

Các chính sách hỗ trợ định hướng hướng ngoại

Ari Kokko, Ngoại thương-Thể chế và Tác động
Dwight Perkins, Phát triển kinh tế Đ&ĐNA
Todaro, Kinh tế học phát triển (2009)



Nước đang phát triển và nhu cầu tham gia thương mại quốc tế

Định hướng hướng ngoại là cần thiết nhằm:

- Đạt lợi thế kinh tế theo qui mô
- Thúc đẩy các nhà sản xuất nội địa cạnh tranh
- Tiếp cận/chuyển giao công nghệ
- Tạo nguồn thu từ xuất khẩu nhằm tài trợ cho nhập khẩu cần thiết

*Định hướng hướng ngoại bằng cách nào hay thông
qua những chính sách gì?*

Table 3: Trade -orientation of Selected Asian Economies,¹ 1969/70-2006/07 (%)

	1969/70	1974/75	1979/80	1984/85	1989/90	1994/5	1999/00	2006/7
Korea, Rep.	15	27	30	33	30	28	40	45
China	3	5	10	11	18	24	21	41
Hong Kong, SAR	92	85	90	108	131	138	138	206
Taiwan	18	23	33	39	42	43	51	70
Indonesia	14	27	33	24	25	27	40	30
Malaysia	40	45	56	54	73	92	121	114
Philippines	21	23	23	24	28	35	53	45
Singapore		80	95	103	134	174	190	240
Thailand	16	20	24	23	35	41	64	73
Vietnam	---	---	---	---	30	33	53	75
India	4	6	7	5	7	11	13	22
Pakistan	8	13	12	10	15	17	14	15
Developing countries ²	10	13	15	16	20	23	26	33

Notes:

--- Data not available.

1. Exports of goods and services relative to GDP (at current prices), two year averages.

2. Low and middle income countries as per the World Bank country classification.

Source: World Bank, World Development Indicators Database, Taiwan (Republic of China), *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei; Council for Economic Planning and Development, Taipei (data for Taiwan) and ADB Key Economic Indicators database (for Cambodia and Lao PDR).

Hướng ngoại: Lợi thế kinh tế theo quy mô và các chiến lược cạnh tranh

1. Định chế hóa sản phẩm (và giá cả)

- Vì khó đương đầu với công ty lớn hơn

2. Bảo đảm lớn mạnh càng nhanh càng tốt

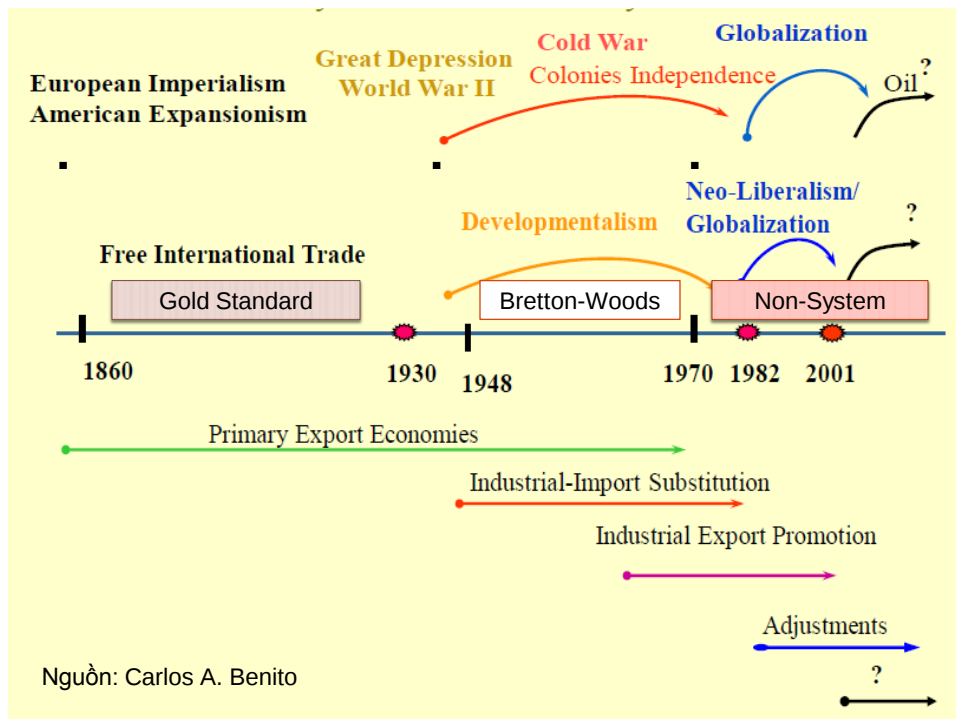
- Can thiệp chính phủ
- Trợ giá xuất khẩu hay nuôi dưỡng ngành CN non trẻ
- Một số ngành CN có thể có giá trị chiến lược tương lai
- Vai trò ngoại tác, lợi thế cạnh tranh và cụm công nghiệp

3. Trở thành một nước/khối lớn hơn – hội nhập vùng/khu vực/thị trường

- Vai trò FDI
- Chính sách công nghiệp

Thách thức đối với các nước đang phát triển là gì?

- Áp lực tăng trưởng nhanh và đuổi kịp
- Yêu cầu đầu tư lớn
- Phụ thuộc cao vào một số ít sản phẩm xuất khẩu (thô, giá biến động lớn)
- Khả năng cạnh tranh yếu ở ngành công nghiệp chế tạo
- Khó theo đuổi thương mại tự do:
 - Nhu cầu nhập khẩu cao
 - Biến động doanh thu xuất khẩu
 - Áp lực lên BOP ($S-I = X-M$)
- Khó áp dụng chiến lược 2 (điều kiện WTO, trả đũa của đối thủ, khó xác định các ngành công nghiệp có giá trị chiến lược tương lai, không biết tiêu chí nào hay cách thức nào chọn ngành chiến thắng) nên xu hướng tiến đến 3



Các chiến lược ngoại thương truyền thống cho phát triển

- Xúc tiến xuất khẩu (Export Promotion - EP)
- Thay thế nhập khẩu (Import Substitution - IS)
- Các chính sách phát triển hướng ngoại (outward-looking development policies) – [Free Traders]
 - Không chỉ thương mại tự do mà còn dịch chuyển tự do của vốn, lao động, doanh nghiệp, hệ thống thông tin mở.
- Các chính sách phát triển hướng nội (inward-looking development policies) – [Protectionists]
 - Hướng đến khuyến khích “learning by doing” trong công nghệ chế tạo và phát triển phù hợp nguồn lực giàu có của quốc gia.

Thay thế nhập khẩu (Import Substitution - IS)

- Giai đoạn I: thay thế nhập khẩu hàng hóa tiêu dùng nhập khẩu giản đơn.
- Giai đoạn II: thay thế bằng cách sản xuất hàng loạt các hàng hóa chế tạo phức tạp hơn.
- Công cụ: thuế quan và hạn ngạch cao.
- Chiến lược tăng trưởng cân bằng “Balanced growth”.
 - Đa dạng công nghiệp nội địa.
 - Tiếp theo là khả năng xuất khẩu sản phẩm chế tạo (lợi thế kinh tế theo QM, chi phí lao động rẻ, ngoại tác tích cực từ learning by doing tạo cho giá nội địa trở nên cạnh tranh hơn).

Xúc tiến xuất khẩu (Export Promotion - EP)

- Hàng sơ cấp và hàng chế tạo.
- Ngoại thương tự do mang lại hiệu quả và tăng trưởng nhờ cạnh tranh.
- Bảo hộ sẽ làm bóp méo giá và chi phí.
- Thay thế thị trường nội địa bằng thị trường thế giới rộng lớn.
- Bài học thành công của 4 con hổ, Trung Quốc...
- “Strong export promotion” và “Weak export promotion”

Timing of shifting in trade policy

Indonesia	Republic of Korea	Malaysia	Taipei, China	Thailand	Singapore
1948-66 Economic nationalism; nationalization of Dutch enterprises	1961-73 Initial export take-off	1950-70 Natural resource based exports	1953-57 Import substitution	1955-70 Natural resource based exports	1959-64 Labor intensive import substitution
1967-73 Some trade liberalization	1973-79 Heavy and Chemical Industry Drive: selective promotion	1971-85 Import substitution and export promotion through EPZs	1958-72 Export promotion	1971-80 Import substitution	1967-73 Labor intensive export promotion
1974-81 Oil and commodity boom	1980-90 Gradual trade liberalization and move to Less selectivity	1986-Onwards Gradual trade liberalization and export promotion	1973- 76 Industrial consolidation	1980-Onwards Trade liberalization and export promotion	1973-84 Upgrading export structure
1986-onwards Gradual trade liberalization and export promotion	1990-onwards Trade liberalization and high tech exports		1981 –onwards High tech industrialization		1985-onwards Export promotion of high tech and services

Source: ADBI, John Weiss (2005) adapted from World Bank (1993) table 3.5 and appendix 3.1

Thuyết đàn sếu bay (Gankou keitai)

Flying Geese Pattern of Development, Kaname Akamatsu (1930s, 1962)



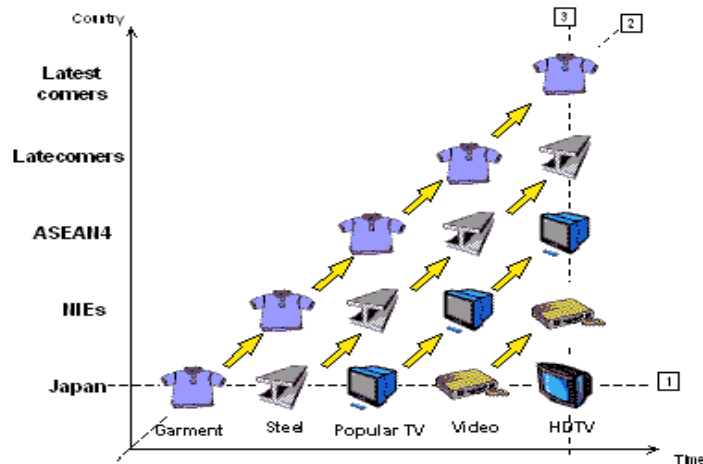
Catching-up Process of Industrialization

- Phát triển sản phẩm, một ngành công nghiệp ở một nước (**Intra-industry aspect**) theo thời gian thông qua: Nhập khẩu (M) - Sản xuất (P) - Xuất khẩu (X)
- Phát triển một số ngành công nghiệp trong một nước (**Inter-industry aspect**) theo chuỗi, đa dạng hoá và nâng cấp từ hàng tiêu dùng sang hàng hoá vốn, từ đơn giản đến phức tạp
- Quốc tế (**International aspect**) phân bổ tuần tự các ngành công nghiệp theo tiến trình từ nước tiên tiến sang nước đang phát triển

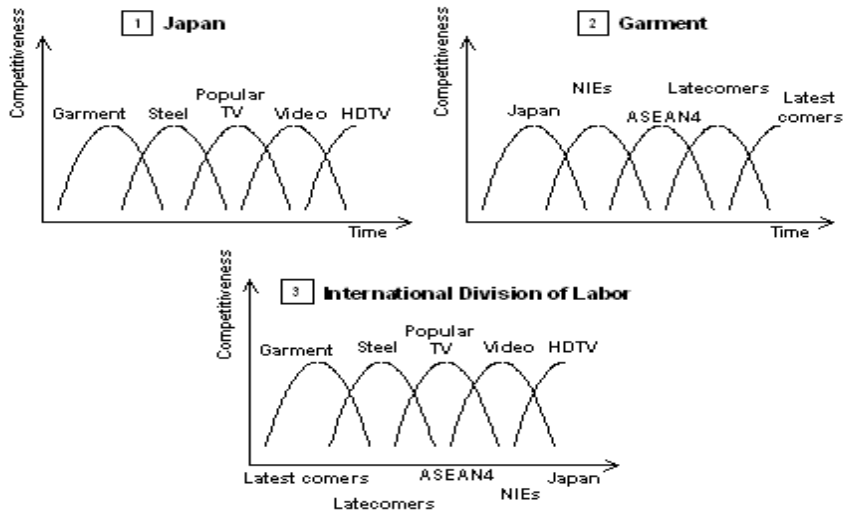
Nguồn: <http://www.grips.ac.jp/module/prsp/FGeese.htm>

Chuyển đổi cơ cấu ở Đông Á

Structural Transformation in East Asia



Chuyển đổi cơ cấu ở Đông Á



Thuyết đàn sếu bay

- Chuyển dịch của Nhật Bản từ CN nhẹ sang CN nặng, rồi điện tử, công nghệ cao tạo cơ hội Hàn Quốc và Đài Loan vào ngành Nhật đã rời bỏ.
- Đến Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore chuyển sang CN nặng và điện tử, cơ hội CN nhẹ mở ra cho Thái Lan, Indonesia và Malaysia.
- Thế hệ tiếp theo là Trung Quốc, Việt Nam?

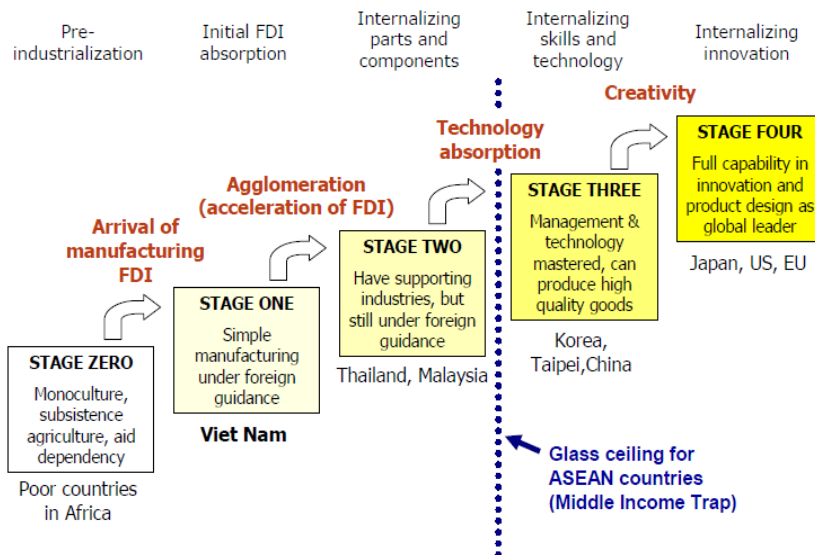
Các nền KT ngày càng đi lên cao hơn trong 'bậc thang' công nghệ và thâm dụng vốn; các ngành CN cơ bản chuyển từ những nền KT đi đầu, sang nhóm 2, 3, 4...

- *Thuyết đàn sếu bay có còn giá trị áp dụng?*

Việt Nam thuộc nhóm 30% nước có sức cạnh tranh thấp

- Công nghệ thấp, thâm dụng lao động và tài nguyên thô
- Hơn 10 năm hội nhập: cơ cấu nhóm hàng có lợi thế so sánh gần như không đổi (so năm 2000)
- %X công nghệ cao: Việt Nam 8,2%, Indonesia 18%, Philippines 33%, Trung Quốc 39%, Thailand 49%, Malaysia 67%
- Kim ngạch $X = p \cdot q$ [Malaysia q tăng 2% $\Rightarrow$ X tăng 14%; Việt Nam q tăng 9% $\Rightarrow$ X tăng 26% (nếu Malaysia sẽ là 63%)]
- Basa xuất khẩu: 2,8kg nguyên liệu $\Rightarrow$ 1kg phi lê (2,8USD – chi phí 2,52USD = 28 cent (CPSX + lợi nhuận))
- Nếu theo tăng trưởng dựa vào X, thì $NX < 0$ (2015: 60 tỷ USD, 2020: 80 tỷ USD)
Nguồn: CIEM (2011)

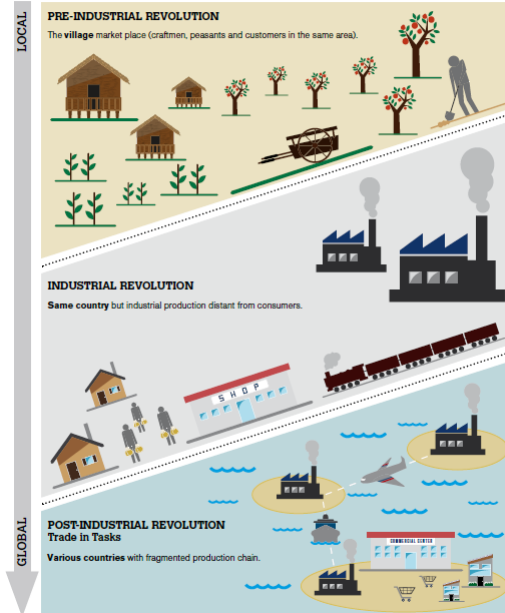
Stages of Catching-up Industrialization



Nguồn: Kenichi Ohno (2011)

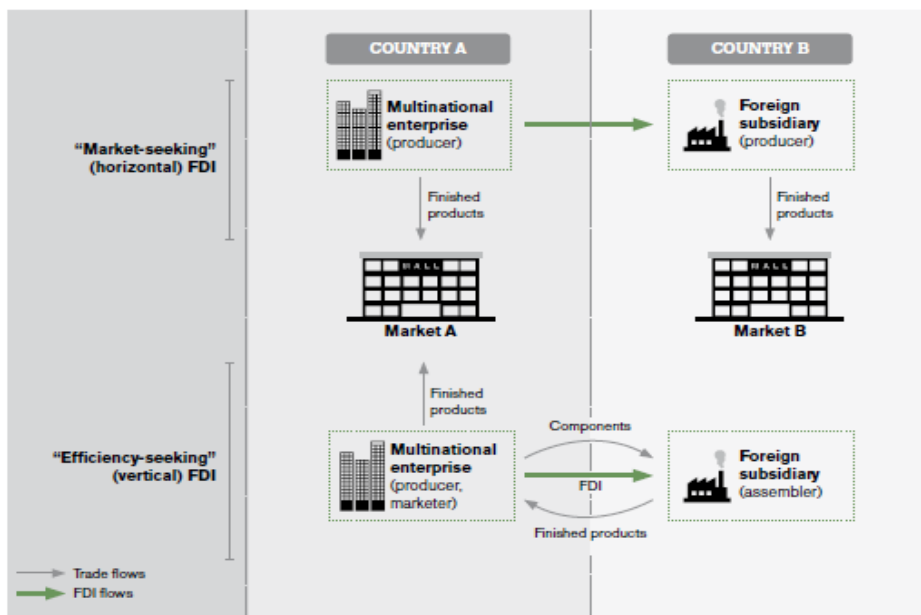
Figure 1
From local to global production and markets

Thương mại toàn cầu
cũng đang thay đổi



Source: WTO Secretariat.

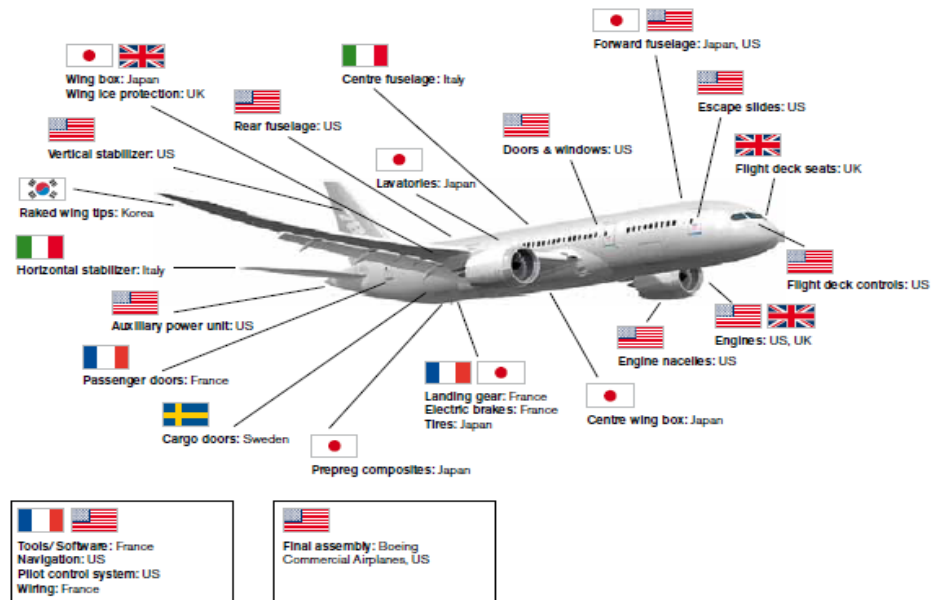
Figure 1
Complementarity versus substitution between trade and FDI



Source: WTO Secretariat.

Figure 1

The fragmentation of production: The example of the Boeing 787 Dreamliner



Source: Meng and Miroudot (2011).

Figure 2

Measuring value added and vertical specialization through an international production chain: an illustrative example (hypothetical values and constellation)

Production chain	Value Added (VA)	Vertical Specialization	Export	
			VA measure	Traditional measure
MALAYSIA Production of parts and components	10			
		0	10	10
THAILAND Foreign input (Malaysian origin) + Foreign input (US origin) + Capital + labor + Domestic input = Final good	40 35			
		25 (= 10+15)	75 (= 40+35)	100 (= 10+40+35+15)
UNITED STATES Final consumption Production of parts and components	15			
		0	15	15

→ Export flow

Source: WTO Secretariat.

Figure 9

United States-China trade balance: Traditional statistics versus value added (VA) terms (in billions of US\$)

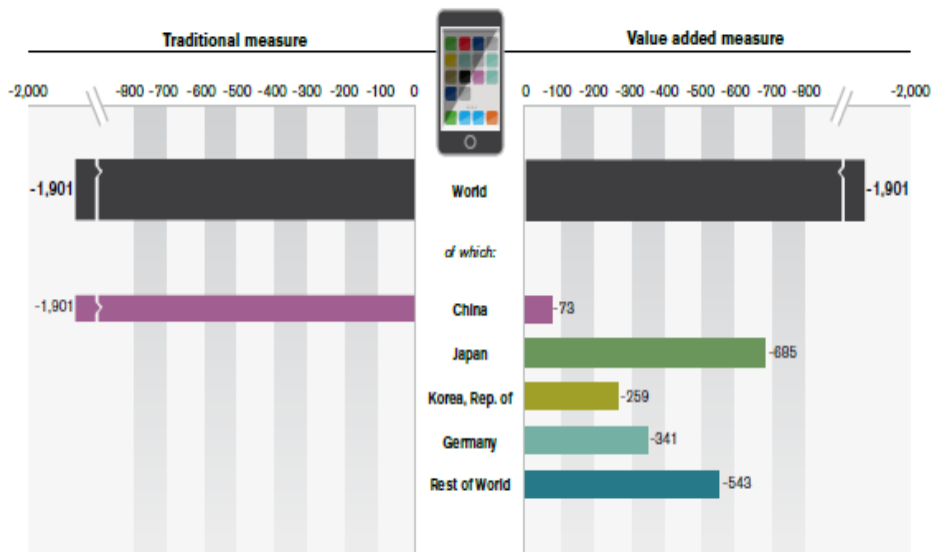


Note: China's processing trade data not available for 2000.

Sources: UN Comtrade Database and WTO estimates.

Figure 10

2009 US trade balance in iPhones (in millions of US\$)



Source: Meng and Miroudot (2011).

Tăng trưởng xuất khẩu và chính sách công nghiệp

Bài học nào từ Thần Kỳ Đông Á?

Đông Á – Những điểm nổi bật

- Tăng trưởng xuất khẩu và di chuyển lên bậc thang của lợi thế so sánh.
- Vai trò năng động của xuất khẩu.
- Vai trò của giáo dục.
- Tiết kiệm cao và đầu tư cao trong làn sóng bùng nổ xuất khẩu.
- Cải thiện và nhập khẩu công nghệ.
- Vượt lên giai đoạn “cắt cánh” – vai trò chính phủ.
- Ổn định kinh tế vĩ mô, mở cửa ngoại thương, ngăn lên giá nội tệ, ...

Định hướng hướng ngoại và thúc đẩy xuất khẩu

- Các chính sách thương mại ưu đãi không đủ để tạo cho xuất khẩu thành công
- Cần tạo ra *năng lực khai thác cơ hội*

Kinh nghiệm Hàn Quốc

- Trợ giá xuất khẩu
- Tín dụng
- Cơ chế rút lại trách nhiệm
- Động cơ thể chế (Tổng thống Park)



Park Chung Hee, father of the chaebol

“Nhật Bản – kẻ xâm lược đáng ghét, mô hình kinh tế dễ thương”

Hàn Quốc – chiến lược tăng trưởng dựa vào xuất khẩu

- Xuất khẩu: 87 triệu USD (1963); 17,5 tỷ USD (1980); 363,5 tỷ USD (2009).
- Nhập khẩu: gấp 6 lần xuất khẩu (1963); 2,3 lần xuất khẩu (1971).
- Tỷ lệ phụ thuộc thương mại (Trade Dependence Ratio: $[X+M]/GDP$): 46,6% (1972); 78,9% (1980); 76,6% (2001); 98,6% (2009).
- GNI đầu người: <100\$ (1960); 1.688\$ (1980); 12.581\$ (1996); 17.085\$ (2009)

Republic of Korea: Industrial Policy

Period	Priority activities	Main instruments
1960-73	Exports in general- key sectors labor-intensive manufactures	Import protection, export subsidies including duty drawbacks, subsidized credit allocations, export targeting.
1973-80	Heavy and Chemical Industries – priority sectors steel, petrochemicals. nonferrous metals, shipbuilding, electronics and machinery; priority firms selected large enterprises	Import protection, export subsidies including duty drawbacks, subsidized credit allocations, export targeting. Widespread use of policy loans to channel funds to priority firms and sectors. Investment incentives through tax credits.
1980-90	Manufactured Exports, firms needed restructuring, small and medium enterprises. High technology activities now priority.	Phased import liberalization, ending of policy loans. Still government influence over allocation of credit. Investment incentives for R and D. Easing of restrictions on FDI.
1990 onwards	Private sector-led development; restructuring of chaebol after 1997 Crisis	Financial sector liberalization; open capital account;

Source: ADBI, John Weiss (2005) adapted from Kim and Leipziger (1997)

Hàn Quốc: 19 loại can thiệp chính sách công nghiệp định hướng thúc đẩy xuất khẩu (1)

1. Định giá thấp won
2. Ưu tiên nhập lượng trung gian nhập khẩu cho sản xuất hàng xuất khẩu
3. Bảo hộ công nghiệp non trẻ có định hướng trước khi phát triển thành xuất khẩu
4. Miễn thuế hàng hóa vốn (MMTB) để sản xuất hàng xuất khẩu
5. Giảm thuế cho những nhà cung cấp nhập lượng nội địa cho hoạt động xuất khẩu
6. Miễn thuế gián thu nội địa cho các nhà xuất khẩu thành công
7. Thuế trực thu vào thu nhập sẽ thấp hơn nếu xuất khẩu
8. Thúc đẩy phá giá cho xuất khẩu
9. Giấy phép nhập khẩu gắn với hoạt động xuất khẩu
10. Trợ cấp xuất khẩu trực tiếp

Hàn Quốc: 19 loại can thiệp chính sách công nghiệp định hướng thúc đẩy xuất khẩu (2)

11. Quyền độc quyền tài trợ cho doanh nghiệp đầu tiên đạt mục tiêu xuất khẩu trong ngành
12. Lãi suất trợ cấp và tiếp cận tín dụng
13. Bảo hiểm tín dụng xuất khẩu, khuyến khích thuế
14. Khu vực thương mại tự do, công viên công nghiệp. CSHT định hướng xuất khẩu
15. Tạo ra doanh nghiệp công nhằm hình thành các ngành công nghiệp mới
16. Hiệp hội thương mại và xúc tiến xuất khẩu
17. Nỗ lực nâng cấp và chuyển giao công nghệ
18. Phối hợp với chính phủ cấp giấy phép chuyển giao công nghệ
19. Định mục tiêu xuất khẩu của doanh nghiệp có định hướng của chính phủ

Đặc điểm dẫn đến thành công

- Tập trung mạnh vào xuất khẩu.
- Linh hoạt – thay đổi công cụ.
- Tiêu chí đánh giá xuất khẩu gắn với thành quả.
- Thời hạn hỗ trợ có giới hạn.
- Nâng cấp công nghệ - thông qua FDI và năng lực nội địa.

Đặc điểm kéo theo thất bại

- Những quan hệ “nhân thân” và chính trị, nhóm vụ lợi.
- Định hướng thay thế nhập khẩu – hỗ trợ doanh nghiệp sản xuất chi phí cao.
- Thiếu mục tiêu và tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện.
- Sự trì trệ và không phù hợp của công nghệ.

Định hướng hướng ngoại và cải cách toàn diện

- Mở cửa là chưa đủ - các nền kinh tế tự do hóa *chính sách thương mại sẽ không tự động kéo theo tăng trưởng*
- Yêu cầu cải cách rộng lớn phạm vi nền kinh tế:
 1. Các yêu cầu về thể chế
 2. Hệ thống tỷ giá hối đoái
 3. Các tác động tài khóa
 4. Các nhóm quyền lợi
 5. Các hệ quả xã hội
 6. Các vấn đề về môi trường và xã hội

Các yêu cầu về thể chế

- Tự do hóa thương mại yêu cầu thể chế tốt:
 - Quyền sở hữu, ổn định kinh tế vĩ mô, quản lý mâu thuẫn (nhóm quyền lợi, đầu tư, thu nhập, độc quyền...)...
 - Quy trình, thủ tục xuất nhập khẩu và quản trị công hữu hiệu
- Cải cách thương mại không chỉ cải cách chính sách thương mại, mà còn cách thức làm chính sách:
 - Minh bạch, đáng tin cậy và tiên đoán được

Hệ thống tỷ giá hối đoái

- Thay thế nhập khẩu thường đi kèm tỷ giá hối đoái bị định giá cao
- Hướng ngoại yêu cầu chính sách tỷ giá phù hợp
 - bảo đảm cả mục tiêu ổn định và cạnh tranh
 - Gia tăng sự nhạy cảm của nền kinh tế khi tỷ trọng ngoại thương so GDP tăng lên
 - Cần thường xuyên phá giá tiền tệ

Các tác động tài khóa

- Thuế quan – thành phần quan trọng trong tổng thu ngân sách
- Thuế và lợi nhuận từ các doanh nghiệp được bảo hộ cũng quan trọng
- Cải cách thương mại làm giảm các nguồn thu này
- Cần kết hợp cải cách thương mại với cải cách tài khóa – cải cách thuế

Các nhóm quyền lợi

- Cải cách thương mại thường chịu sự chống đối của các nhóm hưởng lợi từ bảo hộ
- Cần tìm ra cách vượt lên quyền lực của các nhóm quyền lợi;
 - Thể chế và hệ thống ra quyết định
 - Vai trò của các tổ chức quốc tế

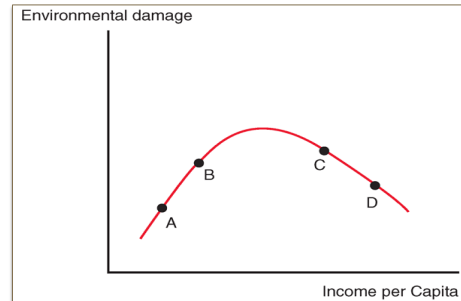
Các hệ quả xã hội

- Cải cách thương mại tạo ra người thắng - kẻ bại
- Cần có những chính sách hỗ trợ các nhóm tổn thương:
 - Lao động làm việc trong những ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu/đóng cửa.
 - Những nhóm dân chịu ảnh hưởng của điều chỉnh giá cả
 - Các hoạt động chịu tác động mạnh hơn từ các ràng buộc ngân sách cứng

Các vấn đề về môi trường và xã hội

- Các tác động môi trường của tự do hóa thương mại là gì?
- Các tác động xã hội:
 - Sản phẩm truyền thống – sản phẩm du nhập
 - Gia tăng bất bình đẳng thu nhập

The Environmental Kuznets Curve



Tại sao phải là chính sách công nghiệp lúc này?

- **WTO và hội nhập:** không còn các công cụ chính sách thương mại và không cho phép những can thiệp có chọn lọc trong quá khứ.
 - **Thay đổi hệ thống tiền tệ quốc tế** hạn chế phạm vi hoạt động của chính sách tỷ giá hối đoái (hậu Bretton Woods).
 - Sự phức tạp **tiến bộ công nghệ, chuỗi giá trị toàn cầu** và lợi thế so sánh động làm cho nỗ lực chọn “người chiến thắng” không còn dễ dàng (Thế giới phẳng?)
 - **FDI** trở nên quan trọng cho các nước đang phát triển – nhưng không phải tất cả loại hình FDI.
- **Chỉ còn lại chính sách công nghiệp.** (và chính sách công nghiệp cũng khác trước!)

Chính sách công nghiệp là gì?

- Biện pháp, chính sách hay chương trình nhằm cải thiện tăng trưởng và khả năng cạnh tranh của một ngành CN hay của nền kinh tế.
- Bao gồm:
 - Thuế và trợ cấp (theo mục tiêu).
 - Chính sách cạnh tranh.
 - Chính sách phát minh sáng kiến, R&D.
 - Giáo dục.
 - Cơ sở hạ tầng.
 - ...

Chính sách công nghiệp ở các nước đang phát triển

Thập niên 60, 70 và 80

- Ưu đãi khu vực này so khu vực khác.
- Can thiệp trực tiếp.
- Trợ giá.
- Bảo hộ.
- Thống trị của khu vực công.
- Quan tâm đến R&D có giới hạn.

Thập niên 90 đến nay

- Công nghệ - R&D.
- Thuế.
- Thúc đẩy xuất khẩu.
- Nhận thức về môi trường.
- Không còn quan liêu.
- Minh bạch/FDI.

Hàm ý chính sách

1. Định hướng hướng ngoại cần thiết
2. Mở cửa và chính sách thương mại không tự động kéo theo tăng trưởng và xuất khẩu
3. Cần tạo ra năng lực khai thác cơ hội
 - Chỉ còn chính sách công nghiệp
 - Chính sách công nghiệp cũng đã thay đổi
4. Kết hợp cải cách trên bình diện rộng hơn
 - Thể chế
 - Tỷ giá
 - Tài khóa
 - Nhóm quyền lợi
 - Xã hội và môi trường