điển hình là ngành đóng tàu của Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2005 tới nay.

Suy đến cùng, hai tiêu chí quan trọng, nếu nói là quan trọng nhất để đánh giá năng lực cạnh tranh quốc tế là năng suất và giá thành. Cụ thể là nếu như sau một thời gian được ưu tiên, năng suất và giá thành của ngành công nghiệp trọng điểm ngày càng trở nên tiệm cận (hay rút ngắn được khoảng cách) với những nền công nghiệp cạnh tranh nhất thế giới, thì ngành đó mới nên được tiếp tục ưu tiên.

Ba mục tiêu của chính sách công nghiệp trọng điểm kể trên có mối quan hệ logic. Mục tiêu thứ nhất – nâng cấp công nghệ – đặt trọng tâm vào việc nâng cao năng suất trong các ngành hiện hữu , còn gọi là cải thiện năng suất nội ngành, thông qua việc thay thế công nghệ cũ bằng công nghệ mới. Mục tiêu thứ hai – chuyển dịch cơ cấu – chú trọng tới việc di chuyển lao động từ khu vực có năng suất thấp sang khu vực có năng suất cao, do vậy còn gọi là cải thiện năng suất ngoại ngành. Mục tiêu thứ ba – cạnh tranh quốc tế – hướng tới việc duy trì động lực, làm nền tảng cho nỗ lực duy trì và phát triển lợi thế cạnh tranh động của nền kinh tế. Trong nền kinh tế toàn cầu hóa ngày nay, không duy trì được tính cạnh tranh đồng nghĩa với tụt hậu.

V. Quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện và đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia

1. Quá trình xây dựng chính sách công nghiệp quốc gia

1.1. Cơ sở để hoạch định, xây dựng chính sách công nghiệp

(1) Căn cứ chính trị: Chính sách của bất kỳ quốc gia nào đều phải dựa trên thể chế chính trị và phục vụ mục đích chính trị của quốc gia đó, quá trình xây dựng chính sách công nghiệp quốc gia phải đảm bảo tính chính trị. Ở nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam là người định hướng chính sách, do đó việc hoạch định chính sách kinh tế nói chung và chính sách công nghiệp nói riêng cần tuân thủ và nhằm thực hiện đường lối chính trị của Đảng. Đường lối của Đảng giúp định hướng nội dung chính sách công nghiệp, đặc biệt là định hướng cho quá trình xác định mục tiêu chiến lược của chính sách và những quan điểm, nguyên tắc thực hiện mục tiêu. Đó là:

- Mục tiêu tối cáo của chính sách phát triển công nghiệp quốc gia cũng gắn với mục tiêu phát triển đất nước mà Đảng đề ra: Dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

- Xây dựng nền kinh tế thị trường có sự định hướng của nhà nước theo định hướng XHCN.

- Phương thức chủ yếu để thực hiện mục tiêu là công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Tạo ra nhiều động lực phát triển khác nhau, trong đó chủ yếu là phát huy nội lực, đồng thời tranh thủ và vận dụng tối đa ngoại lực, đa dạng hóa và đa phương hóa các mối quan hệ với nước ngoài.

- Bảo đảm hài hòa giữa phát triển kinh tế với công bằng và tiến bộ xã hội, bảo đảm tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững, bảo đảm an ninh quốc phòng, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

- Lấy giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ là quốc sách hàng đầu.

Từ đường lối và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước là người xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách. Chính sách công nghiệp với tư cách là công cụ quản lý của Nhà nước, phải hướng vào thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế đất nước mà những mục tiêu này luôn thể hiện đường lối và bản chất của Đảng cầm quyền. Như vậy, chủ thể đề ra các chính sách kinh tế là Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng.

(2) Căn cứ pháp lý: Trong mỗi quốc gia đều tồn tại những chuẩn mực chung, bắt buộc mọi người phải tuân thủ, được cơ quan có quyền lực tối cao của Nhà nước thông qua và ban hành dưới hình thức văn bản pháp luật. Hệ thống pháp luật tạo nên những khuôn khổ pháp lý, quy định và điều chỉnh tất cả các quan hệ kinh tế - xã hội.

Có thể nói, chính sách công nghiệp quốc gia gắn bó chặt chẽ với hệ thống luật pháp, giữa chúng có mối liên hệ biện chứng với nhau, bổ sung cho nhau. Rõ ràng, không thể đưa ra một chính sách trái với hệ thống pháp luật hiện hành. Mặt khác, các chính sách phải được thể chế hóa thành các quy phạm pháp luật, vừa khuyến khích, vừa cưỡng chế đối với việc thi hành chính sách đó.

Một chính sách kinh tế mới ban hành đồng thời tạo ra một lĩnh vực điều tiết mới của hệ thống pháp luật. Bản thân các thể chế pháp luật không gây ra hành động. Chúng tác động đến các chính sách bằng cách định hình sự thể hiện của vấn đề và các giải pháp cụ thể, bằng cách cưỡng ép sự lựa chọn các giải pháp, cũng như các phương pháp và phạm vi để thực hiện các giải pháp đó. Các quy phạm pháp luật cung cấp cho các nhà hoạch định, các nhà tổ chức thực thi và các nhà phân tích chính sách những quy tắc hành động, những tiêu chuẩn xây dựng chính sách, những ràng buộc và khuôn khổ đối với chính sách (những điều được phép và những điều không được phép).

(3) Căn cứ kinh tế: Quá trình xây dựng, hoạch định chính sách công nghiệp phải dựa trên các điều kiện kinh tế cụ thể. Ở tầm vĩ mô, các điều kiện kinh tế là: các nguồn lực, tiềm năng, trình độ phát triển của nền kinh tế, mức độ tăng trưởng kinh tế, thực trạng và nhu cầu phát triển công nghiệp mà chính sách tác động đến. Rõ ràng là việc xác định các mục tiêu và giải pháp của chính sách công nghiệp không thể vượt quá xa những điều kiện kinh tế hiện có của đất nước.

Để các chính sách công nghiệp có tính khả thi, bên cạnh nguồn ngân sách nhà nước, cần thu hút, khuyến khích các nguồn vốn và nguồn lực khác từ mọi thành phần kinh tế trong và ngoài nước, sử dụng chúng một các tiết kiệm và hiệu quả. Nhìn chung, do điều kiện nguồn lực của đất nước còn hạn chế, nên mục tiêu của chính sách công nghiệp không thể ngay lập tức đề ra quá cao như mong muốn hoặc vượt khả năng kinh tế cho phép, nhưng đồng thời các nhà hoạch định chính sách vẫn phải cố gắng xác định mục tiêu cao nhất có thể, trên cơ sở đảm bảo bằng các nguồn lực cụ thể.

Chính sách công nghiệp cần được xây dựng, hoạch định và thực thi trong bối cảnh một nền kinh tế thị trường toàn cầu hóa. Để tận dụng cơ hội và vượt qua các thách thức, đòi hỏi các nhà hoạch định phải điều chỉnh các chính sách công nghiệp phải phù hợp với môi trường quốc tế đó, đặc biệt là các chính sách rất nhạy cảm với thị trường bên ngoài như tài chính, tiền tệ, thương mại quốc tế, các chính sách thuế, thu hút và khuyến khích đầu tư.

(4) Căn cứ xã hội: Các điều kiện xã hội cũng ảnh hưởng tới quá trình hoạch định chính sách công nghiệp; đó là cơ cấu và mức sống của dân cư, tình trạng công ăn việc làm, công bằng xã hội, trình độ dân trí, chất lượng giáo dục và y tế, tình hình an ninh trật tự, văn hóa dân tộc…

(5) Căn cứ về khoa học công nghệ và môi trường: Trong bối cảnh khoa học công nghệ phát triển nhanh chóng và môi trường ngày càng ô nhiễm, việc hoạch định chính sách công nghiệp phải tiếp thu và tận dụng được những thành tựu của khoa học, công nghệ và chú ý đến vấn đề môi trường, nhằm hướng tới hiệu quả kinh tế - xã hội và phát triển bền vững. Điều đó đòi hỏi công tác hoạch định chính sách phải xây dựng được hệ thống thông tin dự báo về khoa học công nghệ và môi trường.

Ngày nay các thành tựu khoa học, công nghệ đang tác động đến mọi mặt của đời sống con người, đẩy nhanh sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Khoa học công nghệ ở đây bao gồm cả khoa học tự nhiên và khoa học xã hội. Những yếu tố khoa học công nghệ ngày càng tác động to lớn đến sự thành công của một chính sách kinh tế. Chẳng hạn, sự phát triển của công nghệ thông tin giúp Việt Nam tiếp thu kịp thời những kiến thức và kỹ năng về kinh tế, quản trị kinh doanh, khoa học công nghệ và văn hóa của thế giới, phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Trong quá trình chuyển giao công nghệ cần chú trọng các biện pháp giám sát, đánh giá khi nhập khẩu công nghệ, tránh tình trạng nhập khẩu những công nghệ lạc hậu mà giá thành lại cao và gây ô nhiễm môi trường. Đồng thời nhà nước nên có các chính sách nhằm hình thành và phát triển thị trường khoa học công nghệ, các chính sách khuyến khích hỗ trợ đối với các hoạt động nghiên cứu phát triển của các tổ chức và doanh nghiệp, các chính sách ưu tiên đối với việc nhập

khẩu công nghệ cao trong các ngành công nghiệp, nhất là công nghệ từ các hãng danh tiếng.

Ngày nay khi mà vấn đề hủy hoại môi trường đang trở thành hiểm họa trên toàn cầu thì việc hoạch định chính sách kinh tế không thể không chú ý đến các chỉ báo môi trường về phát triển bao gồm việc bảo vệ rừng và trồng rừng, bảo vệ bầu không khí và nguồn nước, chống ô nhiễm môi trường trong phát triển công nghiệp, nông nghiệp, xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng đô thị và nông thôn, sử dụng hợp lý các tài nguyên thiên nhiên vì lợi ích lâu dài cho cả hôm nay và mai sau.

1.2. Quá trình xây dựng, hoạch định chính sách công nghiệp quốc gia

(1) Phân tích vấn đề của chính sách công nghiệp quốc gia: Phân tích vấn đề là quá trình đầu tiên và rất quan trọng của quá trình xây dựng, hoạch định chính sách. Mục đích của phân tích vấn đề nhằm giúp các cơ quan quản lý nhà nước, các nhà hoạch định chính sách hiểu rõ vấn đề mà nền công nghiệp quốc gia đang gặp phải trong một bối cảnh cụ thể.

+ Có thực sự có vấn đề hay không? Trước hết cần phải dựa vào các triệu chứng, các hiện tượng mà người ta nhận biết là có vấn đề và cần được chứng minh bằng số liệu cụ thể.

+ Có đúng là cần có chính sách để giải quyết vấn đề hay không? Để trả lời câu hỏi này cần xem xét hậu quả của vấn đề và nên cố gắng lượng hóa đến mức cao nhất có thể.

+ Nguyên nhân của vấn đề cần có chính sách công nghiệp quốc gia là gì? Trong số đó đâu là nguyên nhân chính? Sự cộng hưởng của các nguyên nhân dù là nhỏ để tạo nên những ảnh hưởng nhất định là gì? Việc phân loại các nguyên nhân của vấn đề theo các tiêu chí nhất định có thể làm xuất hiện các nhóm giải pháp khác nhau để giải quyết vấn đề sau này.

+ Chính sách công nghiệp quốc gia đang đứng trước những cơ hội, thách thức nào? Các cơ hội và thách thức đó tác động như thế nào đến chính sách công nghiệp quốc gia.

Các biểu hiện của vấn đề chính sách công nghiệp quốc gia:

+ Thứ nhất, vấn đề trở thành mâu thuẫn ngày càng gay gắt, trở thành vật cản đối với sự phát triển công nghiệp quốc gia.

+ Vấn đề đó là mối quan tâm, lo ngại, bức xúc của nhiều người, của các doanh nghiệp, có ảnh hưởng nhiều đến sự phát triển công nghiệp quốc gia.

+ Những thất bại xuất hiện trong quá trình cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế như cơ cấu, giá trị gia tăng của đầu tư nước ngoài chưa hợp lý và còn thấp, sản phẩm xuất khẩu chưa có thương hiệu.

Nguồn gốc xuất hiện các vấn đề:

+ Thứ nhất, có thể từ những thất bại của thị trường như độc quyền, sự phân bổ không hợp lý các nguồn lực, tàn phá tài nguyên và ô nhiễm môi trường, việc cung cấp hàng hóa công cộng…

+ Thứ hai, có những vấn đề về lợi ích của các nhóm người, doanh nghiệp như các doanh nghiệp nhỏ và vừa, đòi hỏi nhà nước phải quan tâm thông qua các chính sách điều tiết nhằm kiến tạo, hỗ trợ nhằm đảm bảo công bằng.

+ Những vấn đề xuất hiện trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách công nghiệp quốc gia.

+ Những vấn đề bất thường, những rủi ro … đòi hỏi nhà nước phải kịp thời xử lý khắc phục nhằm giúp nền kinh tế không bị biến động mạnh theo hướng tiêu cực.

Nghiên cứu và dự báo với quá trình phân tích vấn đề trong chính sách công nghiệp quốc gia.

+ Nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc hệ thống trong đó chính sách sẽ hoạt động bao gồm: các đối tượng của chính sách nhằm xác định những vấn đề đặt ra với đối tượng đó; nghiên cứu chủ thể của chính sách về trình độ, năng lực, chế độ làm việc; nghiên cứu các chính sách hiện hành, điều cần chú ý là liệu đưa thêm một chính sách mới có thể làm tăng hay giảm hiệu lực của toàn bộ chính sách.

+ Nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc về môi trường của chính sách: Môi trường trong nước (nguồn lực quốc gia như tài nguyên thiên nhiên, vốn, lao động, khoa học công nghệ…; xác định thành tựu và hạn chế; đánh giá và phân tích nguyên nhân; xác định cơ hội vấn đề chính sách); Môi trường quốc tế (xác định lợi thế cạnh tranh; tiềm năng, ý đồ của các nước có liên quan; các vấn đề mang tính toàn cầu; tính toán khả năng thực tế; dự báo ảnh hưởng của môi trường quốc tế và xu thế quốc tế tác động đến phát triển công nghiệp).

(2) Xác định mục tiêu của chính sách công nghiệp quốc gia: Cơ sở xác định mục tiêu là đường lối của Đảng, chiến lược phát triển đất nước và những kết quả nghiên cứu, dự báo. Mục tiêu chính sách công nghiệp quốc gia phải phù hợp với chiến lược và các mục tiêu khác trong hệ thống mục tiêu; phải xác định được mục tiêu ưu tiên, có tính cấp thiết và đặc trưng cho vấn đề đặt ra trong chính sách công nghiệp quốc gia; đảm bảo tính cụ thể trong những điều kiện nhất định của môi trường; xác định được mức cao nhất có thể đồng thời phải đảm bảo tính khả thi.

(3) Xây dựng các phương án chính sách: Cơ sở xây dựng phương án chính sách là mục tiêu của chính sách; các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực mà chính sách tác động; khả năng về nguồn lực để thực hiện chính sách; trình độ dân trí và tác động tâm lý của những đối tượng thực thi chính sách.

Xác định các giải pháp và công cụ thực hiện giải pháp trên cơ sở phải bám sát mục tiêu của chính sách và phù hợp với định hướng chiến lược; giải pháp, công cụ phải hợp lý và khả thi; các giải pháp, công cụ phải mang tính hệ thống.

Kết quả là sau khi xây dựng các phương án là đưa ra được một bản liệt kê các phương án khác nhau với hệ thống công cụ của giải pháp của chính sách, nhưng chưa có sự đánh giá lựa chọn để tìm ra phương án tối ưu.

(4) Đánh giá, lựa chọn phương án chính sách tối ưu: Hệ thống chỉ tiêu đánh giá, cơ sở để lựa chọn phương án chính sách tối ưu: Phương án nào thực hiện được mục tiêu của chính sách ở mức cao nhất hoặc có ảnh hưởng mạnh nhất đến mục tiêu đề ra; phương án nào tác động vào nguyên nhân của vấn đề; phương án nào có chi phí thấp nhất; tối đa hóa những ảnh hưởng tích cực và giảm thiểu tiêu cực; tạo hiệu ứng tích cực đến kinh tế - xã hội.

Lựa chọn phương án chính sách tối ưu được thực hiện trên cơ sở các yếu tố cần cân nhắc khi lựa chọn là chi phí, kết quả, lợi ích ròng, tác động xã hội, thời gian, tính thực tế và nguồn lực, giải pháp có giải quyết được vấn đề hoặc làm thay đổi cơ bản vấn đề của chính sách hay không, phù hợp với điều kiện hiện tại, hiệu quả khác đáng mong muốn.

(5) Ban hành chính sách: Sau khi đánh giá, lựa chọn được phương án chính sách tối ưu, cơ quan có thẩm quyền sẽ ra quyết định ban hành chính sách đó dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật và được ban hành chính thức để trở thành một chính sách có hiệu lực thực thi.

2. Quá trình tổ chức thực hiện chính sách công nghiệp quốc gia

Quá trình tổ chức thực thi chính sách công nghiệp quốc gia là toàn bộ quá trình chuyển hóa ý chí của chính sách công nghiệp quốc gia đã được ban hành thành hiện thực nhằm đạt mục tiêu chính sách công nghiệp quốc gia đã đặt ra. Công tác xây dựng, hoạch định được chính sách công nghiệp quốc gia đúng, có chất lượng là rất quan trọng, nhưng thực thi thành công chính sách công nghiệp quốc gia còn quan trọng hơn. Có chính sách công nghiệp quốc gia đúng nếu không thực thi thành công chính sách công nghiệp quốc gia được dẫn tới công nghiệp đất nước không phát triển, gây những khó khăn cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đồng thời qua quá trình thực thi chính sách công nghiệp quốc gia mới biết được chính sách có đúng, phù hợp và đi vào cuộc sống hay không. Quá trình thực thi chính sách công nghiệp quốc gia với những hoạt động thực tiễn sẽ góp phần điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách công nghiệp quốc gia cho phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đồng thời, việc phân tích, đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia chỉ có cơ sở đầy đủ, sức thuyết phục sau khi được thực thi. Thực tiễn là chân lý, kết quả thực hiện chính sách là thước đo, là cơ sở đánh giá một cách chính xác, khách quan chất lượng và hiệu quả của chính sách. Việc đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống là một quá trình phức tạp đầy biến động, chịu sự tác động của nhiều

yếu tố giúp các nhà hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách có kinh nghiệm để đề ra được các giải pháp hữu hiệu trong thực hiện chính sách.

Chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách công nghiệp quốc gia phụ thuộc vào năng lực của các đối tượng tham gia thực thi chính sách. Nói cách khác, năng lực thực thi chính sách của các đối tượng tham gia thực hiện chính sách quyết định chất lượng, hiệu quả của việc thực hiện chính sách. Do đó, muốn nâng cao hiệu quả, chất lượng thực hiện chính sách công cần phải có các giải pháp đồng bộ nâng cao năng lực thực thi chính sách của các đối tượng tham gia thực hiện chính sách.

Năng lực, khả năng thực thi được hội tụ bởi ba yếu tố là: kiến thức, kỹ năng và thái độ của các đối tượng trong thực thi chính sách. Kiến thức là sự hiểu biết, là những thông tin hữu ích các đối tượng cần hiểu và ghi nhớ để phục vụ tốt cho công việc. Kỹ năng là khả năng chuyển kiến thức thành hành động để kết quả đạt được như mong muốn. Thái độ là ý thức, thái độ đối với công việc và trong các mối quan hệ với con người. Nói một cách ngắn gọn, năng lực là khả năng làm việc tốt nhờ phẩm chất và trình độ chuyên môn, đó là:

a) Năng lực xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chính sách: Đó là kiến thức, hiểu biết chuyên môn, kỹ năng tác nghiệp và tinh thần, thái độ, trách nhiệm của các đối tượng trong xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách. Kế hoạch thực hiện chính sách là cơ sở, là công cụ quan trọng triển khai đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống. Trong xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách phải xác định được chính xác, cụ thể các nội dung, nhiệm vụ trong kế hoạch tổ chức điều hành; trong kế hoạch cung cấp các nguồn vật lực cho việc thực hiện chính sách; trong kế hoạch kiểm tra đôn đốc thực thi chính sách và việc xác định hợp lý thời gian thực hiện chính sách. Cùng với bản kế hoạch thực hiện chính sách phải xây dựng nội quy, quy chế tổ chức điều hành thực hiện chính sách. Năng lực xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách được thể hiện, được đo bằng độ chính xác, tính khả thi của bản kế hoạch. Năng lực xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách tốt chính là khả năng xây dựng được bản kế hoạch thực hiện chính sách có độ chính xác và tính khả thi cao, không phải điều chỉnh bổ sung trong quá trình thực hiện. Vì vậy, đòi hỏi các đối tượng tham mưu xây dựng phải hiểu và nắm chắc mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng, quy mô, tầm quan trọng của chính sách. Trên cơ sở đó xác định mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, các nguồn nhân lực, vật lực, thời gian và giải pháp tổ chức thực hiện chính sách.

b) Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách: Là kiến thức hiểu biết về chính sách và các kỹ năng, giải pháp phổ biến, tuyên truyền thực hiện chính sách. Năng lực phổ biến, tuyên truyền chính sách được thể hiện qua khả năng phổ biến, tuyên truyền thực hiện chính sách có hiệu quả cao. Do đó, đòi hỏi đội ngũ phổ biến, tuyên truyền chính sách phải am hiểu chính sách; nắm chính xác, đầy đủ mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, phạm vi, đối tượng của chính sách. Trên

cơ sở đó lựa chọn các kỹ năng, giải pháp, hình thức quán triệt phổ biến, tuyên truyền chính sách phù hợp với từng loại đối tượng như: mở các lớp tập huấn tập trung để quán triệt nghiên cứu các nội dung, chính sách, bàn các giải pháp và phân công thực hiện (hình thức này phù hợp với các đối tượng tham gia trực tiếp vào quá trình tổ chức thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách); tổ chức các lớp tuyên truyền chính sách cho các cơ quan thông tin đại chúng, cán bộ làm công tác tuyên truyền; xây dựng văn bản hướng dẫn phổ biến cụ thể việc thực hiện chính sách gửi cho các cơ quan hữu quan để họ tự nghiên cứu xây dựng kế hoạch thực hiện chính sách. Ngoài ra, có thể đăng tải, tuyên truyền trên các báo, tạp chí, trang thông tin điện tử để các đối tượng được thụ hưởng chính sách và mọi người dân biết để thực hiện. Trong xây dựng các văn bản hướng dẫn cụ thể thực hiện chính sách cũng như các văn bản phổ biến, hướng dẫn phải đảm bảo chính xác, cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Tuyệt đối không được bổ sung các quy định mang tính chất thủ tục rườm rà, khó thực hiện và làm sai lệch chính sách.

c) Năng lực phân công, phối hợp thực hiện chính sách: Năng lực phân công, phối hợp thực hiện chính sách là khả năng tổ chức điều hành thực hiện chính sách một cách chặt chẽ, khoa học và hợp lý. Đó là việc phân công trách nhiệm cụ thể cho các tổ chức, cá nhân có liên quan trong thực hiện chính sách; xác định tổ chức, cá nhân chủ trì, chịu trách nhiệm chính, các cá nhân, tổ chức tham gia phối hợp trong quá trình thực hiện chính sách. Thông qua việc phân công, phối hợp thực hiện chính sách một cách khoa học, hợp lý sẽ phát huy được nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách.

Trong phân công nhiệm vụ cần đặc biệt chú ý đến khả năng, trình độ năng lực chuyên môn và thế mạnh của từng tổ chức, cá nhân, hạn chế tình trạng trùng chéo nhiệm vụ và không rõ trách nhiệm. Năng lực phân công, phối hợp thực hiện chính sách còn được thể hiện qua việc tổ chức điều hành và phối hợp nhịp nhàng, chặt chẽ hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện chính sách. Năng lực phân công, phối hợp trong tổ chức điều hành thực hiện chính sách là năng lực của người lãnh đạo, người chỉ huy, người quản lý trong triển khai thực hiện kế hoạch đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống.

d) Năng lực duy trì chính sách: Năng lực duy trì chính sách là khả năng, kiến thức, kỹ năng của đội ngũ tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp bảo đảm cho chính sách được duy trì, tồn tại và phát huy tác dụng trong môi trường thực tế. Khi thực hiện gặp những khó khăn do môi trường thực tế biến động, đòi hỏi đội ngũ cán bộ thực thi chính sách phải có năng lực kiến thức sử dụng hệ thống công cụ quản lý tác động nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho việc thực thi chính sách; chủ động tham mưu, đề xuất với chủ thể ban hành chính sách điều chỉnh chính sách và áp dụng các giải pháp, biện pháp thực hiện chính sách phù hợp với hoàn cảnh mới. Năng lực tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp duy trì bảo đảm cho chính sách tồn tại và phát huy tác dụng là vô cùng quan trọng

trong thực hiện chính sách. Thực tế, nhiều chính sách ban hành đúng nhưng trong quá trình thực hiện chính sách không có các giải pháp, biện pháp duy trì và phát triển dẫn đến hiệu quả thực hiện chính sách thấp, gây lãng phí, không đáp ứng được yêu cầu quản lý, yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước. Để có năng lực, khả năng (kiến thức và kỹ năng) sử dụng các công cụ quản lý trong tham mưu đề xuất các giải pháp, biện pháp, duy trì bảo đảm sự tồn tại và phát huy tác dụng bền vững của chính sách đòi hỏi đội ngũ thực hiện chính sách phải am hiểu sâu sắc chính sách, phải nắm chắc mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, đối tượng, công cụ thực hiện chính sách. Đồng thời phải biết sử dụng các công cụ quản lý khác tác động đến việc thực hiện chính sách, phải có trình độ năng lực, trách nhiệm tham mưu đề xuất các giải pháp hỗ trợ duy trì chính sách.

e) Năng lực điều chỉnh chính sách: Năng lực điều chỉnh chính sách là khả năng (hay kiến thức, kỹ năng, thái độ) của đội ngũ tham mưu đề xuất điều chỉnh các giải pháp, biện pháp, cơ chế để chính sách được thực hiện có hiệu quả nhưng không làm thay đổi mục tiêu chính sách. Trong quá trình thực hiện chính sách nếu gặp khó khăn do môi trường thực tế thay đổi, do chính sách còn những bất cập, hạn chế chưa phù hợp với thực tiễn cần phải có những điều chỉnh nhất định để đáp ứng yêu cầu quản lý và phù hợp với tình hình thực tế. Về nguyên tắc, thẩm quyền điều chỉnh, bổ sung chính sách là của cơ quan, tổ chức ban hành chính sách. Nhưng trên thực tế việc điều chỉnh các biện pháp, các cơ chế chính sách diễn ra rất năng động và linh hoạt trong thực hiện chính sách. Do đó, đội ngũ thực thi chính sách cần phải có năng lực hay kiến thức, kỹ năng đề xuất các giải pháp, biện pháp, cơ chế để chính sách thực hiện có hiệu quả, bảo đảm mục tiêu chính sách đã đề ra. Vì vậy, đòi hỏi đội ngũ thực thi chính sách phải am hiểu, nắm chắc các quy định, các công cụ thực hiện chính sách; phải có kiến thức, kỹ năng phân tích các hạn chế, bất cập của chính sách, các yêu cầu thực tiễn đặt ra trong thực hiện chính sách; phải đề cao trách nhiệm trong tham mưu điều chỉnh biện pháp, cơ chế chính sách; tôn trọng nguyên tắc khi điều chỉnh chính sách. Để chính sách tiếp tục tồn tại và phát huy tác dụng bền vững chỉ được điều chỉnh các biện pháp, cơ chế thực hiện mục tiêu hoặc bổ sung, hoàn chỉnh mục tiêu chính sách theo yêu cầu thực tế. Nếu điều chỉnh làm thay đổi mục tiêu, nghĩa là làm thay đổi chính sách thì coi như chính sách đó bị thất bại. Năng lực điều chỉnh chính sách cũng như năng lực duy trì chính sách là các năng lực quan trọng không thể thiếu được đối với đội ngũ thực thi chính sách.

f) Năng lực theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện chính sách: Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra là một nhiệm vụ, một khâu quan trọng trong thực hiện chính sách. Năng lực thực hiện chính sách của đội ngũ thực thi được biểu hiện, phản ánh cụ thể ở khả năng, kiến thức, kỹ năng và trách nhiệm trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra thực hiện chính sách. Khả năng, kiến thức, kỹ năng đó thể hiện ở trình độ am hiểu sâu sắc mục tiêu của chính sách, đối tượng chính sách và các quy

định, các công cụ, các giải pháp thực hiện; nắm chắc, chính xác các quy định trong kế hoạch, các quy chế, nội quy thực hiện chính sách. Ngoài ra, phải có kỹ năng thu thập, cập nhập đầy đủ các nguồn thông tin, các cơ sở dữ liệu thông tin phản ánh về quá trình triển khai và kết quả thực hiện chính sách từ các cơ quan, tổ chức hữu quan, đặc biệt là từ các đối tượng thụ hưởng chính sách và của người dân. Trên cơ sở đó, phân tích xử lý thông tin, đối chiếu so sánh với các quy định trong chính sách, các quy định trong kế hoạch, quy chế, nội quy thực hiện chính sách để có cơ sở phát hiện, phòng ngừa và xử lý vi phạm (nếu có); phát hiện sơ hở trong quản lý, trong tổ chức thực hiện, đề xuất các giải pháp chấn chỉnh việc thực hiện, điều chỉnh các biện pháp, cơ chế góp phần hoàn thiện chính sách và nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách.

g) Năng lực đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện chính sách: Đánh giá, tổng kết việc thực hiện chính sách là quá trình xem xét, kết luận về sự chỉ đạo, điều hành tổ chức thực hiện chính sách của chủ thể thực hiện chính sách (các cơ quan, tổ chức và đội ngũ có chức năng thực hiện chính sách) và việc chấp hành, thực hiện của các đối tượng thụ hưởng chính sách. Để đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm chính xác cần phải căn cứ vào các tiêu chuẩn, tiêu chí và các nguyên tắc nhất định. Cơ sở để xây dựng tiêu chí đánh giá công tác chỉ đạo, điều hành thực thi chính sách là bản kế hoạch và quy chế, nội quy ban hành kèm theo; ngoài ra, còn phải sử dụng các văn bản liên tịch giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các văn bản quy phạm pháp luật khác, các báo cáo kết quả thực hiện chính sách của các cơ quan, tổ chức hữu quan; phải căn cứ vào các nguyên tắc đã được xác định, thống nhất giữa các cơ quan hữu quan bảo đảm tính toàn diện, công bằng và khách quan. Việc đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm phải chỉ ra được chính xác ưu điểm, nhược điểm, kinh nghiệm thực hiện chính sách, các tổ chức cá nhân thực hiện tốt hoặc không tốt.

Cùng với việc tổng kết, đánh giá kết quả chỉ đạo điều hành, thực hiện còn phải xem xét, đánh giá kết quả việc thực hiện của các đối tượng thụ hưởng trực tiếp và gián tiếp từ chính sách. Thước đo, căn cứ để đánh giá kết quả thực hiện chính sách của các đối tượng này là tinh thần hưởng ứng với mục tiêu chính sách, ý thức chấp hành những quy định về cơ chế, biện pháp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để thực hiện mục tiêu và các quy định cụ thể của chính sách.

Đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm là công việc khó, phức tạp trong quá trình thực hiện chính sách, đòi hỏi các cơ quan, tổ chức và cá nhân tham gia vào công việc này phải có trình độ, năng lực, kiến thức và kỹ năng nhất định. Không có trình độ, năng lực, kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm khó có thể đánh giá được chính xác kết quả thực hiện và rút ra được các bài học kinh nghiệm trong thực hiện chính sách.

Quá trình tổ chức thực thi chính sách công nghiệp quốc gia bao gồm các nội dung sau:

a) Chuẩn bị triển khai chính sách: Nội dung công việc này là xây dựng bộ máy tổ chức thực thi chính sách, lập các kế hoạch triển khai chính sách, ra văn bản hướng dẫn và tổ chức tập huấn.

b) Chỉ đạo thực thi chính sách: Nội dung công việc này là truyền thông và tư vấn, triển khai các chương trình, tổ chức các hoạt động hỗ trợ.

c) Kiểm tra việc thực hiện chính sách: Nội dung công việc này là xây dựng hệ thống thông tin phản hồi và thu thập thông tin thực hiện chính sách, đánh giá sự thực hiện chính sách: tính phù hợp, tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính công bằng, tính bền vững của chính sách.

d) Điều chỉnh chính sách: Nội dung công việc này là phân tích chính sách, các sai sót trong thực thi chính sách, đưa ra các sáng kiến hoàn thiện, đổi mới chính sách

3. Đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia

3.1. Phương pháp đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia

Chính sách công nghiệp quốc gia có thể thay đổi (về mục tiêu, về công cụ chính sách,…) theo từng giai đoạn phát triển với cấp độ khác nhau. Vì vậy, chính sách công nghiệp không giống nhau giữa các quốc gia và không có một mô hình mẫu. Việc đánh giá hiệu quả chính sách công nghiệp vì thế cũng không có một khung chuẩn và khó có thể so sánh giữa các quốc gia. Tùy theo từng mục tiêu và phân loại CSCN ở trên, mỗi quốc gia có thể đưa ra cách tiếp cận và các phương pháp đánh giá khác nhau. Do vậy, theo cách tiếp cận OECD, White (2013) đã đề xuất phương đánh giá CSCN ở các mức độ khác nhau tùy theo đặc trưng của chính sách công nghiệp (Bảng 1.3). Các phương pháp có thể áp dụng linh hoạt đối với từng quốc gia khác nhau.

Bảng 1.3: Phương pháp đánh giá chính sách công nghiệp

Vấn đề	Đặc trưng chính sách công nghiệp	Phương pháp đánh giá	Các công cụ đánh giá
Đơn giản	- Có thay đổi theo tiêu chuẩn và thay đổi rời rạc so với các chính sách trước - Nguyên nhân/kết quả dễ nhận biết	- Kiểm tra dữ liệu được cung cấp với kết quả các cuộc đánh giá trước - Phương pháp thực nghiệm/bán thực nghiệm	1. *Phương pháp điều tra:* Tùy theo mục đích đánh giá và chính sách cần đánh giá, có thể tổ chức cuộc điều tra với những nội dung liên quan đến chính sách[8].

[8]Phương pháp này có ưu điểm là đi vào trực tiếp vào vấn đề cần xem xét. Tuy nhiên, đánh giá chính sách bằng phương pháp này có một hạn chế đặc trưng là chủ doanh nghiệp hay các nhà quản lý sẽ khó đánh giá chính xác cơ chế tác động của chính sách. Các tác động lâu dài có thể bị bỏ qua, đặc biệt là các cuộc điều tra thường được thực hiện trong thời gian ngắn sau khi chính sách được ban hành.Thêm nữa,

	- Chính sách hoạt động tương tự ở các bối cảnh khác nhau - Đã có ví dụ về thực hiện chính sách hiệu quả nhất	- Phân tích số liệu thứ cấp để xác định sự ngắt quãng trong chuỗi thời gian - Phương pháp định tính – kiểm tra giả thuyết dựa trên các trường hợp nghiên cứu.	*2. Phương pháp sử dụng kỹ thuật kinh tế lượng:* khai thác các ngưỡng trong quá trình lựa chọn doanh nghiệp đưa vào đánh giá chính sách. Ví dụ có một ngưỡng trần cho tín dụng thuế, các doanh nghiệp có khoản tín dụng thuế R&D trên ngưỡng trần này sẽ được đưa vào nhóm đối chứng. . *3. Phương pháp xây dựng một nhóm đối chứng thống kê:* tạo ra một nhóm đối chứng, thường là nhóm đối tượng được hưởng chính sách và nhóm đối tượng không được hưởng chính sách. So sánh hai nhóm đối tượng này có thể nhìn rõ hơn tác động chính sách. 4. *Phương pháp mô hình kinh tế lượng cấu trúc:* Ví dụ như đối với trường hợp chính sách hỗ trợ R&D, có thể sử dụng mô hình hành vi đầu tư R&D và giả định rằng chi tiêu R&D là hàm chi phí sử dụng vốn của doanh nghiệp. Chi phí này bao gồm lãi suất trên số tiền sử dụng, khấu hao, lãi hoặc lỗ từ lạm
Phức tạp	- Nhiều yếu tố phức hợp trong bối cảnh nhất định - Xác định được rõ ràng vai trò của các đối tác liên quan trong chính sách - Nguyên nhân/kết quả độc lập với bối cảnh và các yếu tố khác - Chính sách hoạt động khác nhau trong những bối cảnh khác nhau nhưng có thể dự đoán được - Có thể hiệu quả hơn các thực hành chính sách trong quá khứ	- Bằng chứng đánh giá từ trước chỉ được sử dụng trong trường hợp rõ ràng - Khó tạo được các nhóm đối chứng/cho phép sử dụng các biến khác - Phương pháp bán thực nghiệm - Phân tích số liệu thứ cấp cần sâu hơn - Phương pháp định tính – kiểm tra giả thuyết bằng các trường hợp nghiên cứu	
Rất phức tạp	- Thay đổi không theo tiêu chuẩn - Các đối tác và đối tượng tham gia chính sách có thể thay đổi vai trò - Nguyên nhân/kết quả khó xác định	- Các kết quả đánh giá trước có thể tham khảo - Kết hợp đánh giá cả quá trình và tổng kết chính sách - Phương pháp định lượng khó có thể áp dụng hoặc hạn chế giá trị	

các cuộc điều tra thường được thực hiện dựa trên một mẫu có quy mô nhỏ, sau đó suy rộng dựa trên các kỹ thuật thống kê, sẽ làm giảm tính chính xác xem xét tác động của chính sách.

	- Khó xác định về bối cảnh tương lai, các mối quan hệ và giá trị - Rất khó để tổng quát hóa	- Sử dụng cách tiếp cận hệ thống như là phân tích mạng lưới - Phương pháp định tính – sử dụng các trường hợp nghiên cứu như là bài học hoặc cách giải quyết vấn đề.	phát, thuế doanh nghiệp và các quy tắc tài chính cụ thể chi phối khấu hao của R&D, cũng như các tín thuế (Hall và Jorgenson, 1971).

Nguồn: White (2013), dựa trên Rogers (2011).

Trong các trường hợp đánh giá CSCN ở mức độ đơn giản và phức tạp, các phương pháp định lượng thường được khuyến khích sử dụng, trong đó, bao gồm: phương pháp điều tra, sử dụng kỹ thuật kinh tế lượng, sử dụng nhóm đối chứng và sử dụng mô hình kinh tế lượng cấu trúc.

Nhìn chung, để đánh giá CSCN quốc gia rất cần thiết có một dữ liệu quốc gia bao gồm các chủ thể của nền kinh tế, thể chế và các biến chính sách. So sánh các ảnh hưởng của chính sách quốc gia khác nhau là không nên do các phương pháp đo lường khác nhau cho kết quả rất khác nhau. Ngoài ra, cơ chế ưu đãi của mỗi chính sách của mỗi quốc gia cũng rất khác nhau và hướng đến các mục tiêu khác nhau. Ví dụ như chính sách của Hà Lan lại nhằm đến mục tiêu tăng tiền lương cho nhân công trong lĩnh vực R&D, cũng như bảo hiểm xã hội phải trả trong lĩnh vực đó. Trong khi, ở nước khác, mục tiêu chính sách có thể hướng đến khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động R&D, kích thích việc tuyển dụng nhân công R&D hay khuyến khích FDI tham gia vào lĩnh vực R&D. Do đó, để đánh giá chính sách của mỗi quốc gia, cần xem xét các mục tiêu của chính sách đó và lựa chọn phương pháp đánh giá phù hợp.

Một số chú ý về phương pháp luận đánh giá chính sách công nghiệp được rút ra như sau:

- Đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia yêu cầu áp dụng nhiều phương pháp và phép đo lường có liên hệ với nhau. Không có chuẩn mực cho việc phối hợp các phương pháp luận một cách tốt nhất, điều này phụ thuộc vào công cụ, bối cảnh và thời gian đánh giá chính sách.

- Các mục tiêu của chính sách cần được xác định rõ từ ban đầu và khuôn khổ đánh giá cũng cần được phát triển ngay từ khi khởi động chính sách.

- Các vấn đề đánh giá không nên quá tham vọng đến mức không thực tế hoặc quá hẹp, chúng cần được xác định phù hợp với thời gian đánh giá và xem xét yếu tố thời gian trễ trước khi quan sát được tác động ở cấp độ doanh nghiệp và có hiệu ứng lan tỏa đến toàn nền kinh tế.

- Yêu cầu về dữ liệu cho việc đánh giá cần được xác định ngay từ khi khởi động chính sách và dữ liệu cần được thu thập nhằm tiến hành phân tích phản thực

tế (phản chứng), điều này có thể đặt ra yêu cầu cần tiếp cận các bộ dữ liệu vi mô phù hợp.

3.2. Tiêu chí đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia

Như đã đề cập ở trên, CSCN là rất đa dạng về hình thức và mục tiêu. Do đó để có khung đánh giá toàn bộ CSCN chung là không khả thi. Phần này sẽ tổng hợp một số phương pháp và tiêu chí đánh giá CSCN theo 3 nhóm chính sách sau: các chính sách cụ thể (hỗ trợ chính phủ cho hoạt động nghiên cứu và phát triển R&D, mua sắm chính phủ định hướng đổi mới và can thiệp thị trường vốn-tập trung vào vốn rủi ro); và các gói chính sách công nghiệp thường được áp dụng (chính sách ngành, chính sách cụm công nghiệp, và chiến lược công nghiệp quốc gia). Xu hướng thời gian gần đây, một số nước đã ban hành các chính sách thúc đẩy tăng trưởng xanh, trong đó có nhấn mạnh vai trò của ngành công nghiệp, do vậy báo cáo cũng sẽ đề cập đến việc xem xét đánh giá CSCN thúc đẩy tăng trưởng xanh. Từ đó, có thể rút ra một số tiêu chí đánh giá phù hợp với chính sách công nghiệp Việt Nam.

*** Thứ nhất, đánh giá nhóm chính sách công nghiệp cụ thể:**

1. Hỗ trợ chính phủ cho hoạt động R&D: ưu đãi thuế và hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động R&D. Ưu đãi thuế cho hoạt động R&D là chính sách nhiều quốc gia áp dụng nhằm giảm chi phí cận biên cho các doanh nghiệp thực hiện R&D khi chính sách này tỏ ra có hiệu quả . Chính sách tín dụng thuế R&D được nhiều nước đánh giá tính hiệu quả bằng nhiều cách khác nhau (Hall và van Reenen, 2000; Lentile và Mairesse, 2009; Köhler et al., 2012). Các phương pháp tiếp cận nhằm đánh giá chính sách này bao gồm: thực hiện điều tra; kỹ thuật sử dụng các nhóm đối chứng thống kê; và mô hình kinh tế lượng cấu trúc.

Hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động R&D thông qua khoản tài trợ hoặc cho vay và bảo lãnh vay vốn đã có từ lâu và được nhiều quốc gia áp dụng. So với hỗ trợ gián tiếp cho R&D kinh doanh, hỗ trợ trực tiếp cho R&D có lợi thế là tập trung vào các hoạt động đáp ứng các mục tiêu chính sách công và có thể có phúc lợi xã hội cao nhất. Tương tự với các khoản tín dụng thuế, bằng chứng đánh giá về hỗ trợ trực tiếp tập trung chủ yếu vào tác động lên chi tiêu tăng lên vào hoạt động R&D, ít nghiên cứu đánh giá tác động lên kết quả đầu ra, bao gồm đổi mới, việc làm và năng suất.

Tiêu chí đánh giá được đề xuất ở đây là:

- Thay đổi trong thống kê hỗ trợ trực tiếp/tín dụng thuế cho hoạt động R&D;
- Thay đổi trong chi tiêu R&D của các doanh nghiệp;
- Sự thay đổi tỷ lệ số doanh nghiệp lần đầu đầu tư vào hoạt động R&D;
- Ảnh hưởng của chính sách (tăng hỗ trợ/tín dụng thuế R&D) đến hiệu quả hoạt động, lương nhân công, tần suất tăng lên của các sản phẩm mới ra thị trường, thị phần của doanh thu sản phẩm mới... của doanh nghiệp.

2. Mua sắm chính phủ định hướng đổi mới: Hoạt động mua sắm chính phủ (đặc biệt quốc phòng, năng lượng, giao thông vận tải) nhằm thúc đẩy hoạt động đổi mới và sáng tạo. Khái niệm về thúc đẩy phát triển công nghiệp và đổi mới thông qua việc mua sắm không phải là mới và một số quốc gia đã theo đuổi chính sách mua sắm chính phủ trong nhiều năm, đặc biệt là ở lĩnh vực quốc phòng, năng lượng và giao thông vận tải. Các CSCN được đề xuất bao gồm việc sử dụng mua sắm chính phủ, để thúc đẩy thực hiện đổi mới trong các lĩnh vực cụ thể, chẳng hạn như lĩnh vực không gian và sản phẩm sinh học (Ủy ban châu Âu, 2010a). Nhìn chung, bằng chứng về tính hiệu quả của chính sách mua sắm chính phủ đối với hoạt động đổi mới là yếu. Hầu hết các bằng chứng là từ các báo cáo, chứ không phải từ các phương pháp định lượng dựa trên một phương pháp luận nhất định [Guerzoni và Raiteri (2012)].

Ở một số nước đã tìm cách định lượng đánh giá tác động của chính sách này bằng phương pháp điều tra các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đổi mới. Các cuộc điều tra xem xét trên các khía cạnh/tiêu chí để đánh giá hiệu quả của chính sách mua sắm chính phủ định hướng đổi mới như sau:

- Định lượng tác động của chính sách mua sắm chính phủ định hướng đổi mới đến hoạt động đổi mới và so sánh tác động này với các yếu tố khác của lĩnh vực đổi mới.

- Tiềm lực của doanh nghiệp có ảnh hưởng như thế nào đến khả năng tham gia vào hoạt động mua sắm chính phủ định hướng đổi mới.

- Các doanh nghiệp tham gia chính sách mua sắm chính phủ có đầu tư thêm vào hoạt động R&D hay không, việc tham gia mua sắm chính phủ có giúp họ giành được hợp đồng khu vực công khác hay giúp tăng doanh thu của doanh nghiệp hay không.

- Chính sách mua sắm chính phủ có tác động đến đối tượng SMEs ở khu vực kinh tế kém phát triển hay không.

- Sự lan tỏa về tri thức ở những doanh nghiệp tham gia chính sách mua sắm chính phủ, so sánh với sự lan tỏa về tri thức ở các cơ sở giáo dục (các trường đại học).

- Xác định chi phí – lợi ích của việc mua sắm chính phủ tác động lên hoạt động đổi mới.

3. Can thiệp thị trường vốn (tập trung trên vốn rủi ro):

Kể từ khi cuộc khủng hoảng tài chính, các nhà hoạch định chính sách đã quan tâm hơn đến các doanh nghiệp trẻ, doanh nghiệp đổi mới. Các ngân hàng đã bắt đầu sẵn sàng cho doanh nghiệp vay để khởi nghiệp, khi đối tượng doanh nghiệp này có rất ít hoặc không có tài sản thế chấp. Kết quả là, nhiều nước đã ban hành các chính sách hỗ trợ vốn đầu tư rủi ro, tài trợ cho các doanh nghiệp trong giai đoạn đầu khởi nghiệp. Sự mới mẻ tương đối của một số chương trình hỗ trợ

vốn rủi ro là một trong những yếu tố thách thức đối với việc đánh giá hiệu quả của chính sách này như: các chương trình mới có gần đây có thể mất nhiều năm để có thể có hiệu quả, hay hạn chế về mặt dữ liệu, khó khăn trong việc tạo nhóm đối chứng trong những ngành công nghiệp mới. Một khó khăn để đánh giá hiệu quả của chính sách này nữa là rất khó phân biệt được những đóng góp của quỹ đầu tư mạo hiểm nhà nước hay tư nhân vào thị trường vốn; khó khăn trong việc xác lập các yếu tố như thiết lập thể chế, phối hợp chính sách, và sự tương tác giữa các chính sách. Cuối cùng, nếu chính sách can thiệp thị trường vốn có mục tiêu nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh của doanh nghiệp về tài chính và đổi mới, thì việc rất quan trọng là phải nắm bắt được các yếu tố tác động bên ngoài và tác động có hệ thống, trong khi rất khó đo lường được những tác động này.

Có nhiều nghiên cứu đánh giá về chính sách này thông qua kết quả của các chương trình tài trợ doanh nghiệp hoặc khảo sát các doanh nghiệp tham gia chương trình. Phương pháp đánh giá thường là sử dụng dữ liệu cho các doanh nghiệp nhận hỗ trợ thông qua các chương trình vốn, bảo lãnh cho vay và tín thác đầu tư mạo hiểm, và một nhóm so sánh của các doanh nghiệp không nhận được hỗ trợ.

Một số tiêu chí đánh giá chính sách này có thể rút ra như sau:

- Sự mở rộng của các chương trình hỗ trợ đổi mới trong các doanh nghiệp.

- Tác động của chương trình trong việc kích thích sản xuất và việc làm trực tiếp trong các doanh nghiệp tham gia chương trình, đánh giá tăng trưởng của các doanh nghiệp thông qua đổi mới quy trình và sản phẩm, đầu tư vào tài sản cố định, giá trị gia tăng của doanh nghiệp…

- Tác động gián tiếp đến các doanh nghiệp tham gia chuỗi cung ứng, liên kết với các doanh nghiệp tham gia chương trình.

*** Thứ hai, đánh giá theo gói chính sách công nghiệp:**

1. Chính sách công nghiệp tiếp cận theo ngành:

Hướng tiếp cận theo ngành đối với chính sách công nghiệp (theo nghĩa chung nhất) được xem là sự can thiệp chính sách công nghiệp nào hoặc một tập hợp các biện pháp can thiệp hướng tới một hoặc nhiều ngành/lĩnh vực công nghệ, nhiệm vụ hoặc hoạt động. Trong thực tế, hướng tiếp cận theo ngành có thể áp dụng theo nhiều hình thức, từ công cụ theo ngành cụ thể đến nhiều công cụ hướng tới việc cải thiện hiệu quả hoạt động của một ngành hoặc nhiều công cụ hướng tới nhiều ngành khác nhau. Hướng tiếp cận theo ngành có thể bao gồm: các công cụ tài khóa, tiếp cận các giải pháp tài chính; tư vấn kinh doanh, các cơ chế điều phối... Hướng tiếp cận theo ngành cũng có thể bao gồm các cơ chế có tính thể chế khác nhau như hợp tác công - tư, các trung tâm hỗ trợ (competence centres), các hội đồng ngành, các nhóm công tác ngành và các hình thức khác của hợp tác chính phủ - ngành công nghiệp. Ở mức chung nhất, các chính sách mang tính chất ngành

gần như rất khó phân biệt với các chiến lược cạnh tranh hoặc tăng trưởng mang tính chất vùng hoặc quốc gia.

Việc đánh giá sử dụng hướng tiếp cận theo ngành sẽ gặp nhiều khó khăn hơn do cả ngành là mục tiêu can thiệp của chính sách. Theo đó, khó có thể xác định rõ các doanh nghiệp được hưởng lợi và các doanh nghiệp không được hưởng lợi từ chính sách và việc so sánh giữa các doanh nghiệp này là không khả thi. Ngoài ra, cần phải xem xét cả yếu tố hiệu ứng lan tỏa đến những ngành khác, đặc biệt khi có sự lan tỏa tri thức hoặc các yếu tố ngoại vi là một phần của hành vi can thiệp. Khi xem xét một gói các giải pháp, việc đánh giá hiệu ứng tổng thể và các mối liên hệ qua lại động là cần thiết. Ngoài ra, khó xác định được tác động của từng công cụ chính sách khi áp dụng đồng thời nhiều công cụ chính sách. Theo đó, khi đánh giá cần cân nhắc khung đánh giá tổng thể một gói các chính sách ngành: sẽ dễ dàng hơn nếu cân nhắc trước về mô hình logic, lý thuyết về sự thay đổi là căn cứ cho hành vi can thiệp chính sách đó. Tuy nhiên, đây là điều khó thực hiện trong việc lập kế hoạch từ trước hoặc điều phối.

Các tiêu chí/cách có thể xem xét hiệu quả hay không của chính sách công nghiệp tiếp cận theo ngành có thể được tổng hợp dưới đây:

- Tác động trực tiếp đến ngành, thông qua việc trực tiếp tạo ra các sản phẩm hữu dụng, bao gồm các sản phẩm, dịch vụ và quá trình mới và cải tiến;

- Tác động trực tiếp thông qua việc tăng huy động vốn, bao gồm nhiều hơn các đổi mới có tính mở và tạo ra các mạng lưới tri thức;

- Tác động kinh tế đối với doanh nghiệp tham gia, thông qua tiết kiệm chi phí và tăng doanh thu và lợi nhuận;

- Tăng hiệu quả kinh tế của các SMEs tham gia vào các trung tâm hỗ trợ;

- Tác động gián tiếp thông qua việc tăng nguồn vốn con người và năng lực nghiên cứu;

- Hiệu ứng tràn từ các chủ thể tham gia đến các đối tượng sử dụng tri thức khác;

- Tác động gián tiếp đối với các công ty thông qua hệ thống các trường đại học, ví dụ tuyển dụng các học viên tốt nghiệp có kỹ năng liên quan.

2. Chính sách cụm công nghiệp:

"Cụm công nghiệp" là xu thế các doanh nghiệp trong các lĩnh vực kinh doanh có liên quan tập trung theo khu vực địa lý. Trong những năm gần đây, có rất nhiều các sáng kiến chính sách nhằm thúc đẩy các cụm doanh nghiệp. Việc tập trung doanh nghiệp và các nhà cung cấp sẽ tạo ra lợi thế cạnh tranh cho doanh nghiệp có liên quan: việc tập trung doanh nghiệp (tạo cụm) cho phép tập trung thị trường lao động, chuyên môn hóa sản xuất và thu hút các người mua/người bán chuyên nghiệp. Việc tập trung theo đó mang lại nhiều lợi ích: hiệu quả hơn trong việc chia sẻ cơ sở hạ tầng và trang thiết bị; phân công lao động rõ nét hơn giữa

các doanh nghiệp (có tính kinh tế theo quy mô lớn hơn); và có sự đáp ứng, phù hợp hơn trong kết nối giữa các chủ thể kinh tế (người lao động và chủ, các doanh nghiệp tìm kiếm đối tác, người mua và người bán).

Thông thường, các mạng lưới hoặc thúc đẩy hợp tác công - tư là trọng tâm của các chính sách cụm công nghiệp. Nhiều chính sách tập trung vào SMEs trong khi một số khác cung cấp thông tin chung về xu thế kinh doanh và kinh tế cũng như thông tin về cụm công nghiệp như thị trường, công nghệ và đối thủ cạnh tranh. Một trọng tâm của chính sách là cơ sở hạ tầng và yêu cầu đào tạo của cụm. Đôi khi các chính phủ cung cấp dịch vụ kinh doanh như các nghiên cứu cơ bản cho đến tư vấn về nghiệp vụ kế toán. Đôi khi các chính sách hướng đến thu hút đầu tư trực tiếp vào cụm. Trong khi có nhiều đặc điểm chung, cũng có những khác biệt quan trọng. Ví dụ, khác biệt về mức độ tham gia của Chính phủ ở các cấp độ các chính quyền địa phương, vùng, quốc gia hoặc siêu quốc gia. Các chính sách khác biệt về mức độ tập trung phát triển những cơ sở kinh tế, thu hút doanh nghiệp vào cụm công nghiệp hoặc kết hợp cả hai hướng này.

Tuy nhiên, một số chính sách cụm công nghiệp không chặt chẽ trong việc lựa chọn mục tiêu. Trên thực tế, các chính sách này có nhiều điểm chung trong lựa chọn những ngành để hỗ trợ, thường là những ngành "mới nổi" như công nghệ sinh học, vật liệu mới, công nghệ thông tin và các ngành khác.

Do đó, tùy theo mục tiêu của chính sách mà có các tiêu chí đánh giá cụ thể như: tốc độ tăng trưởng ngành, hiệu ứng số nhân, tạo việc làm, tiềm năng thu nhập, sự phù hợp với nguồn lực địa phương, mối quan hệ với các nhà cung cấp trong nước.... hay các tiêu chí về tri thức như: tăng tiếp cận kiến thức chuyên môn từ các nhà khoa học, các doanh nghiệp chuyên ngành và các đối tượng khác; thúc đẩy chia sẻ tri thức và tạo ý tưởng; tạo cơ hội xác định các đối tác hợp tác và khởi động các dự án hợp tác chung; phát triển các mối liên hệ với môi trường nghiên cứu; hỗ trợ quốc tế hóa các công ty.

3. Chiến lược công nghiệp quốc gia:

Ngày càng có nhiều quan tâm về đánh giá và khung khổ đánh giá các gói chính sách công nghiệp ở tầm quốc gia. Tuy vậy, rất thiếu những nghiên cứu, đánh giá có chất lượng và chỉ có vài ví dụ về thông lệ tốt trong thiết lập khung khổ đánh giá các sáng kiến chiến lược công nghiệp mới.

Thách thức đánh giá nằm ở mức độ chiến lược công nghiệp quốc gia. Đánh giá chiến lược công nghiệp quốc gia cũng gặp phải những vấn đề như đánh giá các công cụ, đánh giá ngành hay đánh giá chính sách cụm công nghiệp. Các chính sách chiến lược công nghiệp thường bao gồm một gói giải pháp có liên quan lẫn nhau ví dụ như các giải pháp chính sách kinh tế theo hàng ngang, từ đó làm phức tạp hơn việc nhận diện và đánh giá tác động của chính sách. Thách thức sẽ lớn hơn nếu sự can thiệp của chính sách công nghiệp bao gồm các hình thức hợp tác và điều phối linh hoạt, khi đó đầu vào chính sách khó có thể được đo lường so với

các chương trình liên quan đến việc chuyển giao các nguồn tài chính. Tác động của chính sách công nghiệp quốc gia đến hiệu quả doanh nghiệp và đến toàn nền kinh tế có thể mất nhiều năm để hiện thực hóa, khiến cho việc đánh giá theo khung thời gian nhất định là rất khó khăn.

Tuy nhiên, một số nghiên cứu chỉ ra nguyên tắc đánh giá chính sách dựa trên chiến lược công nghiệp quốc gia như sau:

- Sử dụng các chỉ tiêu hiện có so với mục tiêu và tiểu mục tiêu của chiến lược.

- Tránh sử dụng các chỉ số tổng hợp (có thể là tín hiệu nhưng lại không tốt trong việc liên hệ tới các lĩnh vực cần quan tâm và can thiệp).

- Sử dụng các chỉ số có liên hệ gần với chính sách.

- Sử dụng chỉ số cho phép so sánh quốc tế càng nhiều càng tốt.

Một số kết luận có thể được rút ra cho việc đánh giá chính sách công nghiệp từ kinh nghiệm của các nước khác liên quan đến đánh giá chiến lược công nghiệp quốc gia bao gồm:

- Mục tiêu và tính phù hợp của chính sách hoặc học thuyết chương trình cần rõ ràng vì đây là bước đầu tiên của đánh giá bất kỳ chương trình nào.

- Các công cụ kinh tế lượng và các phương pháp định lượng khác cần được sử dụng càng nhiều càng tốt. Cần sử dụng nhiều phương pháp thiết kế nghiên cứu thực nghiệm hơn. Các mô hình tham chiếu đang được xây dựng cho một số công cụ thông dụng.

- Đánh giá các chiến lược rộng yêu cầu phải có những quan điểm và phương pháp luận bổ sung. Đánh giá các thành phần chính của gói chính sách công nghiệp có thể được thực hiện nhưng cần quan tâm đến việc đánh giá tác động cụ thể cũng như cần đánh giá các hiệu ứng có tính hệ thống.

- Dù có phương pháp đánh giá tốt hơn, cần xem xét đến tác động có tính hệ thống trong điều kiện thiếu bằng chứng và có tính bất định.

- Các so sánh đối chiếu từ bên ngoài và áp dụng chuẩn là những kỹ thuật đánh giá tốt khi gặp khó khăn trong việc thiết lập nhóm đối chứng. Tuy nhiên, việc đánh giá kết quả phải rất thận trọng.

- Việc đánh giá cũng là quá trình tự học hỏi của các nhà hoạch định chính sách.

*** Thứ ba, đánh giá chính sách công nghiệp thúc đẩy tăng trưởng xanh:**

Bước sang thế kỷ 21, cùng với quá trình toàn cầu hóa và xu hướng hội nhập kinh tế mạnh mẽ, các nước trên thế giới đều hướng đến tăng trưởng bền vững và khái niệm CSCN đã có sự thay đổi theo hướng phát triển với mục tiêu bền vững, giảm thiểu tác động tiêu cực của môi trường. Từ đó khái niệm tăng trưởng xanh và công nghiệp xanh ra đời (UNIDO, 2012). Sáng kiến Công nghiệp xanh

được UNIDO khởi xướng năm 2008, nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp bền vững tại các quốc gia đang phát triển cũng như đang trong thời kỳ quá độ. Theo đó, "công nghiệp xanh" là một chiến lược ngành giúp đạt tới một nền kinh tế xanh và tăng trưởng xanh trong các ngành công nghiệp chế tạo và các ngành sản xuất có liên quan. Mục tiêu của chính sách công nghiệp xanh là nhằm tiến tới một nền kinh tế xanh theo cách tiếp cận tăng trưởng xanh/carbon thấp (UNIDO, 2012) .

Chính phủ có thể thúc đẩy các ngành công nghiệp xanh thông qua một loạt các biện pháp chính sách công (ví dụ như môi trường, công nghiệp năng lượng, và các chính sách phát triển khu vực) và cơ sở hạ tầng hỗ trợ. Các biện pháp này bao gồm cả khía cạnh cung và cầu. Các chính phủ cũng có một vai trò quan trọng trong việc ảnh hưởng điều kiện nhất định khung (ví dụ như tài chính, giáo dục, đổi mới), mà tạo ra một môi trường thuận lợi để xanh hóa các ngành công nghiệp.

Khung chính sách hỗ trợ trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện xanh hóa các ngành công nghiệpđược UNIDO tổng hợp, bao gồm 1) một khuôn khổ hợp nhất để hỗ trợ cho các ngành công nghiệp xanh, 2) tạo ra một môi trường thuận lợi, 3) hỗ trợ các sáng kiến ngành công nghiệp quan trọng, 4) khai thác công nghệ môi trường, và 5) công cụ hỗn hợp để thúc đẩy các ngành công nghiệp xanh (Bảng 1.4).

Bảng 1.4: Khung lựa chọn chính sách và thực hiện chính sách xanh hóa các ngành công nghiệp của UNIDO

Các lựa chọn chính sách	Các biện pháp thực hiện
I. Một khuôn khổ hợp nhất để hỗ trợ cho các ngành công nghiệp xanh: *Các chiến lược, chương trình quốc gia, và khuôn khổ pháp lý là phương tiện chính mà qua đó những nỗ lực của chính phủ thực hiện xanh hóa các ngành công nghiệp hiện có và ngành công nghiệp mới, chúng sẽ được tích hợp với khả năng về nguồn lực, điều phối và thực hiện.Lồng ghép chính sách nên diễn ra cả hai chiều, "chiều dọc" giữa các cấp chính quyền khác nhau; và "chiều ngang" giữa các ngành khác nhau của chính phủ.*	
• Chiến lược phát triển bền vững quốc gia. • Chiến lược phát triển quốc gia. • Chiến lược xóa đói giảm nghèo. • Chiến lược tiêu thụ và sản xuất bền vững • Khuôn khổ pháp lý. • Tích hợp vào các chiến lược ngành (ví dụ như giáo dục, y tế và vệ sinh, khoa học). • Các diễn đàn liên quan.	• Cam kết xanh hóa các ngành công nghiệp từ lãnh đạo cao cấp của chính phủ. • Quy trình rõ ràng cho việc tích hợp với mục tiêu xã hội, môi trường và kinh tế. • Lồng ghép chính sách vào các ngành có liên quan. • Lồng ghép chính sách vào các thành phần khác nhau của chính phủ.

• Ủy ban/Bộ trưởng.	• Phát triển chính sách có tính sáng tạo và chiến lược. • Xây dựng các chính sách rõ ràng, có thể đo lường và triển khai được.
II. Tạo ra một môi trường thuận lợi: *Các khung chính sách tổng thể của một quốc gia có ảnh hưởng quan trọng đến xanh hóa các ngành công nghiệp, vì nó cung cấp các môi trường thuận lợi thông qua đó làm thay đổi ngành công nghiệp hiện có hoặc tạo dựng một ngành công nghiệp mới theo hướng xanh hóa.*	
• Cung cấp tiếp cập đến tài chính thông qua các khoản vay, trợ cấp, các quỹ ươm tạo doanh nghiệp,… • Loại bỏ các khoản trợ cấp có hại. • Các chính sách có điều kiện (ví dụ mua sắm công) • Các tập đoàn quốc tế và các chính sách thương mại và đầu tư. • Thúc đẩy khả năng cạnh tranh và nhận thức thị trường của công ty. • Cung cấp các cơ sở hạ tầng hiệu quả sinh thái như trong ngành nước, nước thải, năng lượng, tái chế,… • Hỗ trợ các hành động địa phương bằng cách trao quyền cho chính quyền địa phương và các tổ chức dựa vào cộng đồng. • Tăng cường một xã hội dựa vào kỹ năng thông qua các chương trình chương trình giáo dục và đào tạo.	• Tăng cường năng lực của ngành tài chính • Huy động tài chính thông qua quan hệ đối tác công-tư (PPP). • Quá trình cải cách trợ cấp, hỗ trợ bằng một môi trường thuận lợi, chiến lược rút lui rõ ràng, mục tiêu rõ ràng, mạch lạc về chính sách. • Quy trình đấu thầu được hỗ trợ bởi nhà lãnh đạo và cam kết từ các nhà quản lý cấp cao. • Tích hợp các vấn đề môi trường với các chính sách thương mại và đầu tư. • Cung cấp các dịch vụ hỗ trợ chất lượng cao, và thông tin thị trường. • Hợp tác, huy động nguồn lực, xây dựng năng lực và hỗ trợ thể chế. • Đặt mục tiêu cho tất cả các cấp học: tiểu học và trung học, kỹ thuật và dạy nghề, giáo dục đại học, và học suốt đời/trong công việc.
III. Hỗ trợ các sáng kiến ngành công nghiệp quan trọng: *các ngành công nghiệp quan trọng sẽ dẫn dắt cả ngành công nghiệp khác theo hướng xanh hóa, vì vậy chính phủ có nghĩa vụ hỗ trợ các sáng kiến về tiết kiệm tài nguyên và bảo vệ môi trường của các ngành công nghiệp quan trọng*	
• Hỗ trợ các phương tiện nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực (ví dụ như Trung tâm sản xuất sạch hơn)	• Nâng cao năng lực cho công ty thông qua các cơ sở đào tạo và các chương trình trình giới thiệu.

• Thúc đẩy hệ thống quản lý môi trường. • Tiêu chuẩn dựa vào nền công nghiệp. • Nhãn và chứng nhận sinh thái. • Phân tích cả vòng đời dự án/sản phẩm. • Xanh hóa chuỗi cung ứng. • Mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất. • Thúc đẩy trách nhiệm môi trường của doanh nghiệp.	• Tận dụng chuyên môn của các câu lạc bộ và hiệp hội ngành công nghiệp như là một phương tiện thúc đẩy các chính sách cho các hoạt động sử dụng tài nguyên hiệu quả. • Quan hệ đối tác chính phủ - doanh nghiệp nhằm tìm cách thúc đẩy tăng cường quản lý môi trường. • Xác định điểm ô nhiễm và các sáng kiến giảm chất thải trong suốt vòng đời của một sản phẩm. • Thiết kế động cơ thúc đẩy hành vi chủ động, chứ không phải là cơ hội để tránh lé việc tuân thủ các quy định.
IV. Khai thác công nghệ môi trường: *chính phủ nên hỗ trợ doanh nghiệp nghiên cứu triển khai công nghệ môi trường nhằm xử lý và giảm thiểu ô nhiễm môi trường.*	
• Phát triển năng lực kỹ thuật. • Xây dựng các ngành công nghiệp môi trường dựa vào công nghệ thông qua các chương trình R & D chiến lược. • Tài trợ công nghệ môi trường thông qua giảm thuế, trợ cấp, vốn ươm tạo doanh nghiệp,… • Đẩy nhanh việc phổ biến công nghệ. • Thúc đẩy chuyển giao kiến thức hiệu quả thông qua mạng lưới, hợp tác và cơ sở hạ tầng. • Tích hợp hệ thống khoa học chiến lược hỗ trợ bởi các công cụ như viễn thám môi trường.	• Giáo dục, tiếp cận cộng đồng, kết lới với các phòng thí nghiệm nghiên cứu. • Quan hệ đối tác công nghiệp tiên phong nghiên cứu, các chương trình đồng tài trợ, sáng kiến chuyển giao công nghệ. • Công cụ tài trợ và khuyến khích được thiết kế cẩn thận để tránh các "lợi ích trời cho" cho một số đối tượng. • Ưu đãi lành mạnh, các ngành mục tiêu, chương trình định hướng địa phương, và các dịch vụ tích hợp. • Chuyển giao tri thức thông qua hỗ trợ hình thành các quan hệ hợp tác khoa học, công ty liên doanh, các cụm phụ trợ, vườn ươm công nghệ, công viên khoa học, mạng lưới toàn cầu,…

V. Công cụ hỗn hợp để thúc đẩy các ngành công nghiệp xanh: *không có một công cụ đơn lẻ nào có thể thúc đẩy các ngành công nghiệp xanh được, mà phải có một tổ hợp các công cụ được hỗ trợ bởi các chiến lược quốc gia và khung chính sách tổng hợp. Hơn nữa, công cụ hỗn hợp cần linh hoạt và trên diện rộng, và không nên chồng chéo trong quá trình triển khai.*	
• Thuế và phí môi trường. • Công cụ định giá. • Giấy phép thương mại. • Trợ cấp động cơ bảo vệ môi trường. • Đề án về trách nhiệm và bồi thường. • Khuôn khổ pháp lý và quy định có hiệu lực. • Định mức, tiêu chuẩn, các sản phẩm hoặc công nghệ bị cấm. • Thỏa thuận tự nguyện. • Dụng cụ dựa trên thông tin. • Quan trắc và báo cáo môi trường. • Các chế độ tuân thủ và thực thi mạnh	• Hỗn hợp chính sách, trong đó bao gồm dựa vào thị trường, quy định, tự nguyện và các công cụ dựa vào thông tin • Hỗn hợp công cụ linh hoạt, trên diện rộng, và không chồng chéo khi triển khai. • Một hệ thống giám sát, thu ngân sách và thực thi pháp luật để hỗ trợ việc thực hiện các công cụ dựa vào thị trường. • Một tích hợp, khung pháp lý tổng quát nhằm hỗ trợ các biện pháp chính sách điều tiết. • Các biện pháp chính sách linh hoạt và được thiết kế tốt nhằm không cản trở sự đổi mới công nghệ. • Các chỉ số môi trường để hỗ trợ quan trắc và chế độ thực thi. • Chế độ tuân thủ trong đó kết hợp các công cụ khuyến khích, quan trắc và thực thi.

Nguồn: UNIDO (2011)

Hiện nay, nhiều nước trên thế giới đang áp dụng một gói chính sách ngang và chính sách chọn lọc nhằm thúc đẩy tăng trưởng xanh. Vai trò hỗ trợ trực tiếp cho công nghệ và hoạt động đổi mới đóng vai trò quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng xanh. Trong các thị trường cho sự đổi mới "xanh", chẳng hạn như các thị trường năng lượng và giao thông vận tải, các chính sách được thiết kế nhằm kiểm soát các rào cản đối với các công nghệ mới, ví dụ như chi phí cố định cao trong việc phát triển cơ sở hạ tầng mới, hoặc sự không chắc chắn về triển vọng thành công và mất thời gian dài để thay thế cơ sở hạ tầng và phát triển công nghệ mới.

Gói chính sách công nghiệp cho tăng trưởng xanh có thể bao gồm: đầu tư vào R&D, định hướng nghiên cứu; Hỗ trợ phát triển giai đoạn đầu; Hợp tác quốc tế; Giải thưởng Công nghệ; Chính sách mua sắm công, đưa ra các tiêu chuẩn và

quy định; Cho phép thực hiện mô hình kinh doanh mới; Cải cách các quy định và chính sách cạnh tranh không phù hợp; Bảo vệ và thực thi quyền sở hữu trí tuệ; Thuế và các công cụ dựa vào thị trường và tăng cường ưu đãi; Phát triển giáo dục và kỹ năng; Cải thiện môi trường kinh doanh; Liên kết đến mạng và tri thức toàn cầu; Cải thiện cơ sở hạ tầng; Cải thiện quản trị.

Để đánh giá về chính sách công nghiệp thúc đẩy tăng trưởng xanh cần đánh giá cả gói chính sách, điều này rất khó thực hiện. Do đó, hiện nay có rất ít các nghiên cứu tìm ra những tác động của chính sách công nghiệp hướng đến tăng trưởng xanh, và đánh giá về lợi ích tổng thể chính sách liên quan đến chi phí hoặc chi phí thay thế. Phương pháp có thể sử dụng là đánh giá tác động thực nghiệm với các thử nghiệm ngẫu nhiên và bán thực nghiệm nhằm tìm hiểu về hiệu quả của các chính sách khác nhau để thúc đẩy sự đổi mới và hấp thụ rộng rãi của công nghệ xanh đang có.

Tóm lại, trên thế giới chưa có một khung đánh giá hay một bộ tiêu chí nào cho việc đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia. Tùy theo cách tiếp cận và phương pháp đánh giá mà các tiêu chí đánh giá chính sách công nghiệp có thể khác nhau (Bảng 5 trình bày tổng hợp các tiêu chí đánh giá CSCN được nêu ở trên). Ở Việt Nam, chính sách công nghiệp do Nhà nước thực hiện đều phải đặt mục tiêu tổng quát và các chỉ tiêu cần đạt cho từng giai đoạn (cũng lưu ý rằng chưa hẳn các chỉ tiêu đề ra đã có căn cứ thuyết phục và hợp lý). Do đó, để đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia ở Việt Nam có thể lựa chọn cách tiếp cận đánh giá thông qua chiến lược công nghiệp quốc gia, trong đó, phân tích đánh giá các mục tiêu, chỉ tiêu về phát triển công nghiệp đề ra cho từng giai đoạn có đạt được hay không và ở đạt ở mức nào? Hoặc có thể đánh giá bổ sung thông qua một số chính sách cụ thể: chính sách hỗ trợ R&D, chính sách cụm công nghiệp hay mua sắm chính phủ định hướng đổi mới. Cách tiếp cận này sẽ được áp dụng để đánh giá chính sách công nghiệp quốc gia ở mục II.

Bảng 1.5: Tiêu chí đánh giá chính sách công nghiệp

Chính sách	Công cụ	Tiêu chí đánh giá
Chính sách công nghiệp cụ thể		
Hỗ trợ chính phủ cho hoạt động R&D	- Ưu đãi thuế tín dụng R&D - Hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động R&D	- Thay đổi trong thống kê hỗ trợ trực tiếp/tín dụng thuế cho hoạt động R&D - Thay đổi trong chi tiêu R&D của các doanh nghiệp - Sự thay đổi tỷ lệ số doanh nghiệp lần đầu đầu tư vào hoạt động R&D - Ảnh hưởng của chính sách (tăng hỗ trợ/tín dụng thuế R&D) đến hiệu quả hoạt động, lương nhân công, tần suất tăng lên của các sản phẩm mới ra thị trường, thị phần của doanh thu sản phẩm mới... của doanh nghiệp
Mua sắm chính phủ định hướng đổi mới	- Mua sắm chính phủ (đặc biệt quốc phòng, năng lượng, giao thông vận tải) nhằm thúc đẩy hoạt động đổi mới và sáng tạo.	- Định lượng tác động của chính sách mua sắm chính phủ định hướng đổi mới đến hoạt động đổi mới và so sánh tác động này với các yếu tố khác của lĩnh vực đổi mới. - Tiềm lực của doanh nghiệp có ảnh hưởng như thế nào đến khả năng tham gia vào hoạt động mua sắm chính phủ định hướng đổi mới. - Các doanh nghiệp tham gia chính sách mua sắm chính phủ có đầu tư thêm vào hoạt động R&D hay không, việc tham gia mua sắm chính phủ có giúp họ giành được hợp đồng khu vực công khác hay giúp tăng doanh thu của doanh nghiệp hay không.. - Chính sách mua sắm chính phủ có tác động đến đối tượng doanh nghiệp nhỏ ở khu vực kinh tế kém phát triển hay không. - Sự lan tỏa về tri thức ở những doanh nghiệp tham gia chính sách mua sắm chính phủ, so sánh với sự lan tỏa về tri thức ở các cơ sở giáo dục (các trường đại học)..

		- Xác định chi phí – lợi ích của việc mua sắm chính phủ tác động lên hoạt động đổi mới.
Can thiệp thị trường vốn (tập trung trên vốn rủi ro)	- Cho vay/tài trợ doanh nghiệp khởi nghiệp - Quỹ đầu tư mạo hiểm - Thiết lập thể chế cho chính sách	- Sự mở rộng của các chương trình hỗ trợ đổi mới trong các doanh nghiệp. - Tác động của chương trình trong việc kích thích sản xuất và việc làm trực tiếp trong các doanh nghiệp tham gia chương trình, đánh giá tăng trưởng của các doanh nghiệp thông qua đổi mới quy trình và sản phẩm, đầu tư vào tài sản cố định, giá trị gia tăng của doanh nghiệp… - Tác động gián tiếp đến các doanh nghiệp tham gia chuỗi cung ứng, liên kết với các doanh nghiệp tham gia chương trình.
Gói chính sách công nghiệp		
Chính sách công nghiệp tiếp cận theo ngành	- Áp định mức hoặc thuế nhập khẩu - Hỗ trợ/Tín dụng/Trợ cấp xuất khẩu - Thiết lập khu kinh tế đặc biệt - Sử dụng doanh nghiệp nhà nước/tư nhân hóa - Tạo dịch vụ công cung cấp đầu vào (như điện năng) - Trợ cấp/tài chính trực tiếp - Cung cấp bảo hiểm công - Chính sách mua sắm chính phủ trực tiếp	- Tác động trực tiếp đến ngành, thông qua việc trực tiếp tạo ra các sản phẩm hữu dụng, bao gồm các sản phẩm, dịch vụ và quá trình mới và cải tiến; - Tác động trực tiếp thông qua việc tăng huy động vốn, bao gồm nhiều hơn các đổi mới có tính mở và tạo ra các mạng lưới tri thức; - Tác động kinh tế đối với doanh nghiệp tham gia, thông qua tiết kiệm chi phí và tăng doanh thu và lợi nhuận; - Tăng hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs) tham gia vào các trung tâm hỗ trợ; - Tác động gián tiếp thông qua việc tăng nguồn vốn con người và năng lực nghiên cứu; - Hiệu ứng tràn từ các chủ thể tham gia đến các đối tượng sử dụng tri thức khác; - Tác động gián tiếp đối với các công ty thông qua hệ thống các trường đại học, ví dụ tuyển dụng các học viên tốt nghiệp có kỹ năng liên quan.

Chính sách cụm công nghiệp	- Thiết lập cơ sở hạ tầng và quản lý các cụm công nghiệp - Ưu đãi thuế/đất đai - Hỗ trợ R&D - Hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực - Khuyến khích hợp tác/liên kết doanh nghiệp trong cụm	- Tốc độ tăng trưởng ngành, hiệu ứng số nhân; - Số việc làm tạo ra; - Tiềm năng thu nhập, sự phù hợp với nguồn lực địa phương; - Tăng tiếp cận kiến thức chuyên môn từ các nhà khoa học, các doanh nghiệp chuyên ngành và các đối tượng khác; - Sự chia sẻ tri thức và tạo ý tưởng; tạo cơ hội xác định các đối tác hợp tác và khởi động các dự án hợp tác chung; - Sự phát triển các mối liên hệ với môi trường nghiên cứu.
Chiến lược công nghiệp quốc gia	Tổng hợp các chính sách công nghiệp để đạt được mục tiêu chiến lược công nghiệp quốc gia.	- Các chỉ tiêu hiện có so với mục tiêu và tiểu mục tiêu của chiến lược. - Các chỉ số có liên hệ gần với chính sách. - Các chỉ số cho phép so sánh quốc tế.
Chính sách công nghiệp thúc đẩy tăng trưởng xanh		
	- Đầu tư vào R&D, định hướng nghiên cứu; - Hỗ trợ phát triển giai đoạn đầu; - Hợp tác quốc tế; - Giải thưởng Công nghệ; - Chính sách mua sắm công, đưa ra các tiêu chuẩn và quy định; - Cho phép thực hiện mô hình kinh doanh mới; - Cải cách các quy định và chính sách cạnh tranh không phù hợp; - Bảo vệ và thực thi quyền sở hữu trí tuệ;	Tổng hợp nhiều tiêu chí tùy thuộc vào gói chính sách sử dụng.

	- Thuế và các công cụ dựa vào thị trường và tăng cường ưu đãi; - Phát triển giáo dục và kỹ năng; - Cải thiện môi trường kinh doanh; Liên kết đến mạng và tri thức toàn cầu; - Cải thiện cơ sở hạ tầng; - Cải thiện quản trị.	

PHẦN II. MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP

Một quốc gia để trở thành "công xưởng thế giới" cần phải có một hệ thống công nghiệp hoàn chỉnh, trong đó công nghiệp nặng là không thể thiếu. Bởi phát triển nền công nghiệp nặng đồng nghĩa với việc sở hữu cơ sở hạ tầng của một nền kinh tế hiện đại, có thể tạo ra các tư liệu sản xuất như nguyên vật liệu và các thiết bị công nghiệp.

Trên thế giới, ngành công nghiệp nặng của các nước phát triển thường dựa vào sự hỗ trợ của nhà nước, rất khó phát triển trên thị trường tự do. Trung Quốc, Hàn Quốc hay Nhật Bản,… đều thiết lập được hệ thống công nghiệp tương đối hoàn chỉnh dưới sự thúc đẩy của "chính phủ lớn". Hầu hết các nước này đều xây dựng được khung pháp lý thống nhất, đủ mạnh thông qua việc ban hành các đạo luật riêng với các chính sách, cơ chế đặc thù để ưu tiên nguồn lực phát triển công nghiệp, cụ thể như sau:

STT	Quốc gia	Nhóm chính sách ban hành	Cụ thể nội dung chính sách
1	Nhật Bản	Chiến lược phát triển các ngành công nghiệp	- Cơ cấu công nghiệp: đưa ra tầm nhìn về cơ cấu công nghiệp trong trung và dài hạn với mục tiêu nhằm chuyển dịch cơ cấu công nghiệp, cơ cấu kinh tế lên cao. - Nuôi dưỡng, bảo hộ, phát triển những ngành công nghiệp trọng điểm được quyết định trong chính sách cơ cấu công nghiệp, bao gồm hỗ trợ về thuế, về phí tổn vay vốn đầu tư, về chính sách bảo hộ mậu dịch. Các chính sách này được thể chế hóa thông qua các kế hoạch 05 năm, các đạo luật hoặc pháp lệnh cho từng ngành cụ thể, ví dụ như Luật lâm thời chấn hưng công nghiệp máy móc, Luật lâm thời chấn hưng công nghiệp điện tử,... - Tổ chức công nghiệp: Chính phủ có thể can thiệp vào thị trường để tránh tình trạng quá nhiều doanh nghiệp cạnh tranh trong một thị trường còn nhỏ, làm cho quy mô sản xuất của mỗi doanh nghiệp không đạt mức tối ưu.
2	Hàn Quốc	Thúc đẩy sản xuất và xuất khẩu công nghiệp	- Bãi bỏ lệnh cấm vận thương mại với Nhật Bản.

			- Khuyến khích các doanh nghiệp nhanh chóng gia tăng xuất khẩu, bao gồm: Các khoản bồi hoàn hao hụt cho các yếu tố đầu vào, bảo hộ sản xuất thông qua các rào cản thuế quan cao, các biện pháp hạn chế định lượng và kiểm soát ngoại hối chặt chẽ. - Họp định kỳ hàng tháng với các doanh nghiệp, rà soát và dỡ bỏ những trở ngại cho sự phát triển của doanh nghiệp.
		Ưu tiên các ngành công nghiệp trọng điểm	- Ban hành các đạo luật chuyên ngành với các chính sách ưu đãi về thuế, tài chính, tín dụng, công nghệ,… đủ mạnh và triển khai các hoạt động hỗ trợ để thúc đẩy phát triển các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao. - Ban hành các kế hoạch cơ bản để hỗ trợ các ngành công nghiệp nặng, quy mô sản xuất của từng ngành (nói chung, quy mô sản xuất được ấn định đủ lớn để doanh nghiệp không thể chỉ sản xuất cho thị trường nội địa mà phải có khả năng xuất khẩu). - Cải cách khu vực công nghiệp tập trung vào việc cải tổ các Chaebol bằng các biện pháp buộc các Chaebol thực hiện các biện pháp: (i) Tập trung vào các hoạt động kinh doanh cốt lõi và từ bỏ những doanh nghiệp không liên quan đến hoạt động cốt lõi; (ii) Cải thiện hoạt động quản trị công ty và tăng cường trách nhiệm giải trình; (iii) Đệ trình kế hoạch cải thiện cơ cấu vốn (CSIPs) để giảm tỷ số nợ trên vốn sở hữu xuống 200% vào cuối năm 1999; (iv) Củng cố các quy trình kế toán bằng cách nộp các bảng cân đối kế toán và báo cáo thu nhập hợp nhất phù hợp với tiêu chuẩn kế toán quốc tế để giảm khả năng che giấu lỗ và nợ ở các chi nhánh hoạt động yếu kém; (v) Tuân thủ luật chống độc quyền và thuế thừa kế để giảm khả năng các gia đình tập đoàn nắm giữ quyền kiểm soát.

		Cải cách công nghiệp sản xuất 3.0	- Quy định các lĩnh vực công nghệ chủ chốt được ưu tiên thực hiện là: in 3D, dữ liện lớn, điện toán đám mây, hệ thống thực – ảo, các hệ thống tiết kiệm năng lượng, kỹ thuật ảnh nổi ba chiều, IoT và bộ cảm biến.
		Xanh hóa ngành công nghiệp	- Lựa chọn các ngành công nghiệp xanh hóa, xây dựng tiêu chuẩn, quy chuẩn, lộ trình tiến tới sản xuất sạch, thân thiện với môi trường.
3	Trung Quốc	Thúc đẩy doanh nghiệp nhỏ và vừa	- Hỗ trợ, bảo vệ đầu tư hợp pháp cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa; - Dự án tăng trưởng doanh nghiệp nhỏ và vừa: đưa ra các chính sách thu hút FDI vào một số lĩnh vực công nghiệp trọng điểm, khuyến khích thúc đẩy phát triển thị trường, liên kết, liên doanh với các doanh nghiệp FDI, kết nối các nhà sản xuất trong nước. - Hình thành các khu công nghiệp, khu công nghệ cao, hỗ trợ đầu tư nước ngoài.
		Chương trình Made in China	- Chương trình phát triển khoa học và công nghệ quốc gia trung và dài hạn thông qua các chính sách ưu đãi, hỗ trợ về tài chính, bao gồm hỗ trợ đổi mới, sáng tạo công nghệ và hỗ trợ mua lại công nghệ nước ngoài,... - Ưu tiên phát triển 07 doanh nghiệp viễn thông tư nhân và nhà nước khổng lồ.
		Chiến lược Tiêu chuẩn Trung Quốc 2035	- Đẩy mạnh thể chế hóa, lồng ghép chiến lược tiêu chuẩn hóa vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các Bộ, ngành, địa phương. - Cải cách công tác quản lý tiêu chuẩn hóa nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu năng quản lý ở các cấp bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, nâng cao năng lực cạnh tranh về thiết lập tiêu chuẩn của doanh nghiệp. - Tăng cường xây dựng hệ thống tiêu chuẩn của Trung Quốc và năng lực dẫn dắt tiêu chuẩn chất lượng cao của Trung Quốc, trong đó tập trung vào các sản phẩm công nghệ mới của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, những

			công nghệ liên quan đến công tác phòng, chống dịch bệnh COVID-19 và các lĩnh vực khác (nông nghiệp, nông thôn, hàng tiêu dùng, quản trị xã hội…). - Tiến tới thiết lập tiêu chuẩn toàn cầu.
		Chiến lược "Vòng tuần hoàn kép"	- Chính sách phát triển cung cầu: Hình thành vòng tuần hoàn kinh tế trong nước lành mạnh dựa vào thị trường nội địa rộng lớn. - Thúc đẩy tiêu dùng trong nước: nâng cao sức mua trong nước thông qua cải cách thị trường lao động, an sinh xã hội, dịch vụ, giáo dục,… - Đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả đầu tư: tăng cường đầu tư vào các ngành chiến lược, nhất là công nghệ cao,… - Nâng cấp chuỗi công nghiệp, đổi mới toàn diện khoa học - công nghệ: Nâng cao năng lực chiến lược của nhà nước về khoa học - công nghệ, năng lực đổi mới công nghệ của doanh nghiệp, xây dựng và hoàn thiện cơ chế đổi mới khoa học - công nghệ. - Tiếp tục đẩy mạnh phát triển và tăng cường liên kết các vùng, miền để phát huy tối đa lợi thế của các vùng, miền, nâng cao năng lực tự chủ trong các chuỗi sản xuất. - Tiếp tục thực hiện mở cửa ở mức độ cao hơn trên cơ sở chuyển động lực phát triển kinh tế từ xuất khẩu - đầu tư sang tiêu dùng - sáng tạo, chuyển từ thu hút - chuyển giao - mô phỏng - hấp thụ công nghệ nước ngoài sang tự chủ sáng tạo công nghệ.
4	Đài Loan, Trung Quốc	Chiến lược thay thế nhập khẩu	- Thúc đẩy sản xuất một số dự án công nghiệp trọng điểm; - Chính sách hỗ trợ các SMEs: nới lỏng kiểm soát đối với nhập khẩu nguyên vật liệu, bán thành phẩm, máy móc, ưu đãi thuế và tài trợ lãi suất thấp đối với các ngành công nghiệp xuất khẩu, khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài, chính sách hỗ trợ về công nghệ, chính sách phát triển các khu – cụm công nghiệp.

			- Ban hành các đạo luật về phát triển ngành công nghiệp ô tô và sản xuất linh kiện ô tô, kế hoạch 06 năm phát triển kinh tế nhằm tăng số lượng sản phẩm và công nghệ đáp ứng tiêu chuẩn cao nhất của thế giới, và tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển lên 3% GDP.
5	Thái Lan	Các đạo luật, chính sách phát triển công nghiệp hỗ trợ	- Chính sách khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất và lắp ráp thay thế nhập khẩu: ưu đãi về thuế nhập khẩu, thuế doanh nghiệp, các chính sách bảo hộ sản xuất trong nước,... - Chính sách tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp: cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, xúc tiến phát triển các nhà thầu phụ, khuyến khích liên doanh giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp nội địa,... - Chính sách phát triển cụm công nghiệp hỗ trợ: tạo dựng mạng lưới và chiến lược marketing thông qua các hoạt động tư vấn, thảo luận giữa cộng đồng địa phương và chuyên gia,...
6	Mỹ	Phát triển khu vực sản xuất chế tạo	- Tài trợ cho công tác nghiên cứu và phát triển công nghiệp thông qua hình thức trợ cấp bằng tiền, giãn nghĩa vụ nợ, ưu đãi và miễn giảm thuế,... - Chương trình công nghệ cao: phát triển và ứng dụng các công nghệ tiên tiến, hiện đại vào công nghiệp chế tạo. - Chương trình nghiên cứu và đổi mới doanh nghiệp nhỏ: hỗ trợ các doanh nghiệp có quy mô nhỏ dưới hình thức tài trợ vốn cho các dự án R&D. - Chương trình chuyển giao công nghệ trong doanh nghiệp nhỏ: 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).

7	Ấn Độ	Make in India	- Chính sách khuyến khích các nhà đầu tư trong và ngoài nước thành lập hoặc liên doanh sản xuất hàng hóa tại Ấn Độ cho nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu: điều chỉnh chính sách, đơn giản hóa thủ tục đầu tư, thành lập ủy ban gồm 8 chuyên gia và các quan chức chủ chốt để giải quyết những vướng mắc liên quan đến các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. - Hình thành các gói tài chính để hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa.
8	Malaysia	Chiến lược nâng cấp ngành công nghiệp	- Phát triển công nghiệp để giảm nhập khẩu: Luật Ưu đãi Đầu tư để khuyến khích, thu hút các doanh nghiệp FDI. - Luật Hợp tác Công nghiệp được ban hành để thúc đẩy phát triển liên kết ngành. - Quy hoạch phát triển Công nghiệp được công bố, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của việc nâng cấp công nghệ, cần thiết phải liệt kết với các doanh nghiệp đa quốc gia để chuyển giao công nghệ.
9	Đức	Chính sách công nghiệp chế tạo	- Xây dựng hành lang pháp lý cho thị trường lao động. - Phát triển hệ thống đào tạo dạy nghề tích hợp với giáo dục phổ thông. - Kiến tạo cơ sở hạ tầng phục vụ nghiên cứu khoa học cơ bản và ứng dụng theo ngành. - Hỗ trợ của chính phủ về nguồn quỹ vốn đầu tư cho công nghiệp chế tạo.

Chi tiết các chính sách phát triển công nghiệp của một số quốc gia tiêu biểu cụ thể như sau:

I. Nhật Bản

Nhìn chung, chính sách công nghiệp của Nhật Bản bao gồm 03 phần. Một là chính sách cơ cấu công nghiệp, đưa ra tầm nhìn về cơ cấu công nghiệp trong trung và dài hạn, với mục tiêu nhằm chuyển dịch cơ cấu công nghiệp, cơ cấu kinh tế lên cao. Điểm này liên quan đến việc xác định lợi thế so sánh động. Thứ hai là chính sách phát triển công nghiệp nhằm nuôi dưỡng, bảo hộ, phát triển những ngành công nghiệp trọng điểm được quyết định trong chính sách cơ cấu công

nghiệp. Các chính sách cụ thể bao gồm hỗ trợ về thuế, về phí tổn vay vốn đầu tư, về chính sách bảo hộ mậu dịch. Các chính sách này được pháp chế hóa và chỉ thực hiện trong một giai đoạn nhất định, mục tiêu là sau giai đoạn đó, các công nghiệp được nuôi dưỡng, bảo hộ sẽ tiếp tục phát triển và cạnh tranh được trên thị trường thế giới. Thứ ba là chính sách tổ chức công nghiệp, trong đó chính phủ có thể can thiệp vào thị trường để tránh tình trạng quá nhiều doanh nghiệp cạnh tranh trong một thị trường còn nhỏ, làm cho quy mô sản xuất của mỗi doanh nghiệp không đạt mức tối ưu. Điểm này quan trọng nhất là trong những ngành có tính quy mô kinh tế cao (sản lượng càng lớn giá thành càng nhỏ) như thép, xe hơi,... Cụ thể là hạn chế tham gia thị trường khi xét thấy số doanh nghiệp đã đủ để vừa bảo đảm có cạnh tranh vừa không chia nhỏ thị trường cho quá trình doanh nghiệp; hoặc khuyên các doanh nghiệp tập hợp lại thành vài nhóm, trong đó có sự hợp tác, phân công trong nội bộ mỗi nhóm, đồng thời có cạnh tranh giữa các nhóm. Khi thị trường lớn mạnh sẽ cho phép các công ty khác tham gia.

Để quyết định 03 chính sách ấy, trong nền kinh tế thị trường mà doanh nghiệp tư nhân là chủ đạo, Nhật Bản đã xây dựng được một cơ chế đặc biệt về mối quan hệ lành mạnh và hiệu quả giữa nhà nước và doanh nghiệp, đồng thời kết tập trí tuệ của trí thức và các thành phần khác trong xã hội. Có hai công cụ chính. Một là Hội đồng tư vấn hay Hội đồng thẩm nghị. Đây là cơ quan chính phủ lập ra với sự tham gia của đại biểu các tầng lớp dân chúng, gồm doanh nghiệp, trí thức, nhà báo, cựu quan chức,… để họp bàn và đưa đề án về chính sách đến chính phủ. Có Hội đồng tư vấn của Thủ tướng và của các Bộ trưởng. Ngoài Hội đồng tư vấn còn có một hình thức với quy mô nhỏ hơn gọi là Hội trao đổi ý kiến cũng quy tụ các thành phần tương tự nhưng bàn về các vấn đề có phạm vi hẹp hơn. Chiến lược, chính sách cơ cấu công nghiệp hình thành từ Hội đồng tư vấn về cơ cấu công nghiệp; và các chính sách phát triển công nghiệp hình thành từ các Hội đồng tư vấn hoặc Hội đồng trao đổi ý kiến chuyên ngành của Bộ trưởng Bộ Công Thương (Bộ trưởng Bộ Công Thương có tất cả 27 Hội đồng tư vấn và Hội đồng trao đổi ý kiến, trong đó 15 Hội đồng liên quan đến chính sách công nghiệp). Ngoài ra, Bộ Công Thương còn cội họp bàn thảo riêng với từng ngành công nghiệp trước khi quyết định các chính sách quan trọng. Qua các hình thức này, thông tin được lan rộng, giúp xí nghiệp tiết giảm phí tổn thu nhập thông tin và dễ đưa ra chiến lược phát triển khả thi vì tập trung cao độ được trí tuệ của nhiều người. Chính sách của chính phủ cũng được thông suốt nên các nhà doanh nghiệp dễ thực hiện các dự án đầu tư. Công cụ thứ hai của nhà nước liên quan chính sách công nghiệp là "chỉ đạo hành chính" để can thiệp vào hoạt động doanh nghiệp khi cần thiết, với mục đích bảo vệ lợi ích đất nước hoặc tăng sức cạnh tranh của một ngành công nghiệp. Công cụ này thường được sử dụng để đạt mục tiêu liên quan chính sách tổ chức công nghiệp. Mỗi doanh nghiệp hoạt động riêng lẻ và cạnh tranh nhau đôi khi ảnh hưởng đến lợi ích của đất nước, hoặc khó đạt hiệu suất của toàn ngành công nghiệp và của từng doanh nghiệp. Trường hợp Bộ Công Thương chỉ đạo để để hai côn ty

Toray và Teijin cùng đi thương lượng mua công nghệ ở nước ngoài là một ví dụ điển hình.

1. Về chính sách cơ cấu công nghiệp

Nhật Bản đã chọn ra những ngành có lợi thế so sánh động để đưa ra trong cơ cấu công nghiệp trung và dài hạn. Lợi thế so sánh động là lợi thế so sánh có khả năng có được trong tương lai. Có hai tiêu chuẩn để định ra được những ngành cụ thể nằm trong cơ cấu lợi thế so sánh động. Một là những ngành Nhật dễ hấp thu công nghệ du nhập một cách có hiệu suất và do đó có khả năng tăng nhanh năng suất lao động. Hai là những ngành mà nhu cầu sẽ tăng nhanh khi thu nhập của người dân tăng. Với lực lượng lao động có kỹ năng cao và nhiều yếu tố khác, Nhật Bản đã chọn hầu hết các ngành công nghiệp nặng và ngành có công nghệ cao. Cụ thể:

05 năm đầu tiên sau chiến tranh, Nhật Bản đã cố gắng phục hồi những hậu quả nặng nề mà chiến tranh để lại. Khi đó, Nhật Bản bị thiếu hụt hàng hóa và dự trữ ngoại tệ trầm trọng. Chính phủ Nhật Bản đã thực hiện "kế hoạch sản xuất ưu đãi" (Keisha Seisan Hoshiki, 1946-1948). Theo đó, chính phủ Nhật Bản ưu tiên phân bổ nguyên vật liệu và tài chính. Tài nguyên cho ngành công nghiệp là thép và than đá. Ngành thép tiếp nhận nhiều than và ngành than đã nhận được nhiều thép. Việc xử lý ưu tiên này đã góp phần giải quyết tình trạng thiếu năng lực sản xuất và chuẩn bị thành công cho công nghiệp hoá trong giai đoạn tiếp theo. Hơn nữa, chính phủ Nhật Bản can thiệp trực tiếp vào thị trường bằng cách kiểm soát giá kết hợp với trợ cấp, phân bổ khoản vay và phân bổ các vật liệu nhập khẩu bị hạn chế.

Trong những năm 1950, "chính sách mục tiêu" (Targeted Policies) trở thành trung tâm của các chính sách. Một số ngành công nghiệp mục tiêu được "hợp lý hóa" (Gorika) để "bắt kịp" với chính sách công nghiệp Nhật Bản (mục tiêu là để đạt được năng lực cạnh tranh quốc tế) gồm các ngành công nghiệp thép, than, đóng tàu, điện, sợi tổng hợp và phân bón hóa học, hóa dầu, máy công cụ và các bộ phận, và điện tử. Mặt khác, trong giai đoạn này, một số ngành công nghiệp đã được nhắm tới "thiết lập" (để tạo ra ngành công nghiệp mới), cụ thể là ô tô, máy móc điện năng, máy tính và các ngành công nghiệp hoá dầu. Các ngành công nghiệp này được coi là "các ngành công nghiệp đang phát triển" có tiềm năng phát triên cao hoặc tăng lợi nhuận theo quy mô, được các chính phủ cho là cần phối hợp đầu tư.

Đối với các mục tiêu này, chính phủ Nhật Bản đã thông qua các biện pháp chính sách khác nhau: ban hành các điều khoản thuế đặc biệt, thuế quan và hạn ngạch nhập khẩu, khấu hao nhanh, miễn thuế cho máy móc nhập khẩu … Để tài trợ cho các biện pháp chính sách này, chính phủ Nhật Bản đã thực hiện Chương trình cho vay và đầu tư tài chính (Zaisei Touyushi), tiết kiệm bưu điện và tài khoản bảo hiểm xã hội được chuyển vào chương trình này.

2. Về chính sách phát triển công nghiệp nhằm nuôi dưỡng, bảo hộ, phát triển những ngành công nghiệp trọng điểm

Sau khi được ra được cơ cấu công nghiệp nói trên, Nhật Bản lập ngay các chính sách nuôi dưỡng các ngành công nghiệp, ban hành các luật hoặc pháp lệnh cho từng ngành, theo đó có các biện pháp yểm trợ về thuế, về tín dụng,… Chẳng hạn, kế hoạch 5 năm nuôi dưỡng ngành sợi tổng hợp ban hành vào tháng 04/1953, chính sách nuôi dưỡng ngành hóa dầu ra đời vào tháng 07/1955, Luật lâm thời chấn hưng công nghiệp máy móc ban hành tháng 06/1956, Luật lâm thời chấn hưng công nghiệp điện tử tháng 06/1957 và nhiều luật, chính sách khác.

Việc xây dựng chiến lược nuôi dưỡng và phát triển công nghiệp được chuẩn bị chu đáo, dựa theo lộ trình cam kết hội nhập và kèm theo các công cụ chính sạch thể để thực hiện. Tất cả các chính sách cho các ngành công nghiệp chủ đạo đều có hạn định về thời gian, và sau thời gian đó nền công nghiệp phải cạnh tranh được trên thị trường thế giới. Chẳng hạn, xem trường hợp ngành công nghiệp ô tô. Theo lộ trình cam kết mở cửa và hội nhập, ngành ô tô Nhật Bản được bảo hộ bằng thuế quan đến năm 1965. Trong thời gian 10 năm kể từ giữa thập niên 1950, Nhật Bản đã khẩn trương lập chính sách nuôi dưỡng, củng cố sức cạnh tranh bằng Luật lâm thời chấn hưng công nghiệp máy móc để đẩy mạnh sản xuất công nghiệp hỗ trợ cho ngành ô tô, trong đó chỉ định 17 ngành linh kiện ô tô cấp I được ưu tiên nuôi dưỡng bằng vốn ưu đãi đặc biệt từ Ngân hàng phát triển của nhà nước, và linh kiện ô tô cấp II thì được hỗ trợ tín dụng từ Quỹ cho vay dành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa. Đối với doanh nghiệp lớn, nhà nước giúp đỡ bằng các chính sách thuế khóa và cho vay ưu đãi từ Ngân hàng phát triển để thay đổi thiết bị hoặc xây dựng nhà máy mới, ưu tiên được dùng ngoại tệ để nhập khẩu công nghệ,… Được bảo hộ và nuôi dưỡng có thời hạn nên doanh nghiệp đã nỗ lực để có thể tự lập và cạnh tranh sau thời gian đó. Với các chính sách của nhà nước và với phản ứng tích cực của doanh nghiệp tư nhân, ngành ô tô Nhật Bản đã phát triển ngoạn mục. Chỉ trong vòng 07 năm, từ năm 1956 đến năm 1963, sản lượng ô tô đã tăng 10 lần (từ 100.000 tăng lên 1 triệu chiếc). Cuối thập niên 1950, sản lượng ô tô của Nhật chỉ bằng 1/20 Mỹ và 1/7 Tây Đức, Pháp, Anh, Ý cũng bỏ xa Nhật, nhưng đến năm 1979, Nhật đã trở thành nước sản xuất ô tô nhiều nhất thế giới.

3. Về chính sách tổ chức công nghiệp

3.1. Quy trình lập và thực hiện chính sách công nghiệp

Một vấn đề thường thấy ở nhiều nước đang phát triển là chính sách của một bộ (chẳng hạn Bộ Công Thương) không thực hiện được vì không được sự liên kết, ủng hộ của các bộ khác (chẳng hạn Bộ Tài chính quyết định về thuế doanh nghiệp, về lãi suất ưu đãi,…). Để tránh tình trạng này, Tổng thống (Hàn Quốc) hoặc Thủ tướng (Thái Lan) thường là người trực tiếp phụ trách quyết định các chiến lược công nghiệp. Trường hợp ở Nhật Bản thì khác. Quy trình lập và thực hiện chính sách công nghiệp như sau: Bộ Công Thương quyết định chính sách qua hình thức

Hội đồng tư vấn và Hội đồng trao đổi ý kiến, sau đó chuyển sang Cục pháp chế của Văn phòng Chính phủ và Bộ Tài chính để kiểm tra và xác nhận. Vì quá trình chuẩn bị chính sách rất chu đáo, công khai, có sự tham gia của những cựu quan chức của các bộ liên quan, nên hầu như không có ý kiến phản đối từ các bộ khác. Các định chế, công cụ thực hiện chính sách, chẳng hạn Ngân hàng phát triển Nhật Bản hoặc Quỹ tín dụng trung tiểu xí nghiệp, tuy do Bộ Tài chính quản lý nhưng trong ban giám đốc có đại diện của Bộ Công Thương.

3.2. Chính sách chỉ đạo hành chính

Để nhanh chóng tăng sức cạnh tranh trên thị trường quốc tế và để đối phó với khả năng các công ty đa quốc gia đầu tư vào thị trường Nhật Bản theo chương trình tự do hóa tư bản, bằng công cụ chỉ đạo hành chính, Bộ Công Thương đã tích cực khuyến khích, dàn xếp kết nối các xí nghiệp lại, tạo thành những công ty lớn. Có thể kể ra một vài ví dụ điển hình. Vào cuối thập niên 1950, Toray và Teijin, hai công ty tơ sợi tổng hợp cạnh tranh nhau tại thị trường quốc nội, cùng một lúc đi mua công nghệ polyester của công ty Anh ICI. Bộ Công Thương lo sợ hai công ty Nhật cùng cạnh tranh mua một nguồn công nghệ sẽ đưa đến kết quả là mua giá đắt, bất lợi cho Nhật nên đã dàn xếp để hai công ty cùng đi thương lượng. Kết quả là công nghệ được nhập khẩu với giá thấp và hai công ty cùng sử dụng. Một ví dụ khác là trong quá trình chuẩn bị mở cửa hội nhập, Bộ Công Thương nhận thấy cần phải có một vài công ty thép lớn và mạnh mới có thể cạnh tranh với thép Âu Mỹ, nên năm 1968 đã dàn xếp khuyên hai công ty Yawât và Fuji hợp nhất thành công ty Nippon Steel (ra đời năm 1971). Ngành công nghiệp ô tô là ngành có tính quy mô kinh tế rất cao, quy mô sản xuất càng lớn thì giá thành càng thấp. Nhận thấy có hơn 10 công ty cạnh tranh trong thị trường còn nhỏ, Bộ Công Thương đã chỉ đạo các công ty kết hợp thành 3 nhóm để vừa điều chỉnh phân công đầu tư trong nội bộ mỗi nhóm nhằm đạt tính quy mô kinh tế vừa duy trì cạnh tranh giữa các nhóm.

Việc can thiệp, chỉ đạo hành chính dĩ nhiên có chọn lựa, được cân nhắc kỹ và thường có tính thuyết phục chứ không ép buộc. Nhà nước là nơi tập trung thông tin, phân tích tình huống có chất lượng nhờ đội ngũ quan chức có năng lực và nhờ kết tập trí tuệ của dân chúng qua hình thức Hội đồng tư vấn. Do đó, những chỉ đạo hành chính thường có sức thuyết phục. Mặt khác, chính phủ cũng dùng cơ chế ưu đãi về tài chính và thuế để khuyến khích doanh nghiệp hành động theo hướng được gợi ý, chỉ đạo. Trường hợp 03 nhóm doanh nghiệp ô tô nói trên được vay vốn ưu đãi để thay đổi thiết bị theo hướng phân công trong nội bộ nhóm.

3.3. Chính sách thúc đẩy phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa

Nhà nước từ rất sớm đã thấy rõ sự quan trọng của doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs) nên đã có cơ chế thúc đẩy phát triển. Biết được ba cái yếu cơ bản của SMEs là không đủ nguồn lực để lớn mạnh, khó tiếp cận với vốn vay để đầu tư và không có khả năng thu thập phân tích thông tin về thị trường, về công nghệ, nhà

nước đã lập ra các định chế giúp SMEs giải quyết ba vấn đề đó. Ví dụ, Luật Tổ chức doanh nghiệp nhỏ (ban hành năm 1952) hợp thức hóa và thúc đẩy SMEs liên kết, hợp tác cùng nhau; Quỹ tín dụng trung tiểu xí nghiệp (1953) và Quỹ bảo hiểm tín dụng cho SMEs (1958) và chính sách của Ngân hàng phát triển giúp SMES vay vốn dễ dàng.

Có thể nói, Nhật Bản luôn tìm mọi cách nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp hỗ trợ và đánh giá họ rất cao trong việc thúc đẩy ngành CNHT. Chính vì thế, Chính phủ Nhật tích cực chỉ đạo các ngân hàng, cấp ưu đãi thuế, tín dụng cho doanh nghiệp nhưng giảm "liều lượng" ưu đãi để sớm đặt các doanh nghiệp hỗ trợ Nhật Bản trong sự cạnh tranh thị trường đầy đủ, lành mạnh hơn. Nhật Bản rất quan tâm đến việc thành lập các hiệp hội và tổ chức tín dụng, bảo lãnh tín dụng, tạo thị trường ngách cho các doanh nghiệp (thông qua các hợp đồng gia công giữa các công ty lớn với các doanh nghiệp nhỏ, tăng cường viện trợ và ký kết các hiệp định kinh tế - thương mại với các chính phủ nước ngoài để mở đường cho các doanh nghiệp hỗ trợ Nhật Bản thâm nhập thị trường thế giới…); đổi mới giáo dục nhận thức và đào tạo dạy nghề cho công nhân, tạo cơ hội phát triển ngành công nghiệp hỗ trợ chủ yếu. Từ năm 1936, Nhật Bản đã thành lập Ngân hàng Shoko Chukin để đầu tư vốn cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong những năm 1940, sự mở rộng nhanh chóng về nhu cầu các sản phẩm cho ngành công nghiệp máy móc khiến các công ty lớn phải đặt hàng sản xuất ra các doanh nghiệp nhỏ hơn thay vì đầu tư mở rộng cơ sở thiết bị tại chính công ty họ. Trước thực tế này chính phủ Nhật Bản ban hành Luật về sự hợp tác giữa các DNVVN với các thành phần kinh tế khác, có hiệu lực năm 1949, nhằm tăng cường vị thế cũng như tạo điều kiện cho các doanh nghiệp liên kết nhau. Cũng vào năm 1949, đã có quỹ tài chính đầu tư vốn cho doanh nghiệp loại này. Chỉ mất ba ngày doanh nghiệp vừa và nhỏ đã có thể được vay vốn. Ngoài ra chính phủ Nhật Bản còn thành lập những đơn vị bảo lãnh tín dụng có khả năng bảo lãnh cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ khi họ vay vốn của các doanh nghiệp tư nhân khác.

Đặc biệt để tạo kênh thông tin cho các doanh nghiệp hỗ trợ trong nước, Nhật Bản xuất bản Sách trắng về Công nghiệp, cung cấp lượng thông tin đáng tin cậy nhất vì Sách trắng phân tích một cách toàn diện, dự báo các điều kiện và xu thế phát triển thương mại, SME và các vấn đề liên quan khác, qua đó đáp ứng được yêu cầu của các nghiệp nói chung và các doanh nghiệp hỗ trợ nói riêng.

Bên cạnh hỗ trợ về tài chính, các doanh nghiệp hỗ trợ Nhật Bản chú trọng trong việc bảo trì máy móc thiết bị, cung cấp trang thiết bị cho quá trình sản xuất và đảm bảo độ chính xác khi sản xuất các sản phẩm cần tới chất lượng và công nghệ cao. Ở Nhật Bản 2008 (Theo thống kê của Bộ công thương Nhật) đang có 110 trung tâm máy móc thiết bị để giúp các công ty nhỏ với khả năng tài chính có hạn có thể tiếp cận máy móc, thiết bị công nghệ cao. Ngoài ra chính phủ Nhật Bản còn xây dựng 47 trung tâm hỗ trợ công nghệ. Nhật Bản còn quan tâm tới việc xúc

tiến liên kết giữa các nhà cung cấp linh kiện, thường là các doanh nghiệp nhỏ với các công ty lớn bằng việc thiết lập cơ sở dữ liệu về công nghiệp hỗ trợ. Các địa phương đều có cơ sở dữ liệu riêng với sự tham gia của các quan chức chính quyền, các doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu. Các cơ sở dữ liệu này có chất lượng cao cung cấp thông tin chi tiết về các nhà cung cấp và rất dễ tiếp cận.

Bên cạnh đó, chính phủ Nhật Bản còn đặt ra các tiêu chuẩn chung trong quy trình sản xuất:

Các doanh nghiệp Nhật Bản đều được trang bị kiến thức cơ bản về công nghệ sản xuất, thiết bị và vật liệu… Họ đề ra 5 tiêu chuẩn (5 S) luôn thực hiện một cách nghiêm túc trong quá trình sản xuất. Nhật Bản còn có một cơ chế đồng bộ trong quản lý sản xuất nói chung. Người quản lý được đào tạo cơ bản, có kiến thức, và khả năng vận dụng các kỹ năng quản lý sản xuất. Việc có thể tiến hành đồng bộ các khâu quản lý sản xuất có vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng suất và chất lượng. Các doanh nghiệp Nhật Bản đã đồng thời thực hiện 5S và quản lý đồng bộ sản xuất để có thể đưa lại năng suất lao động tốt nhất, điều mà chỉ riêng công nghệ cao và máy móc thiết bị mới mới có thể làm được.

Quy trình sản xuất gắn liền với bảo vệ môi trường. Nhật Bản là một trong những nước đặc biệt chú trọng đến vấn đề môi trường,vì vậy đối với tất cả các ngành công nghiệp hỗ trợ của mình Nhật Bản luôn đề ra giải pháp khắc phục vấn đề này. Những công ty, doanh nghiệp muốn tồn tại và tiếp tục phát triển mạnh trong tương lai, ngoài việc tìm kiếm những sản phẩm với chức năng mới phải đáp ứng các đòi hỏi như giảm nhu cầu về năng lượng của sản phẩm như tăng tỷ lệ tái sinh. Luật tái sử dụng đồ điện tử dân dụng của Nhật Bản có hiệu lực vào năm 2001 theo đó đối với 4 mặt hàng là ti vi, máy điều hòa, tủ lạnh, máy giặt, các công ty đồ điện tử dân dụng phải tự thu nhập đồ cũ để tái sử dụng…

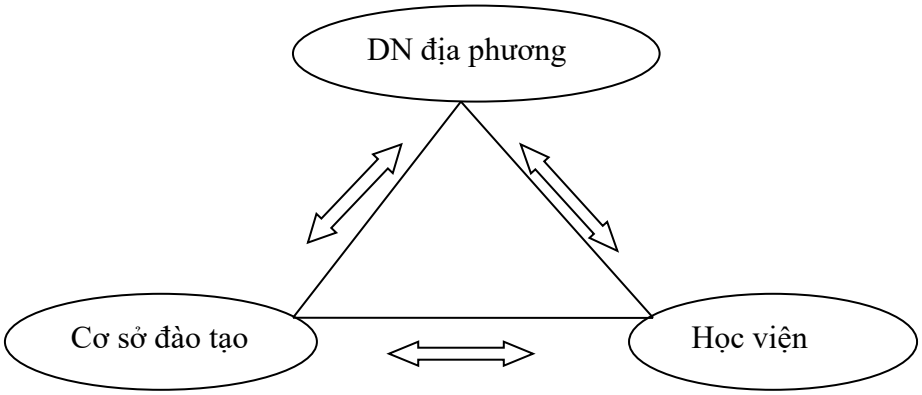
Công tác phát triển nguồn nhân lực cũng được chính phủ Nhật Bản coi trọng thúc đẩy phát triển:

Công tác quản lý và đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao của Nhật Bản được thông qua các mô hình Monozukuri, mô hình Coblas, và mô hình Đào tạo hạt nhân.

❖ *Mô hình Monozukuri*: về cơ bản nền tảng của mô hình Monozukuri bao gồm sự phát triển theo hình tháp của hoạt động 5S (đó là "sạch sẽ, sắp xếp, săn sóc, san sẻ, sẵn sàng tại nơi làm việc"), quản lý bằng hình ảnh, bình chuẩn hóa, dòng nguyên vật liệu và thông tin đến Kaizen (năng lực cải tiến). Khi giai đoạn hình thành những khái niệm cơ bản này được xác định, giai đoạn tiếp theo là tăng cường năng lực áp dụng thực tiễn Monozukuri, tức là hiểu rõ ràng hơn thông qua áp dụng thuần thục các khái niệm để hình thành năng lực. Giai đoạn cao nhất là khích lệ năng lực giải quyết vấn đề, khi đó người sản xuất chủ động nêu ra các vấn đề tồn tại ở nơi làm việc, đề xuất cải tiến và liên tục xúc tiến đổi mới nơi làm việc. Từ năng lực Monozukuri tại cơ sở sản xuất sẽ hình thành năng lực quản lý

và kỹ năng lãnh đạo. Trải qua các giai đoạn Monozukuri nền tảng sản xuất đi sang giai đoạn quản lý sản xuất và quản trị nguồn lực, cả quy trình sản xuất và con người đã có những bước vượt bậc về chất. Trong lĩnh vực chính sách, khái niệm Monozukuri cũng thường được chính phủ Nhật Bản nhấn mạnh với mục đích nâng cấp năng lực sản xuất nội địa và mở rộng mô hình kinh doanh theo kiểu Nhật ra bên ngoài.

❖ *Mô hình COBLAS* : Coblas (viết tắt của cụm tiếng Anh "Consulting based learning for ASEAN SMEs") là mô hình gắn kết cơ sở đào tạo (ở đây là đại học) với sinh viên với doanh nghiệp tại địa phương. Mục tiêu chủ yếu của mô hình chính là biến sinh viên, đã được đào tạo tinh thần doanh nhân (Entreprenneurship Education) trong chương trình đại học, trở thành các tư vấn viên cho doanh nghiệp; và mục tiêu tiếp theo là hình thành mối quan hệ hợp tác giữa doanh nghiệp địa phương với đại học nhằm trao đổi kinh nghiệm chuyên môn. Mô hình này khi mở rộng trên phạm vi ASEAN là thông qua việc giúp đỡ DNVVN hiện đang hoạt động trong khu vực để giáo dục tinh thần doanh nhân. Cụ thể là, giáo dục sinh viên thành doanh nhân,giáo dục doanh nhân để thành công, và thiết lập liên kết giữa trường đại học và cộng đồng doanh nghiệp địa phương (như minh họa dưới đây):



❖ *Mô hình Đào tạo hạt nhân* : là mô hình đào tạo trong đó sinh viên/học viên xuất sắc của Nhật Bản thuộc các trường đại học, cao đẳng và các trường dạy nghề sang các nước có công nghệ phát triển hơn để tu nghiệp kỹ thuật. Sau thời gian thực tập, trở về nước họ sẽ là lực lượng kỹ thuật và quản lý nòng cốt của nguồn nhân lực CNHT Nhật Bản , tạo thành mạng lưới nhân lực công nghiệp và công nghệ thông tin chất lượng cao, là xúc tác cho CNHT phát triển tiến bộ.

Hiện nay, trong bối cảnh CMCN 4.0, Chính phủ Nhật Bản đã từng bước ban hành và triển khai các chính sách để thúc đẩy CMCN 4.0. Năm 2013, *"Chiến lược toàn diện cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo"* đã được Nhật Bản đưa ra, trong đó tập trung thúc đẩy thông minh hóa, hệ thống hóa và toàn cầu hóa. Cùng với đó, các công nghệ trọng tâm cũng được ưu tiên phát triển trong Chiến lược là công nghệ số, công nghệ nano và công nghệ môi trường.

Mô hình Mạng lưới Ecotown của Nhật Bản nhằm xây dựng khu công nghiệp sinh thái. Phương thức vận dụng tại đây là sự cộng sinh đa dạng trong tổng thể mô hình cộng sinh lớn, tạo ra vòng tròn liên kết hữu cơ bền vững, hoạt động dựa trên nội hàm của kinh tế tuần hoàn, với nguyên tắc: "tái chế - đa dạng - sử dụng năng lượng xanh - nền tảng sinh học". Mô hình kinh tế tuần hoàn thúc đẩy các nhà sản xuất, ngành công nghiệp tại các khu công nghiệp sử dụng hiệu quả tài nguyên, hạn chế đến mức thấp nhất phát sinh chất thải, khí thải và hướng tới một nền kinh tế sạch hơn, xanh hơn.

Chính phủ Nhật Bản cũng đã ban hành "Chiến lược năng lượng sinh khối" và xây dựng các mô hình đô thị thông minh, đô thị xanh và sinh thái, đặt trọng tâm vào lĩnh vực sản xuất năng lượng tái tạo như năng lượng mặt trời; phát triển các phương tiện vận tải không dùng xăng; thiết kế xe chạy bằng điện; thực hiện xanh hóa lối sống, giảm sử dụng nhiên liệu hóa thạch và tiết kiệm năng lượng. Nhằm giám sát việc thực hiện "Chiến lược năng lượng sinh khối", tháng 9/2010, Nhật Bản đã thành lập "Hội đồng xúc tiến Chiến lược tăng trưởng mới" do Thủ tướng đứng đầu. Đồng thời, thúc đẩy Chiến dịch "Sáng kiến xanh", một nội dung quan trọng trong chính sách môi trường của Nhật Bản và là nội dung kết hợp giữa chính sách kinh tế, công nghiệp và môi trường. Theo đó, nội hàm về "Sáng kiến xanh" của Nhật Bản không chỉ gói gọn trong sự phát triển và ứng dụng các công nghệ thân thiện với môi trường, mà còn bao gồm cả các khía cạnh mang tính xã hội của tiến bộ công nghệ và tác động của nó tới chất lượng cuộc sống. Đặc điểm chủ yếu trong cách tiếp cận của Nhật Bản trong "Sáng kiến xanh" là hợp tác chặt chẽ với khu vực tư nhân và sự tham gia tích cực của người tiêu dùng để thay đổi lối sống. Để thực hiện Chiến lược, Chính phủ Nhật Bản đưa ra một loạt biện pháp kích thích nhu cầu về các công nghệ và sản phẩm thân thiện với môi trường như ưu đãi thuế cho các phương tiện sạch, chương trình điểm sinh thái, chính sách mua sắm công xanh…

II. Hàn Quốc

1. Chính sách về phát triển công nghiệp quốc gia

Vào thập niên 1960, Chính quyền quân sự của Tổng thống Park Chung Hee đã ban hành nhiều biện pháp nhằm thúc đẩy sản xuất và xuất khẩu công nghiệp chế biến, chế tạo. Hàn Quốc bãi bỏ lệnh cấm vận thương mại với Nhật Bản, sau đó áp dụng một loạt biện pháp nhằm khuyến khích các doanh nghiệp nhanh chóng gia tăng xuất khẩu. Những biện pháp này bao gồm các khoản bồi hoàn hao hụt cho các yếu tố đầu vào (như sợi cotton trong ngành dệt may). Vì thị trường nội địa vẫn được bảo hộ cao (bằng cả thuế quan cao và các biện pháp hạn chế định lượng và kiểm soát ngoại hối chặt chẽ), nên giá cả và lợi nhuận đều cao. Về thực chất, xuất khẩu trong giai đoạn này được trợ cấp bằng lợi nhuận từ thị trường nội địa. Thêm vào đó, Tổng thống Park Chung Hee họp định kỳ hàng tháng với lãnh đạo ngành và các doanh nghiệp công nghiệp, qua đó các nhà lãnh đạo này báo cáo

những cố gắng của họ để đáp ứng các chỉ tiêu xuất khẩu mà tự họ đề ra. Để đáp lại việc doanh nghiệp hoàn thành các chỉ tiêu đặt ra, Tổng thống và Chính phủ phải giải quyết câu hỏi là có thể giúp đỡ doanh nghiệp nhiều hơn nữa hay không, hoặc cần phải rà soát và dỡ bỏ ngay những trở ngại cho sự phát triển của doanh nghiệp do chính bộ máy quan liêu của Chính phủ tạo ra.

Chính sách công nghiệp quốc gia của Hàn Quốc đã thay đổi đáng kể vào thập niên 1970 với việc bắt đầu một nỗ lực dưới sự chỉ đạo của chính phủ để đẩy mạnh công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất. Trong thời kỳ này, Chính phủ Hàn Quốc ưu tiên cho các ngành cụ thể áp dụng với cả những doanh nghiệp hay các chaebol (tập đoàn lớn). Văn phòng Tổng thống (Blue House hay Nhà Xanh) soạn thảo một kế hoạch để hỗ trợ các ngành công nghiệp nặng, quy mô sản xuất của từng ngành (nói chung, quy mô sản xuất được ấn định đủ lớn để doanh nghiệp không thể chỉ sản xuất cho thị trường nội địa mà phải có khả năng xuất khẩu). Đối với những doanh nghiệp tư nhân đồng ý thực hiện kế hoạch của chính phủ, sẽ có các khoản vay lãi suất thấp cung ứng cơ sở hạ tầng, và các ưu đại khác. Kết quả là, hầu hết các ngành công nghiệp ưu tiên đã có lợi nhuận tốt và nhiều doanh nghiệp thật sự đã trở thành những nhà xuất khẩu lớn các sản phẩm công nghiệp nặng.

Vào thập niên 1980 đến nay, Hàn Quốc từ bỏ chính sách "can thiệp trực tiếp" của Chính phủ vào phát triển công nghiệp để chuyển sang chính sách kinh tế tự do. Tư duy thay đổi này được củng cố bởi mong muốn của Hàn Quốc trở thành một thành viên của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD). Hàn Quốc đã tự do hóa cả thương mại và tài chính, tiến hành nhiều cải cách chính sách quan trọng đối với khu vực tài chính, công nghiệp, tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước và thị trường lao động, giúp tự do hóa nền kinh tế hơn nữa.

Cải cách khu vực công nghiệp tập trung vào việc cải tổ các Chaebol bằng các biện pháp buộc các Chaebol thực hiện các biện pháp: (i) Tập trung vào các hoạt động kinh doanh cốt lõi và từ bỏ những doanh nghiệp không liên quan đến hoạt động cốt lõi; (ii) Cải thiện hoạt động quản trị công ty và tăng cường trách nhiệm giải trình; (iii) Đệ trình kế hoạch cải thiện cơ cấu vốn (CSIPs) để giảm tỷ số nợ trên vốn sở hữu xuống 200% vào cuối năm 1999; (iv) Củng cố các quy trình kế toán bằng cách nộp các bảng cân đối kế toán và báo cáo thu nhập hợp nhất phù hợp với tiêu chuẩn kế toán quốc tế để giảm khả năng che giấu lỗ và nợ ở các chi nhánh hoạt động yếu kém; (v)Tuân thủ luật chống độc quyền và thuế thừa kế để giảm khả năng các gia đình tập đoàn nắm giữ quyền kiểm soát. Các biện pháp này đã làm thay đổi đáng kể kinh tế - xã hội của Hàn Quốc. Các Chaebol buộc phải định hình lại, các tập đoàn khác trở nên tập trung hơn, cắt giảm chi nhánh, và giảm tỷ số nợ trên vốn sở hữu. Một kết quả quan trọng khác là các Chaebol không còn được tập trung tín dụng như trước đây nữa, mà tín dụng bắt đầu chảy vào các

doanh nghiệp vừa và nhỏ, các khoản vay tiêu dùng để giúp các khu vực này tăng trưởng.

Tháng 6/2014 Chính phủ Hàn Quốc đã chính thức đưa ra chiến lược "Cải cách công nghiệp sản xuất 3.0". Chiến lược này đồng nghĩa với CMCN 4.0 phiên bản Hàn Quốc và là một phần trong sáng kiến hàng đầu của Tổng thống Park Gun-hye về "Kế hoạch kinh tế sáng tạo" trước đó.

Trong khi trọng tâm của "Cải cách công nghiệp 1.0" là sự thay thế nhập khẩu cho ngành công nghiệp nhẹ, " Cải cách công nghiệp 2.0" tập trung vào thiết bị lắp ráp, thì " Cải cách công nghiệp sản xuất 3.0" sẽ là một sự thay đổi trong tất cả các mô hình đã biết của các công nghệ sản xuất hiện tại. Nhiệm vụ trọng tâm của Chiến lược 3.0 là tạo ra giá trị mới và tăng khả năng cạnh tranh bằng cách đưa công nghệ thông tin vào các nhà máy, từ đó, nhanh chóng xây dựng hệ thống nhà máy thông minh. Các lĩnh vực công nghệ chủ chốt được ưu tiên thực hiện là: in 3D, dữ liện lớn, điện toán đám mây, hệ thống thực – ảo, các hệ thống tiết kiệm năng lượng, kỹ thuật ảnh nổi ba chiều, IoT và bộ cảm biến. Theo Bộ Khoa học, Công nghệ thông tin và Kế hoạch tương lai, mạng lưới internet kết nối vạn vật và trí tuệ nhân tạo dự kiến sẽ tạo ra những cơ hội và lợi nhuận thương mại trị giá tới 470 tỷ USD vào năm 2030, tương đương 41% GDP của Hàn Quốc năm 2015.

Mục tiêu chính của Chiến lược "Cải cách công nghiệp sản xuất 3.0", gồm:

- Thúc đẩy việc tích hợp sản xuất và công nghệ thông tin (IoT), từ đó tạo ra một ngành công nghiệp mới với mục tiêu nâng cao khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp sản xuất/chế tạo của Hàn Quốc.

- Xác lập vị thế của Hàn Quốc như một cường quốc về công nghệ thông tin với sự tích hợp của ngành công nghiệp công nghệ thông tin và nền sản xuất căn bản.

- Đến 2020, xây dựng được 10.000 nhà máy thông minh với tổng vốn đầu tư khoảng 24 nghìn tỷ KRW (khoảng 23 tỷ USD), trong đó hỗ trợ trực tiếp từ Chính phủ Hàn Quốc chỉ dưới 10% và phần chính còn lại sẽ thu hút từ nguồn vốn tư nhân.

- Thúc đẩy sự phát triển SMEs thành các doanh nghiệp có tiềm năng lớn, thông qua thông qua việc sử dụng các công nghệ nhà máy thông minh. Mục tiêu này là phản ứng trước áp lực gia tăng đối với nền kinh tế Hàn Quốc do chất lượng sản xuất của Trung Quốc ngày càng được cải thiện.

- Chú trọng nâng cao các ngành công nghiệp sản xuất của Hàn Quốc bằng "năng lực mềm" thông qua tăng cường thúc đẩy sự tăng trưởng của các lĩnh vực/phân đoạn sản xuất kết hợp với công nghệ thông tin, phát triển công nghệ cốt lõi liên quan đến IoT, in 3D và dữ liệu lớn.

- Mục tiêu đến năm 2024: giá trị sản xuất xuất khẩu của Hàn Quốc đạt 1.000 tỷ USD, nằm trong top 4 sau Trung Quốc, Hoa Kỳ và Đức, vượt qua Nhật Bản.

Để thúc đẩy triển khai thực hiện Chiến lược 3.0, tháng 3/2015, Chính phủ Hàn Quốc đã công bố "Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược 3.0", trong đó xác định rõ bốn chiến lược bộ phận là:

- Lan rộng quá trình sản xuất thông minh như lan rộng mô hình Nhà máy thông minh, phát triển công nghệ cốt lõi (cảm biến, IoT, in 3D, hình ảnh ba chiều,…), tăng cường năng lực các phần mềm (kỹ thuật, thiết kế, Embedded SW, …) cho quản lý sản xuất.

- Tạo ra ngành công nghiệp mới đại diện, bao gồm cả bước đầu ảo hóa các cơ sở vật chất hội tụ cho nhà máy thông minh, thương mại hóa và phát triển vật liệu thông minh và linh kiện, thúc đẩy đầu tư tư nhân, nghiên cứu và phát triển (R&D).

- Đổi mới thông minh trong ngành công nghiệp sản xuất địa phương (kích hoạt của các doanh nghiệp khởi nghiệp thông qua các Trung tâm Đổi mới Kinh tế Sáng tạo), sử dụng các điểm chiến lược mang tính địa phương để trở thành các khu vực công nghiệp thông minh theo thế mạnh công nghiệp của địa phương.

- Xây dựng cơ sở hạ tầng hiện đại và tái cơ cấu sản xuất công nghiệp.

Trong công cuộc Cải cách công nghiệp sản xuất 3.0, Chính phủ Hàn Quốc đã có những chương trình hành động cụ thể để thúc đẩy triển khai thực hiện. Tháng 8/2016, Chính phủ Hàn Quốc đã đưa ra lộ trình cho một số lĩnh vực của các dự án R & D: công nghệ thiết kế, công nghệ để phân loại các sản phẩm bị lỗi, các kỹ thuật điều hành tích hợp phần mềm, nền tảng IIoT (Internet Internet), cảm biến thông minh, công nghệ thu thập dữ liệu và xử lý dữ liệu tiêu chuẩn. Ngoài ra, Hội đồng Nghiên cứu Tiêu chuẩn Nhà máy Thông minh đã được hình thành trong khu vực tư nhân nhằm đáp ứng hiệu quả các xu hướng hoạt động quốc tế và thực hiện các nỗ lực để chuẩn hóa các quy định phát triển địa phương. Đồng thời, Chính phủ áp dụng các hình thức hỗ trợ khác nhau để đào tạo khoảng 40.000 công nhân có tay nghề về vận hành các cơ sở sản xuất hoàn toàn sử dụng công nghệ tự động hóa.

Đến trước năm 2020, dự kiến sẽ đầu tư khoảng 189.3 triệu USD vào 9 dự án R&D quốc gia (trong đó, hỗ trợ từ phía Chính phủ Hàn Quốc chiếm khoảng hơn 70%) để khuyến khích họ tập trung phát triển các sản phẩm công nghệ cao liên quan tới nhà máy thông minh (Hàn Quốc có kế hoạch đầu tư hơn 400 tỷ won (khoảng 360 triệu USD; trong đó Chính phủ tích cực huy động sự tham gia của nguồn vốn tư nhân, chiếm gần 1/3) trong 5 năm 2016-2020 để phát triển công nghệ thực tế ảo mới và thu hẹp khoảng cách công nghệ với các nước hiện đang đi đầu trong lĩnh vực này. Khoản đầu tư trên sẽ được dành ưu tiên cho việc phát triển công nghệ thực tế ảo mới phiên bản Hàn Quốc và một phần sẽ dành hỗ trợ hoạt động phát triển và thương mại hóa các thiết bị thực tế ảo mới có độ phân giải cao hơn có thể khắc phục một số nhược điểm của công nghệ hiện tại). Trong năm 2017, đầu tư 1.000 tỷ KRW cho nghiên cứu in 3D, dữ liệu lớn, internet và các

công nghệ sản xuất thông minh khác để nhanh chóng thu hẹp khoảng cách với các nước dẫn đầu về các công nghệ này.

2. Chính sách ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp sản xuất công nghiệp

Xác định công nghiệp chế biến, chế tạo là trọng tâm để hiện đại hóa đất nước, Hàn Quốc đã ban hành nhiều đạo luật để hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, cụ thể như: Luật chung về Phát triển công nghiệp năm 2009, Luật Thúc đẩy đổi mới công nghệ năm 2006, Luật về Cụm liên kết ngành và xí nghiệp công nghiệp năm 1991... Các đạo luật này thường xuyên được sửa đổi, bổ sung theo từng thời kỳ để phù hợp với bối cảnh phát triển của Hàn Quốc.

Riêng đối với công nghiệp hỗ trợ, chính phủ Hàn Quốc ban hành Luật đặc biệt về phát triển phụ tùng và vật liệu vào năm 1963, quy định các ưu đãi cho doanh nghiệp sản xuất trong các nhóm ngành ưu tiên và các chương trình hỗ trợ của Chính phủ cho các doanh nghiệp này. Công nghiệp phụ tùng và vật liệu Hàn Quốc phát triển mạnh vào thập niên 70 và 80, được hình thành cùng với sự phát triển của các tập đoàn kinh tế lớn của Hàn Quốc. Năm 1975, Luật xúc tiến thầu phụ được ban hành, chỉ định rõ các doanh nghiệp lớn phải mua ngoài, chứ không được tự sản xuất các phụ tùng và vật liệu theo danh mục sản phẩm quy định. Từ thập niên 90, Hàn Quốc tập trung phát triển vật liệu mới cho tất cả các ngành công nghiệp. Cả hai bộ luật kể trên đều được điều chỉnh theo từng thời kỳ và hiệu lực đến nay.

Như đã phân tích trước đó, Chính phủ Hàn Quốc xây dựng và triển khai chính sách phát triển công nghiệp quốc gia thông qua các Chương trình với thời hạn 05 năm, qua đó tập trung các nguồn lực quan trọng của đất nước để phát triển, hiện đại hóa các ngành công nghiệp chủ lực.

2.1. Chính sách thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp nhỏ và vừa

Hàn Quốc thực hiện các chính sách khuyến khích DNNVV phát triển vào đầu những năm 1980. Qua đó, các DNNVV trở thành những DN vệ tinh cung cấp bán thành phẩm cho các tập đoàn lớn. Chính phủ Hàn Quốc đã ban hành Luật Xúc tiến DN hỗ trợ chỉ định một số ngành công nghiệp cũng như một số sản phẩm trong các ngành công nghiệp này là sản phẩm phụ trợ.

Chính phủ Hàn Quốc tập trung đầu tư cải thiện những mặt yếu kém của các DNNVV, nhằm tăng khả năng cạnh tranh thông qua việc khuyến khích các DN đổi mới cơ cấu quản lý và vận hành. Chính phủ đã định hướng lĩnh vực ưu tiên phát triển là các ngành công nghiệp chế tạo, hình thành loại hình "thung lũng Silicon Hàn Quốc" cho DNNVV, hỗ trợ 50% chi phí trang thiết bị và giảm thuế doanh thu, sử dụng tài sản, đất; Nuôi dưỡng và thúc đẩy tăng trưởng, giúp các DNNVV có kinh phí hỗ trợ từ Nhà nước để nghiên cứu đổi mới công nghệ.

2.2. Chính sách hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

Tại Hàn Quốc, hệ thống hỗ trợ tài chính cho DNNVV bao gồm hệ thống bảo lãnh tín dụng trực thuộc Ngân hàng Trung ương. Hệ thống bảo lãnh tín dụng của Hàn Quốc được luật hóa từ năm 1961 nhằm giảm nhẹ khó khăn tài chính cho các DNNVV.

Đến nay, hệ thống hỗ trợ tài chính cho DNNVV được phân theo 3 kênh chính gồm: Quỹ Bảo lãnh tín dụng Hàn Quốc, Quỹ Bảo lãnh tín dụng công nghệ Hàn Quốc và Quỹ Bảo lãnh tín dụng địa phương.

2.3. Chính sách thuế đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa

Chính sách thuế hỗ trợ DNNVV được thực hiện từ năm 1980, trong đó tập trung vào những DN đầu tư và nghiên cứu phát triển sản phẩm mới, bao gồm: Hoàn lại 15% chi phí đầu tư cho nghiên cứu phát triển và đào tạo nguồn nhân lực; miễn thuế VAT, thuế trước bạ đối với nhà cửa và đất đai phục vụ các mục tiêu nghiên cứu phát triển. Năm 2014, Hàn Quốc đã đưa ra những quy định rõ ràng về các chính sách miễn thuế, giảm thuế và hoàn thuế đối với các DNNVV đang hoạt động trong mọi lĩnh vực. Chẳng hạn, đối với DN nhỏ, tùy theo từng trường hợp và điều kiện hoạt động cụ thể theo quy định của pháp luật sẽ được giảm 5%, 10%, 15%, 20% hay 30% hay miễn thuế giá trị gia tăng, thuế trước bạ đối với với nhà cửa và đất đai phục vụ các mục tiêu nghiên cứu phát triển, đào tạo nguồn nhân lực của các DNNVV.

2.4. Chính sách nâng cao khả năng về ứng dụng khoa học và công nghệ

Những năm 1960, Chính phủ Hàn Quốc đã giới thiệu các khoản vay nước ngoài dài hạn quy mô lớn và phân bổ chúng cho các ngành công nghiệp. Khoản đầu tư này cho phép các công ty tài trợ nhập khẩu hàng hóa vốn lớn và xây dựng các nhà máy chìa khóa trao tay. Với chính sách này, các DNNVV cũng được hưởng lợi từ việc đầu tư lan tỏa. Chính phủ Hàn Quốc đã đưa ra chính sách khuyến khích phát triển R&D trong các DNNVV. Kết quả cho thấy, sự gia tăng đáng kể trong đầu tư của khu vực tư nhân vào R&D, đóng vai trò dẫn dắt các sáng kiến của chính sách mà Chính phủ Hàn Quốc đưa ra. Năm 2015, Chính phủ Hàn Quốc đã dành cho hoạt động R&D số tiền lên tới 18.890 tỷ Won (tương đương 16,6 tỷ USD). Trong đó, tỷ lệ cho quản trị của DNNVV chiếm 5,2%, khoa học, công nghệ thông tin của DNNVV chiếm 34,4%.

3. Chính sách xây dựng và triển khai các kế hoạch cơ bản nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp

Để quyết định chính sách, chiến lược phát triển công nghiệp theo từng thời kỳ, Hàn Quốc thành lập Ủy ban nâng cao năng lực cạnh tranh với Chủ tịch Ủy ban là Bộ trưởng Bộ Tài chính và Phó Chủ tịch Ủy ban là Bộ trưởng Bộ Công nghiệp, Thương mại và Năng lượng.

Tính đến năm 2020, 4 kế hoạch cơ bản đã được thiết lập và triển khai bởi Ủy ban nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp. Ngoại trừ kế hoạch cơ bản

phát triển vật liệu, phụ tùng lần thứ 1, các kế hoạch cơ bản khác đều được thiết lập với tầm nhìn tạo bước nhảy vọt, trở thành cường quốc trong Top 4 hoặc Top 5 về xuất khẩu vật liệu, phụ tùng (Vị thế của Hàn Quốc về xuất khẩu vật liệu, phụ tùng qua các năm cụ thể như sau: Thứ 10 năm 2001, thứ 8 năm 2005, thứ 5 năm 2010, thứ 6 năm 2014, thứ 6 năm 2016, thứ 6 năm 2017). Đặc biệt, trong kế hoạch cơ bản lần thứ 3 và lần thứ 4, tầm nhìn trở thành một trong bốn cường quốc trên thế giới về lĩnh vực vật liệu, phụ tùng đã được thiết lập khá tương đồng với thực tế. Điều này có nghĩa là tầm nhìn đề ra tại kế hoạch cơ bản lần thứ 3 trên thực tế đã thất bại, do đó sang đến kế hoạch cơ bản lần thứ 4, tầm nhìn này vẫn được giữ nguyên thay vì đặt ra tầm nhìn mới. Bên cạnh đó, các mục tiêu tương tự về tiêu chuẩn năng lực cạnh tranh công nghệ, kỹ thuật cũng được đặt ra tại mỗi kế hoạch cơ bản. Ví dụ như tiêu chuẩn năng lực cạnh tranh công nghệ có tính tích hợp (Công nghệ mang tính chất dùng chung, một công nghệ nhưng sản xuất ra nhiều sản phẩm khác nhau), mức độ cạnh tranh toàn diện về công nghệ cốt lõi trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng, tiêu chuẩn công nghệ 553 vật liệu, phụ tùng có triển vọng trong tương lai so với các nước sở hữu trình độ công nghệ tiên tiến nhất trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng. Tóm lại, các mục tiêu về năng lực cạnh tranh công nghệ đều hướng tới một tầm nhìn chung là đạt được 90% tiêu chuẩn công nghệ so với các nước phát triển trên thế giới.

[Mục tiêu chính trong các kế hoạch cơ bản từ lần 1 đến lần 4]

Kế hoạch	Mục tiêu chính
Lần 1 (2001 – 2008)	***Đến năm 2010, Hàn Quốc trở thành 01 cứ điểm sản xuất của chuỗi toàn cầu đối với các vật liệu, phụ tùng chủ lực:*** - Đạt 90 – 95% tiêu chuẩn năng lực cạnh tranh công nghệ có tính tích hợp so với các nước phát triển; - Nuôi dưỡng các doanh nghiệp chuyên biệt trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng; - Thiết lập hệ thống 150 doanh nghiệp chuyên biệt trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng toàn cầu, đạt tiêu chuẩn thế giới; - Mỗi năm phát triển công nghệ của hơn 50 vật liệu, phụ tùng cốt lõi thế hệ mới; - Đến năm 2010, cán cân thương mại trong lĩnh vực vật liệu phụ tùng ghi nhận thăng dự 50 tỷ USD; - Tăng tỷ lệ xuất khẩu vật liệu, phụ tùng từ 43% (2000) lên 50% (2010).
Lần 2 (2009 – 2012)	***Đến năm 2012, trở thành cường quốc thuộc Top 5 trên thế giới về vật liệu, phụ tùng:*** - Đạt 90% tiêu chuẩn so với các nước phát triển về công nghệ cốt

	lõi trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng; - Cán cân thương mại trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng ghi nhận thặng dư 90 tỷ USD; - Mở rộng phạm vi phát triển 50 công nghệ vật liệu, phụ tùng lên phát triển 60 vật liệu, phụ tùn dẫn đầu trong tương lai.
Lần 3 (2013 – 2016)	***Đến năm 2020, trở thành cường quốc thuộc Top 4 trong chuỗi cung ứng vật liệu, phụ tùng toàn cầu:*** - Tổng giá trị xuất khẩu đạt 650 tỷ USD, cán cân thương mại ghi nhận thặng dư 250 tỷ; - Nuôi dưỡng 800 doanh nghiệp cốt lõi trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng; - Phát triển 30 vật liệu cốt lõi chiến lược và 100 phụ tùng tích hợp S/W (Phụ tùng tích hợp S/W đề cập đến việc tối đa hóa giá trị gia tăng của sản phẩm bằng cách tích hợp phần mềm vào bộ vi xử lý hoặc bộ nhớ điều khiển phần cứng của sản phẩm)
Lần 4 (2017 – 2025)	Đến năm 2025, tạo bước nhảy vọt trở thành cường quốc thuộc Top 4 về xuất khẩu vật liệu, phụ tùng thông qua việc đảm bảo 100 công nghệ tiên tiến nhất trên thế giới: - Sở hữu 100 công nghệ trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng tiên tiến nhất trên thế giới; - Đạt 90% tiêu chuẩn kỹ thuật cho 553 vật liệu, phụ tùng có triển vọng trong tương lai so với các nước sở hữu công nghệ tiên tiến nhất trên thế giới về lĩnh vực vật liệu, phụ tùng.

Mặt khác, trong quá trình triển khai kế hoạch cơ bản phát triển vật liệu, phụ tùng lần 2 và lần 4, cũng đã ban hành một số đối sách tương tự, cụ thể:

Đối sách	**Kế hoạch năm 2009** **(Đối sách nâng cao năng lực cạnh tranh vật liệu, phụ tùng)**	**Kế hoạch năm 2019** **(Đối sách tăng cường năng lực cạnh tranh vật liệu, phụ tùng và thiết bị)**
Kế hoạch hỗ trợ hạng mục chiến lược	- Lựa chọn 20 hạng mục cốt lõi trong số 100 vật liệu, phụ tùng: + Trong ngắn hạn, lựa chọn hạng mục có tính hiệu quả kinh tế, có tác động lan tỏa và có khả năng đáp ứng nhu cầu trong nước; + Trong dài hạn, bằng việc dự đoán nhu cầu trong tương lai, lựa	- Đảm bảo tính ổn định của việc cung cấp 100 hạng mục thời kỳ đầu: + Đảm bảo công nghệ cốt lõi thời kỳ đầu, giảm thiểu lỗi một cách nhanh chóng, đa dạng hóa quốc gia nhập khẩu, cung cấp 20 hạng mục ổn định trong vòng 01 năm;

	chọn hạng mục có khả năng xúc tiến ra thị trường thế giới. - Phát triển 10 vật liệu cốt lõi, dành vị thế chiếm lĩnh thị trường trên thế giới.	+ Mở rộng phương thức đảm bảo công nghệ một cách cởi mở thông qua mua công nghệ nước ngoài, M&A, đầu tư R&D với quy mô lớn nhằm cung cấp 80 hạng mục còn lại một cách ổn định.
R&D	- Hỗ trợ đầu tư cho các doanh nghiệp có nhu cầu về vật liệu, phụ tùng theo xu hướng phát triển công nghệ gắn kết với sự đầu tư của các doanh nghiệp có nhu cầu; - Hỗ trợ đảm bảo độ tin cậy của các sản phẩm; - Thúc đẩy các hình thức liên doanh, liên kết trong cộng đồng doanh nghiệp.	- Xây dựng mô hình hợp tác bền vững giữa các nhà cung ứng và các doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp; - Tăng cường test thử nghiệm sản xuất đại trà/ chứng thực theo yêu cầu của các doanh nghiệp; - Hỗ trợ đảm bảo độ tin cậy của sản phẩm
Hỗ trợ nguồn nhân lực	- Phái cử chuyên gia tại các Viện nghiên cứu tổng hợp vật liệu, phụ tùng và nguồn nhân lực nghiên cứu sinh; - Thiết lập bộ phận hợp đồng lao động phù hợp với từng chuyên ngành; - Hỗ trợ, lựa chọn các học sinh, sinh viên ưu tú	- Phái cử chuyên gia và matching giao lưu, học hỏi; - Thiết lập bộ phận hợp đồng lao động cho doanh nghiệp nhỏ và vừa. Bộ phận hợp đồng lao động chính thức được giới thiệu vào năm 2010, với phương thức giáo dục trước, làm việc sau nhằm đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Đồng thời đẩy mạnh cơ sở vật chất và bộ phận hợp đồng hợp tác, theo hướng đôi bên cùng có lợi cho các doanh nghiệp lớn; - Đào tạo nguồn nhân lực thông qua thiết lập các phòng Lab chủ lực ở các trường đại học tại khu vực có vị trí chiến lược.
Vận dụng kỹ thuật nước ngoài, M&A (Mergers & Acquisitions)	- Khai thác và kết nối doanh nghiệp vật liệu, phụ tùng trong nước với doanh nghiệp có nhu cầu ở nước ngoài; - Mở rộng đầu tư mạo hiểm	- Linh hoạt hóa các quốc gia nhập khẩu (Không phụ thuộc nhập khẩu vào một quốc gia); - Mở rộng phương thức tăng cường công nghệ một cách cởi mở

	(venture capital) nước ngoài; - Tập trung M&A nhằm tăng cường vai trò cốt lõi, khuếch đại hóa (mở rộng quy mô) của các doanh nghiệp vật liệu, phụ tùng	hơn thông qua M&A, mua bán công nghệ nước ngoài
Luật pháp	- Củng cố hệ thống hỗ trợ doanh nghiệp, dự án vật liệu, phụ tùng thông qua việc sửa đổi Luật doanh nghiệp vật liệu, phụ tùng	- Sửa đổi toàn bộ bằng Đạo luật đặc biệt về vật liệu, phụ tùng và thiết bị

Theo khảo sát tổng hợp các doanh nghiệp trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng (Do KIAT thực hiện) vào năm 2011, năng lực cạnh tranh của vật liệu, phụ tùng nước ta đã đáp ứng được 94.1%, hoàn thành mục tiêu đặt ra. Tuy nhiên, giai đoạn từ năm 2012 – 2018, năng lực cạnh tranh của vật liệu, phụ tùng có xu hướng giảm.

Mục tiêu năm 2010: Đáp ứng được 90 – 95% tiêu chuẩn về năng lực cạnh tranh công nghệ tích hợp so với nước phát triển, cụ thể như sau:

- Năng lực cạnh tranh tổng hợp (Không bao gồm năng lực cạnh tranh về giá): 92.98%

- Năng lực cạnh tranh tổng hợp (Bao gồm năng lực cạnh tranh về giá): 94.1%

- Năng lực cạnh tranh về giá: 99.9%

- Năng lực cạnh tranh về chất lượng, độ tin cậy: 92.7%

- Năng lực cạnh tranh về công nghệ sản xuất: 95.3%

- Năng lực cạnh tranh về công nghệ ứng dụng sản phẩm mới: 93%

- Năng lực cạnh tranh về công nghệ khai thác, phát triển sản phẩm mới: 92.3%

- Năng lực cạnh tranh về công nghệ thiết kế: 91.6%

Tuy nhiên, so với năm 2012, năng lực cạnh tranh của công nghệ thông thường và công nghệ mới đều có sự đi xuống vào năm 2018.

Theo khảo sát điều tra các doanh nghiệp trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng, năng lực cạnh tranh về công nghệ thông thường giảm từ 92.6% năm 2012 xuống còn 84.2% năm 2018; năng lực cạnh tranh về công nghệ mới giảm từ 87.8% năm 2012 xuống còn 84.9% năm 2018.

Khi so sánh với một số nước tiêu biểu, năng lực cạnh tranh công nghệ thông thường và công nghệ mới đều đạt tiêu chuẩn thấp hơn so với Nhật Bản và Đức nhưng lại cao hơn so với Trung Quốc. Tuy nhiên, sự chênh lệch về năng lực cạnh tranh với Trung Quốc đang ngày càng thu hẹp.

Bên cạnh đó, kế hoạch cơ bản lần thứ 2 đã đặt ra mục tiêu đến năm 2012, đáp ứng được 90% công nghệ cốt lõi trong lĩnh vực vật liệu, phụ tùng so với các

nước phát triển. Tuy nhiên, theo kế hoạch cơ bản lần thứ 3 được công bố vào tháng 11 năm 2013, tính đến năm 2011, công nghệ của Hàn Quốc mới chỉ đáp ứng được khoảng 60% tiêu chuẩn công nghệ vật liệu cốt lõi so với các nước phát triển. Mặc dù, đây chỉ xét đến công nghệ vật liệu, nhưng tại thời điểm đó, chỉ còn 1 năm là đến năm mục tiêu, đồng thời so với hiệu suất mục tiêu đặt ra vẫn còn khoảng cách là 30% đã cho thấy kế hoạch cơ bản lần thứ 2 không hoàn thành mục tiêu đặt ra.

Kế hoạch cơ bản lần thứ 4 được công bố vào tháng 12 năm 2016 đặt ra mục tiêu về trình độ công nghệ đến năm 2025. Mục tiêu cụ thể được đặt ra là đến năm 2021 đáp ứng được 78% và đến năm 2025 đáp ứng được 90% tiêu chuẩn công nghệ so với các nước sở hữu công nghệ hàng đầu của 553 vật liệu, phụ tùng có triển vọng trong tương lai. Trong khi đó, tính đến năm 2016, chỉ số này đạt 68.6%. Cũng như đã đề cập ở trên, so với năm 2012, đến năm 2018, trình độ công nghệ thông thường cũng như công nghệ tiên tiến có dấu hiệu sụt giảm, do vậy, mục tiêu đặt ra ở trên khó có thể thực hiện được.

Theo kế hoạch tăng cường của Bộ Thương mại, Công nghiệp và Năng lượng Hàn Quốc công bố vào năm 2020, mục tiêu của chương trình "Phát triển công nghệ công nghiệp vật liệu – phụ tùng" được đưa ra là thúc đẩy giá trị gia tăng cao của các ngành công nghiệp chủ lực.

Để đạt được mục tiêu giá trị gia tăng cao trong ngành công nghiệp vật liệu, phụ tùng và thiết bị, cần thiết phải có sự cải tiến công nghệ thường xuyên, liên tục, đón đầu xu hướng của thế giới. Theo đó, Bộ Thương mại, Công nghiệp và Năng lượng Hàn Quốc là cơ quan đứng đầu, có nguồn ngân sách lớn cho phát triển công nghiệp vật liệu, phụ tùng và thiết bị cần có những chính sách hỗ trợ tích cực để nâng cao trình độ công nghệ cũng nhưng quản lý công nghệ.

4. Chính sách xanh hóa công nghiệp

Nhằm tạo động lực tăng trưởng mới để vượt qua cuộc khủng hoảng năng lượng và môi trường, Hàn Quốc dự định xanh hóa các ngành công nghiệp hiện có và đồng thời cũng tạo ra những ngành công nghiệp mới. Kế hoạch tổng thể của Hàn Quốc theo đuổi "chuyển đổi xanh" ngành công nghiệp đã tập trung vào đổi mới theo hướng xanh các ngành công nghiệp cốt lõi, tái cơ cấu công nghiệp để phát triển các bon thấp, và xanh hóa chuỗi giá trị. Thành công của Hàn Quốc trong việc thúc ép các doanh nghiệp đưa các yêu cầu về môi trường vào trong hoạt động kinh doanh đã mang lại những tiến bộ đáng kể trong việc xanh hóa các ngành công nghiệp lớn như thép, hóa chất, ô tô và điện tử, là những ngành tiêu thụ nhiều năng lượng và phát thải nhiều khí nhà kính.

Để thúc đẩy cải cách cơ cấu, chính phủ đã lựa chọn 17 ngành công nghiệp có tiềm năng cao nhất để tạo ra các thị trường mới và mang lại hiệu ứng lan tỏa tích cực. Mặt khác, việc xanh hóa chuỗi giá trị đòi hỏi sự hỗ trợ các doanh nghiệp xanh vừa và nhỏ, thúc đẩy quá trình quay vòng tài nguyên trong sản xuất công

nghiệp, và thành lập các tổ hợp công nghiệp xanh để nuôi dưỡng các ngành công nghiệp công nghệ cao và quan hệ đối tác công tư đổi mới.

Cụ thể, chiến lược ngành công nghiệp xanh của Hàn Quốc bao gồm hai hợp phần:

- Xanh hoá các ngành công nghiệp hiện có;

- Tạo ra các ngành công nghiệp xanh mới cung cấp hàng hoá và dịch vụ về môi trường.

Hợp phần đầu tiên – xanh hoá các ngành công nghiệp: nhằm mục đích nâng cao hiệu quả môi trường hoặc giảm thiểu ô nhiễm trong tất cả các giai đoạn của sản xuất bao gồm thiết kế, mua sắm, chế tạo, đóng gói và phân phối. Điều này có thể đạt được thông qua nhiều biện pháp khác nhau, bao gồm:

(1) Gia tăng hiệu quả sản xuất thông qua sử dụng tối ưu các nguồn lực;

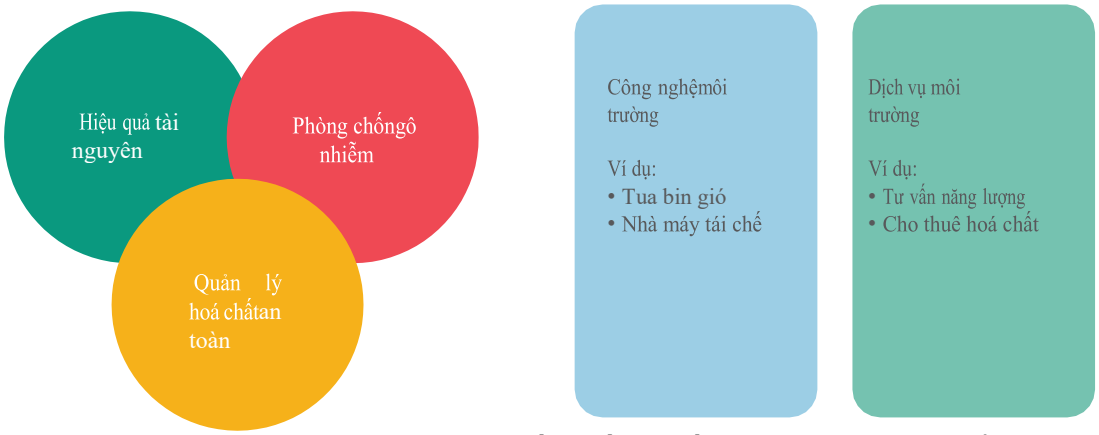
(2) Bắt buộc thi hành các hoạt động quản lý và giảm chất thải; và

(3) Loại bỏ dần các chất độc hại và tránh tạo ra ô nhiễm trong quá trình sản xuất và tiêu thụ.

Hợp phần thứ hai – tạo ra các ngành công nghiệp xanh – liên quan đến sự phát triển của các ngành công nghiệp cung cấp hàng hoá và dịch vụ giảm tác động tiêu cực về môi trường.

Ví dụ về các doanh nghiệp đó bao gồm những ngành công nghiệp chuyên về năng lượng tái tạo, thu hồi nhiệt,quản lý và xử lý chất thải, theo dõi và phân tích ô nhiễm, và thiết bị xử lý. Ngoài các nhà cung cấp giải pháp tích hợp, các ngành công nghiệp xanh cũng phải có các chuyên gia tư vấn về môi trường và năng lượng, ví dụ như các Công ty Dịch vụ Năng lượng (ESCO) cung cấp thiết kế, triển khai các dự án tiết kiệm năng lượng, bảo tồn năng lượng, cung cấp hạ tầng năng lượng, phát điện, cung cấp năng lượng, và quản lý rủi ro.

Chiến lược hai mũi nhọn của Hàn Quốc cho ngành công nghiệp xanh



Nhận thức được những nhu cầu cấp thiết cho việc phát triển ngành công nghiệp xanh, chính phủ Hàn Quốc đã nhóm các chiến lược của mình thành "đổi mới xanh" và "tái cơ cấu xanh". Đổi mới xanh làm giảm các tác động về môi trường: bằng cách tăng hiệu quả sử dụng năng lượng, giảm thiểu chất thải hoặc phát thải khí nhà kính, và/hoặc giảm thiệu việc tiêu thụ nguyên liệu thô không có khả năng tái tạo.

Chính phủ chú trọng vào việc đảm bảo rằng đổi mới xanh diễn ra một cách cân bằng trên tất cả các ngành công nghiệp chủ chốt, và chiến lược đổi mới tuỳ biến của các ngành công nghiệp khác nhau phù hợp với điều kiện cơ cấu và thị trường cụ thể của họ. Ví dụ, việc tăng cường các quy định phát thải khí CO2 của EU do biến đổi khí hậu cho thấy ngành công nghiệp ô tô của khu vực cần phải hướng các nỗ lực vào thị trường mới nổi về xe thân thiện với môi trường. Đáp lại, chính phủ phải nâng cao tiêu chuẩn về hiệu quả nhiên liệu đối với ô tô và phát thải khí nhà kính. Mặt khác, ngành công nghiệp thép sử dụng nhiều năng lượng cần ưu tiên thúc đẩy hiệu quả của quá trình sản xuất thay vì phát triển thị trường sản phẩm mới.

III. Trung Quốc

1. Chính sách công nghiệp quốc gia

Cấu trúc hệ thống chính sách công nghiệp quốc gia Trung Quốc có sự tương đồng khá lớn với cấu trúc hệ thống chính sách công nghiệp quốc gia của nước ta. Hệ thống chính sách công nghiệp quốc gia Trung Quốc bắt đầu từ chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Trung Quốc về phát triển công nghiệp qua các văn kiện Đại hội của Đảng, các nghị quyết chuyên đề về phát triển công nghiệp của từng khóa, đặc biệt là quy hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội, hiện nay là quy hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội lần thứ XIII (2016-2020), trong đó xác định rõ nhiệm vụ, mục tiêu, chiến lược phát triển công nghiệp Trung Quốc trong thời gian 5 năm. Quốc vụ viện Trung Quốc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Trung Quốc về phát triển công nghiệp thành các bộ luật, luật, chiến lược, chính sách cụ thể.

Giai đoạn từ năm 1978 đến năm 1991, trong điều kiện nền kinh tế chuyển đổi, để phù hợp với xu hướng toàn cầu hoá, Trung Quốc đã thực hiện những cải cách kinh tế, trong đó có cải cách phát triển lĩnh vực công nghiệp. Trong giai đoạn này, chính sách công nghiệp của Trung Quốc chú trọng vào phát triển công nghiệp nhẹ, coi phát triển công nghiệp nhẹ là chiến lược ưu tiên hàng đầu. Các ngành công nghiệp được lựa chọn ưu tiên phát triển là những ngành sợi, dệt may, điện dân dụng, chế biến nông sản… Sở dĩ các ngành này được ưu tiên phát triển là do sử dụng được nhiều lao động và không cần đầu tư quá nhiều vốn. Trên cơ sở các ngành ưu tiên này, Chính phủ Trung Quốc đã thực hiện các biện pháp kiểm soát trực tiếp về số lượng và giá cả, phân bổ vốn, kỹ thuật và ngoại hối thông qua các công cụ như hạn ngạch, quản lý giấy phép, quản lý danh mục hàng đặc biệt, trợ cấp, thuế và thuế quan,…và vẫn duy trì các chính sách bảo hộ đối với các ngành công nghiệp nặng như gang thép, hoá dầu, than,…Nhờ những chính sách công nghiệp này cùng với sự xuất hiện và phát triển của các xí nghiệp hương trấn và đặc khu kinh tế đã tạo điều kiện đã đưa công nghiệp Trung Quốc dần ổn định và đi vào quỹ đạo tăng trưởng nhanh.

Giai đoạn năm 1992 đến nay, cùng với việc xây dựng nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường và hướng ngoại, chính sách công nghiệp Trung Quốc cũng có sự thay đổi lớn. Chính sách công nghiệp giai đoạn này tập trung vào việc hợp lý hoá cơ cấu công nghiệp, phát triển một số ngành công nghiệp mũi nhọn hướng mạnh về xuất khẩu như công nghiệp ôtô, điện tử, thông tin, hoá dầu…Những ngành này đã được Chính phủ Trung Quốc cho hưởng những ưu đãi về tài chính như thuế, trợ cấp, tín dụng. Đặc biệt, Chính phủ Trung Quốc đã thực hiện điều chỉnh tỷ giá hối đoái nhằm tạo thuận lợi và nâng sức cạnh tranh cho các ngành xuất khẩu. Những ngành công nghiệp nhẹ như dệt may, giày dép…dần được hợp lý hoá về cơ cấu thông qua các biện pháp điều chỉnh chính sách đầu tư. Những ngành công nghiệp cơ bản như dầu khí, năng lượng, sắt thép cũng được Chính phủ tăng cường ưu đãi về tài chính. Môi trường đầu tư được cải thiện, đầu tư nước ngoài đã chuyển trọng tâm từ số lượng sang chất lượng đầu tư, chú trọng thu hút các dự án sử dụng kỹ thuật cao. Đồng thời, Chính phủ cũng thực hiện chính sách cạnh tranh bình đẳng đối với tất cả các doanh nghiệp, thúc đẩy cải cách tài chính và hệ thống ngoại thương, tăng cường các quy định pháp luật để bảo vệ các nhà đầu tư nước ngoài.

Các cơ quan chính phủ có nhiệm vụ giám sát các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Trung Quốc bao gồm bốn cơ quan hành chính: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, Trung tâm Điều phối Trung Quốc về Hợp tác giữa các doanh nghiệp vừa và nhỏ với nước ngoài, Hiệp hội các doanh nghiệp vừa và nhỏ Trung Quốc và các sở SME địa phương ở mỗi tỉnh. Các chính sách và kế hoạch phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ được ban hành vào năm 2003.

Chính phủ hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ qua nhiều phương diện. Thứ nhất, Luật thúc đẩy DNVVN, ban hành vào tháng 1 năm 2003, đặt nền tảng cho sự hỗ trợ của các phía công lập đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Theo luật này, chính phủ bảo vệ các khoản đầu tư hợp pháp của các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các nhà đầu tư cổ phần cùng với các khoản thu nhập đầu tư của các bên.

Các cơ quan hành chính của chính phủ bảo vệ các quyền hợp pháp của các DNVVN, bao gồm quyền cạnh tranh bình đẳng và thương mại công bằng. Nhà nước cũng bắt đầu xác định các lĩnh vực ưu tiên cho DNVVN qua nhiều cách khác nhau.

Năm 2005, chính phủ Trung Quốc ban hành một văn bản có tiêu đề "Khuyến khích, hỗ trợ và hướng dẫn phát triển các đối tượng kinh tế tư nhân và kinh tế không thuộc sở hữu công theo Hội đồng Nhà nước" (gồm 36 Điều về các nền kinh tế không thuộc sở hữu công), nhằm nới lỏng các điều kiện tiếp cận thị trường đối với các đơn vị kinh tế ngoài công lập, mở rộng không gian phát triển tổng thể.

Thứ ba, Chính phủ đã công bố Dự án Tăng trưởng DNVVN vào năm 2006 với mục tiêu như sau:

a. Thúc đẩy việc xây dựng hệ thống chính sách và quy định cho các DNVVN;

b. Phát triển hệ thống dịch vụ xã hội của DNVVN;

c. Tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều chỉnh cơ cấu DNVVN;

d. Duy trì các DNVVN này;

e. Tăng cường đào tạo DNVVN;

f. Cải thiện khả năng sáng tạo;

g. Giải quyết những khó khăn ảnh hưởng đến DNNVV;

h. Khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ mở rộng ra nước ngoài thông qua việc cung cấp các ưu đãi đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), và các ưu đãi khác;

i. Cải thiện sự giám sát tổng thể của các doanh nghiệp vừa và nhỏ

Chính phủ cũng đã thông qua một loạt các quy định và biện pháp thúc đẩy để hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ, cụ thể như sau:

Hỗ trợ tài chính cho hoạt động phát triển DNVVN. Ngân sách do nhà nước cấp để tài trợ cho DNVVN bao gồm một khoản dành riêng cho việc hỗ trợ phát triển DNVVN. Chính phủ cũng thành lập quỹ phát triển DNVVN để khuyến khích đóng góp thông qua các ưu đãi thuế dành cho các DNVVN. Chính phủ còn yêu cầu các tổ chức tài chính cải thiện môi trường tài chính cho các DNVVN, tăng cường hỗ trợ các DNVVN trong việc tăng cường tín dụng và các kênh tài trợ trực tiếp. Đồng thời chính phủ ra yêu cầu cho các loại hình đầu tư mạo hiểm khác nhau

để tăng đầu tư vào các doanh nghiệp vừa và nhỏ bằng cách cung cấp cho họ các ưu đãi về thuế.

Hỗ trợ tài chính cho DNVVN. Các cơ quan liên quan của chính phủ đã tích cực thúc đẩy việc thiết lập hệ thống bảo lãnh tín dụng cho các DNVVN và cung cấp các ưu đãi về thuế để khuyến khích sự thành lập và tăng trưởng của các DNVVN. Các ưu đãi, bao gồm giảm thuế và miễn thuế thu nhập, được dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ đáp ứng số lượng việc làm do nhà nước dự kiến cần tạo ra mỗi năm, các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động ở các khu vực kinh tế kém phát triển hoặc nghèo đói và các doanh nghiệp vừa và nhỏ sử dụng một số lượng người có hoàn cảnh khó khăn theo quy định.

Tiếp cận thị trường. Chính phủ cũng hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ cải thiện khả năng tiếp cận thị trường bằng cách giúp họ nâng cao kỹ năng. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ có trách nhiệm thực hiện một cách tận tâm các chính sách công nghiệp của quốc gia, các quy định về quy hoạch công nghiệp, đặc biệt là các quy định về tiếp cận thị trường. Những quy định này cho phép họ tiếp cận hoặc sử dụng các dịch vụ quan trọng, chẳng hạn như những dịch vụ liên quan đến các ngành độc quyền, tiện ích công cộng và cơ sở hạ tầng, các chủ trương xã hội, dịch vụ tài chính và các ngành khoa học và công nghệ quốc phòng. Các dịch vụ này hiện đang mở cửa cho các doanh nghiệp, miễn là được chính phủ phê duyệt trước. Các quy định, quy tắc và chính sách hiện hành có xu hướng hạn chế khả năng tiếp cận thị trường đối với các thành phần kinh tế ngoài công lập hiện đang được các ban ngành và chính quyền địa phương xem xét để có thể sửa đổi. Cơ chế cạnh tranh thị trường cũng sẽ được áp dụng trong lĩnh vực điện lực, viễn thông, đường sắt, hàng không dân dụng, xăng dầu và các ngành, lĩnh vực khác. Hiện nay, hệ thống mua sắm của chính phủ vẫn ưu tiên các sản phẩm và dịch vụ do các doanh nghiệp vừa và nhỏ tạo ra.

Chính phủ khuyến khích các DNVVN mở rộng thị trường bằng cách thực thi các chính sách tài chính cho phép, như tín dụng xuất nhập khẩu, bảo hiểm tín dụng xuất khẩu, v.v.

Kết nối với các doanh nghiệp khác. Chính phủ khuyến khích các doanh nghiệp mở rộng mạng lưới, Đồng thời thúc đẩy và phối hợp giữa các doanh nghiệp vừa và nhỏ để họ có thể theo đuổi sự phát triển tập thể về cung cấp nguyên vật liệu, sản xuất, bán và đổi mới công nghệ nhằm mở rộng thị trường. Nhà nước cũng thúc đẩy các hoạt động mua bán sáp nhập giữa các DNVVN, tái bố trí và tối ưu hóa nguồn lực. Việc cung cấp trợ cấp hoặc cơ sở cho vay của chính phủ được thiết kế nhằm hỗ trợ và khuyến khích các đổi mới công nghệ của DNVVN với các doanh nghiệp lớn.

Giám sát hiệu quả DNVVN. Với đặc điểm sản xuất và quản lý của doanh nghiệp, nhà nước cũng đang nỗ lực hướng tới hệ thống quản lý tốt hơn. Ngoài ra chính phủ cũng đưa ra những nỗ lực hướng tới các khoản phí được tiêu chuẩn hóa

do các tổ chức và cơ quan nhà nước thu để không gây gánh nặng quá mức cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Cải thiện các dịch vụ xã hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Chính phủ đang phát triển mạnh mẽ các loại hình tổ chức dịch vụ trung gian, tăng cường hỗ trợ chính sách để có nguồn vốn tự động cần thiết cho các chủ trương cụ thể, hỗ trợ đào tạo nhân lực doanh nghiệp, tăng cường dịch vụ đổi mới khoa học và công nghệ, hỗ trợ doanh nghiệp mở cửa thị trường trong và ngoài nước, và tích cực thúc đẩy hình thành hệ thống tín dụng cho doanh nghiệp.

Các chủ trương khác của nhà nước, bắt đầu từ năm 2004, bao gồm:

a. Cung cấp quỹ đổi mới cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ dựa trên công nghệ

b. Quản lý hành chính đối với sự phát triển của các nền kinh tế tư nhân và kinh tế ngoài công lập khác

c. Tài trợ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ dựa trên công nghệ

d. Quy chế đầu tư ngoài công cho các công nghiệp văn hóa

e. Việc đầu tư ngoài công lập vào xây dựng đường sắt được công bố gần đây

f. Hướng dẫn quan điểm về phát triển và đổi mới DNVVN thương mại

Bất chấp những nỗ lực nói trên của nhà nước, vẫn còn một số hạn chế trong hệ thống dịch vụ của chính phủ, ảnh hưởng đến hoạt động của các DNVVN. Trong những năm gần đây, một số bước tích cực đã được thực hiện nhằm cải thiện việc cung cấp các dịch vụ của chính phủ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Tuy nhiên, các doanh nghiệp không chỉ cần sự hỗ trợ và tư vấn từ chính phủ. Các doanh nghiệp còn cần tìm cách lấp đầy khoảng trống trong nguồn cung và giải quyết những thất bại của thị trường. Ví dụ, các vấn đề về sự trùng lặp và không nhất quán về chất lượng và nguồn dịch vụ vẫn còn. Việc tiếp cận các quỹ công cũng còn nhiều khó khăn về thời gian và chi phí. Hiện tại, các dịch vụ của chính phủ bao gồm tư vấn, trợ cấp, kỹ năng và đào tạo và hỗ trợ cụ thể cho các nhà sản xuất, chẳng hạn như dịch vụ tư vấn sản xuất. Với việc cung cấp các dịch vụ này, chính phủ hy vọng sẽ làm cho các doanh nghiệp mục tiêu cạnh tranh hơn. Mặc dù Trung Quốc đã có những dấu hiệu cải thiện trong một số dịch vụ, nhưng vẫn có những cơ quan chính phủ chưa thoát khỏi các cách tiếp cận kinh doanh kém. Chính phủ cần phải làm nhiều việc hơn nữa để các dịch vụ của chính phủ trở nên hiệu quả và có thể tiếp cận được đối với tất cả các doanh nghiệp được coi là gắn kết, dễ tiếp cận và có chất lượng cao.

Chỉ tiêu	**Đánh giá của Doanh nghiệp**			
Mức độ ủng hộ		Thấp 9.4%	Trung Bình 58.4%	Cao 32.2%

Số lượng ưu tiên về chính sách		Quá nhiều 7.4%	Vừa 66.6%	Ít 26%
Dịch vụ tài chính		Cao 7.8%	Trung bình 65.4%	Kém 26.8%
Gánh nặng về thuế		Cao 52%	Công bằng 45.4%	Thấp 2.6%
Quản lý thị trường	Rất tốt 3.3%	Tốt 35.2%	Trung bình 54.5%	Kém 7.2%
Dịch vụ công	Rất tốt 4.5%	Tốt 39.7%	Trung bình 51.3%	Kém 4.5%

(Nguồn: Phân tích khảo sát tài chính SME 2006. N=736; sme.gov.cn)

Đặc biệt tháng 5/2015, với việc Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành chiến lược "Made in China 2025" với mục tiêu đưa Trung Quốc trở thành một nước cường quốc chế tạo của thế giới với trình độ công nghệ tiên tiến và sáng tạo hàng đầu thế giới đã xác định mười lĩnh vực ưu tiên phát triển (Bao gồm: (1) Công nghệ thông tin thế hệ tiếp theo; (2) Máy móc điều khiển số và rô bốt công nghệ cao; (3) Thiết bị hàng không và vũ trụ; (4) Thiết bị kỹ thuật hàng hải và công nghiệp dóng tàu biển công nghệ cao; (5) Thiết bị đường sắt tân tiến; (6) Phương tiện tiết kiệm năng lượng và sử dụng nguồn năng lượng mới; (7) Vật liệu mới; (8) Công nghệ y sinh và thiết bị y tế chất lượng cao; (9) Máy móc và thiết bị nông nghiệp, (10) Công nghiệp in 3D). Dự kiến đến năm 2030, Trung Quốc có thể tự cung cấp và đáp ứng được 70% nhu cầu công nghệ cao trong nước và sau đó, đến năm 2049, Trung Quốc sẽ vươn lên trở thành nước đứng đầu thế giới về công nghệ, nhất là công nghệ viễn thông.

Trong kế hoạch "Made in China 2025", Trung Quốc coi công nghệ thông tin - viễn thông thế hệ mới là ưu tiên hàng đầu để giúp nước này có thể hiện thực hóa mục tiêu trở thành siêu cường công nghệ số 1 thế giới. Mục tiêu này được chia làm ba hướng: Một là, gắn công nghệ thông tin với chiến lược BRI với tên gọi là "Vành đai con đường kỹ thuật số" hay "Con đường tơ lụa kỹ thuật số"; hai là, ưu tiên phát triển 7 doanh nghiệp viễn thông tư nhân và nhà nước khổng lồ, bao gồm: Alibaba (thương mại điện tử, tài chính, điện tử và thanh toán điện tử), Tencent (chuyên về trò chơi điện tử, thương mại điện tử, tài chính), Baidu (công cụ tìm kiếm trực tuyến về công nghệ viễn thông và các trò chơi trực tuyến), Huawei (chuyên về công nghệ thông tin, công nghệ cao, phần mềm, điện thoại di động và chíp điện tử), Xiaomi (chuyên về phần cứng công nghệ thông tin, điện thoại di động), Byte Dance (chuyên về mạng xã hội), ZTE (chuyên về chíp điện tử, bán dẫn điện tử, công nghệ số) và một số nhà mạng chuyên sản xuất mạng xã hội, giải trí, dịch vụ tin nhắn, thẻ tài chính như: Wechat, Weibo, Tiktok, Vivo,

Oppo, Realme; ba là, sử dụng công nghệ thông tin để phát triển đồng Nhân dân tệ (NDT) số, đưa đồng tiền này trở thành đồng tiền mạnh và được sử dụng rộng rãi trên toàn cầu vào năm 2049. Những mục tiêu này được Trung Quốc coi là tầm nhìn mới, hướng đi mới, phù hợp với vai trò và vị thế nước lớn của Trung Quốc trong thế kỷ XXI.

Sau khi chiến lược "Made in China 2025" được ban hành, Ủy ban Tư vấn quốc gia về Chiến lược Cường quốc sản xuất đã công bố kế hoạch nghiên cứu hoạch định chiến lược "Tiêu chuẩn Trung Quốc 2035" (China Standard 2035). Việc nghiên cứu hoạch định chiến lược "Tiêu chuẩn Trung Quốc 2035"được tiến hành trong giai đoạn 2018 - 2020 với nhiều cuộc hội thảo, khảo sát thực địa giữa các tập đoàn công nghệ hàng đầu, các cơ quan chính phủ và học giả Trung Quốc để hình thành một kế hoạch triển khai. Chiến lược này có tính bổ trợ và gắn kết với chiến lược Made in China 2025 nhằm củng cố vị thế toàn cầu của Trung Quốc trong lĩnh vực khoa học - công nghệ. Sau hai năm nghiên cứu, năm 2020, Trung Quốc công bố "Một số điểm chính của kế hoạch tiêu chuẩn quốc gia", tập trung vào hai cấp độ là tăng cường nội lực của hệ thống tiêu chuẩn bản địa và tiến tới thiết lập tiêu chuẩn toàn cầu.

Ở cấp độ thứ nhất, Trung Quốc xác định ba định hướng chính, bao gồm: Thứ nhất, đẩy mạnh thể chế hóa; lồng ghép chiến lược tiêu chuẩn hóa vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội lần thứ mười bốn của các bộ, ngành, địa phương. Ngày 10-10-2021, Ủy ban Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc và Quốc vụ Viện Trung Quốc đã ban hành "Chương trình phát triển tiêu chuẩn hóa quốc gia", phát huy vai trò của thị trường, chú trọng tiêu chuẩn cho tăng trưởng xanh, đổi mới côngnghệ, phát triển công nghiệp an toàn xã hội và dịch vụ công. Thứ hai, cải cách công tác quản lý tiêu chuẩn hóa nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu năng quản lý ở các cấp bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, nâng cao năng lực cạnh tranh về thiết lập tiêu chuẩn của doanh nghiệp. Thứ ba, tăng cường xây dựng hệ thống tiêu chuẩn của Trung Quốc và năng lực dẫn dắt tiêu chuẩn chất lượng cao của Trung Quốc, trong đó tập trung vào các sản phẩm công nghệ mới của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, những công nghệ liên quan đến công tác phòng, chống dịch bệnh COVID-19 và các lĩnh vực khác (nông nghiệp, nông thôn, hàng tiêu dùng, quản trị xã hội…).

Ở cấp độ thứ hai, Trung Quốc cũng xác định ba định hướng chính: Một là, tham gia sâu vào các cơ chế quản trị và cơ chế ra quyết định của các tổ chức tiêu chuẩn toàn cầu, như Tổ chức Tiêu chuẩn hóa quốc tế (ISO), Ủy ban Kỹ thuật điện quốc tế (IEC), Liên minh Viễn thông quốc tế (ITU)... Các tập đoàn của Trung Quốc, như Huawei, Alibaba, Haier,… tham gia tích cực vào cơ chế hoạch định chính sách của các hiệp hội doanh nghiệp về tiêu chuẩn, như Hội Kỹ sư điện và điện tử (IEEE). Hai là, xúc tiến việc đàm phán, xây dựng và chia sẻ các tiêu chuẩn toàn cầu trong các lĩnh vực năng lượng mới, vật liệu mới, máy tính lượng tử, sản

phẩm kỹ thuật số, chế tạo thông minh nhằm phát huy các lợi thế của Trung Quốc về tiêu chuẩn kỹ thuật, đưa ra các tiêu chuẩn ISO và IEC phiên bản của Trung Quốc. Ba là, thúc đẩy hợp tác quốc tế về tiêu chuẩn hóa trong các cơ chế và tổ chức, như Nhóm các nền kinh tế mới nổi (BRICS), Liên minh châu Âu (EU), Liên minh châu Phi (AU), Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN); các nước khu vực Đông Bắc Á, Trung Á, Nam Á, cùng một số nước, như Pháp, Đức, Anh, Mỹ, Canada, Nga, Saudi Arabia.

Đáng chú ý, Trung Quốc tích cực triển khai "Con đường tơ lụa kỹ thuật số" (DSR), đầu tư các dự án xây dựng hạ tầng công nghệ, hạ tầng số để quảng bá các sản phẩm công nghệ của Trung Quốc ra thế giới. Từ năm 2013 - 2020, các doanh nghiệp của Trung Quốc đã ký kết 116 hợp đồng triển khai các hệ thống thành phố thông minh trên toàn cầu, trong đó có 70 dự án tại các nước trong Sáng kiến "Vành đai, Con đường" (BRI). Tháng 4-2019, nhân dịp Diễn đàn cấp cao BRI lần thứ hai, Viện Tiêu chuẩn hóa quốc gia Trung Quốc đã công bố hai nền tảng để thúc đẩy hợp tác tiêu chuẩn kỹ thuật trong khuôn khổ BRI, bao gồm: "Nền tảng thông tin cùng nhau xây dựng tiêu chuẩn quốc gia" và "Nền tảng tiêu chuẩn hóa phiên dịch thông minh song ngữ Trung Quốc - Anh trên nền điện toán đám mây", nhằm phục vụ công tác phiên dịch các hệ thống tiêu chuẩn của Trung Quốc từ tiếng Trung Quốc sang tiếng Anh để phổ biến.

Tiếp đến, Bộ Công nghiệp và Công nghệ thông tin (MIIT), Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia cùng với 10 cơ quan khác của Trung Quốc soạn thảo và ban hành thông tư hướng dẫn về "Kế hoạch hành động phát triển" cho từng lĩnh vực ưu tiên, chẳng hạn ngày 13/12/2017 ban hành Thông tư hướng dẫn về "Kế hoạch hành động phát triển công nghiệp in 3D giai đoạn 2017-2020" nhằm phát triển ngành công nghiệp in 3D với tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm trên 30% với các chính sách ưu đãi nhằm hiện thực hóa chủ trương dựa vào công nghệ cao và những lĩnh vực mới nổi để nâng cao chất lượng tăng trưởng. Có thể nói chiến lược "Made in China 2025" chính là định hướng phát triển cho các ngành công nghiệp của Trung Quốc trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0.

Theo đánh giá của Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia Trung Quốc, qua 5 năm thực hiện MIC 2025 đã góp phần duy trì đà phát triển ổn định của đất nước thời gian qua, các cải cách trọng điểm và chính sách quan trọng không ngừng mang lại hiệu quả. Cơ cấu kinh tế không ngừng được ưu việt hóa, năm 2016, các ngành nghề mới nổi mang tính chiến lược như chế tạo công nghệ cao giữ được đà phát triển cao, tăng 10,8%, cao hơn 4,8% so với ngành công nghiệp.

MIC 2025 đã giúp nâng cao năng lực sáng tạo, sức cạnh tranh của sản phẩm và nền kinh tế Trung Quốc. Kể từ khi thực hiện MIC 2025 đến nay, năng suất của 109 dự án thí điểm chế tạo thông minh giai đoạn I trong cả nước tăng trung bình 38%, hiệu suất tiết kiệm năng lượng nâng lên 9,5%, giá thành vận hành kinh doanh giảm 21%. Theo báo cáo của Bộ Khoa học và Công nghệ Trung Quốc, tổng đầu

tư cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D) trong năm 2015 và 2016 tăng liên tục ở trên mức 2% GDP, là nước đầu tư cho R&D đứng thứ hai trên thế giới, sau Hoa Kỳ. Trong đó, đầu tư lớn nhất cho hoạt động R&D là các doanh nghiệp chế tạo, máy tính và truyền thông. Hiện nay, rất nhiều lĩnh vực ngành chế tạo của Trung Quốc đã đạt tới trình độ tiên tiến trên thế giới như: Rô bốt công nghiệp; năng lượng hạt nhân... Cụ thể:

Thứ nhất, Trung Quốc đã thành công trong việc gắn công nghệ thông tin với chiến lược "Con đường tơ lụa kỹ thuật số". Sau 5 năm triển khai, Trung Quốc đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng khi đã ký kết được Biên bản ghi nhớ về hợp tác xây dựng "Con đường tơ lụa kỹ thuật số" với 16 quốc gia ở khu vực Á-Phi; ký kết Biên bản hợp tác về xây dựng thương mại điện tử với 19 nước ở khu vực Á - Âu - Phi. Nhờ đó, các doanh nghiệp công nghệ của Trung Quốc có thể xâm nhập và chiếm ưu thế hơn so với các đối thủ công nghệ đến từ Mỹ, phương Tây trong việc chiếm lĩnh thị trường ở các nước như: Etiopia, Nigeria, Rumani, Bungari, Cộng hòa Séc, Pakistan, Mông Cổ, Iran… là những thị trường vốn thuộc quyền kiểm soát của các doanh nghiệp công nghệ đến từ châu Âu như Nokia, Ericsson.

Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng đã tổ chức thành công một số hội chợ công nghệ, kinh tế số với nhiều quốc gia tham gia BRI như: tổ chức thành công Hội chợ công nghệ số với 17 nước Trung và Đông Âu thuộc Nhóm 17+1; tổ chức thành công Diễn đàn công nghệ số với 5 nước ở Trung Á gồm: Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Turkmenistan nhằm thúc đẩy thương mại điện tử xuyên biên giới giữa Trung Quốc với các nước Trung Á thuộc Tổ chức hợp tác Thượng Hải (SCO); tổ chức thành công Hội chợ triển lãm thương mại điện tử Trung Quốc - ASEAN với chủ đề: "Cùng xây dựng vành đai và con đường, cùng phát triển kinh tế số"… Thông qua những hội chợ này, các doanh nghiệp Trung Quốc đã triển khai được 1.334 dự án công nghệ thông tin, công nghệ số dọc theo hành lang "Con đường tơ lụa kỹ thuật số" với ba châu lục Á - Âu - Phi, trong đó, trọng tâm là các khu vực: Đông Nam Á, Trung Á, Trung Âu, Đông Âu và Đông Phi; đồng thời, triển khai các loại hình công nghệ mới như: Internet kết nối vạn vật, dữ liệu lớn, hạ tầng kỹ thuật số và dự án "Châu Phi thông minh" với 26 nước ở châu Phi và Tập đoàn Alibaba (Trung Quốc) là chủ đầu tư chính.

Thứ hai, kế hoạch "Made in China 2025" đã góp phần nâng cao năng lực và sức mạnh của các doanh nghiệp công nghệ Trung Quốc. Thành công lớn nhất của kế hoạch "Made in China 2025" là góp phần nâng cao sức mạnh, vị thế và tầm ảnh hưởng của các doanh nghiệp công nghệ Trung Quốc trên toàn cầu. Theo thống kê của Bộ Khoa học và Công nghệ Trung Quốc (tháng 8-2020), từ khi Trung Quốc triển khai kế hoạch "Made in China 2025", các doanh nghiệp của nước này đã nâng cao được vai trò và vị thế quốc tế của mình. Tập đoàn Xiaomi thành lập năm 2010, nhưng đến năm 2019 đã trở thành tập đoàn sản xuất điện thoại di động

thông minh lớn thứ tư thế giới, với 125 triệu chiếc (chỉ sau Samsung, Nokia và Huawei); Tập đoàn Alibaba thành lập năm 1999, đến năm 2019 đã trở thành "ông vua nội địa" về công nghệ thanh toán số và là một trong ba nhà sản xuất mạng ứng dụng thông minh hàng đầu thế giới (cùng với Google và Facebook của Mỹ); Tập đoàn Huawei thành lập năm 1987, đến năm 2020 đã trở thành nhà cung cấp thiết bị viễn thông số một thế giới, chiếm 28% thị phần toàn cầu và vượt Apple để trở thành nhà sản xuất điện thoại giá rẻ, thông minh lớn nhất thế giới vào năm 2019, với tổng doanh thu đạt 855 tỷ NDT (tương đương với 124 tỷ USD năm 2019 và 85 tỷ USD trong tám tháng đầu năm 2020); Tập đoàn Bytedance với mũi nhọn là mạng xã hội Tiktok đã thu hút được 2,2 tỷ người trên thế giới theo dõi, trong đó có 165 triệu người Mỹ, với doanh thu đạt 45 tỷ USD (năm 2019).

Ngoài quy mô và sức mạnh, các doanh nghiệp công nghệ còn giúp Trung Quốc đứng đầu thế giới về bằng phát minh sáng chế. Theo báo cáo của Tổ chức Sở hữu trí tuệ thế giới, trong năm 2019, các doanh nghiệp công nghệ Trung Quốc đã phát minh 58.990 bằng sáng chế về công nghệ, vượt hơn 1.000 bằng sáng chế so với các doanh nghiệp Mỹ. Riêng Huawei, có 4.144 bằng sáng chế, vượt qua Qualcom của Mỹ là 2.127 bằng sáng chế. Đại học Thanh Hoa của Trung Quốc đứng thứ hai thế giới về bằng phát minh ứng dụng công nghệ thông tin (265 ứng dụng) chỉ sau Đại học California của Mỹ (470 ứng dụng). Nhưng xét trên phương diện nghiên cứu về vật lý, toán học, kỹ thuật, hóa học phục vụ cho công nghệ thông tin, Trung Quốc vượt bốn lần so với Mỹ. Các công ty khởi nghiệp về công nghệ của Trung Quốc nhiều hơn các công ty khởi nghiệp của Mỹ (206 so với 203) và trong số năm trường đại học công nghệ hàng đầu thế giới, thì có ba trường của Trung Quốc, đứng đầu là Đại học Thanh Hoa và Đại học Công nghệ Nam Kinh.

Trung Quốc cũng đã trở thành quốc gia sản xuất thiết bị vi mạch điện tử hàng đầu thế giới, như: Alibaba Clound, nhà cung cấp chính các thiết bị dịch vụ điện toán đám mây cho các nước Trung - Đông Âu, Đông Nam Á và Đông Phi; dự án xây dựng khu thương mại tự do kỹ thuật số của Malaysia (DFTL); Tập đoàn công nghệ Inspur - chủ đầu tư của các dự án trung tâm dữ liệu đám mây(7) ở 20 nước châu Phi: Kenia, Ai Cập, Nam Phi…; các doanh nghiệp công nghệ số như: China Union Pay, Ant Financial đã phát triển các dự án về thanh toán điện tử, dịch vụ công nghệ số, dịch vụ tài chính công nghệ… tới các nước Đông Nam Á, Nam Á.

Tại Hội nghị Trung ương 5 khóa XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc (tháng 10-2020), "vòng tuần hoàn kép" được khẳng định là chiến lược phát triển kinh tế lâu dài, là một trong những nguyên tắc cơ bản trong Quy hoạch phát triển 5 năm lần thứ 14 và Mục tiêu, tầm nhìn đến năm 2035 của Trung Quốc.

Chiến lược "vòng tuần hoàn kép" ra đời trong bối cảnh Trung Quốc đã cơ bản hoàn thành mục tiêu "100 năm thứ nhất" về xây dựng toàn diện xã hội khá giả và bắt đầu thực hiện mục tiêu cơ bản hoàn thành hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa

vào năm 2035 và mục tiêu "100 năm thứ hai" là trở thành cường quốc xã hội chủ nghĩa hiện đại vào năm 2049. Việc đổi mới mô hình, phương thức tăng trưởng của Trung Quốc theo hướng chủ yếu dựa vào đổi mới sáng tạo đặt ra yêu cầu ngày càng cấp bách về tăng cường năng lực độc lập, tự chủ về kinh tế - công nghệ. Trong khi đó, cục diện thế giới biến đổi sâu sắc theo đánh giá của Trung Quốc là "thay đổi lớn chưa từng có trong 100 năm qua" thúc đẩy Trung Quốc phải tính toán điều chỉnh chiến lược phát triển và mở cửa để thích ứng với bối cảnh mới của thế giới, nhất là nhận diện lại mối quan hệ giữa yếu tố phát triển bên trong và môi trường, nguồn lực phát triển bên ngoài.

Ra đời trong bối cảnh trên, mục tiêu xuyên suốt của chiến lược "vòng tuần hoàn kép" của Trung Quốc là tăng cường năng lực độc lập, tự chủ kinh tế - công nghệ, hiện đại hóa nền tảng công nghiệp để thực hiện mục tiêu hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa vào năm 2035 và mục tiêu "100 năm thứ hai" vào năm 2049; đồng thời, củng cố vị trí của Trung Quốc trong nền kinh tế thế giới, nhất là trong các chuỗi sản xuất - cung ứng toàn cầu và ứng phó hiệu quả hơn đối với sự kiềm chế, cạnh tranh chiến lược của một số nước phương Tây. Để thực hiện những mục tiêu này, chiến lược "vòng tuần hoàn kép" của Trung Quốc tập trung vào một số định hướng lớn sau:

Đối với vòng tuần hoàn trong nước (bên trong). Một là, phát triển cả cung và cầu. Hình thành vòng tuần hoàn kinh tế trong nước lành mạnh dựa vào thị trường nội địa rộng lớn. Đẩy mạnh cải cách cơ cấu theo hướng trọng cung, hoàn thiện các chuỗi cung ứng, công nghiệp đáp ứng nhu cầu trong nước ngày càng lớn khi nền kinh tế bước vào ngưỡng thu nhập cao. Phát triển hài hòa tài chính, bất động sản với kinh tế thực, giữa chế tạo, nông nghiệp và dịch vụ, năng lượng. Hai là, thúc đẩy tiêu dùng trong nước. Xác định tiêu dùng trong nước là nền tảng cho phát triển kinh tế, phát triển tiêu dùng kiểu mới "xanh, lành mạnh và an toàn". Nâng cao sức mua trong nước thông qua cải cách thị trường lao động, an sinh xã hội, dịch vụ, giáo dục... Ba là, đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư. Tăng cường đầu tư các ngành chiến lược, nhất là công nghệ cao, hạ tầng mạng 5G, trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (big data), điện toán đám mây, vệ tinh...; đồng thời, hiện đại hóa kết cấu hạ tầng truyền thống, nhất là tại những vùng, miền kém phát triển. Thúc đẩy làn sóng thứ hai về đô thị hóa, cải cách hộ khẩu, chế độ sở hữu đất nông nghiệp - nông thôn. Phát triển "đầu tư xanh", tăng gấp hai lần số lượng nguồn vốn đầu tư vào vấn đề bảo vệ môi trường đến năm 2025... Bốn là, nâng cấp chuỗi công nghiệp, đổi mới toàn diện khoa học - công nghệ. Sớm tạo đột phá trong các lĩnh vực công nghệ quan trọng được Trung Quốc xem "là mấu chốt của việc hình thành vòng tuần trong nước", phát huy tối đa ưu điểm thể chế xã hội chủ nghĩa và lợi thế thị trường trong nước cũng như hệ thống công nghiệp hoàn chỉnh của Trung Quốc để tập trung phát triển công nghệ mới. Nâng cao năng lực chiến lược của nhà nước về khoa học - công nghệ, năng lực đổi mới công nghệ

của doanh nghiệp, xây dựng và hoàn thiện cơ chế đổi mới khoa học - công nghệ. Xác định Thủ đô Bắc Kinh, thành phố Thượng Hải và khu vực Vịnh lớn Quảng Đông - Hồng Công - Ma Cao là các trung tâm đổi mới khoa học và công nghệ quốc tế, đồng thời có kế hoạch xây dựng bốn trung tâm khoa học tổng hợp quốc gia ở những khu vực này. Tăng cường bảo vệ các ngành công nghiệp theo hướng tập trung xây dựng chuỗi cung ứng - công nghiệp độc lập, có nguồn thay thế, dự phòng các sản phẩm/kênh cung ứng quan trọng trong tình huống nguồn cung bên ngoài bị gián đoạn; thúc đẩy nội địa hóa chuỗi cung ứng, giảm phụ thuộc vào nhập khẩu các thiết bị, linh kiện chủ chốt trong ngành công nghiệp chế tạo. Năm là, tiếp tục đẩy mạnh phát triển và tăng cường liên kết các vùng, miền (vùng Quảng Đông - Ma Cao - Hồng Công, Bắc Kinh - Thiên Tân - Hà Bắc; vùng công nghiệp Đông Bắc, phát triển miền Trung, miền Tây...) để phát huy tối đa lợi thế của các vùng, miền, nâng cao năng lực tự chủ trong các chuỗi sản xuất.

Đối với vòng tuần hoàn quốc tế (bên ngoài). Trung Quốc xác định, tiếp tục thực hiện mở cửa ở mức độ cao hơn trên cơ sở chuyển động lực phát triển kinh tế từ xuất khẩu - đầu tư sang tiêu dùng - sáng tạo, chuyển từ thu hút - chuyển giao - mô phỏng - hấp thụ công nghệ nước ngoài sang tự chủ sáng tạo công nghệ, nhưng nâng cao toàn diện trình độ mở cửa, xây dựng hệ thống kinh tế mở ở trình độ cao hơn trên cơ sở hình thành lợi thế mới, như mở cửa thị trường tài chính, tiếp tục quốc tế hóa đồng nhân dân tệ (NDT), triển khai Sáng kiến "Vành đai, Con đường" (BRI)...

Vòng tuần hoàn trong nước và vòng tuần hoàn quốc tế có mối quan hệ chặt chẽ và bổ sung cho nhau, trong đó vòng tuần hoàn trong nước đóng vai trò chủ đạo, đáp ứng nhu cầu trong nước là xuất phát điểm và mục tiêu của sản xuất, phân phối, lưu thông và tiêu dùng. Vòng tuần hoàn trong nước là điều kiện để thu hút các nguồn lực bên ngoài, thúc đẩy liên kết giữa nhu cầu trong nước và nhu cầu bên ngoài, nhập khẩu và xuất khẩu, hài hòa giữa thu hút đầu tư và đầu tư ra bên ngoài. Hoàn thiện cơ chế điều tiết thống nhất giữa nội thương và ngoại thương, tăng cường giám sát, phòng ngừa và kiểm soát rủi ro, không để biến động bên ngoài ảnh hưởng tới phát triển kinh tế trong nước.

2. Chính sách phát triển kinh tế tuần hoàn (KTTH)

Từ đầu thập niên 1990, Trung Quốc đã bắt đầu quan tâm tới việc phát triển KTTH. Năm 2005, Hội đồng Nhà nước Trung Quốc đã thừa nhận những rủi ro về kinh tế và môi trường trong việc khai thác tài nguyên quá mức ở quốc gia này; đồng thời cho rằng nền KTTH là một phương tiện chủ đạo để đối phó với những rủi ro đó. Sau đó, Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia, cùng các cơ quan khác đã xây dựng nên các nguyên tắc của nền KTTH và thúc đẩy các mô hình cộng sinh công nghiệp. Kèm theo đó, Trung Quốc ban hành các chính sách về thuế, tài chính và hình thành một quỹ hỗ trợ để khuyến khích phát triển KTTH.

Bản Kế hoạch năm lần thứ 11 của Trung Quốc (giai đoạn 2006 – 2010) dành riêng một chương đề cập về nền KTTH. Năm 2008, Luật Bảo vệ nền kinh tế tuần hoàn của Trung Quốc ra đời, trong đó yêu cầu các cơ quan, ban ngành nhà nước ở cấp địa phương phải cân nhắc đến những vấn đề liên quan trong các chiến lược đầu tư và phát triển, với các ngành được nhắm đến là than, sắt, điện tử, hóa chất và xăng dầu. Tiếp theo, phát triển KTTH được nâng lên thành một chiến lược phát triển quốc gia trong Kế hoạch năm lần thứ 12 (giai đoạn 2011 – 2015), với những mục tiêu cụ thể như tới năm 2015 đạt mức tái sử dụng 72% chất thải rắn công nghiệp và gia tăng 15% hiệu suất nguồn lực (đầu ra kinh tế trên đơn vị nguồn lực sử dụng). Năm 2013, Hội đồng Nhà nước Trung Quốc ra Chiến lược quốc gia để xây dựng nền KTTH - một chiến lược đầu tiên trên thế giới, với những mục tiêu cụ thể như: Đến năm 2015 tăng hiệu suất sử dụng năng lượng (GDP trên đơn vị năng lượng) 18,5% so với năm 2010; Nâng cao hiệu suất sử dụng nước 43%; Đầu ra của ngành công nghiệp tái chế đạt 1,8 vạn nhân dân tệ (276 tỷ USD) so với 1 vạn nhân dân tệ năm 2010, v.v.

Bên cạnh đó, phát triển KTTH ở Trung Quốc được tiến hành theo lộ trình cụ thể, từ xác định quan niệm, mục tiêu về KTTH, thông qua hệ thống pháp luật có tính bắt buộc đối với các doanh nghiệp. Các hành động của Chính phủ trên thực tế cũng tạo động lực mạnh mẽ để phát triển nền KTTH của Trung Quốc. Năm 2017, Chương trình chính sách KTTH được Trung Quốc thông qua với việc mở rộng trách nhiệm của các doanh nghiệp sản xuất trong việc tiết kiệm năng lượng và sử dụng nguồn nguyên liệu có khả năng tái tạo.Năm 2018, Trung Quốc và EU ký biên bản ghi nhớ về hợp tác xây dựng KTTH; Năm 2019, Hợp tác liên lục địa gồm 200 doanh nghiệp trên thế giới và của Trung Quốc đã cam kết với nền KTTH về nhựa. Để đảm bảo thực hiện thành công mô hình KTTH, Trung Quốc còn thành lập Tổ chức và giám sát thực hiện mô hình KTTH. Tổ chức này không chỉ là vai trò của Ban xây dựng và phát triển kinh tế Trung Quốc mà còn có sự tham gia của Tổng cục Môi trường Trung Quốc với 03 khâu: KTTH, vòng tuần hoàn nhỏ thực hiện ở quy mô nhà máy và khu công nghiệp; Vòng tuần hoàn vừa thực hiện ở quy mô lớn hơn và vòng tuần hoàn lớn thực hiện trên toàn bộ nền kinh tế. Ngoài ra, Trung Quốc cũng tiến hành xây dựng các khu công nghiệp sinh thái quốc gia về xử lý và tái sản xuất phế thải.

IV. Đài Loan, Trung Quốc

Tương tự các quốc gia khác, Đài Loan cũng xây dựng và phát triển công nghiệp thông qua việc triển khai hiệu quả các chiến lược, chương trình cụ thể qua từng thời kỳ:

- *Giai đoạn 1945 – 1950:* Tập trung tái thiết các cơ sở công nghiệp bị tàn phá trong đại chiến thứ hai, thực hiện một số dự án lớn để thúc đẩy sản xuất trong các ngành thiết yếu như dệt, phân bón và điện năng.

- *Giai đoạn 1951 – 1960:* Đầu những năm 50, Đài Loan theo đuổi "*chiến lược thay thế nhập khẩu*" tạo dựng cơ sở ngành chế biến chế tạo, nỗ lực phấn đấu tự sản xuất hàng tiêu dùng cơ bản như dệt - may, chế biến thực phẩm. Cuối những năm 50, Đài Loan bắt đầu khuyến khích các ngành *hướng về xuất khẩu* (sớm hơn vài năm so với Hàn Quốc).

- *Giai đoạn 1961 – 1970: Tiếp tục theo đuổi chiến lược" hướng về xuất khẩu"*. Thời kỳ xuất khẩu sản phẩm ngành công nghiệp thâm dụng lao động, thúc đẩy sự phát triển vượt bậc của các ngành công nghiệp nhẹ như chế tạo sợi nhân tạo, dệt, sản xuất chất dẻo. Đồng thời, tăng cường sản xuất thay thế hàng nhấp khẩu cho các ngành công nghiệp thâm dụng vốn, tạo điều kiện phát triển các ngành công nghiệp nặng như sản xuất thép, đóng tầu, hoá chất.

- *Giai đoạn 1971 – 1980:* Đài Loan tiếp tục đẩy mạnh các ngành công nghiệp hướng về xuất khẩu thông qua "10 dự án lớn" vào năm 1973. Đây là thời kỳ tái cơ cấu ngành chế biến chế tạo theo hướng về thượng nguồn và hạ nguồn. Nhà nước nắm giữ các ngành công nghiệp then chốt như sắt thép, đóng tầu, hoá dầu, chế tạo sản phẩm trung gian và chế tạo máy móc được đẩy mạnh.

- *Giai đoạn từ năm 1980 đến nay: là giai đoạn hiện đại hóa và tham gia vào chuỗi sản xuất toàn cầu.* Chính quyền Đài Loan đã nhấn mạnh vào *phát triển các ngành công nghiệp tiên tiến*, các ngành thâm dụng vốn và thâm dụng công nghệ như điện tử, máy tính cá nhân, IT, robotic, công nghệ sinh học. Đồng thời chuyển các ngành công nghiệp thâm dụng lao động của các ngành như dệt may, lắp ráp điện tử, hóa chất ra nước ngoài, trong nước tiến đến sản phẩm thượng nguồn và hạ nguồn (nguyên vật liệu), linh kiện bán dẫn, điện tử.

- Năm 1985, Đài Loan đã ban hành Đạo luật Phát triển ngành công nghiệp ôto và sản xuất linh kiện ôtô. Năm 1992, Đài Loan công bố chiến lược phát triển ngành Công nghiệp ôtô.

- Năm 1990, Đài Loan đã giành được vị trí dẫn đầu thế giới về các sản phẩm bán dẫn, vi mạch. Đài Loan có công nghiệp ICT đứng thứ ba thế giới. Cuối những năm 1990, do sức ép của các ngành sản xuất từ Trung Quốc, Đài Loan chuyển sang công nghiệp đổi mới sáng tạo. Trong đó, công nghệ thông tin, ô tô là các "ngành công nghiệp chiến lược".

- Thập niên đầu thế kỷ XXI đến nay, Đài Loan phát triển nền kinh tế chú trọng đổi mới sáng tạo và liên kết với toàn cầu. Hiện nay, Đài Loan vẫn tiếp tục nâng cấp ngành của mình theo các hướng sau:

* Năm 2002, Đài Loan đề ra kế hoạch 6 năm phát triển kinh tế gọi là "Challenge 2008". Hai trong bảy mục tiêu của kế hoạch này là: tăng số lượng sản phẩm và công nghệ đáp ứng tiêu chuẩn cao nhất của thế giới, và tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển lên 3% GDP. Trong 10 lĩnh vực được nhất mạnh có: phát triển thế hệ con người mới, đưa Đài Loan trở thành lãnh thổ kỹ thuật số và là đại bản doanh của các công ty xuyên quốc gia.

* Phát triển 6 ngành công nghiệp chủ đạo mới: du lịch, y tế và chăm sóc sức khỏe, công nghệ sinh học, năng lượng xanh, văn hóa và nghỉ dưỡng, nông nghiệp cao cấp.

* Phát triển 4 ngành công nghiệp thông minh mới: điện toán đám mây, phương tiện vận tải điện (EV) thông minh, kiến trúc thông minh thân thiện môi trường, ứng dụng công nghiệp các bằng sáng chế.

* Bốn hiện đại hóa đối với 3 ngành:

+ Đối với ngành chế biến, chế tạo thì dịch vụ hóa: Phát triển các ngành công nghiệp phục vụ cuộc sống một cách thông minh và các ngành chế tạo máy công cụ thông minh (gọi chung là ngành chế biến, chế tạo theo định hướng dịch vụ).

+ Đối với ngành dịch vụ thì công nghệ hóa và quốc tế hóa: Phát triển các ngành dịch vụ công nghệ cao, cho phép ứng dụng các thành tựu của ngành công nghệ thông tin vào dịch vụ (chẳng hạn như logistic), đồng thời, phát triển các ngành dịch vụ đang được quốc tế hóa, chẳng hạn như ngành dịch vụ viễn thông.

+ Đối với các ngành truyền thống thì đặc sắc hóa: Đối với các ngành công nghiệp truyền thống thì chuyển hướng sang chuyên biệt hóa, sử dụng nguyên vật liệu mới, công nghệ mới, ví dụ ngành dệt chuyển sang tập trung vào lĩnh vực thời trang sáng tạo.

- Năm 2010, Đài Loan đã ban hành "Luật Đổi mới sáng tạo công nghiệp".

Các chính sách cụ thể được đưa ra, bao gồm:

1. Chính sách hỗ trợ tài chính và tín dụng

Mục tiêu chính của chính sách này là cung cấp tín dụng cho các SMEs và giúp họ điều chỉnh cơ cấu tài chính cho phù hợp với từng ngành nghề, từng doanh nghiệp đảm bảo hiệu quả trong việc sử dụng tài chính cho các hoạt động sản xuất kinh doanh. Để thực hiện được mục tiêu này, các biện pháp mà Chính phủ Đài Loan đưa ra gồm: Tạo điều kiện thuận lợi cho các SMEs tiếp cận được nguồn tín dụng và bảo lãnh tín dụng; tư vấn về quản lý tài chính và tín dụng; giảm thuế cho các SMEs; giúp các SMEs trong hoạt động kế toán, quản lý ngân sách hàng ngày; quản lý và tiếp cận với thị trường chứng khoán.

Vì số lượng SMEs là rất lớn và lượng vốn hoạt động là rất nhiều nên phải có những kênh tài chính phù hợp để đáp ứng nhu cầu của các SMEs. Có tổng số 82 ngân hàng (theo thống kê vào cuối năm 1995 của Ngân hàng Trung ương Đài Loan, bao gồm các ngân hàng nhà nước, ngân hàng tư nhân và các ngân hàng hợp tác xã) cung cấp tài chính cho SMEs. Bộ Tài chính đã chú trọng nhiều tới việc khuyến khích các ngân hàng này cung cấp tài chính cho SMEs và quy định tỷ lệ cung cấp tài chính cho SMEs phải tăng lên hàng năm. Để có nguồn cung cấp vốn dồi dào, Quỹ Mỹ - Trung, Quỹ phát triển SMEs đều do Chính phủ lập nên, ngoài những khoản vay chung với lãi suất thấp, còn có các khoản vay cụ thể để mua

thiết bị, máy móc, nhà xưởng, phát triển sản phẩm mới và công nghệ mới để số hóa công việc quản lý.

Hàng năm, Chính quyền Trung ương phân bổ cho Quỹ phát triển SMEs 12 tỷ nhân dân tệ từ nguồn vốn ngân sách. Quỹ này có trách nhiệm cung cấp tài chính cho các SMEs theo các quyết định của Chính phủ. Lãi thu được dùng để giúp các chương trình hỗ trợ SMEs của chính quyền địa phương. Quỹ được điều hành bởi Ủy ban điều hành Quỹ phát triển SMEs gồm các đại diện của Bộ Kinh tế, Bộ Tài chính và các cơ quan khác.

Cuối năm 1995, số vốn mà các ngân hàng cung cấp cho SMEs lên tới 3.186,5 tỷ nhân dân tệ, chiếm 36,56% lượng vốn mà ngân hàng cung cấp cho các doanh nghiệp. Những nguồn vốn dồi dào và các khoản vay với lãi suất thấp của Chính phủ đã giúp SMEs cải thiện được cơ cấu tài chính, nâng cao khả năng cạnh tranh và đóng góp nhiều vào sự phát triển kinh tế của đất nước.

Mặc dù một số SMEs có tiềm lực phát triển nhưng việc thiếu tài sản thế chấp làm cho họ không thể nhận được sự hỗ trợ tài chính từ các ngân hàng. Năm 1974, Chính phủ đã yêu cầu các thể chế tài chính góp vốn cùng Chính phủ thành lập "Quỹ bảo lãnh tín dụng cho các SMEs". Từ khi thành lập, Quỹ này đã tiến hành hơn 1,3 triệu trường hợp cung cấp tài chính với tổng số tiền hơn 1.450 tỷ nhân dân tệ.

Một biện pháp quan trọng nữa trong hỗ trợ tài chính cho các SMEs là việc mời một nhóm chuyên gia để tư vấn cho các SMEs về cách củng cố cơ sở tài chính và tăng khả năng nhận tài trợ của họ. Năm 1982, Chính phủ đã thúc đẩy việc thành lập "Trung tâm hướng dẫn và hỗ trợ chung cho SMEs" để đánh giá thực trạng cung cấp tài chính cho các SMEs. Trung tâm này cũng chỉ dẫn về quản lý tài chính và phối hợp với các tổ chức tài chính để giải quyết khó khăn, hỗ trợ SMEs đào tạo các nhà quản lý tài chính của riêng minh. Cho đến nay, đã có hơn 20.000 doanh nghiệp SMEs nhận được sự hỗ trợ và giúp đỡ của Trung tâm này.

Chính phủ Đài Loan còn có những chương trình hướng dẫn cho các SMEs quản lý tài chính và kiểm soát nội bộ nhằm giúp các SMEs cải thiện hệ thống kế toán của họ, tăng cường khả năng phân tích chi phí, thành lập các hệ thống kiểm soát và đánh giá nội bộ, tăng cường khả năng vạch kế hoạch kinh doanh, cải thiện các biện pháp thu hồi vốn kinh doanh và thiết lập quan hệ với hệ thống ngân hàng.

Về thuế, Luật phát triển SMEs của Đài Loan cũng có một số ưu đãi về thuế đối với SMEs. Điều 33 và 34 của Luật quy định các SMEs được giảm thuế đất trong vòng 05 năm đối với các dự án đầu tư mới và được áp dụng thuế thấp nhất trong các trường hợp SMEs di chuyển địa điểm sản xuất kinh doanh.

2. Chính sách hỗ trợ về quản lý

Mục tiêu của chính sách này là thiết lập các hệ thống quản lý, nâng cao năng lực quản lý và phát triển các nguồn nhân lực. Các biện pháp hỗ trợ chủ yếu bao gồm: quản lý sản xuất, quản lý nguyên vật liệu, quản lý nhân sự,…

- Tư vấn chung cho SMEs: Các nhóm chuyên gia về công nghệ, tài chính và tiếp thụ sẽ đến khảo sát từng doanh nghiệp, tìm hiểu tình hình hoạt động của doanh nghiệp rồi thảo luận và đưa ra những lời khuyên trong ngắn hạn và dài hạn cho từng bộ phận với mục tiêu giúp đỡ các SMEs tiến hành cải tiến cơ cấu tổng thể.

- Hướng dẫn kiểm soát sản xuất và nguyên vật liệu: Chương trình này nhằm nâng cao khả năng quản lý sản xuất và nguyên vật liệu, loại bỏ những khâu ách tắc trong dây chuyền sản xuất và giảm việc tiêu thụ nguyên vật liệu, giảm lượng tồn kho các sản phẩm dở dang cũng như thành phẩm và tăng hiệu quả của hoạt động sản xuất để giảm giá thành và tăng tính cạnh tranh trong kinh doanh.

- Máy tính hóa quản lý: Quá trình máy tính hóa hoạt động quản lý doanh nghiệp không có nghĩa là chỉ mua phần cứng và phần mềm mà còn bao gồm cả việc đào tạo nhân viên vận hành hệ thống đó.

3. Chính sách hỗ trợ công nghệ sản xuất

Mục tiêu của chính sách hỗ trợ công nghệ sản xuất cho các SMEs là nâng cao trình độ công nghệ và áp dụng công nghệ mới vào quá trình sản xuất kinh doanh.

- Hỗ trợ giới thiệu công nghệ mới: Trung tâm dịch vụ chuyển giao công nghệ được thành lập thuộc Bộ Kinh tế. Trung tâm này đã thiết lập cơ sở dữ liệu về 142 cơ quan chuyển giao công nghệ ở 14 nước và 4.000 hồ sơ dữ liệu. Nó cũng soạn thảo thông tin về những nhà cung cấp kỹ thuật để phân phát cho các SMEs thông qua sự trợ giúp của các tổ chức chuyên môn và thương mại.

- Hỗ trợ trong việc chuyển giao công nghệ: Chuyển giao công nghệ do các Viện nghiên cứu phát triển cho từng SMEs theo yêu cầu của họ. Các công nghệ về máy công cụ, điện tử, nguyên liệu, hóa chất, quang học và kiểm tra chất lượng. Những công nghệ này được chuyển giao cho các SMEs thông qua phương thức chìa khóa trao tay, hợp tác quản lý, hợp đồng ủy thác, các dịch vụ đào tạo nhân sự và tư vấn công nghệ. Mỗi năm có khoảng 100 trường hợp chuyển giao công nghệ diễn ra.

- Cải tiến công nghệ sản xuất: Thúc đẩy sự tự động hóa công nghiệp và hỗ trợ phát triển công nghiệp tự động hóa và ngành dịch vụ, hỗ trợ quá trình tự động hóa bốc dỡ, kiểm soát, giám sát, lắp ráp, chế biến và kiểm soát các dự liệu sản xuất, xử lý dữ liệu.

Ngoài ra, Chính phủ Đài Loan còn hỗ trợ nghiên cứu thị trường quốc tế, giúp đỡ các SMEs thích ứng với hệ thống pháp lý, tham gia vào các công trình

công cộng và hoạt động mua sắm của Chính phủ, thành lập các hệ thống trợ giúp và hợp tác giữa các SMEs theo hình thức Win – Win.

V. Một số quốc gia khác

1. Malaysia

Là một nền kinh tế công nghiệp mới nổi ở Đông Nam Á, Malaysia có những nét đặc thù với năng lực chính sách khá cao. Từ khi độc lập vào năm 1957, Malaysia đã thành công trong việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế một cách ấn tượng từ một nền kinh tế dựa chủ yếu vào tài nguyên sang nền kinh tế chủ yếu dựa vào các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo. Trong những năm đầu độc lập, Malaysia đã áp dụng Chính sách ưu đãi các ngành công nghiệp tiên phong từ năm 1958. Những năm 1970, trọng tâm chính sách chuyển từ thay thế nhập khẩu, sang định hướng xuất khẩu dựa vào các thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực chế tạo, Chính phủ đã ban hành Luật Khuyến khích đầu tư (1968) và Luật về Khu Thương mại Tự do (1971) dành ưu đãi đặc biệt vào một số khu vực và lĩnh vực công nghiệp chế tạo. Đồng thời, để thúc đẩy phát triển các liên kết ngành trong công nghiệp chế biến, chế tạo, Chính phủ Malaysia ban hành Luật Hợp tác Công nghiệp vào năm 1975.

Lịch sử nâng cấp ngành công nghiệp của Malaysia trải qua bốn giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất từ khi độc lập (năm 1957) đến hết thập niên 1960, tương ứng với ba kế hoạch 5 năm (1956 - 1960, 1961 - 1965, 1966 - 1970). Trong giai đoạn này, công nghiệp phát triển theo hướng đa dạng hóa hơn là theo hướng nâng cấp nên không có ngành chiến lược. Các ngành công nghiệp được phát triển với mục tiêu để giảm nhập khẩu, tiết kiệm ngoại tệ, tạo việc làm. Kinh tế tư nhân và FDI được khuyến khích, Luật Ưu đãi đầu tư được ban hành năm 1968.

Giai đoạn thứ hai là các thập niên 1970 và 1980, tương ứng với 4 kế hoạch 5 năm và là thời kỳ thực hiện Dasar Ekonomi Baru (DEB, Chính sách Kỉnh tế Mới). Trong thời kỳ này, Malaysia đã chuyển dịch cơ cấu ngành khá mạnh. Thập niên thứ nhất là thời kỳ phát triển mạnh ngành may và lắp ráp điện tử. Đây là hai ngành thâm dụng lao động. Ngành công nghiệp ô tô bắt đầu từ hình thức lắp ráp với mục tiêu thay thế cho nhập khẩu nguyên chiếc. Malaysia ban hành Luật Khu Thương mại Tự do vào năm 1971 và thành lập khu thương mại tự do đầu tiên của mình ở Penang vào năm 1972 để thu hút FDI theo định hướng xuất khẩu, nhất là trong ngành điện tử. Các khu này tạo thành cơ sở cho các cụm liên kết ngành điện tử. Các liên kết ngược từ ba ngành may, lắp ráp điện tử và lắp ráp ô tô này bắt đầu được thúc đẩy. Để thúc đẩy phát triển các liên kết ngành, Chính phủ Malaysia ban hành Luật Hợp tác Công nghiệp vào năm 1975.

Sang thập niên thứ hai, ngành điện tử đã qua khỏi thời kỳ chỉ lắp ráp và bắt đầu các hoạt động sản xuất, với tỷ lệ linh kiện sản xuất trong nước ngày một tăng. Ngành dệt cũng bắt đầu phát triển để cung cấp phụ liệu cho ngành may. Xuất khẩu sản phẩm may và sản phẩm điện tử là trụ cột của thương mại Malaysia trong thời

gian này. Cũng trong thập niên 1980, ngành ô tô có một sự đột phá khi chương trình ô tô quốc gia (ô tô có nhãn mác riêng của Malaysia) bắt đầu được triển khai từ năm 1983. Trước đó, năm 1981 "Chính sách Công nghiệp nặng" và "Chính sách Hướng Đông" được ban hành. Năm 1986, Chính phủ Malaysia công bố Quy hoạch Phát triển Công nghiệp (lần thứ nhất) và kế hoạch kinh tế 5 năm lần thứ năm. Cả hai kế hoạch này đều nhấn mạnh tầm quan trọng của việc nâng cấp về công nghệ trong các ngành chế tạo, thừa nhận sự cần thiết phải liên kết với các công ty xuyên quốc gia để được chuyển giao công nghệ. Công nghiệp nặng mà chủ yếu là công nghiệp ô tô bắt đầu có những bước mở rộng từng bước về phía thượng nguồn.

Giai đoạn thứ ba, từ đầu thập niên 1990 tới năm 2009, là thời kỳ thực hiện Dasar Pembangunan Nasional (DPN, Chính sách Phát triển Quốc gia) và tiếp đó là Dasar Wawasan Negara (DWN, Chính sách Tầm nhìn Quốc gia). Năm 1990, Chính phủ Malaysia công bố "Kế hoạch Hành động Phát triển Công nghệ" nhằm mục đích thúc đẩy lĩnh vực chế biến chế tạo phát triển đa dạng và toàn diện. Một trong những biện pháp chủ đạo để thực hiện kế hoạch này là thu hút FDI.

Năm 1996 và năm 2006, Quy hoạch Phát triển Công nghiệp (lần thứ hai và lần thứ ba) được công bố. Quy hoạch thứ hai còn gọi là "Manufacturing plus plus" nhấn mạnh sự phát triển các liên kết ngành toàn diện và theo cách tiếp cận dựa vào cụm liên kết ngành. Ngành dệt - may của Malaysia giảm dần. Trong khi đó, ngành điện tử bắt đầu tăng mạnh, đặc biệt là lĩnh vực ICT công nghệ cao. Malaysia đã đi qua giai đoạn sản xuất theo thiết kế nước ngoài trong ngành điện tử, bước sang giai đoạn phát triển sản phẩm với sự đóng góp ở phân đoạn thiết kế. Malaysia tiếp tục chương trình ô tô quốc gia và nhãn hiệu ô tô nội địa thứ hai ra đời và sau đó liên tiếp các mác ô tô mới phục vụ thị trường nội địa. Tỷ lệ nội địa hóa tăng lên khá nhanh đối với các mác xe quốc gia. Quy hoạch Phát triển Công nghiệp lần thứ ba thể hiện chủ trương chuyển hướng phát triển công nghiệp sang những ngành định hướng dịch vụ giá trị gia tăng cao.

Giai đoạn thứ tư, từ đầu thập niên 2010 tới nay. Đây là thời kỳ bắt đầu triển khai Model Economi Baru (MEB - Mô hình Kinh tế Mới). MEB chú trọng: (1) Tăng trưởng dựa vào năng suất lao động, (2) Lấy khu vực tư nhân làm chủ đạo, (3) Tập trung vào các hoạt động kinh tế trong các vùng hội tụ ngành và các hành lang kinh tế, (4) Ưu đãi những ngành nào có khả năng công nghệ và khả năng đổi mới để phát triển các sản phẩm vả dịch vụ có giá trị gia tăng cao, (5) Phát triển và liên kết tích cực vào các mạng sản xuất và mạng tài chính của khu vực để tận dụng nguồn lực của các dòng đầu tư, dòng thương mại và ý tưởng phát triển. Công nghiệp ô tô có vẻ như không còn là ưu tiên và không còn là biểu tượng phát triển quốc gia nữa. Ngành ICT trở thành ngành chủ lực.

So với các quốc gia khác, Malaysia dường như đang ứng phó trước làn sóng CMCN 4.0 chậm hơn các quốc gia khác. Malaysia đã xây dựng Kế hoạch tổng

thể phát triển công nghiệp 2010-2020 (IMP3) và chính sách mới 2013-2020 về khoa học, công nghệ và đổi mới (STI) để tạo động lực cho đất nước nay bước vào kỷ nguyên của CMCN 4.0. Tuy IMP3 đã được triển khai nửa thời gian và chính sách STI mới đã được thực hiện 4 năm nhưng không kế hoạch và văn bản chính sách nào đề cập cụ thể đến việc chuẩn bị hay sẽ xây dựng một nền kinh tế dựa trên CMCN 4.0. Tuy nhiên, những định hướng và các bước thực hiện đã cho thấy Malaysia đang chuyển mình cho CMCN 4.0, chẳng hạn như IMP3 có mục tiêu là chuyển đổi Malaysia thành quốc gia "cạnh tranh toàn cầu".

Bản Kế hoạch xác định Malaysia sẽ phát triển thành quốc gia có thu nhập cao và là một nền kinh tế hiện đại vào năm 2020 thông qua phát triển khoa học công nghệ và tập trung vào nghiên cứu và phát triển sản phẩm và quy trình. Thông qua việc đưa nền kinh tế đi lên trong chuỗi giá trị toàn cầu, vượt qua giai đoạn "phát triển lưng chừng" sang giai đoạn nâng cao năng suất, giá trị gia tăng và khai thác tài nguyên tri thức, Malaysia đặt mục tiêu trở thành quốc gia có khả năng cạnh tranh toàn cầu cùng với các quốc gia phát triển.

Bên cạnh đó, chính sách STI mới tập trung vào tầm quan trọng của phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, đặc biệt trong bối cảnh thế giới biến đổi rất nhanh và cạnh tranh ngày càng gia tăng. Cho rằng chỉ có tăng trưởng dựa trên đổi mới sáng tạo mới là động lực chính cho quốc gia đi lên, Malaysia tập trung nguồn lực cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo trong tất cả các lĩnh vực và trong tất cả các chương trình nghị sự về phát triển. Thủ tướng Malayia đã kêu gọi Malaysia sẵn sàng cho CMCN 4.0 tại Hội đồng Tư vấn Khoa học Toàn cầu (GSIAC) và được nhắc lại tại cuộc họp Hội đồng Khoa học Quốc gia (NSC) vào tháng 8/2016.

Năm 2015, chương trình Phát triển khoa học công nghệ dài hạn của Malaysia đã xác định mục tiêu phát triển các ngành khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo đến năm 2050. Các ngành này tập trung vào ba nhóm chính: các ngành khoa học lớn, các ngành khoa học, kĩ thuật và công nghệ mới nổi và các ngành đem lại cơ hội kinh tế cho Malaysia. Các ngành khoa học lớn gồm ba nhóm: nhóm 1 gồm các ngành đảm bảo nhu cầu cơ bản thiết yếu cho nền kinh tế (nước, năng lượng, sức khỏe, nông nghiệp và đa dạng sinh học), nhóm 2 gồm các ngành đảm bảo chất lượng cuộc sống cho người dân (nhà ở, cơ sở hạ tầng, giao thong vận tải, môi trường, điện và điện tử), nhóm 3 gồm các ngành xúc tác cho các khu vực kinh tế chính của Malaysia để tạo ra của cải vật chất (đồ gỗ, ô tô, sản phẩm công nghệ cao, du lịch, nhựa và vật liệu tổng hợp). Các ngành kĩ thuật và công nghệ mới nổi như công nghệ sinh học, công nghệ số, công nghệ nano, công nghệ xanh và trí tuệ nhân tạo là những ngành Malaysia tập trung đầu tư và đang xây dựng lộ trình nghiên cứu, phát triển và ứng dụng đến năm 2050.

Năm 2017, Thủ tướng Malaysia Najib Razak đã công bố chương trình Chuyển đổi Quốc gia 2050 (Transformasi Nasional 2050 - TN50). TN50 là một

bản kế hoạch phát triển dài hạn, được kỳ vọng sẽ tiếp tục tạo ra 3 thập kỷ phát triển tiếp theo cho Malaysia sau Chính sách kinh tế mới (NEP) để trở thành một quốc gia phát triển nằm trong top 20 của thế giới vào năm 2050. Mục tiêu đến năm 2050, Malaysia sẽ là một quốc gia có nền kinh tế phát triển và bền vững, có trình độ khoa học kỹ thuật và đổ mới sáng tạo cũng như cuộc sống của người dân được thịnh vượng và có các chỉ số phát triển cũng như chất lượng cuộc sống của người dân vào top 20 của thế giới. Để đạt được các mục tiêu của TN50, Thủ tướng Malaysia cũng nhấn mạnh rằng Malaysia cần tận dụng xu thế công nghệ của CMCN 4.0 trong phát triển sản xuất thông minh, ứng dụng khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo vào sản xuất, đổi mới cách thức quản lý, đầu tư cho giáo dục, đào tạo, xây dựng lực lượng lao động có trình độ đáp ứng được những yêu cầu của CMCN 4.0. Các biện pháp ứng phó với CMCN 4.0 cũng được Malaysia đưa vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách hàng năm. Trong bản kế hoạch ngân sách năm 2018, Thủ tướng Malaysia đã tuyên bố triển khai Chính sách Số hóa Malaysia.

2. Thái Lan

Lịch sử phát triển công nghiệp hiện đại của Thái Lan có thể xem là bắt đầu từ đầu thập niên 1960 sau khi nguyên soái Sarit Thanarat đảo chính và trở thành Thủ tướng Thái Lan vào năm 1957. Thanarat đã chủ trương phát triển Thái Lan theo những hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới và tiến hành kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế lần thứ nhất của Thái Lan.

Ngay từ những năm 1960, chính phủ nước này đã có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất và lắp ráp nhằm thay thế nhập khẩu. Chẳng hạn, Thái Lan đã giảm tới 50% thuế nhập khẩu và thuế doanh nghiệp cho các doanh nghiệp lắp ráp CKD (một bộ linh kiện mới 100% nhập khẩu theo dạng rời, bao gồm hầu hết hoặc tất cả các bộ phận cần thiết để lắp ráp thành một sản phẩm hoàn chỉnh) xuống còn dưới mức 30% cho linh kiện xe con, 20% cho xe khách và 10% cho xe tải. Những ưu đãi này hướng đến giúp các doanh nghiệp sản xuất và lắp ráp tăng năng lực cạnh tranh trong giai đoạn đầu và có điều kiện học hỏi kinh nghiệm từ nước ngoài.

Giai đoạn tiếp theo (từ năm 1971 - 1987), Thái Lan yêu cầu các doanh nghiệp sản xuất và lắp ráp phải thực hiện tỷ lệ nội địa hoá đối với những sản phẩm cụ thể nhằm khuyến khích doanh nghiệp trong nước tăng khả năng tham gia vào giá trị sản phẩm công nghiệp. Bên cạnh đó, Thái Lan cũng hướng các doanh nghiệp đến tính chuyên môn hoá cao nhằm đạt lợi thế về quy mô thông qua chính sách quy định mỗi doanh nghiệp sản xuất xe ô tô du lịch không được sản xuất lắp ráp quá ba mẫu xe và xe thương mại không quá năm mẫu xe.

Sau thời gian khá dài bảo hộ và khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất lắp ráp ô tô, xe máy trong nước, từ những năm 1990, Thái Lan bắt đầu giảm dần chính sách bảo hộ và tăng tự do hoá cho các sản phẩm từ bên ngoài vào. Chẳng

hạn, năm 1991, bãi bỏ chính sách cấm nhập khẩu xe từ nước ngoài; năm 2000, bãi bỏ chính sách nội địa hoá và giảm bảo hộ đối với các doanh nghiệp sản xuất trong nước, đồng thời khuyến khích sử dụng các linh kiện từ các doanh nghiệp nội địa. Cụ thể, tăng thuế nhập khẩu CKD từ 20% lên đến 33% đối với mọi loại xe. Kể từ giai đoạn này, các sáng kiến thương mại quốc tế và thiết lập chế độ ưu đãi như nhau đối với các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Năm 1977, Thái Lan bắt đầu thực hiện kế hoạch 5 năm lần thứ tư. Chính sách phát triển công nghiệp theo định hướng thay thế nhập khẩu bị bãi bỏ (ngành dệt - may chuyển từ thay thế nhập khẩu sang định hướng xuất khẩu từ năm 1972) để chuyển sang chính sách hướng ngoại và tăng cường hội nhập quốc tế. Nhờ có truyền thống tự do kinh tế và một hệ thống kết cấu hạ tầng cơ bản tốt, cộng với chính sách thu hút FDI khôn ngoan, Thái Lan đã thu hút được đáng kể FDI vào phát triển công nghiệp và nâng cấp ngành. Tuy nhiên, thời kỳ 1974 - 1985 là thời kỳ bất ổn về chính trị và kinh tế do tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới. Công nghiệp bắt đầu có sự chuyển biến so với thời kỳ trước, nhưng chưa rõ ràng. Phân ngành dệt - may vẫn là ngành phát triển mạnh nhất cả về giá trị sản lượng lẫn kim ngạch xuất khẩu.

Thời kỳ 1986 - 1996 tương ứng với 2 kế hoạch 5 năm lần thứ sáu và thứ bảy là thời kỳ kinh tế bùng nổ, nhưng kết thúc bằng một cuộc khủng hoảng. Thái Lan nhanh chóng chuyển từ một nền kinh tế tăng trưởng dựa vào tài nguyên sang kinh tế tăng trưởng dựa vào thâm dụng lao động. Ngành dệt - may của Thái Lan tiếp tục bùng nổ xuất khẩu rồi chuyển sang giai đoạn thoái trào từ đầu thập niên 1990. Thời kỳ 1986 - 1996, Thái Lan luôn đứng trong nhóm 10 nước xuất khẩu sản phẩm dệt - may nhiều nhất thế giới. Rất nhiều công ty xuyên quốc gia đã mở nhà máy tại Thái Lan.

Năm 1992, nước này đã thành lập Cục Công nghiệp Build trực thuộc Cục Đầu tư với mục đích phát triển các mối liên kết công nghiệp. Thái Lan cũng tạo sự liên kết giữa các công ty hỗ trợ thuộc khối ASEAN với quốc tế thông với cơ sở dữ liệu các ngành công nghiệp hỗ trợ của khối này trên trang thông tin điện tử. Năm 1998, Thái Lan thành lập Cục Phát triển công nghiệp hỗ trợ trực thuộc Vụ Xúc tiến công nghiệp của Bộ Công nghiệp nhằm cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo cho các ngành công nghiệp hỗ trợ, thiết kế và phát triển các khuôn cho sản xuất thiết bị điện tử gia công nhiệt và xúc tiến phát triển các nhà thầu phụ. Bên cạnh đó, Thái Lan cũng có những viện nghiên cứu độc lập hỗ trợ cho các ngành công nghiệp và ngành hỗ trợ cụ thể, như Viện Ô tô Thái Lan, Viện Điện tử, Viện Thực phẩm, Viện Dệt may, Viện Thép nhằm hỗ trợ nghiên cứu và phát triển những ngành này. Để thúc đẩy ngành công nghiệp hỗ trợ, Thái Lan rất coi trọng việc phát triển nguồn nhân lực cũng như doanh nghiệp nhỏ và vừa. Thái Lan đặc biệt coi trọng doanh nghiệp FDI, nhất là các doanh nghiệp chế tạo. Việc thực hiện chính sách xuất xứ địa phương trong sản phẩm đòi hỏi cần có sự kết nối các

doanh nghiệp chế tạo công nghiệp hỗ trợ địa phương vào mạng sản xuất toàn cầu, tạo sức ép lên các doanh nghiệp địa phương cần đáp ứng được các yêu cầu tổ chức và kỹ thuật của mạng sản xuất toàn cầu. Để giải quyết vấn đề này, Thái Lan rất chú ý đến việc xây dựng thể chế liên kết giữa công ty đa quốc gia nước ngoài với doanh nghiệp địa phương. Uỷ ban Đầu tư Thái Lan đã thành lập Cơ quan Phát triển liên kết công nghiệp để khuyến khích liên doanh giữa các công ty của địa phương với các công ty của nước ngoài. Điều này cho thấy Thái Lan đặc biệt coi trọng việc tạo dựng mối liên kết giữa các nhà chế tạo trong nước với nước ngoài, tránh sự phụ thuộc vào nước ngoài.

Bên cạnh các chính sách trực tiếp phát triển công nghiệp hỗ trợ, Thái Lan còn có các chính sách bổ trợ quan trọng, như chính sách phát triển các cụm công nghiệp, nhất là ở vùng nông thôn với chủ trương mỗi làng một sản phẩm. Mục tiêu của chính sách này là thúc đẩy mỗi làng, xã phát triển một sản phẩm của mình, đặc biệt là sản phẩm truyền thống. Chính sách này được thực thi dựa trên các cơ chế khuyến khích về chính sách, hành chính, tạo dựng mạng lưới và các chiến lược marketing. Một mặt, chính phủ Thái Lan khuyến khích các doanh nhân và thúc đẩy tinh thần kinh doanh, mặt khác, hỗ trợ bằng các hoạt động tư vấn và thảo luận giữa cộng đồng địa phương và chuyên gia về việc sử dụng lao động, cung ứng nguyên vật liệu, quá trình thiết kế và marketing. Trong số các sản phẩm của làng sản xuất, cần tìm ra một sản phẩm mạnh nhất, gọi là "sản phẩm làng vô địch", sau đó lấy giấy chứng nhận của chính quyền địa phương về sản phẩm. Trên cơ sở đó, có những xem xét và nghiên cứu để phản ứng với nhu cầu của thị trường và tiêu chuẩn chất lượng một cách phù hợp. Về cơ bản, các sản phẩm này được hướng đến các thị trường ở thành phố và thị trường nước ngoài. Trong chiến lược marketing, sản phẩm được đưa lên giới thiệu qua nhiều kênh khác nhau như ở các hãng hàng không, các báo lớn, nhất là các báo tiếng Anh, giới thiệu sản phẩm ở các siêu thị lớn. Ngoài ra, Thái Lan còn tổ chức các cuộc triển lãm, hội chợ sản phẩm hoặc mở các cửa hàng "sản phẩm làng vô địch" trên khắp đất nước. Mặc dù xuất xứ ban đầu của chính sách mỗi làng một sản phẩm gắn liền với sản phẩm truyền thống, song hiện nay với các chiến lược và công cụ marketing hiện đại, nhiều làng đã phát triển các cụm công nghiệp hỗ trợ dựa trên lợi thế vốn có của mình, kết hợp với khả năng gia nhập vào các mạng cung ứng sản xuất nội địa và toàn cầu.

Nhận thấy xu hướng rõ nét của bối cảnh quốc tế khi các nước trên thế giới đang tìm kiếm theo đuổi các mô hình phát triển kinh tế mới dựa vào cách mạng Công nghiệp 4.0, Thái Lan đã công bố và bắt đầu thực hiện Chương trình Chiến lược Thái Lan 4.0. Thực tế, kinh tế Thái Lan đã trải qua 3 giai đoạn:

Thái Lan 1.0 là giai đoạn phát triển nông nghiệp, Thái Lan 2.0 là giai đoạn phát triển công nghiệp nhẹ, sản xuất thay thế nhập khẩu, tài nguyên và lao động

giá rẻ, Thái Lan 3.0 là giai đoạn phát triển công nghiệp nặng, khuyến khích xuất khẩu, thu hút FDI.

Tháng 7/2016, Chính phủ Thái Lan đã công bố Chiến lược quốc gia 20 năm (2017-2036) và Kế hoạch Kinh tế quốc gia và phát triển xã hội (2017-2021) được triển khai thực hiện từ tháng 10/2016 đến tháng 9/2021. Kế hoạch Chiến lược quốc gia 20 năm của Thái Lan được thực hiện trên 6 lĩnh vực, 6 chiến lược cơ bản và 4 chiến lược hỗ trợ. Sáu lĩnh vực bao gồm: (1) An ninh, (2) Tăng cường năng lực cạnh tranh, (3) Phát triển nguồn nhân lực, (4) Bình đẳng trong xã hội, (5) Tăng trưởng xanh và (6) Phát triển khu vực công và cân bằng. Sáu chiến lược cơ bản là: (1) Tăng cường và phát triển tiềm năng con người, (2) Đảm bảo công lý và giảm bất bình đẳng xã hội, (3) Củng cố kinh tế và tăng cường năng lực cạnh tranh bền vững, (4) Thúc đẩy tăng trưởng xanh để phát triển bền vững, (5) Ổn định quốc gia để phát triển hướng tới thịnh vượng và bền vững, và (6) Tăng cường hiệu quả quản lý khu vực công và thúc đẩy quản trị tốt. Bốn chiến lược hỗ trợ bao gồm: (1) Phát triển cơ sở hạ tầng và hệ thống logistics, (2) Khoa học và công nghệ, nghiên cứu và đổi mới, (3) Phát triển đô thị, vùng miền và khu kinh tế, và (4) Hợp tác quốc tế trong phát triển.

Mục tiêu chung của Thái Lan 4.0 hướng tới là: An ninh, Thịnh vượng và Bền vững. Trên cơ sở lợi thế so sánh, phát triển lợi thế cạnh tranh và đáp ứng nhu cầu tương lai, Thái Lan 4.0 xác định 10 lĩnh vực ưu tiên để thực hiện bằng cách cải cách năm ngành công nghiệp hiện có của Thái Lan (hay đầu tiên) "S-Curve," và thúc đẩy năm ngành công nghiệp mới, hoặc "New S-Curve" mà Thái Lan có tiềm năng để thành công. Các ngành công nghiệp hiện có (S-Curve) bao gồm: Ô tô, điện tử, du lịch y tế và chăm sóc sức khỏe cho người giầu, nông nghiệp và công nghệ sinh học, và thực phẩm. Các ngành công nghiệp mới (New S-Curve), bao gồm: rôbốt, hàng không và hậu cần, nhiên liệu sinh học và hóa sinh, ngành công nghiệp kỹ thuật số, và các trung tâm y tế. Để tạo môi trường thuận lợi cho đổi mới sáng tạo và thúc đẩy động lực tăng trưởng nền kinh tế, Thái Lan 4.0 xác định tạo ra các liên kết chặt chẽ giữa công nghệ mới, các ngành công nghiệp mới gắn với các doanh nghiệp cụ thể. Thái Lan 4.0 chủ trương sẽ thực hiện một loạt các dịch chuyển và chuyển đổi quan trọng: chuyển đổi từ canh tác nông nghiệp truyền thống sang canh tác nông nghiệp thông minh; doanh nghiệp SME truyền thống sang doanh nghiệp thông minh, khởi nghiệp đổi mới sáng tạo; nhập khẩu công nghệ sang sản xuất công nghệ; dịch vụ truyền thống sang dịch vụ giá trị gia tăng cao; lao động phổ thông sang lao động chất lượng cao, công nhân tri thức.

Thái Lan 4.0 có thể nói là kế hoạch tham vọng trong cải cách và đổi mới của Chính phủ nhằm giúp Thái Lan tận dụng được các cơ hội và lợi thế của Cách mạng công nghiệp 4.0 cũng như các xu hướng hội nhập kinh tế trong khu vực và toàn cầu. Chiến lược Thái Lan 4.0 này cũng được các cơ quan của Chính phủ phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện triển khai.

3. Mỹ

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 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.

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 đe 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 - hr, 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, chưcmg 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).

Những giải pháp trực tiếp để hỗ trợ công tác nghiên cứu đổi mới và khối 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 thưcmg 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 Mỳ 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 (WT0, 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. 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.

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).

Theo số liệu của Cục Quản lý kinh doanh nhỏ của Mỹ (SBA), năm 2018, DNNVV chiếm trên 99,9% tổng số hãng kinh doanh có thuê nhân công; thu hút 47,5% lực lượng lao động trong khu vực tư nhân, 51% lực lượng trợ giúp công cộng và 38% trong lĩnh vực công nghệ cao... (U.S. Small Business Aministration, 2018). Các biện pháp trợ giúp DNNVV nâng cao năng lực cạnh tranh của Chính phủ Mỹ bao gồm:

- Cải cách pháp lý: Chính phủ Mỹ tăng cường thi hành Luật Chống độc quyền, cũng như đơn giản hóa thủ tục đăng ký kinh doanh, cắt bỏ các giấy phép, điều kiện về thủ tục gia nhập thị trường, giảm thuế thu nhập DN trong một số lĩnh vực chính, nâng cao các biện pháp hỗ trợ về an sinh xã hội để nâng cao sức cạnh tranh cho DNNVV.

- Chính sách hỗ trợ tài chính: Chính phủ Mỹ tiến hành các hoạt động trợ giúp tài chính như: Tín dụng trực tiếp và bảo lãnh tín dụng, thưởng kinh doanh,

thưởng xuất khẩ; Hỗ trợ tài chính cho các chương trình đào tạo và nhiều loại bảo hiểm khác nhau, nâng cao năng lực quản trị và trình độ của đội ngũ cán bộ quản lý DN và người lao động. Đến nay, Mỹ đã có 130 chương trình trợ giúp kinh doanh, giá trị trợ giúp lên tới 86,6 tỷ USD.

Nguồn vốn của Chương trình này được lấy từ các khoản hỗ trợ, đầu tư của 5.000 ngân hàng thương mại, công ty tài chính, 170 tổ chức phi chính phủ, Viện Tài chính phát triển cộng đồng và khoảng 300 công ty đầu tư tài chính tư nhân. Tuy nhiên, chính quyền Mỹ rất hạn chế trong việc cấp tín dụng trực tiếp.

- Chính sách trợ giúp về đổi mới công nghệ cho các DNNVV: Mỹ có nhiều chính sách trợ giúp các DNNVV khai thác tiềm năng công nghệ để nâng cao năng lực cạnh tranh toàn cầu như Chương trình chuyển giao công nghệ kinh doanh; Quỹ Hợp tác mở rộng chế tạo và chương trình nghiên cứu đổi mới kinh doanh. Các chương trình này cung cấp các khoản vốn lớn cho các hoạt động nghiên cứu, triển khai áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động sản xuất kinh doanh...

4. Đức

Đức 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 nhũng năm 1950, Đạo luật Hiển pháp Lao động (Works Constitution Act) và Đạo luật về Thương lượng tập thể (Collective Barganing 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.

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 (dải 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 chuyên, 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 kỳ năng đặc thù để phục vụ cho doanh nghiệp) và

đào tạo lại. 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 chỉ 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.

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 bàng 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 tùng địa phương, với chức năng nghiên cứu và tư vấn về các vấn đề chuyển 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 ràng, 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 vị toàn cầu, với thị phần trung bình dao động từ 40 - 90%.

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 chê 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 BioRegio hướng tới mục tiêu thiết lập các quan hệ đối tác công tư cấp vùng.

5. Ấn Độ

Ấn Độ ngày nay là nhà sản xuất điện thoại di động lớn thứ hai trên thế giới, sau Trung Quốc. Bốn năm qua, quốc gia này đã đạt được thành công to lớn trong sản xuất điện thoại và linh kiện với hơn 95% lượng điện thoại tiêu thụ nội địa đang được sản xuất tại Ấn Độ.

Từ lúc chỉ có hai đơn vị sản xuất điện thoại di động vào năm 2014, nay Ấn Độ đã có đến 268 đơn vị sản xuất điện thoại di động và phụ kiện vào năm 2019. 95% điện thoại di động bán ở Ấn Độ đều được sản xuất trong nước và trung tâm của câu chuyện này chính là các chương trình gói ưu đãi đặc biệt sửa đổi (M-SIPS) để cung cấp các ưu đãi tài chính qua chuỗi giá trị ESDM, nhằm bù đắp cho những chi phí trong sản xuất (EMC) và chính sách Make in India.

Ra mắt vào năm 2012, M-SIPS cung cấp trợ cấp vốn 25% cho ngành công nghiệp điện tử ở các khu vực không thuộc SEZ (Đặc khu kinh tế) và 20% cho những lĩnh vực thuộc khu vực SEZ. Chương trình cụm sản xuất điện tử (EMC) cũng được đưa ra vào năm 2012, đã khuyến khích các đơn vị, bao gồm cả chính phủ tiểu bang, cung cấp cơ sở hạ tầng chất lượng tốt trong một cụm. Theo đề án, 50% chi phí dự án cho các cụm sản xuất điện tử Greenfield và 75% cho các cụm sản xuất điện tử Brownfield được cấp dưới dạng tài trợ.

Make in India, là một sáng kiến được Chính phủ Ấn Độ đưa ra vào ngày 25/9/2014 để khuyến khích các công ty sản xuất sản phẩm của họ ở Ấn Độ và tham gia đầu tư vào sản xuất. Sáng kiến này bao trùm lên 25 lĩnh vực của nền kinh tế, trong đó có các lĩnh vực như linh kiện ôtô, hàng không, công nghệ sinh

học, hóa chất, điện tử, chế biến thực phẩm, công nghệ thông tin, da, dầu mỏ, khai thác mỏ, phát triển đường bộ, đường cao tốc.

Sau khi ra mắt sáng kiến Make in India, Ấn Độ đã đưa ra các cam kết đầu tư trị giá 240 tỷ USD. Ấn Độ nổi lên là điểm đến hàng đầu trên toàn cầu trong năm 2015 về đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), vượt qua Mỹ và Trung Quốc, với 60,1 tỷ USD vốn FDI. Theo chính sách hiện tại, 100% vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được phép trong tất cả 100 lĩnh vực ở Ấn Độ, ngoại trừ ngành vũ trụ (giới hạn FDI 74%), công nghiệp quốc phòng (49%), và truyền thông (26%). Mục tiêu của kế hoạch là biến Ấn Độ thành trung tâm công nghiệp toàn cầu, khuyến khích các công ty trong lẫn ngoài nước sản xuất sản phẩm ngay tại Ấn Độ, thu hút vốn đầu tư quốc tế và tạo thêm hàng triệu việc làm cho người dân.

6. Thụy Điển

Kinh nghiệm xây dựng nền kinh tế tuần hoàn với phát thải các bon thấp của Thụy Điển được bắt đầu từ việc thay đổi tư duy sản xuất tiêu dùng, xây dựng kế hoạch triển khai, tiến đến áp dụng khoa học công nghệ vào các ngành sản xuất và xử lý rác thải với sự tham gia của cả Nhà nước, doanh nghiệp và người dân. Cụ thể:

Thứ nhất, thống nhất về tư duy phát triển và xây dựng một nền kinh tế tuần hoàn trên phạm vi cả nước, từ người dân, doanh nghiệp đến Chính phủ, đây là cách thức để phát triển bền vững. Theo đó, Thụy Điển thành lập một nhóm chuyên gia về kinh tế tuần hoàn giúp Chính phủ điều phối và hỗ trợ doanh nghiệp, người dân. Đồng thời, đầu tư nghiên cứu đổi mới trong lĩnh vực tài nguyên và chất thải.

Thứ hai, xây dựng nền kinh tế dựa trên ngành công nghệ cao. Nền kinh tế tuần hoàn "Vì một tương lai không rác thải" ở Thụy Điển được khởi xướng từ những thập kỷ trước, bắt đầu bằng việc đổi mới sáng tạo ở một số doanh nghiệp, thúc đẩy ứng dụng công nghệ sạch trong các doanh nghiệp, tạo ra các phương pháp tiếp cận theo hướng đổi mới, sáng tạo.

Thứ ba, xây dựng các ngành KTTH.

- Đối với ngành thực phẩm, Thụy Điển đã thiết lập một chiến lược quốc gia để thay đổi chuỗi cung ứng với nỗ lực tăng cường hợp tác toàn ngành. Trong ngành thực phẩm, các thùng giấy được chứng nhận của Hội đồng quản lý rừng để làm các gói carton. Đặc biệt, thu dụng ống hút giấy cho các sản phẩm đồ uống đã bắt đầu, từ cơ sở thực nghiệm hiện nay còn có công ty đóng gói thùng carton đầu tiên ra mắt ống hút giấy trong khu vực.

- Đối với ngành nhựa, Thụy Điển đã nỗ lực thắt chặt các chính sách quốc gia về sản xuất và sử dụng đồ nhựa với 53% vật liệu nhựa tiêu dùng trong đời sống xã hội được tái chế. Tuy nhiên, phần lớn là thiêu hủy nhựa, chỉ có 15% giá trị ban đầu của nó được giữ lại.

- Ngành chế tạo hiện đang tạo ra khoảng 20% GDP, đóng góp khoảng 77% tổng kim ngạch xuất khẩu cho Thụy Điển. Các công ty chế tạo tại Thụy Điển đã áp dụng công nghệ mới để từng bước xây dựng nền kinh tế tuần hoàn, hạn chế những tác động tiêu cực đến môi trường trong quá trình sản xuất.

- Ngành xây dựng tạo ra nhiều chất thải, đặc biệt là gây ra hiện tượng bụi mịn trong không khí, song đến nay mới chỉ có 50% được tái chế tại Thụy Điển. Nước này đang nỗ lực nâng cao tỷ lệ tái chế đối với ngành này lên đến 70% vào năm 2020 với nhiều sáng chế được áp dụng.

Thứ tư, tái chế rác thải thành điện năng. Tại Thụy Điển, 99% tổng lượng rác thải sinh hoạt được tái chế, thậm chí quốc gia này còn nhập khẩu hàng triệu tấn rác thải để sản xuất điện năng. Thụy Điển tiến tới một nền kinh tế không rác thải. Để làm được điều này, Thụy Điển đã áp dụng các giải pháp như: Quy định chặt chẽ về địa điểm tái chế rác thải; Xe chở rác chạy bằng năng lượng tái chế hoặc khí sinh hoạt; Phân loại rác theo màu túi đựng rác để tiết kiệm thời gian với sự tham gia của các DN, nhất là các DN trong ngành may mặc, thực phẩm; Biến rác thải thành điện năng; Đánh thuế cao khi sử dụng năng lượng hóa thạch, chuyển sang sử dụng năng lượng sinh học và năng lượng có khả năng tái tạo…

PHẦN III. BÀI HỌC KINH NGHIỆM VỀ CÁC CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP CHO VIỆT NAM

Nghị quyết Đại hội XIII đã xác định mục tiêu đến năm 2025, tỷ trọng công nghiệp chế biến chế tạo trong GDP đạt 25%, và đặt ra nhiệm vụ: *"Tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa dựa trên nền tảng của khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và những thành tựu công nghệ của cách mạng công nghiệp lần thứ tư"* và *"Cơ cấu lại công nghiệp, nâng cao trình độ công nghệ, đẩy mạnh chuyển đổi sang công nghệ số, nâng cao tính tự chủ của nền kinh tế, có khả năng tham gia sâu, có hiệu quả vào các chuỗi giá trị toàn cầu"*.

Nghị quyết 29-NQ/TW Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 có mục tiêu: *"Thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa cần có lộ trình và bước đi cụ thể, có trọng tâm, trọng điểm; ưu tiên nguồn lực, có các cơ chế, chính sách đột phá, phù hợp để phát triển các cực tăng trưởng, các ngành công nghiệp trọng điểm, công nghiệp ưu tiên, công nghiệp mũi nhọn, công nghiệp hỗ trợ, các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng cao; tăng cường liên kết ngành và liên kết vùng; xác định nguồn lực trong nước là cơ bản, chiến lược, lâu dài và quyết định, nguồn lực bên ngoài là quan trọng, đột phá; doanh nghiệp trong nước (bao gồm cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân) là động lực chính, chủ đạo; doanh nghiệp FDI có vai trò quan trọng, đột phá"*.

Kết luận số 18-KL/TW Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, tài chính quốc gia và vay, trả nợ công, đầu tư công trung hạn 5 năm 2026 – 2030 gắn với thực hiện mục tiêu

phấn đấu tăng trưởng "2 con số", trong đó yêu cầu: *"Xây dựng và hiện đại hoá nền công nghiệp quốc gia vững mạnh; tập trung nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh một số ngành công nghiệp nền tảng như năng lượng, hạt nhân, cơ khí chế tạo, luyện kim, vận tải đường sắt, đóng tàu, vật liệu mới, hoá chất, công nghệ số, sinh học, công nghiệp phụ trợ gắn với tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu"*.

Trước thực trạng ngành công nghiệp trong nước, cũng như tiếp thu, học hỏi kinh nghiệm của các cường quốc phát triển công nghiệp chế tạo như đã trình bày ở trên, trong giai đoạn tới, để công nghiệp trở thành động lực phát triển kinh tế, tạo việc làm và góp phần hoàn thành các mục tiêu về công nghiệp hoá, hiện đại hoá đã đặt ra đến năm 2030 và 2045, Việt Nam cần có hệ thống giải pháp, chính sách đồng bộ, thống nhất từ lý luận đến thực tiễn để huy động nguồn lực và phát huy thế mạnh cho phát triển công nghiệp, nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp trên thị trường toàn cầu.

I. Về quan điểm về phát triển công nghiệp

Thứ nhất, phát triển công nghiệp chế biến chế tạo là một quá trình lâu dài thường kéo dài hàng chục năm, cần phân bổ nguồn lực quốc gia thích đáng. Việt Nam cần hoàn thiện lại thể chế, tổ chức lại bộ máy để có thể tập trung phát triển công nghiệp, dùng công nghiệp làm đòn bẩy kéo theo sự phát triển của các ngành kinh tế khác, thay vì các chính sách dàn trải cho các ngành kinh tế như hiện nay.

Thứ hai, hội nhập là tất yếu nhưng chỉ nên coi hội nhập là công cụ để giúp đất nước phát triển, không nên chỉ vì tuân thủ một cách cứng nhắc các cam kết hội nhập mà cản trở quá trình công nghiệp hoá.

Thứ ba, cần xác định và thống nhất mô hình phát triển công nghiệp và con đường công nghiệp hoá vẫn nên theo mô hình mà các nước Đông Bắc Á đã trải qua, thay vì tốn kém thời gian và nguồn lực vào việc tìm kiếm con đường riêng. Trong mô hình phát triển này, nhà nước cần thể hiện vai trò kiến tạo trong việc hoạch định chiến lược phát triển công nghiệp đồng bộ (xây dựng năng lực cho doanh nghiệp tư nhân, phát triển nguồn nhân lực công nghiệp, bố trí nguồn lực cho phát triển công nghiệp, các chính sách về đổi mới sáng tạo, nghiên cứu phát triển, khoa học công nghệ… phải xuất phát từ sản xuất và phục vụ cho sản xuất). Các chính sách vĩ mô cần tạo thuận lợi cho các hoạt động đầu tư vào các ngành công nghiệp ưu tiên thông qua các chương trình hỗ trợ hiệu quả như hỗ trợ tín dụng từ quỹ cho vay dành cho doanh nghiệp công nghiệp, chính sách cho vay ưu đãi để thay đổi thiết bị hoặc xây dựng nhà máy mới...

II. Về hàm ý chính sách cho Việt Nam

1. Tái định hướng phát triển công nghiệp

Đối với công nghiệp chế biến, chế tạo – đặc biệt là các ngành công nghiệp trọng điểm, định hướng xây dựng chính sách cần phải giảm thiểu tối đa sự can thiệp, quản lý hành chính của Nhà nước và cần tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho

sự phát triển ngành thông qua việc tăng cường các chính sách hỗ trợ phát triển. Đồng thời, các chính sách hỗ trợ phát triển cần tập trung cho các ngành công nghiệp trọng điểm, công nghiệp ưu tiên, công nghiệp mũi nhọn được xác định theo tiêu chí phù hợp cho từng giai đoạn, không ưu đãi theo diện rộng, dàn trải đến các phân ngành công nghiệp. Cụ thể:

- Tập trung phát triển những ngành công nghiệp trọng điểm, quan trọng có tiềm năng trong nền kinh tế.

- Chính sách phải đặt mục tiêu cụ thể, khả thi và cần bố trí những nguồn lực cần thiết để giải quyết các nhiệm vụ phát triển theo từng giai đoạn.

- Chính sách công nghiệp cần được xây dựng và điều chỉnh linh hoạt theo những đòi hỏi cấp bách của thực tiễn về phát triển kinh tế - xã hội nói chung và các ngành công nghiệp nói riêng;

- Liên tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý trong quản lý và phát triển công nghiệp.

Một vấn đề nữa cần quan tâm là việc kết hợp giữa các bộ, ngành trong tổ chức thực thi chính sách phát triển công nghiệp. Sự chồng chéo về trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ ngành về phát triển công nghiệp dẫn đến mỗi bộ, ngành theo đuổi những mục tiêu khác nhau, không có sự kết hợp đồng bộ giữa các bộ ngành vì mục tiêu chung công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, dẫn đến lãng phí nguồn lực. Tại Việt Nam, dư địa để xây dựng chính sách vào phát triển công nghiệp không còn nhiều do Việt Nam phải tuân thủ các cam kết quốc tế, cũng như nguồn lực trong nước còn hạn chế. Vì vậy, việc tạo sự đồng thuận giữa các Bộ, ngành trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách gặp nhiều khó khăn, kéo dài thời gian, ảnh hưởng đến tính kịp thời và hiệu quả của chính sách. Thành công của Nhật Bản trong giai đoạn phát triển thần kỳ cho thấy tất cả các chính sách kinh tế, xã hội đều theo sát chiến lược công nghiệp hoá quốc gia. Chính sách phát triển, tiếp nhận chuyển giao công nghệ đều phải gắn với các ngành công nghiệp ưu tiên, các công nghệ cần nhập khẩu được định hướng bởi Bộ Công Thương (METI) hướng đến những lĩnh vực có lợi thế so sánh động. Chính sách phát triển nguồn nhân lực của Bộ Văn hoá giáo dục Nhật Bản luôn theo sát chiến lược công nghiệp hoá để điều chỉnh số sinh viên các khoa ở các trường đại học. Thái Lan, sau khi xác định mục tiêu "trở thành Detroit châu Á" thì tất cả các chính sách của Chính phủ đều hướng đến thu hút đầu tư và ưu tiên phát triển công nghiệp ô tô để đến nay trở thành trung tâm công nghiệp ô tô của khu vực ASEAN.

2. Nâng cao năng lực cạnh tranh trong công nghiệp và phát triển công nghiệp hỗ trợ

Trình độ của các doanh nghiệp công nghiệp trong nước còn nhiều hạn chế chưa đáp ứng được yêu cầu của các chuỗi sản xuất trong nước và thế giới. Trong bối cảnh Việt Nam thực hiện hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, cơ hội thị trường

của các ngành công nghiệp được mở rộng hơn rất nhiều tuy nhiên không thể xây dựng chính sách phát triển công nghiệp thông qua các biện pháp can thiệp hành chính như các quốc gia đi trước (ví dụ như qui định về tỷ lệ nội địa hóa). Mặc dù vậy, bài học kinh nghiệm mà Việt Nam cần rút ra là cần có chính sách đồng bộ, kiên trì dài hạn, đầu tư nguồn lực thích đáng để gấp rút nâng cao năng lực của các doanh nghiệp công nghiệp thông qua các chương trình có mục tiêu cụ thể. Cần phải xác định các chi phí hỗ trợ cho doanh nghiệp là chi phí cho đầu tư phát triển.

Trong các chính sách nhằm nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp, hầu hết các quốc gia đều xác định doanh nghiệp nhỏ và vừa là đối tượng trọng tâm và là lực lượng quan trọng quyết định sự tăng trưởng và ổn định của nền kinh tế... Tuy nhiên, các doanh nghiệp nhỏ và vừa thường thể dễ bị tổn thương trong quá trình toàn cầu hóa, do đó, để hỗ trợ loại hình cho các doanh nghiệp này có thể phát triển trong quá trình hội nhập, cạnh tranh được ở phạm vi khu vực và thế giới, Việt Nam cần tập trung vào xây dựng chính sách theo hướng sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh hoàn thiện môi trường pháp lý, cơ chế chính sách đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa. Theo đó, tiếp tục thực hiện giảm chi phí kinh doanh, trước hết là chi phí bất hợp lý phát sinh từ quản lý nhà nước; Ngăn chặn và đẩy lùi các hành vi làm phát sinh chi phí không chính thức; Cắt giảm, đơn giản hóa quy định về đầu tư, đất đai, xây dựng, bảo hiểm xã hội để nâng cao Chỉ số môi trường kinh doanh của Việt Nam đạt điểm số trung bình của các nước ASEAN.

Thứ hai, hình thành năng lực sản xuất mới gắn liền với khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Tập trung phát triển các sản phẩm công nghiệp quốc gia và tạo dựng thương hiệu Việt Nam dựa vào công nghệ mới, công nghệ cao và các ngành kinh tế sáng tạo. Vài năm trở lại đây, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, công nghiệp 4.0, hay chuyển đổi số được nhắc tới với tần suất lớn, và đây là xu thế tất yếu đang diễn ra trên toàn cầu. Nhưng lợi ích có được từ xu thế này không tự nhiên xảy ra, mà mỗi quốc gia phải có chiến lược, con đường tiếp cận riêng để tận dụng xu thế này, phục vụ cho mục tiêu phát triển của đất nước mình, phù hợp với hiện trạng, trình độ phát triển của đất nước. Một số công nghệ chủ đạo của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 có thể kể ra như internet vạn vật (IOT), điện toán đám mây, tích hợp hệ thống, mô phỏng, chế tạo tích luỹ, người máy tự chủ, dữ liệu lớn, tương tác thực thế ảo tăng cường, an ninh mạng… những công nghệ này cho phép các hoạt động knh tế diễn ra hiệu quả hơn, trong đó internet vạn vật là xương sống của cuộc cách mạng lần này, được ứng dụng trong mọi phương diện của đời sống, không chỉ riêng ngành công nghiệp. Tại Việt Nam, trên thực tế, IOT đã được ứng dụng mạnh mẽ trong nông nghiệp, cho phép truy xuất nguồn gốc, chăm sóc cây trông tự động, kiểm soát điều kiện môi trường… Trong y tế, IOT cho phép thu thập, phân tích dữ liệu và cung cấp kết quả ngay lập tức, giúp theo dõi, kiểm soát, dự báo và chăm sóc sức khoẻ tốt hơn. Trong xây dựng, IOT giúp phát triển các

toà nhà thông minh, mang lại sự tiện nghi và hiệu quả cho cuộc sống… Quá trình chuyển đổi số trong nông nghiệp, dịch vụ, xây dựng như những ví dụ nêu trên có thể triển khai nhanh trên diện rộng bằng việc nhập khẩu, cài đặt trang thiết bị và phần mềm quản lý sẵn có; tuy nhiên quá trình chuyển đổi số trong công nghiệp không đơn giản như vậy. Việc tích hợp công nghệ thông tin (IT) vào công nghệ sản xuất (OT) phải có sự tương thích và phù hợp. Các phần mềm và công nghệ IT do các nước đi trước phát triển chỉ phù hợp với công nghệ OT và mô hình sản xuất của họ, nếu đưa vào Việt Nam mà không có sự điều chỉnh thì sẽ không hiệu quả. Quá trình chuyển đổi số trong công nghiệp, nếu quá chú trọng vào IT mà không chú trọng vào nâng cao trình độ OT thì cũng không đạt được hiệu quả như mong đợi. Thực tiễn ngành công nghiệp Việt Nam hiện nay cho thấy, các doanh nghiệp trong nước vẫn chưa thực sự làm chủ sáu công nghệ nguồn của sản xuất, bao gồm bốn công nghệ tạo hình là đúc, khuôn mẫu, tạo hình nhựa, hàn, và hai công nghệ chức năng là xử lý nhiệt và xử lý bề mặt. Sáu công nghệ nguồn này là nền tảng để tạo ra các công nghệ mới của các cuộc cách mạng công nghiệp. Những gì Việt Nam đã làm và thảo luận trong những năm vừa qua về cách mạng công nghiệp lần thứ tư mới chỉ là bề nổi của tảng băng trôi, không xuất phát từ sản xuất và không phục vụ sản xuất.

Thứ ba, cần bảo đảm quy mô thị trường nội địa, tạo lập môi trường kinh doanh lành mạnh để thúc đẩy phát triển sản xuất các sản phẩm công nghiệp trong nước thông qua các biện pháp sau:

- Có chính sách, giải pháp quyết liệt và nhất quán tập trung hỗ trợ có trọng tâm, trọng điểm một số doanh nghiệp Việt Nam trong các ngành công nghiệp hạ nguồn trọng điểm như ngành ô tô, điện – điện tử, dệt may, da – giày trở thành các Tập đoàn có tầm cỡ khu vực, tạo hiệu ứng lan tỏa và dẫn dắt các doanh nghiệp CNHT trong nước phát triển theo tinh thần Nghị quyết số 23-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về định hướng chiến lược công nghiệp Việt Nam.

- Trong bối cảnh hàng rào thuế quan dần được gỡ bỏ khi Việt Nam tiến hành hội nhập thông qua các Hiệp định thương mại tự do, Chính phủ cần xây dựng và thực thi hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật trong ngành công nghiệp phù hợp để bảo vệ sản xuất và người tiêu dùng trong nước; Tăng cường công tác kiểm tra chất lượng hàng công nghiệp nhập khẩu và sử dụng các hàng rào kỹ thuật để bảo vệ hợp lý thị trường nội địa phù hợp với các cam kết và thông lệ quốc tế.

- Nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác kiểm tra, kiểm soát thị trường. Đẩy mạnh công tác đấu tranh chống buôn lậu, gian lận thương mại, hàng giả, vi phạm quyền sở hữu trí tuệ trong lĩnh vực công nghiệp, bảo đảm môi trường sản xuất kinh doanh lành mạnh để phát triển các sản phẩm công nghiệp trong nước.

- Có các biện pháp hỗ trợ phù hợp để các doanh nghiệp công nghiệp tham gia hiệu quả các hiệp định thương mại tự do đã ký kết. Tích cực tháo gỡ các rào

cản, chống các hành vi độc quyền, cạnh tranh không lành mạnh. Phát triển các loại hình và phương thức kinh doanh thương mại hiện đại.

- Xây dựng chính sách về thuế nhập khẩu đối với linh kiện, phụ tùng nhập khẩu linh hoạt, phù hợp để giúp các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm hoàn chỉnh cắt giảm giá thành sản phẩm, nâng cao năng lực cạnh tranh so với hàng hoá nhập khẩu.

- Thực thi có hiệu quả việc kiểm soát hiện tượng chuyển giá, gian lận thuế đối với các doanh nghiệp FDI nhằm tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, thúc đẩy các doanh nghiệp công nghiệp trong nước đầu tư sản xuất kinh doanh thông qua xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu và liên thông dữ liệu, thông tin về doanh nghiệp FDI trong các cơ quan chức năng của Việt Nam để có sự phối hợp đồng bộ, thông suốt trong kiểm soát chuyển giá của các cơ quan chức năng;

- Ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm của các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu trong việc thực thi các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong quá trình sản xuất, kinh doanh các sản phẩm công nghiệp, trong đó có trách nhiệm thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ như thiết bị điện-điện tử, ô tô, máy công nghiệp trên lãnh thổ Việt Nam.

- Xây dựng chính sách đột phá tạo lập môi trường khởi nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp, nhất là khởi nghiệp đổi mới sáng tạo.

Thứ tư, xây dựng các cơ chế thúc đẩy liên kết doanh nghiệp, có thể tận dụng cơ hội tiếp cận chuyển giao công nghệ, tiếp cận với các phương pháp quản trị sản xuất hiện đại, hiệu quả.

Thứ năm, hình thành các gói tín dụng ưu đãi, tháo gỡ các khó khăn về thuế để hỗ trợ phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm, công nghiệp ưu tiên, công nghiệp mũi nhọn. Cân nhắc xây dựng hệ thống đánh giá năng lực doanh nghiệp, dịch vụ tư vấn, đánh giá doanh nghiệp nhằm cung cấp thông tin, hỗ trợ các ngân hàng trong việc đánh giá, thẩm định cho vay các doanh nghiệp công nghiệp.

Trên đây là Báo cáo rà soát Kinh nghiệm quốc tế về việc lựa chọn, phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm trong chính sách phát triển công nghiệp quốc gia, Bộ Công Thương kính báo cáo Chính phủ./.

Nơi nhận:
- Chính phủ;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Phó TTg thường trực Phạm Gia Túc (để b/c);
- TTr. Trương Thanh Hoài;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, CN (giangtrth).

BỘ TRƯỞNG

Lê Mạnh Hùng