

ĐÁNH GIÁ SỰ THẤT BẠI CỦA CHÍNH SÁCH TỰ DO HOÁ TƯ BẢN VÀ MẬU DỊCH Ở NHẬT BẢN THỜI KỲ GIẢI NGŨ (1945-1960)

1. Đình chỉ mậu dịch thời kỳ chiếm đóng

Sau thất bại của Nhật Bản trong chiến tranh, quyền quyết định các hoạt động kinh tế quan trọng phải chịu sự kiểm soát trực tiếp nghiêm ngặt của SCAP. Sự hạn chế này đã được quy định ở Điều 11 của Tuyên bố Potsdam và các văn bản có liên quan khác gồm có chính sách hành chính của Mỹ đối với Nhật Bản tuyên bố rằng nếu không được SCAP cho phép trước thì không một loại hàng hoá hoặc sản phẩm nào được phép xuất hoặc nhập khẩu. Do đó, chỉ được phép nhập khẩu những mặt hàng cần thiết để duy trì sức sống tối thiểu và trật tự xã lãnh thổ bị chiếm đóng này. Chính sách cơ bản là xuất khẩu - hoá để tài trợ cho nhập khẩu. Khôi phục kinh tế không phải là một trong những mục đích trước mắt của các lực lượng chiếm đóng ở Nhật Bản, đúng hơn, họ nhấn mạnh đến dân chủ hoá và khôi phục.

Do đó mậu dịch Nhật Bản đã thấp xa so với mức trước chiến tranh. Ví dụ xét về giá trị tích lũy, trong thời kỳ từ tháng 10 năm 1945 đến tháng 12 năm 1946 lương thực và bông chiếm khoảng 90,4% tổng kim ngạch nhập khẩu, còn các sản phẩm làm từ bông và tơ chiếm 60,2% tổng kim ngạch xuất khẩu. Do tình hình đó, Nhật Bản tiếp tục phải lệ thuộc hết sức nặng nề vào viện trợ của Mỹ.

Các cơ chế mậu dịch đều do chính phủ điều hành. Hoạt động dưới sự kiểm soát của các lực lượng chiếm đóng, chính phủ Nhật Bản đã mua các mặt hàng xuất khẩu từ các nhà chế tạo trong nước để xuất khẩu. Đồng thời, chính phủ nhận các mặt hàng do các lực lượng chiếm đóng nhập và phân phối cho các nhà chế tạo trong nước. Tổng hành dinh (GHQ) là đại diện thứ nhất trong hoạt động ngoại thương này và mặc dù cơ quan quyền lực chính thức trong nước là Ban Mậu dịch (Boeki-cho), song các nhóm trực thuộc cũng tham gia vào việc thực hiện thực sự hoạt động mậu dịch này. Thật vậy, các hoạt động ngoại thương chịu sự quản lý kép của chính quyền chiếm đóng và của chính phủ Nhật Bản. Cơ cấu quản lý này đã dẫn đến nhiều hiện tượng lạm dụng và sử dụng sai mục đích. Thứ nhất, do sự đại diện đơn phương chính phủ bởi các lực lượng chiếm đóng trong các hợp đồng mậu dịch nên các nhà buôn không được phép tham gia trực tiếp vào các thương vụ cũng như không có được những thông tin trực tiếp tại chỗ về thị trường thế giới. Điều đó dẫn đến tình trạng gọi là mậu dịch “mù”. Các điều kiện thương bị bắt ép và bất công, dự trữ hàng hoá không được bán ra nước ngoài và cũng không được kêu ca về hàng hoá kém chất lượng nhập khẩu từ

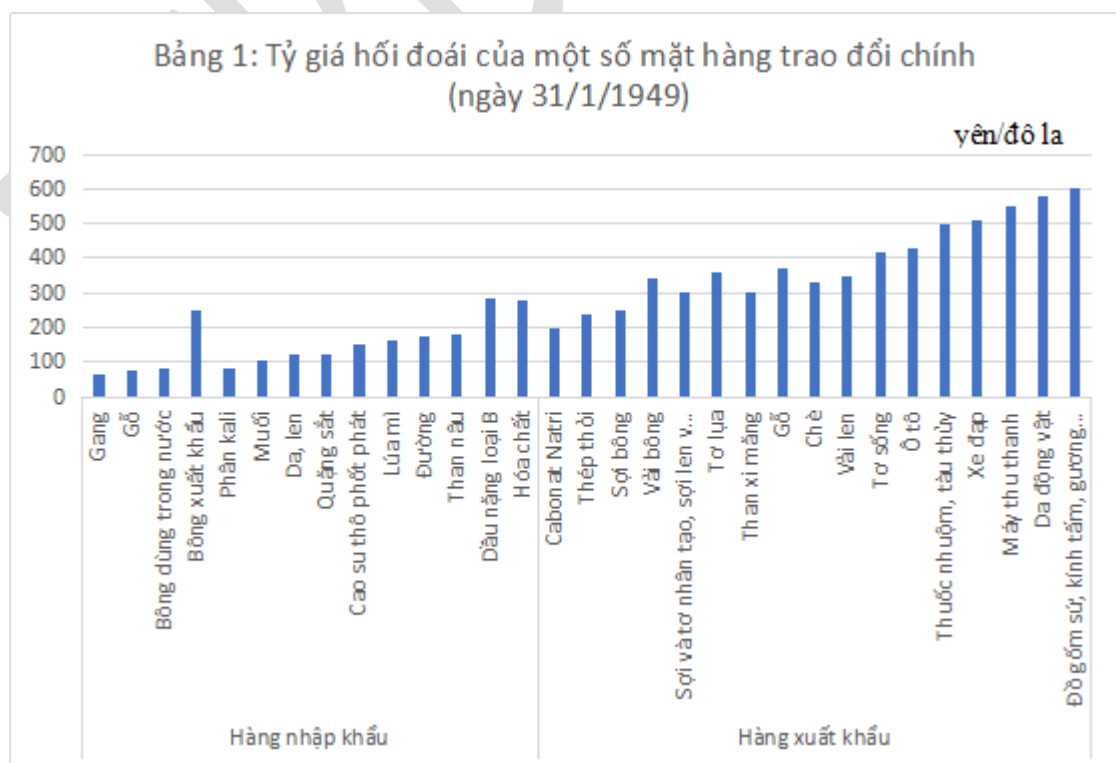
nước ngoài thông qua các lực lượng chiếm đóng. Thứ hai, việc thanh toán các tài khoản và việc quản lý dự trữ ngoại tệ cũng chịu sự kiểm soát của Bộ chỉ huy tối cao các lực lượng đồng minh. Trong khi chính quyền chiếm đóng quyết định giá hàng xuất khẩu bằng đồng đô la, thì Ban Mậu dịch (Boeki-cho) thu mua các mặt hàng như thế từ các nhà chế tạo theo giá chính thức và đem xuất khẩu lại trả cho họ bằng đồng Yên rút từ Tài khoản đặc biệt thuộc Quỹ Mậu dịch (Boeki Shikin Tokubetsu, Kaikei). Giá chính thức do Luật kiểm soát giá cả (Bukka Tosei-rei) quyết định và chính vì vậy đã không tính đến giá cả quốc tế. Các nhân tố chuyển đổi được dùng làm tiêu chuẩn đã không có quan hệ gì với giá trị thực tế của hàng hoá. Do đó, một hệ thống tỷ giá nhiều cấp đã ra đời (Bảng 1¹). Việc thanh toán tài khoản được thực hiện dưới sự kiểm soát của các lực lượng chiếm đóng tùy thuộc vào khả năng sẵn có về ngoại tệ, trong khi việc thanh toán trong nước được thực hiện theo giá chính thức. Cả hai hoạt động trên đều được tiến hành độc lập với nhau. Hệ thống tỷ giá nhiều cấp này thực chất là sự trợ cấp tài chính. Trong suốt thời kỳ này, cán cân ngoại thương của Nhật Bản luôn bị thâm hụt, vì vậy đương nhiên người ta cho rằng tài khoản bằng đồng sẽ dư thừa. Thực tế tài khoản bằng đồng Yên lại bị thiếu hụt hệ thống tỷ giá nhiều cấp nên hàng hoá đã được xuất khẩu với giá tương đối thấp tính bằng đô la, trong khi các hàng nhập khẩu lại phải chịu giá khá thấp tính bằng đồng yên. Chính phủ đã bù cho sự mất cân đối do đó mà ra và vì vậy Tài khoản đặc biệt thuộc Quỹ mậu dịch càng bị thiếu hụt trầm trọng. Điều này thực sự có nghĩa là định ra một tỷ giá hối đoái cao cho hàng nhập khẩu đồng thời lại hạ thấp tỷ giá đối với hàng xuất khẩu. Tỷ giá nhiều cấp này có tác dụng kiềm chế tăng giá và hỗ trợ các ngành xuất khẩu. Tuy nhiên, nó cũng dẫn đến sự chênh lệch lớn giữa tỷ giá hối đoái xuất khẩu và nhập khẩu. Sự chênh lệch này cao tới 400 yên ngay cả trong một số nhóm hàng xuất khẩu (xem bảng 1), chẳng hạn, mặt hàng Cabonat Natri là 200 yên và kính tám là 600 yên. Điều này còn gây ra sự mất cân đối lớn trong việc phân bổ các nguồn lực. Từ năm 1947 đến nửa đầu năm 1949 chính phủ Nhật Bản đã sử dụng các khoản trợ cấp tài chính này để điều chỉnh giá cả. Các khoản trợ giúp này chiếm 1/4 tổng chi tiêu của chính phủ và là gánh nặng về tài chính. Hơn nữa, Tài khoản đặc biệt thuộc Quỹ mậu dịch bị thiếu hụt do vậy viện trợ Mỹ phải được phân bổ để bù cho số thiếu hụt này. Hệ thống tỷ giá này đã dần dần được hợp lý hoá đối với một số nhóm sản phẩm nhất định. Để loại bỏ các khoản trợ cấp này, chấm dứt sức ép lạm phát và đưa nền kinh tế Nhật Bản sánh ngang với các nước trên thế giới, chính phủ cần phải hết sức cố gắng để hợp lý hoá nền kinh tế.

¹ Chú thích: Giá đôla của nhập khẩu được tính theo giá CIF, trong khi giá đôla của xuất khẩu lại tính theo giá FOB, Các thống kê và các mặt hàng vải được công bố vào ngày 1/2.

Nguồn: Keizai Antei-honku (Ban ổn định kinh tế) Keizai Hakuzho (Sách trắng kinh tế), 1949.

Có thể nhìn từ thời kỳ Minh Trị, chính phủ Nhật Bản đã có thái độ cảnh giác đối với việc sử dụng tư bản nước ngoài. Tại thời điểm này, việc vay nước ngoài sẽ làm tăng ảnh hưởng của nước ngoài và như vậy sẽ hạn chế quyền tự do làm ăn của Nhật Bản. Tuy nhiên, mối lo ngại này đã biến mất sau cuộc chiến tranh Nga - Nhật, và việc phát hành trái phiếu nước ngoài quá mức đã làm nợ nước ngoài tăng nhanh. Vào lúc chiến tranh Thế giới thứ nhất xảy ra năm 1914, nợ nước ngoài của Nhà đã lên tới 1,95 tỷ USD và tỷ lệ dịch vụ nợ đã lên tới 36,9%. Với cơ hội kinh doanh ở thị trường nước ngoài tăng lên do Chiến tranh Thế giới thứ nhất bùng nổ, Nhật Bản đã có thể tránh được những nguy cơ của khoản nợ nước ngoài phình ra (Harada và Kosai, 1987).

Trên cơ sở lịch sử như vậy, Nhật Bản sau chiến tranh đã liên tục theo đuổi sự phát triển kinh tế mà không cần dựa quá nhiều vào vay nợ nước ngoài. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, dưới thời nội các Ashida (từ tháng 3 đến tháng 10 năm 1948), một kế hoạch tích cực tiếp nhận tư bản nước ngoài đã được xem xét kỹ lưỡng. Theo đó, việc chuyển lợi nhuận và vốn ban đầu về nước chủ nhà của doanh nghiệp sẽ được đảm bảo trên cơ sở không phân biệt đối xử. Nội các này lên nắm quyền với đường lối là khủng hoảng kinh tế sẽ được khắc phục thông qua việc sử dụng tư bản nước ngoài. Tuy nhiên, chẳng bao lâu sau, chính sách chiếm đóng của Mỹ đã bắt đầu thay đổi. Tức là, những cải cách kinh tế quá mức có thể có ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế Nhật Bản, và như vậy sẽ cản trở công cuộc tái thiết kinh tế. Bởi vậy, kế hoạch do nội các Ashida xem xét đã bị huỷ bỏ (Miyazaki, 1987).



2. Giải thoát một phần mậu dịch do nhà nước kiểm soát

Khoảng vào cuối năm 1947, đã có những thay đổi dần dần trong chính sách chiếm đóng. Trọng tâm đã chuyển từ phi quân sự hoá và dân chủ hoá sang tái thiết kinh tế và trở lại với thị trường thế giới. Lúc này, SCAP đã tìm cách đẩy mạnh sự phục hồi của Nhật Bản càng nhanh càng tốt và biến nước này thành một tiền đồn chống lại sự phát triển của chủ nghĩa Cộng sản ở Châu Á. Do đó tầm quan trọng của xuất khẩu như một phương tiện phục hồi kinh tế đã tăng lên, và việc khôi phục mậu dịch và việc hợp lý hoá các thủ tục thương mại được coi là những biện pháp cụ thể để đẩy mạnh xuất khẩu. Vào tháng 8 năm 1947, mậu dịch tư nhân đã từng bước được mở lại, nhưng chỉ trong lĩnh vực xuất khẩu. Mặc dù Ban Mậu dịch vẫn là chủ thầu Nhật Bản, nhưng nó đã cho phép người mua tiến hành thương lượng và giao dịch trực tiếp với nhau. Thật vậy, các đại diện công ty cũng như các khách hàng bán lẻ bắt đầu viếng thăm Nhật Bản. Tuy nhiên việc nhập khẩu tư nhân vẫn bị cấm hoàn toàn cho đến năm 1950.

Riêng đối với IBM không phải là doanh nghiệp dựa vào đồng yên, nhưng năm 1950 nó đã được phép mở chi nhánh độc lập ở Nhật Bản. Thiết nghĩ, trước hết, đó là nhờ sự độc quyền gần như tuyệt đối của IBM về công nghệ cơ bản dùng cho máy tính điện tử.

3. Thiết lập hệ thống tỷ giá hối đoái duy nhất

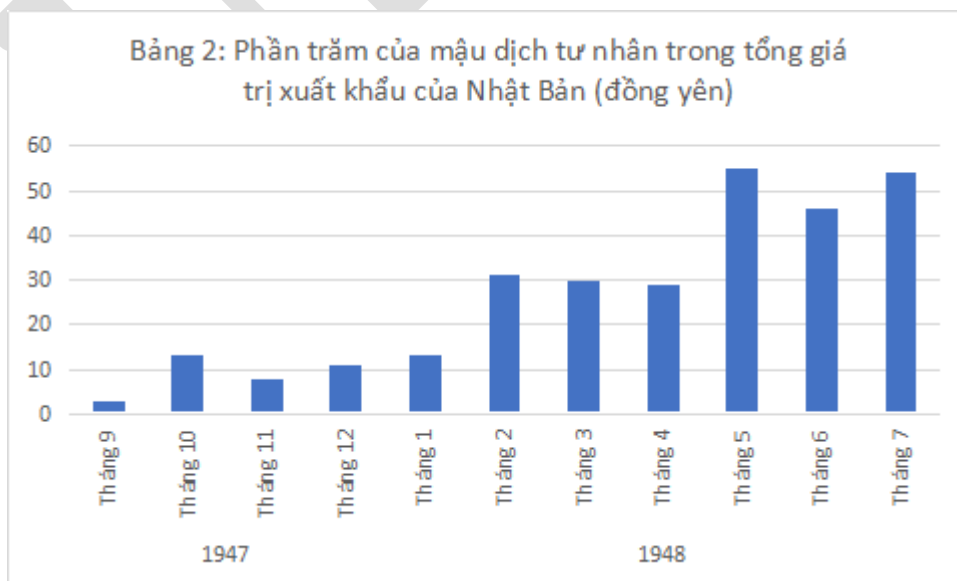
Một khi mậu dịch tư nhân được khôi phục nó sẽ nhanh chóng vượt qua mậu dịch của chính phủ. Vào tháng 5 năm 1945, các giao dịch kinh doanh đã được mở rộng ra khá nhiều mặt hàng (bảng 2²), và khi giao dịch với các thương gia nước ngoài được phát triển thì người ta càng cảm thấy rõ rằng việc thiếu mối An hệ giữa đồng yên và các ngoại tệ khác đã khiến cho việc giao dịch mậu dịch thành khó khăn hơn. Các tỷ giá hối đoái khác nhau tùy theo các sản phẩm có liên quan và bị các khoản trợ cấp bóp méo. Do đó, chúng không phản ánh được chi phí sản xuất thực tế. Điều đó có nghĩa là các thương gia có thể kiếm lời nhờ việc định giá chuyển khoản và việc buôn bán chứng khoán các sản phẩm khác nhau. Đồng thời, chính phủ Nhật Bản hy vọng sẽ loại trừ được nạn lạm phát bằng cách giảm các khoản trợ cấp. Trong những hoàn cảnh như vậy đòi hỏi phải có một tỷ giá hối đoái duy nhất.

Vào mùa xuân năm 1948, phái đoàn Young do ông Ralph Young, cục trưởng Cục dự trữ liên bang Mỹ đã đến Nhật Bản và kiến nghị thiết lập một tỷ giá duy nhất 270-300 yên ăn một đôla như là 1 bước nhằm giải quyết khủng

² Nguồn: - Tsu-sho Sangyo-sho (Bộ Công nghiệp và mậu dịch) Tsusho Sangyo-Seiksaki-shi (Lịch sử các chính sách công nghiệp và mậu dịch quốc tế), tập 4 1990.

hoảng kinh tế và tiến hành cải cách kinh tế. Nhưng SCAP lại cho rằng cần phải ưu tiên cho việc đẩy mạnh nền kinh tế trong nước, và đề nghị đó đã không được chấp thuận. Về sau, theo lệnh đặc biệt của Tổng thống Mỹ, Joseph Dodge đã sang Nhật và đề nghị chuyển giao một số quyền hạn của SCAP cho chính phủ Nhật Bản. Ông đặc biệt coi trọng việc xây dựng một nền tảng ổn định cho hội kinh tế ở Nhật Bản dựa trên 3 nguyên tắc: ủng hộ một ngân sách “siêu cân bằng” tạo được dư thừa tài chính; huỷ bỏ các khoản trợ cấp để bù đắp cho các khoản chênh lệch giá; và ổn định các tỷ giá ngoại tệ. Dựa trên ba nguyên tắc đưa ra một chính sách với mục đích là tích cực đạt được một ngân sách hết sức cân bằng, dựa trên tỷ giá hối đoái 360 yên ăn 1 đô la, có hiệu lực từ ngày 25/4/1949. Việc chuyển từ một nền kinh tế kế hoạch, có điều tiết sang một nền kinh tế thị trường tự do đã được hoàn thành rất nhanh. Tuy nhiên trong thực tế, ở các lĩnh vực chế tạo và mậu dịch, vẫn còn tồn tại nhiều kiểm soát, như những kiểm soát đối với việc phân bổ ngoại tệ nhưng những kiểm soát này đã được dỡ bỏ vào đầu những năm 60, điều này phù hợp với một hệ thống phân bổ ngoại tệ và một hệ thống phân phối ngoại tệ tự động. Đã có một hệ thống khác, hệ thống thông qua một cách tự động. Giá trị nhập khẩu trong ba hệ thống này chiếm tới hơn một nửa tổng kim ngạch nhập khẩu của Nhật Bản trong giai đoạn 1954-60.

Một lý do có thể giải thích cho sự ưa thích hơn này là ai đạt được những mục tiêu chính sách ngắn hạn như những cân đối bên ngoài, thì việc phân bổ tiền tệ phải có hiệu quả hơn và có thể phải được thực hiện linh hoạt hơn. Ngược lại, việc thay đổi thuế quan và các khoản trợ cấp trước những dao động ngắn hạn trong cán cân đối ngoại đòi hỏi phải được Nội các thông qua, một thủ tục quá cồng kềnh và kém kinh hoạt.



Việc chuyển biến trong quản lý công nghiệp dựa trên tỷ giá 360 yên đã khiến nền kinh tế Nhật Bản phản đối mặt với một cuộc cạnh tranh gay gắt. Tỷ giá hối đoái 1 USD=360 yên được duy trì trong 22 năm, hoặc cho đến “cú sốc Nixon” vào tháng 8 năm 1971, buộc phải đánh giá lại đồng yên ở mức 308 yên khi Hiệp định Smithsonian có hiệu lực vào tháng 12 năm 1971.

Do việc báo cáo Young năm 1948 đã đề nghị tỷ giá ở mức 330 yên ăn 1 đô la, tỷ giá thực tế 1 USD = 360 yên một năm sau đó có nghĩa là đã có giá trị thấp hơn so với mức đề nghị ban đầu. Tuy nhiên, vẫn còn bất đồng về việc liệu tỷ giá 360 yên này là tương đối cao, quá thấp hay là đúng.

Quan điểm chi phối (được Komiya, Kojima, Fujino và Ueda ủng hộ) cho rằng đồng yên đã được đánh giá quá cao, và đã đóng góp vào việc thay thế nhập khẩu của các ngành công nghiệp Nhật Bản. Ueda (1985) đã đánh giá những cân bằng nhập xuất khẩu, và dựa vào việc thừa n IS (tiêu chuẩn quốc tế International Standard) ở mức toàn dụng lao động và huy động vốn đã cho rằng tỷ giá này phải tăng với mức cân bằng là 600 yên ăn 1 đô la. Fujino (1988) khẳng định rằng đồng giá sức mua (PPP) của các mặt hàng có thể đem trao đổi được của Nhật Bản năm 1955, bất kể người ta xét đồng giá sức mua tương đối hay tuyệt đối, nên định ở tỷ giá 1 USD=450-490 yên. Thật vậy, tỷ giá 360 yên có nghĩa là đồng yên đã được định giá quá cao. Ngược lại, Shinohara (1989) lập luận rằng năm 1949 tỷ giá đồng giá sức mua tương đối (dựa vào tiêu chuẩn năm 1939) nên ở mức 277 yên ăn 1 đô la, như vậy tỷ | giá thực tế đã bị giảm giá 20%. Ông cũng chỉ ra rằng dù cho người ta dựa vào cách tính toán trên cơ sở tỷ giá cân bằng năm 2/3 thì tỷ giá 360 yên vẫn bị giảm giá trị khoảng 20%, và điều đó đã tạo cơ sở cho sự tăng trưởng hướng vào xuất khẩu của nhật Bản sau chiến tranh.

Tài liệu tham khảo:

- Clin, William (1982), Tương hỗ: Một quan điểm mới đối với Chính sách mậu dịch thế giới? (Washington: Viện kinh tế học quốc tế).
- Fujino, Shozaburo (1988), “Tài khoản hiện hành của Nhật Bản trong thời kỳ sau chiến tranh” Keizai Kenkyu, quyển 39, số 2, trang 97-108.
- Hagiwara, Toru (1972), Nihon Gaiko-shi (Lịch sử chính sách ngoại giao của Nhật Bản), quyển 30 (Tokyo: Kajima Kenkyu-sho Shuppankai).
- Harada, Yutaka và Yutaka Kosai (1987) Nihon Keizai Hatten no Biggu Geemu (Kinh tế Nhật bản: Trò chơi về phát triển kinh tế lớn) (Tokyo: Toyo Keizai Shinpo-sha).

- Ito, Motoshige, Kazuharu Kiyono, Masakiro Okuno và Kotaro Suzumura (1988) Sangyo Seisaku no Keizai Bunseki (Những phân tích kinh tế về chính sách công nghiệp) (Stanford, California: Nhà xuất bản Đại học tổng hợp Stanford).

- Keizai Kikaku-cho (Cục Kế hoạch Kinh tế) (1962) Sengo Keizai-shi: Boeki-Kokusai Shushi-hen (Lịch sử kinh tế của Nhật Bản sau chiến tranh: Mậu dịch và Cán cân thành toán) (Tokyo: Okura-sho Instatsu-kyoku).

- Keizai Kikaku-cho (Cục Kế hoạch Kinh tế) (1960) Boechi Kawase Jiyuka Keikaku Taiko (Phác hoạ Kế hoạch tự do hoá thương mại và Trao đổi).

- Keizai Kikaku-cho (Cục Kế hoạch Kinh tế) (1986) Maekawa Oku (Báo cáo của Nhóm cố vấn về Điều chỉnh cơ cấu kinh tế để Hòa hoãn với quốc tế).

- Komiya, Ryutaro (1967a) “Shihon Jiyuka no Keizai Gaku” (Kinh tế học về tự do hóa tư bản) Ekonomisuto, Ngày 25/7.

- Komiya, Ryutaro (1988), Gendai Nihon Keizai (Kinh tế học Nhật Bản) (Tokyo: NXB Đại học tổng hợp Tokyo).

- Komiya, Ryutaro (1967b), Kokusai Keizai Gaku Kenky (Nghiên cứu về kinh tế học quốc tế) (Tokyo: Iwanami Shoten).

- Kosai, Yutaka (1981), Kodo Seicho no Jidai (Tokyo Nihon Hyoron-sha). Dịch là “Kỷ nguyên tăng trưởng nhanh” (Tokyo: NXB Đại học Tổng hợp Tokyo, 1986).