

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CÔNG NGHIỆP HOÁ HƯỚNG VỀ XUẤT KHẨU CỦA CÁC NƯỚC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Để thực hiện chức năng của mình đối với sự phát triển kinh tế, nhà nước có thể sử dụng nhiều công cụ khác nhau như pháp luật, chính sách, kế hoạch, các công cụ tài chính - tiền tệ, kinh tế nhà nước, bộ máy nhà nước v.v... Trong đó, thuật ngữ chính sách công đã được hầu hết các học giả đề cập đến khi bàn về vai trò của nhà nước đối với sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung cũng như với công nghiệp hoá nói riêng. Chính sách công là sản phẩm của nhà nước, được nhà nước sử dụng để quản lý, tác động, điều chỉnh một lĩnh vực cụ thể nào đó của nền kinh tế. Mục tiêu của chính sách là cụ thể hóa các mục tiêu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, trong một thời gian nhất định. Nói cách khác, chính sách được xác định như là đường lối hành động mà nhà nước lựa chọn đối với một hay một số lĩnh vực của nền kinh tế, kể cả các mục tiêu mà nhà nước tìm kiếm và sự lựa chọn các phương pháp để theo đuổi các mục tiêu đó.

Như vậy, hoạch định chính sách và thực thi chính sách thể hiện nội dung và phương thức thực hiện chức năng của nhà nước trong công nghiệp hoá. Đó cũng là thể hiện vai trò của nhà nước trong công nghiệp hoá.

1. Một số lý thuyết về vai trò của nhà nước với sự phát triển kinh tế

Trong lịch sử, đã có nhiều lý thuyết kinh tế bàn về vai trò của nhà nước đối với sự phát triển kinh tế.

- J.M. Keynes là một trong những người đề cao vai trò can thiệp của nhà nước đối với sự phát triển kinh tế. Ông cho rằng, mặc dù thị trường thường là một phương thức tốt để tổ chức hoạt động kinh tế nhưng trong một số trường hợp, bản thân thị trường không thể mang lại những kết quả mong muốn cho toàn xã hội. Thị trường không thể phân bổ các nguồn lực của xã hội một cách hiệu quả và thị trường có những hạn chế trong việc thực hiện các mục tiêu xã hội bên cạnh mục tiêu hiệu quả kinh tế. Từ đó, ông đưa ra khuyến nghị nhà nước nên thực hiện các chức năng chủ yếu sau đây:

+ Xác lập những điều kiện cần thiết về thể chế và pháp lý cho việc sản xuất và trao đổi hàng hoá, dịch vụ;

- + Hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô như chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ, chính sách thu nhập, chính sách tỷ giá hối đoái;
- + Cung cấp cơ sở hạ tầng vật chất và cung ứng các dịch vụ công cộng như giáo dục và y tế;
- + Kiểm tra và giám sát các hoạt động kinh tế;
- + Nhà nước tham gia trực tiếp vào sản xuất hàng hoá và dịch vụ.

Lý thuyết của J.M. Keynes đã trở thành cơ sở khoa học chủ đạo cho việc thiết kế và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô ở các nước tư bản phát triển trong suốt thời gian từ sau chiến tranh thế giới II đến những năm 1970. Mặc dù các quan điểm của trường phái này bị phê phán kịch liệt do hậu quả từ những thất bại của các chính sách của nhà nước nhưng trong thực tế ở nhiều nước, một số đề nghị của Keynes điển hình như tăng chi tiêu ngân sách để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vẫn là một trong những biện pháp được áp dụng cùng với các chính sách tiền tệ khác ở Nhật Bản, Trung Quốc trong thời gian gần đây.

- Các nhà lý luận thuộc trường phái Cấu trúc luận tập trung bàn về mối quan hệ của các cơ cấu kinh tế - xã hội ở các nước đang phát triển (các khía cạnh được xem xét bao gồm: cơ cấu ngành; cơ cấu kinh tế đối ngoại; cơ cấu năng suất; cơ cấu doanh nghiệp...). Sự phát triển kinh tế được coi như sự biến đổi có liên quan tới các cơ cấu đó. Theo quan điểm của trường phái này, nhà nước cần đóng vai trò tích cực thúc đẩy tăng tích lũy, tăng đầu tư, chuyển đổi cơ cấu kinh tế [32, tr. 23]. Thực tế, trường phái này có phần chịu ảnh hưởng bởi học thuyết của J.M. Keynes nên việc đề cao vai trò nhà nước và cho rằng nhà nước ở các nước đang phát triển nên thực hiện vai trò can thiệp tích cực, đứng ra trực tiếp điều hành và thực hiện chiến lược phát triển là một trong những quan điểm nổi bật của họ.

- Nhà kinh tế học P. Samuelson đã đưa ra mô hình kinh tế hỗn hợp. Ông cho rằng cần có sự kết hợp giữa nhà nước và thị trường trong điều tiết kinh tế, nhà nước có những chức năng quan trọng sau đây: nâng cao hiệu quả của nền kinh tế; hoàn thiện quá trình phân phối tổng hợp thu nhập quốc dân; sử dụng các công cụ chính sách kinh tế vĩ mô để ổn định nền kinh tế; đề xuất và thực hiện các chính sách kinh tế đối ngoại hay chính sách kinh tế quốc tế của một quốc gia. Để thực hiện các chức năng đó, nhà nước có thể áp dụng các chính sách và biện pháp nhằm sửa chữa các khuyết tật của thị trường như bảo đảm những cân

đối chung trong nền kinh tế; điều chỉnh hoặc tái phân bổ các nguồn lực khan hiếm; cân đối các khoản thu, chi tài chính và ngân sách; tái phân phối các nguồn thu nhập trong xã hội để thực hiện sự công bằng xã hội...

Ngày nay, trong xu thế phát triển mới của thế giới đương đại, ngày càng nhiều vấn đề đặt ra đối với sự phát triển kinh tế - xã hội ở các nước đang phát triển, trong đó nổi bật là các vấn đề về mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường; việc xác định sự phân công hợp lý giữa nhà nước và thị trường nhằm khai thác triệt để những lợi thế, đồng thời tránh được hoặc giảm thiểu những mặt hạn chế của nhà nước cũng như thị trường. Nhiều nhà nghiên cứu hiện đại cho rằng, các nước đang phát triển có thể cải thiện tình hình kinh tế thông qua việc cải cách theo định hướng thị trường nhưng không có nghĩa là hạ thấp vai trò của nhà nước; quy mô của khu vực nhà nước và mức độ can thiệp của nhà nước không quan trọng bằng cách thức hoạt động của nhà nước và quan hệ giữa nhà nước và khu vực tư nhân. Họ nhấn mạnh rằng sự can thiệp của nhà nước cần phải điều chỉnh liên tục phù hợp để khai thác tối đa những cơ hội và giảm thiểu những rủi ro từ hội nhập kinh tế quốc tế. Quan điểm chính thống hiện đại được đề xuất bởi các nhà kinh tế của WB đã nêu rõ, nhà nước nên ít tham gia vào những lĩnh vực mà thị trường vận hành tốt và nên tham gia nhiều hơn vào các lĩnh vực không thể dựa vào thị trường. Đồng thời, khi các hành động can thiệp là cần thiết, chúng nên đi cùng hoặc thông qua các lực lượng thị trường chứ không phải chống lại thị trường [67, tr. 30].

Thực tế, khi bàn về vai trò của nhà nước trong kinh tế thị trường, còn có một vấn đề nan giải thường khó giành được sự nhất trí giữa các nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách, đó là vấn đề về mức độ can thiệp của nhà nước và mức độ tự do hóa của thị trường.

Một số nhà khoa học tập trung nghiên cứu những cơ sở phát triển thực tiễn về vai trò của nhà nước ở một số quốc gia, nhất là các quốc gia châu Á, từ đó phân loại và xác định cụ thể các vai trò, chức năng chủ yếu của nhà nước, đánh giá mức độ tham gia của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Robert Wade trong công trình nghiên cứu của mình “Chính phủ quản lý thị trường: Lý thuyết kinh tế và vai trò của chính phủ trong công nghiệp hóa Đông Á” đã đánh giá và xác định khá rõ mức độ tham gia điều hành hay can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế thị trường, phân ra một số loại nhà nước khác nhau và xác định một số chức năng chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế thị trường mà theo đó nhà

nước có thể giành được hiệu quả cao nhất khi thực hiện đúng những chức năng như vậy.

Từ nghiên cứu, các tác giả đã khái quát một số kiểu nhà nước như sau:

+ Nhà nước chỉ huy (Command State). Đây là loại nhà nước thường dùng quyền lực để can thiệp trực tiếp vào các hoạt động kinh tế bằng mệnh lệnh, chỉ thị, không chú trọng luật pháp và phủ nhận cơ chế thị trường. Các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp theo mô hình Xô - viết thường được xếp vào loại này. Do quá thiên lệch về sử dụng quyền lực, không áp dụng cơ chế thị trường là cơ chế năng động nhất của nền kinh tế, cũng không dựa chủ yếu vào khung pháp lý do đại biểu rộng rãi của toàn dân xác lập, nên cuối cùng nền kinh tế các nước này đã sa sút, kéo theo sự suy yếu của quyền lực là chỗ dựa của chính nhà nước.

+ Nhà nước phát triển, thường được đề cập dưới các khái niệm như “chủ nghĩa phát triển” (Developmentism), “Nhà nước phát triển tư bản chủ nghĩa” (Capitalist Developmental State – Chalmers Johnson), Nhà nước phát triển xã hội chủ nghĩa (Socialist Developmental State), hay “Lý thuyết về thị trường do chính phủ điều hành” (Governed Market Theory - R.Wade). Những ví dụ thường được nêu ra khi phân tích loại nhà nước này là mô hình Nhật Bản thời kỳ đầu công nghiệp hóa và mô hình Hàn Quốc trong khoảng nửa cuối thế kỷ công nghiệp hóa vừa qua, trong đó nhà nước định ra các phương hướng phát triển, nhất là việc xác định các ngành công nghiệp mũi nhọn, trực tiếp can thiệp vào các hoạt động kinh tế thông qua các biện pháp kích thích và phi kích thích kinh tế để thực hiện các mục tiêu, phương hướng đề ra, còn các công ty tư nhân thì hoạt động dưới sự chỉ đạo tập trung cao độ của chính phủ. Với mô hình này, nhà nước đóng vai trò là người tham gia, người đề xướng chính sách, người có ảnh hưởng quyết định đối với các quá trình phát triển, đồng thời cũng là người đóng vai trò huy động sự đóng góp tích cực và to lớn của khu vực tư nhân.

+ Nhà nước kích thích thị trường tự do (Simulated Free Market Theory – Robert Wade). Loại này được khá nhiều nước đang phát triển áp dụng, trong đó một mặt nhà nước thực hiện tự do hóa các thị trường, tạo điều kiện cho thị trường phát triển năng động, giảm bớt sự can thiệp của nhà nước gây ra những méo mó của thị trường; mặt khác nhà nước can thiệp một cách tích cực thông qua các chính sách, biện pháp như kiểm soát nhập khẩu, điều tiết từng phần thị

trường tài chính, áp dụng những biện pháp kích thích để điều chỉnh giá cả sao cho tương đối sát với giá thị trường tự do. Mục tiêu của những chính sách, biện pháp này là nhằm điều chỉnh lại những méo mó, lệch lạc của thị trường, hay còn gọi là những “thất bại thị trường”. Trong mô hình này, có ba loại chính sách hay chiến lược nổi tiếng, còn được gọi là “ba sự can thiệp có giá trị lớn”, được đánh giá rất cao, đó là: 1) Các chiến lược thúc đẩy xuất khẩu, 2) Chính sách tự do hóa thương mại, và 3) Các chương trình ổn định kinh tế vĩ mô.

+ Nhà nước thân thị trường (Market Friendly State). Trong số những ví dụ về loại này, người ta hay nói tới Thái Lan và Hồng Kông. Thực hiện loại này, nhà nước thường dựa chủ yếu vào thị trường tự nhân, hạn chế sự can thiệp trực tiếp của nhà nước, và khi can thiệp, nhà nước chỉ thường thực hiện một “sự can thiệp lỏng lẻo” hay “can thiệp kém tích cực” để tạo môi trường thích hợp cho tư nhân hoạt động. Nhà nước hướng các nguồn lực vào các kênh có nhu cầu, chủ yếu cũng là các kênh tự nhân. Loại này có mặt tích cực là tạo ra một thị trường kinh doanh sôi động, dễ thích nghi trước những biến động của thị trường, nhưng nếu không có khung pháp lý tốt, thả lỏng quản lý, có thể dẫn tới nhiều hậu quả tiêu cực về kinh tế, xã hội và môi trường như khoét sâu thêm hố ngăn cách giàu nghèo, tăng tệ nạn xã hội (nạn mại dâm, ma túy...), tăng mức độ quá tải đô thị hóa và ngày càng hủy hoại môi trường tự nhiên cũng như môi trường sống.

+ Một loại nữa là nhà nước hầu như không thực hiện những biện pháp can thiệp nào đáng kể, chỉ tạo ra một khung pháp lý và môi trường kinh doanh cho tư nhân tự do hoạt động theo cơ chế thị trường.

Trong năm loại nhà nước được nêu ra trên đây, loại một được một số nước đi theo mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Xô viết cũ thực hiện từ những năm 1950 đến những năm 1970, sau đó thay đổi do kém hiệu quả; loại thứ hai và thứ ba là những loại ngày càng được nhiều nước quan tâm vận dụng vì có nhiều điểm hợp lý, vừa tạo ra được sự phát triển năng động, vừa bảo đảm được sự ổn định của đất nước; loại thứ tư chỉ có một số ít nước áp dụng, nhưng sau thấy có nhiều tác động tiêu cực từ phía thị trường nên ngày càng tăng thêm sự can thiệp của nhà nước; còn loại thứ năm hầu như chỉ được chấp nhận về mặt lý thuyết, trong thực tế hiếm thấy có nước nào bỏ mặc nền kinh tế cho thị trường chi phối theo kiểu này.

Ngoài cách phân loại trên đây, người ta còn có những cách phân loại khác như “Nhà nước mạnh” so với “Nhà nước yếu” (Strong versus Weak States), hay “Nhà nước chủ động” (tích cực) so với “Nhà nước bị động” (Active versus Passive States). Trong hai cách phân loại này, loại nhà nước “mạnh” so với nhà nước “yếu” thường khó phân biệt khi đề cập những hoạt động kinh tế và dễ bị hiểu lầm về mặt chính trị và quân sự, do đó người ta ít đi sâu phân tích kiểu nhà nước này. Đối với hai loại nhà nước “bị động” và “chủ động” thì loại bị động được hiểu như là loại nhà nước thay đổi và thực thi luật pháp theo sau hoặc đồng thời với sự thay đổi của các lực lượng thị trường và quá trình công nghiệp hóa nhằm đáp ứng những nhu cầu của sự thay đổi trước đó; còn loại kia (loại chủ động) là loại trong đó nhà nước không chỉ dừng ở việc thay đổi và thực thi pháp luật theo sau hoặc đồng thời với sự thay đổi của các lực lượng thị trường và của quá trình công nghiệp hóa, mà còn tích cực và trực tiếp tham gia vào quá trình phát triển đó, chủ động đề xuất chiến lược, chính sách, và tích cực thực thi các chiến lược chính sách đã được nêu ra.

Năm 1994, sau khi nghiên cứu những nguyên nhân dẫn tới sự thành công thể hiện ở mức tăng trưởng cao và kéo dài liên tục suốt 20 năm của các nền kinh tế châu Á, John M. Leger còn đưa ra một khái niệm nữa về nhà nước, đó là khái niệm “Chính phủ tối thiểu”. John M. Leger cho rằng một trong những yếu tố dẫn tới sự thành công của các nước châu Á là vì các nước này đã thực hiện một mô hình nhà nước tối thiểu hay “Chính phủ tối thiểu”. Mô hình chính phủ tối thiểu đó đã được John M. Leger trình bày trong một công thức rất ngắn gọn và khá độc đáo là: Làm việc cần cù, thuế thấp, tỷ lệ tiết kiệm cao, chính phủ tối thiểu, bột phát kinh tế.

Thực tế cho thấy, đã có sự phân chia khá đa dạng và phong phú về các loại nhà nước khác nhau trong nền kinh tế thị trường, có loại đề cao vai trò nhà nước và ngược lại muốn hạ thấp vai trò nhà nước. Mặc dù vậy, giữa các loại quan điểm khác nhau này người ta vẫn có thể nhận thấy những sự tương đồng nhất định, đặc biệt là mối quan hệ tương thích giữa nhà nước và thị trường, đó là mối quan hệ bổ sung cho nhau vì sự phát triển, chứ không phải mối quan hệ triệt tiêu nhau để dẫn tới thất bại, khủng hoảng, trì trệ và tụt hậu. Ngay trong nền kinh tế thị trường, nhà nước vẫn đóng vai trò “tối thiểu”. Mặt khác, nhà nước không thể thay thế, càng không thể loại bỏ thị trường. Nhà nước và thị trường luôn luôn cùng nhau tồn tại, hỗ trợ cho nhau để tạo ra sự phát triển, giống như bàn tay hữu

hình và bàn tay vô hình cùng nhau tồn tại như hình với bóng vậy. Mọi sự thái quá về bất kể phía nào – dù là về phía nhà nước hay về phía thị trường – đều dẫn tới thất bại, nếu đó không phải là thất bại thị trường thì chắc chắn là thất bại của nhà nước. Chính xuất phát từ cách nhìn như vậy mà nhiều nghiên cứu đã đưa ra lời khuyên rằng dù là loại nào, để đạt được hiệu quả, cách tốt nhất mà một nhà nước nên làm là thực hiện chính sách, biện pháp nhằm “tạo lập thị trường”, chứ không phải triệt tiêu thị trường. Mohamed Ariff và Hal Hill (Đại học Quốc gia Ôxtrâyliya) khẳng định, “khuyến khích thị trường hơn là ngăn cấm thị trường”.

Tóm lại, các nhà khoa học đã đúc kết và xác định rõ các chức năng và lĩnh vực hoạt động chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Nhà kinh tế học người Mỹ P. Samuelson là một trong số các nhà kinh tế nghiên cứu sâu sắc về vai trò nhà nước trong kinh tế thị trường, theo ông, nhà nước có thể có nhiều chức năng, trong đó có những chức năng quan trọng sau:

- Nhà nước là người có thể đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả của nền kinh tế;
- Nhà nước có thể hoàn thiện quá trình phân phối thu nhập quốc dân.
- Nhà nước có thể sử dụng các công cụ của chính sách kinh tế vĩ mô để ổn định nền kinh tế.
- Nhà nước có thể đề xuất và thực hiện các chính sách kinh tế đối ngoại, hay chính sách kinh tế quốc tế của một quốc gia.

Để thực hiện chức năng trên, nhà nước có thể áp dụng các chính sách và biện pháp như: “sửa chữa các khuyết tật của thị trường”; bảo đảm những cân đối chung trong nền kinh tế; điều chỉnh hoặc tái phân bổ các nguồn lực khan hiếm; cân đối các khoản thu, chi tài chính và ngân sách; tái phân phối các nguồn thu nhập trong xã hội để thực hiện sự cân bằng xã hội; và tham gia vào sự phân công lao động quốc tế dựa trên cơ sở của các lợi thế so sánh tương đối và tuyệt đối.

Thời gian qua, hầu hết các nước phát triển kinh tế thị trường ngày nay đều thừa nhận vai trò cơ bản và những chức năng thiết yếu của nhà nước. Tuy nhiên, việc vận dụng cụ thể, coi trọng chức năng nào hơn chức năng nào là tùy thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh riêng của mỗi nước. Cái khó nhất mà các nước thường gặp phải là làm thế nào đánh giá đúng và hiểu đúng được thực trạng của đất nước mình để từ đó lựa chọn và áp dụng những giải pháp thích hợp, mang lại

hiệu quả mong muốn, nhất là những chính sách, biện pháp liên quan đến việc tự do hóa tài chính và tư nhân hóa là những vấn đề nhạy cảm, không chỉ gắn với những yếu tố kinh tế, mà còn mang tính xã hội và chịu nhiều tác động từ bên ngoài, vượt ra khỏi sự kiểm soát của chính phủ, rất dễ bị tổn thương, rủi ro và thất bại, nếu không có những quyết định và hành động đúng, thích hợp. Điều này đã được chứng minh khá rõ qua kinh nghiệm thực tế diễn ra ở nhiều nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh.

So sánh những quá trình phát triển thực tiễn ở châu Á, Phi, và Mỹ Latinh có thể thấy rằng sở dĩ các nước châu Á thành công hơn các nước Mỹ Latinh và châu Phi là do ở các nước châu Á việc thực hiện tự do hóa tài chính được thực hiện trong bối cảnh có đảm bảo kỷ luật tài chính, thực hiện đồng thời tự do hóa tài chính đi đôi với việc duy trì sự ổn định của hệ thống tiền tệ, nhất là ổn định giá cả. Mặc dù cải cách tài chính ngày càng được tăng cường theo chiều sâu, nhưng việc tăng cường đó chỉ được thực hiện dần dần thông qua việc mở rộng từng bước các hoạt động của thị trường vốn tại các ngân hàng thương mại. Cách làm này khác hẳn so với cách làm ở các nước Mỹ Latinh như Chilê, Uruguay và Braxin là những nước đã thực hiện khá triệt để chính sách tự do hóa tài chính thông qua các chính sách tư nhân hóa và phi điều tiết toàn phần, thả nổi giá cả, không có chính sách biện pháp hữu hiệu để kiểm soát tỷ lệ lạm phát thường xuyên dâng cao và mất ổn định. Các nước châu Phi cũng rơi vào tình trạng tương tự. Họ thực hiện tự do hóa tài chính và tư nhân hóa khá triệt để và thiếu biện pháp kiểm soát như các nước Mỹ Latinh, vì thế họ đã phải trả giá nặng nề, phải gánh chịu những thất bại nghiêm trọng, kinh tế không những không tăng trưởng nhanh cùng với các làn sóng tư nhân hóa và tự do hóa nhanh như họ tưởng mà trái lại còn rơi vào trì trệ và tụt hậu. Như vậy có thể nhận thấy một cách rõ ràng rằng nguyên nhân chính giúp các nước châu Á thành công hơn các nước châu Phi và Mỹ Latinh là bởi tại các nước châu Á, cải cách và tự do hóa không bị thả lỏng, mà luôn được kiểm soát một cách có hiệu quả. Điều này cũng được Maxwell J. Fry xác nhận khi nghiên cứu và so sánh việc thực hiện chính sách tự do hóa ở một số nước thuộc hai châu lục là châu Á và Mỹ Latinh. Theo Maxwell J. Fry, cái hơn của các nước châu Á so với các nước Mỹ Latinh là ở chỗ, tại các nước châu Á, mặc dù tự do hóa được đẩy mạnh, nhưng chính phủ các nước này vẫn luôn luôn nỗ lực để giữ vững “ba yếu tố then chốt” là: ổn định giá cả, kỷ luật tài chính và bảo đảm độ tin cậy của chính sách.

Những bằng chứng thực tiễn rõ ràng đã khẳng định rằng mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường là mối quan hệ tương thích. Nhà nước trong khi tích cực thực hiện những cải cách cần thiết để thúc đẩy sự phát triển của thị trường, khuyến khích tư nhân tăng cường các nỗ lực hoạt động kinh doanh, xây dựng cơ sở hạ tầng, tăng cung cấp các hàng hóa công cộng, mở cửa nền kinh tế để tăng cường giao lưu với bên ngoài, tăng cường những nỗ lực hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, nói cách khác là tăng cường thực hiện chính sách tự do hóa và mở rộng tham gia vào quá trình toàn cầu hóa nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế, vẫn không coi nhẹ việc chuẩn bị, xây dựng và củng cố những cơ sở bên trong của nền kinh tế, nhất là việc xây dựng các thể chế và cơ chế thích hợp để vừa tạo ra những điều kiện cần thiết cho một sự phát triển thông thoáng, hiệu quả, lâu bền, vừa đảm bảo kiểm soát được quá trình tự do hóa và toàn cầu hóa, hạn chế đến mức thấp nhất những tác động tiêu cực do các quá trình đó gây ra. Hầu hết những cuộc khủng hoảng nợ, khủng hoảng tài chính - tiền tệ, khủng hoảng cán cân thanh toán diễn ra ở châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh, tổng cộng có khoảng gần 100 cuộc như vậy trong thời gian từ những năm 1970 đến nay, đều là do mối quan hệ không tương thích giữa cải cách và khả năng kiểm soát cải cách, tức là giữa nhà nước và thị trường, giữa những biến đổi nhanh chóng của các lực lượng thị trường với sự không bắt kịp của các thể chế và cơ chế nhà nước gây ra. Sự vững vàng và thông thoáng của cơ chế và thể chế là điều kiện tốt nhất để một nước có thể tranh thủ được nhiều hơn các cơ hội mà quá trình tự do hóa, toàn cầu hóa mang lại và hạn chế các thách thức, rủi ro do nó gây ra. Thực tiễn cho thấy, trong bối cảnh phát triển nhanh chóng của công nghệ mới, nhà nước ở các nước đang phát triển càng cần phải đóng vai trò quan trọng hơn trong việc đầu tư phát triển giáo dục, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và tăng cường năng lực cho các hoạt động R&D nhằm tăng năng suất lao động, yếu tố quan trọng nhất của tăng trưởng trong nền kinh tế tri thức hiện đại.

2. Vai trò của nhà nước trong công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu

Vai trò, chức năng của nhà nước trong công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu thể hiện ở việc lựa chọn chiến lược công nghiệp hoá và những chính sách thực thi chiến lược.

* Lựa chọn chiến lược và tạo lập môi trường cho công nghiệp hoá

Tiến hành công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu thực chất là sự gắn kết công nghiệp hóa chặt chẽ với mở rộng quan hệ kinh tế quốc tế nhằm tranh thủ vốn, công nghệ, học tập kinh nghiệm quản lý từ các nước đi trước để tăng sức cạnh tranh của hàng hóa và mở rộng thị trường xuất khẩu. Trong điều kiện ấy, để tiến hành công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu, việc khai thác các yếu tố nội lực, ngoại lực và tạo lập cơ cấu ngành kinh tế phát triển năng động, hiệu quả gắn với việc phát huy lợi thế so sánh rất cần đến vai trò của nhà nước.

Chức năng tạo môi trường cho công nghiệp hoá được thực hiện thông qua việc nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật nhằm hình thành khung pháp lý phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường đảm bảo tính minh bạch, chặt chẽ, đối xử công bằng, không phân biệt đối xử giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Thực tế, một quốc gia có hệ thống luật pháp rõ ràng, minh bạch và hoàn thiện sẽ tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh.

Kinh nghiệm từ các nền kinh tế Đông Á thành công với chiến lược công nghiệp hoá hướng về xuất khẩu cho thấy, trong quá trình thúc đẩy xuất khẩu, nhà nước luôn công khai cam kết rõ việc thực hiện tự do hoá thương mại, xây dựng một hệ thống pháp luật và chính sách phù hợp với tiến trình này. Thực tế, việc xây dựng hệ thống chính sách nhất quán và tạo ra một nhà nước đáng tin cậy là một phần quan trọng trong chính sách can thiệp của nhà nước. Nhà nước ở các nước Đông Á đã tạo ra một môi trường thực sự thuận lợi cho sự vận hành của hệ thống thị trường để thúc đẩy tăng trưởng và tăng xuất khẩu. Trong điều kiện nền kinh tế thế giới thường xuyên biến động, ổn định và cải cách chính sách kinh tế vĩ mô như là điều kiện để tạo ra ổn định cho sự phát triển chung của nền kinh tế. Thực tế từ NIEs Đông Á cho thấy, ngay trong sự đổi mới về tư duy nhận thức, các điều kiện phát triển thường luôn thay đổi, ở việc thiết lập hệ thống các chính sách kinh tế phù hợp và có hiệu quả nhằm thích ứng với các điều kiện đã thay đổi.

Đặc biệt đối với những ngành thuộc kết cấu hạ tầng quan trọng như năng lượng (nhất là điện), giao thông vận tải, thông tin liên lạc, xây dựng, hệ thống cấp thoát nước... rất cần thiết cho sự phát triển của nền kinh tế. Với thực trạng kết cấu hạ tầng còn lạc hậu và yếu kém thì việc ưu tiên đầu tư để cải tạo, mở rộng, hiện đại hóa đồng bộ, phục vụ kịp thời và có hiệu quả cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội là việc làm cấp bách. Đó cũng là những điều kiện cần thiết

để thu hút đầu tư, phát triển ngoại thương và các hoạt động kinh tế đối ngoại khác. Do vậy, đầu tư của nhà nước cần hướng vào hoạt động này và có chính sách thu hút các nguồn vốn xã hội đa dạng đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Đó chính là tạo ra một môi trường kinh doanh thuận lợi có tác dụng thu hút đầu tư.

* Chính sách điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo hướng phát triển những ngành có khả năng xuất khẩu

Thực tế cho thấy, xác lập một cơ cấu ngành phù hợp là một trong những mục tiêu của chiến lược công nghiệp hóa và nó luôn có vai trò quan trọng đối với mỗi nền kinh tế. Một chính phủ sáng suốt sẽ biết điều chỉnh các ngành kinh tế phù hợp với những điều kiện cụ thể trong nước, quốc tế gắn với việc phát huy lợi thế so sánh đang có và lợi thế so sánh tiềm năng. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, cơ cấu kinh tế được hình thành dưới các tác nhân của thị trường, nó không thể bị áp đặt chủ quan bởi vì các chiều hướng trong phân công lao động quốc tế luôn chịu sự tác động của cuộc cách mạng khoa học công nghệ và các tiến trình liên kết kinh tế quốc tế. Với tính cách là một thực thể mang tính xã hội, nhà nước có vai trò như “bà đỡ” và tạo điều kiện để các chiều hướng đó vận hành theo hướng không làm méo mó các nguyên tắc thị trường, không làm chệch hướng mà là tạo dựng những điều kiện có lợi cho nền kinh tế quốc gia.

Để thực hiện mục tiêu chuyển dịch cơ cấu kinh tế, một mặt nhà nước có thể tập trung đầu tư phát triển khu vực kinh tế nhà nước chủ yếu ở những lĩnh vực liên quan đến hạ tầng cơ sở và dịch vụ công. Hoạt động này góp phần tạo những điều kiện cần thiết cho quá trình tái sản xuất xã hội và đây cũng là điều kiện tiên quyết nhằm đổi mới môi trường công nghiệp hóa. Việc nhà nước đảm nhận tốt những lĩnh vực này, nguồn lực của đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài sẽ có cơ hội tập trung mạnh vào các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo. Trong một số trường hợp, nhà nước cũng cần có những cú hích lớn để tạo ra những doanh nghiệp lớn kiểu Chaebol Hàn Quốc trên một số lĩnh vực nào đó trên cơ sở chọn lọc và dự báo được khả năng phát triển, sức mạnh vượt trội của chúng trong cạnh tranh quốc tế. Mặt khác, nhà nước bằng những cơ chế, hệ thống chính sách cụ thể có thể hướng dẫn các doanh nghiệp vận dụng các chiều hướng và động thái phân công lao động quốc tế theo hướng phát huy các lợi thế của họ. Nói chung, nhà nước cần thể hiện đúng vai trò của người điều hành vĩ mô để cho cơ cấu kinh tế được đổi mới theo các nguyên tắc thị trường, theo những tác động mới của hệ thống phân công lao động quốc tế và theo đó, làm thế nào để

nền kinh tế thực sự tham gia vào phân công lao động quốc tế và mạng sản xuất toàn cầu. Điều đó sẽ có tác dụng làm thay đổi cơ cấu nền kinh tế theo hướng gia tăng tỷ trọng của những ngành sản xuất xuất khẩu.

Kinh nghiệm của nhiều nước đang phát triển thành công trong công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu cho thấy, quá trình công nghiệp hóa thường được bắt đầu từ việc tập trung khai thác các thế mạnh của nền kinh tế, tạo ra những lĩnh vực phát triển có lợi thế so sánh trên thị trường thế giới. Nhiều nước đang phát triển có lợi thế là nguồn lao động, tài nguyên khoáng sản và nông sản dồi dào, giá rẻ nên đã hướng sự phát triển vào những ngành công nghiệp chế biến sử dụng nhiều lao động như dệt, may, chế biến thực phẩm... Như vậy, chính sách hướng về xuất khẩu đặt trọng tâm phát triển vào những lĩnh vực có lợi thế so sánh trên thị trường quốc tế và sản xuất những sản phẩm đáp ứng nhu cầu của thị trường thế giới hình thành nên một cơ cấu kinh tế và cơ cấu công nghiệp đặt trọng tâm vào những ngành có lợi thế so sánh. Toàn bộ hệ thống chính sách đều nhằm khuyến khích và thúc đẩy xuất khẩu.

Với xuất phát điểm là một nền kinh tế chủ yếu phụ thuộc vào nông nghiệp, NICs Đông Á đã bắt đầu với các ngành chế biến xuất khẩu, sử dụng nhiều lao động (lợi thế so sánh quan trọng nhất trong thời kỳ đầu công nghiệp hóa) và vốn khi lợi thế so sánh về sản xuất sử dụng nhiều lao động giảm dần (thời kỳ giữa các quá trình công nghiệp hóa) và hiện nay, các nhà nước Đông Á đã bắt đầu phát triển mạnh những ngành sử dụng nhiều công nghệ và tri thức (bước mới được bắt đầu từ sau kết thúc công nghiệp hóa và gia nhập vào quỹ đạo của các nền kinh tế phát triển). Hàn Quốc, Đài Loan, Xingapo được coi là thành công nhờ chính sách công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu các sản phẩm sử dụng nhiều lao động vào cuối những năm 1960 nhưng đến đầu những năm 1970, khu vực Đông Á xuất hiện nhiều đối thủ cạnh tranh với mức tiền lương thấp, sức ép tiền lương cao trong nước đã buộc nước và vùng lãnh thổ này phải có một chương trình tái cơ cấu ngành mới. Đặc biệt, vào đầu những năm 1990, lợi dụng thực tế tiền lương cao và khuyến khích tài trợ tài chính cho các chương trình R&D, Xingapo tập trung phát triển các mặt hàng và dịch vụ xuất khẩu sử dụng nhiều vốn, sử dụng nhiều kỹ năng và có giá trị gia tăng cao. Cũng tương tự như vậy, Hàn Quốc và Đài Loan đã dịch chuyển mạnh những ngành sử dụng nhiều lao động sang các nước ASEAN để tận dụng lợi thế lao động rẻ, nguyên liệu rẻ... của các nước này nhằm có điều kiện tập trung phát triển các ngành sử

dụng nhiều vốn và công nghệ. Hiện tại, do cuộc cạnh tranh khốc liệt trong ngành chế tác với sự “nổi lên” của các nền kinh tế như Trung Quốc, Ấn Độ..., vấn đề cơ cấu ngành lại được các nước đang phát triển đặc biệt quan tâm. Trong khi Trung Quốc đang phát triển những ngành sử dụng nhiều lao động, các nước khác trong khu vực đã chủ trương tập trung nhiều và phát triển mạnh hơn các khu vực dịch vụ, các ngành chế tạo sử dụng nhiều công nghệ, các khu vực chuyên môn hóa cao như: hóa sinh, vật liệu siêu mỏng. Điều quan trọng là tốc độ dịch chuyển này diễn ra rất nhanh. Sau khi gia nhập WTO, dịch vụ trong nền kinh tế Trung Quốc cũng đã phát triển nhanh, nhất là các dịch vụ về tài chính, bảo hiểm, giáo dục... cho dù chất lượng có thể còn thua kém NICs Đông Á. Bởi vậy, vấn đề lựa chọn ngành tối ưu, làm động lực cho sự tăng trưởng của các nền kinh tế luôn là vấn đề thời sự, thường xuyên của các nước.

Có hai vấn đề được các nền kinh tế Đông Á chú ý khi điều chỉnh cơ cấu ngành: Thứ nhất, họ luôn đặt vấn đề tái cơ cấu kinh tế quốc gia trong chuỗi sản xuất của cả khu vực. Bởi vì tự do hóa và hội nhập khu vực đang đặt ra các khả năng phân bổ lại các ngành sử dụng nhiều lao động của chuỗi sản xuất đến các khu vực có chi phí thấp, (thường ở những nước đi sau và có trình độ phát triển thấp hơn), nhưng lại có tư tưởng cởi mở và mức độ sẵn sàng hội nhập khá tích cực. Đây là tiền đề của dịch chuyển cơ cấu trên toàn khu vực và là điều kiện để các nước xác định khả năng dịch chuyển, lựa chọn các ngành tập trung ưu tiên phát triển trong nước; Thứ hai, những ngành được lựa chọn trong chiến lược tăng trưởng và phát triển kinh tế tối ưu của các nền kinh tế Đông Á phải xuất phát trước hết từ các lợi thế bên trong. Tuy vậy, lợi thế này không phải là cố định mà luôn luôn thay đổi trong quan hệ so sánh, có thể co hẹp hay mở rộng dưới những tác động khác nhau của các quan hệ thị trường và vai trò của nhà nước. Các lợi thế này được phát huy là nhờ nhà nước thực hiện tốt vai trò hỗ trợ, thúc đẩy nó chứ không làm thay đổi vai trò của thị trường tác động đến chúng bởi lẽ nếu không có nhà nước thì tự khắc thị trường sẽ lựa chọn, tuy rằng nó có thể diễn ra chậm chạp hơn. Sự hỗ trợ của nhà nước ở đây là các khâu đầu tư tài chính, định hướng chính sách để nâng cao năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế cho các ngành đã lựa chọn và trên thực tế nó luôn theo nguyên tắc thị trường và tương quan sức mạnh trong cạnh tranh toàn cầu. Theo mô thức “chính phủ cứng và thị trường mềm”, các chính phủ Đông Á chủ yếu đã tạo dựng một tầm nhìn và thực hiện sự lãnh đạo có hiệu quả phát triển trong việc cung cấp

khung hướng dẫn, chuẩn bị cho các tập đoàn kinh doanh đối phó được với những thách thức đang thay đổi của cạnh tranh toàn cầu. Tóm lại, những điểm lưu ý này là rất hữu ích, nhằm gợi ý cho sự điều chỉnh chiến lược về cơ cấu ngành nói riêng và chiến lược phát triển nói chung của các nước đi sau.

* Chính sách huy động các nguồn lực cho công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu

Về cơ bản, hầu hết các nước đang phát triển tiến hành công nghiệp hóa đều trong tình trạng thiếu vốn, trình độ kỹ thuật - công nghệ thấp kém, nguồn nhân lực dồi dào nhưng thiếu nhân lực được đào tạo, nhân lực kỹ thuật. Do vậy, để đáp ứng nhu cầu về những nguồn lực có chất lượng cho công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu, nhà nước cần có những chính sách nhằm huy động, sử dụng có hiệu quả những nguồn lực này.

- Về chính sách huy động vốn

Với xuất phát điểm thấp, nguồn vốn tích lũy còn hạn chế nên hầu hết các nước đang phát triển đều phải đối mặt với vấn đề thiếu hụt nguồn vốn cho công nghiệp hóa. Cả lý luận và thực tiễn đều cho thấy, nguồn vốn cho đầu tư phát triển phụ thuộc rất lớn vào các chính sách của nhà nước. Do vậy, chính sách của nhà nước cần hướng vào mục tiêu khuyến khích tiết kiệm và gia tăng đầu tư trong nước, mặt khác nhà nước cần đề ra chính sách để thu hút nguồn vốn đầu tư từ bên ngoài cho công nghiệp hóa.

Thực tế, bên cạnh nguồn vốn đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước, từ nguồn vốn tín dụng qua hệ thống các trung gian tài chính, các chính sách khuyến khích đầu tư tư nhân từ phía nhà nước sẽ tác động trực tiếp đến hướng vận động của dòng vốn đầu tư của khu vực tư nhân. Và chính sự gia tăng đầu tư sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao và ngược lại nó sẽ giúp phá vỡ được “vòng luẩn quẩn” và tạo ra động lực cho sự tăng trưởng tiếp theo với cơ chế: tăng trưởng cao - tiết kiệm cao - đầu tư cao và có hiệu quả - năng suất lao động cao - tăng trưởng cao. Ngày nay, dòng vốn đầu tư quốc tế đang gia tăng với tốc độ nhanh và quy mô lớn cùng với xu hướng tự do hóa thương mại và đầu tư đã mở ra cơ hội lớn cho các nền kinh tế đang phát triển có thể tiếp cận, khai thác để bù đắp cho sự thiếu hụt nguồn vốn trong nước. Các kênh FDI, đầu tư gián tiếp, ODA... có thể sẽ là những động lực thúc đẩy quá trình tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong công nghiệp hóa. Nhà nước nếu có những

chính sách tạo môi trường thuận lợi sẽ có khả năng thu hút các nguồn vốn từ bên ngoài góp phần thúc đẩy công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu.

- Về chính sách phát triển khoa học - công nghệ

Hiện nay, vấn đề nắm bắt và sử dụng được những thành tựu của cách mạng khoa học - công nghệ để cải tạo, nâng cấp nền kinh tế đã trở thành vấn đề mang tính cấp bách với những nước đi sau trong công nghiệp hóa nếu không muốn bị tụt lại quá sâu.

Với công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu, yêu cầu về công nghệ, kỹ thuật sẽ ngày càng cao bởi các ngành sản xuất, các sản phẩm sẽ phải cạnh tranh quyết liệt để có được chỗ đứng và giữ được thị phần trên thị trường quốc tế. Do vậy, các nước đang phát triển cần phải nâng cao khả năng tiếp thu công nghệ, đồng thời phải đẩy mạnh hoạt động R&D. Sự phối hợp liên hoàn, chặt chẽ giữa R&D và ứng dụng công nghệ trong sản xuất là cách thức để nâng cấp trình độ công nghệ một cách hiệu quả. Nói cách khác, các nước đi sau trong công nghiệp hóa cần phải tạo ra một nền tảng công nghệ cần thiết để có thể tiếp thu và làm chủ công nghệ hiện đại, đồng thời phải tạo năng lực nội sinh về khoa học - công nghệ để có thể tự sáng tạo công nghệ mới, giảm bớt tình trạng phụ thuộc vào công nghệ du nhập và tiến kịp các nước phát triển đi trước về trình độ khoa học - công nghệ.

3. Bài học kinh nghiệm

Bài học của nhiều quốc gia Đông Á cho thấy, nền kinh tế đang trải qua thời kỳ tăng trưởng cao, nhưng ngay sau đó lại chìm sâu vào khủng hoảng do năng suất thấp. Nhiều nhà kinh tế học, đặc biệt Lester Thurow cho rằng, Nhật Bản không phải là nơi sản sinh ra công nghệ nhưng họ lại có tài sao chép, sản xuất và hàng hóa chất lượng cao, giá thành hạ. Tuy nhiên quá trình sao chép hiện nay không còn thuận lợi như thời kỳ trước đây, bởi vì nó được kiểm soát chặt nhờ hiệp định về quyền sở hữu trí tuệ. Muốn có hướng phát triển mới, duy trì tốc độ tăng trưởng dài hạn và nâng cao chất lượng tăng trưởng phải đầu tư ở mức cao hơn hoạt động R&D. Khoa học - công nghệ được coi là vũ khí cạnh tranh quan trọng trong thế kỷ 21. Do đó, các nước đi sau cần phải có chiến lược phát triển dài hạn về khoa học - công nghệ. Đầu tư ở mức cao hơn, tạo điều kiện để hình thành thị trường các sản phẩm khoa học công nghệ và có chính sách hỗ trợ thị

trường này phát triển. Hướng hoạt động R&D phục vụ quá trình đổi mới ở các doanh nghiệp.

Điều đó cho thấy, nhà nước ở các nước đang phát triển trong công nghiệp hóa cần phải có chiến lược và chính sách phát triển khoa học - công nghệ phù hợp để tạo khả năng tiếp thu những thành tựu mới của cuộc cách mạng khoa học - công nghệ hiện đại, nâng cao được năng lực khoa học - công nghệ của mình để có thể tự sáng tạo công nghệ mới. Nhà nước cần xác định các mục tiêu và biện pháp nhằm phát triển tiềm lực khoa học và công nghệ quốc gia. Các mục tiêu của chính sách khoa học và công nghệ phải có tác dụng “thúc đẩy” và “định hướng”. Nhà nước cần tăng cường đầu tư cho khoa học - công nghệ; phối hợp với khu vực tư nhân trong hoạt động R&D; có chính sách khuyến khích và có chế độ đãi ngộ phù hợp đối với những người hoạt động nghiên cứu khoa học - công nghệ... ; nhà nước cần có các chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp đổi mới, nâng cấp trình độ khoa học - công nghệ thông qua các công cụ như sử dụng ngân sách đặt hàng hỗ trợ các công nghệ ưu tiên, trợ cấp tài chính, giảm thuế... Một quốc gia có chính sách phát triển khoa học - công nghệ phù hợp sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho nền kinh tế tăng trưởng nhanh theo định hướng xuất khẩu.

- Về chính sách phát triển nguồn nhân lực.

Một quốc gia có hệ thống giáo dục thực hiện tốt chức năng chuẩn bị học vấn và nghề nghiệp cho người lao động sẽ là lợi thế quan trọng cho công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu và là động lực đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Ngược lại, một hệ thống kinh tế và giáo dục yếu kém, sự gia tăng dân số nhanh chóng sẽ dẫn đến tình trạng thất nghiệp tràn lan, thiếu việc làm, thiếu nhân lực được đào tạo, sự gia tăng các tệ nạn và sự mất ổn định xã hội. Điều đó cho thấy, đầu tư cho phát triển giáo dục - đào tạo cũng chính là đầu tư kinh tế, nhiều khi nó còn được coi là khoản đầu tư quan trọng hàng đầu và mang lại hiệu quả cao nhất. Do vậy, với các nước đi sau trong công nghiệp hóa, nhà nước cần phải có chiến lược và chính sách phát triển nguồn nhân lực phù hợp, cần phải tăng cường đầu tư cho phát triển giáo dục - đào tạo và nâng cao chất lượng giáo dục - đào tạo nhằm tạo nguồn nhân lực đủ về số lượng, đảm bảo về chất lượng cho sự phát triển của các ngành công nghiệp hướng về xuất khẩu.

* Chính sách thúc đẩy xuất khẩu

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, trong giai đoạn đầu công nghiệp hoá, do khả năng cạnh tranh còn nhiều hạn chế nên các doanh nghiệp sản xuất và xuất khẩu rất cần đến sự bảo hộ, ưu đãi của nhà nước, nhất là ưu tiên những ngành mới có triển vọng phát triển và sẽ trở thành ngành xuất khẩu có khả năng cạnh tranh trên thị trường thế giới. Việc gia tăng nguồn vốn FDI cũng là nhân tố cần thiết để mở rộng sản xuất và tăng năng lực xuất khẩu. Tuy nhiên, cùng với tiến trình công nghiệp hóa, chính sách của nhà nước cần phải thay đổi theo hướng khuyến khích các ngành sản xuất và xuất khẩu dựa vào khai thác và phát huy lợi thế so sánh trong hệ thống phân công lao động quốc tế. Nói cách khác, nhà nước phải đóng vai trò định hướng và có những chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp nâng cao sức cạnh tranh để gia tăng xuất khẩu.

Trong thực tế, chính sách xuất khẩu và thúc đẩy xuất khẩu bao gồm các bộ phận cấu thành như chính sách thương nhân, chính sách thị trường, chính sách mặt hàng và các biện pháp sử dụng các công cụ thuế quan, phi thuế quan và tỷ giá. Ví dụ với chính sách thương nhân, nhà nước cần có biện pháp khuyến khích hoạt động xuất khẩu từ việc tạo hành lang pháp lý bình đẳng, minh bạch cho thương nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động xuất khẩu; với chính sách mặt hàng, nhà nước đưa ra danh mục các mặt hàng cần được định hướng cho xuất khẩu phù hợp với việc khai thác lợi thế so sánh của quốc gia, cũng như trình độ phát triển kinh tế của đất nước. Chính sách mặt hàng cần phải phù hợp với thông lệ quốc tế và chiến lược phát triển kinh tế xã hội; với chính sách thị trường, nhà nước cần xây dựng các định hướng và các biện pháp mở rộng chiếm lĩnh thị trường, khai thác thị trường mới, xây dựng thị trường trọng điểm; về việc sử dụng các công cụ trong chính sách ngoại thương, thực chất là việc tạo ra cơ chế sử dụng công cụ thuế quan, phi thuế quan và tỷ giá trong hoạt động ngoại thương.