CẢI CÁCH KINH TẾ VÀ VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ỔN ĐỊNH KINH TẾ CỦA NHẬT BẢN

Sau chiến tranh thế giới thứ hai, Nhật Bản phải thực hiện rất nhiều những biện pháp trừng phạt do quân đồng mình đề ra. Tuy nhiên, dại đa số những cuộc cải cách sau chiến tranh được thi hành trước khi phê chuẩn hiệp nghị hoà bình Nhật - Mỹ năm 1951, và như vậy Mỹ với tư cách Tư lệnh tối cao các cường quốc đồng minh đóng vai trò bao trùm quyết định đường lối cải cách. Đặc biệt những cuộc cách quan trọng và mạnh mẽ đó là cải cách ruộng đất, các tổ chức Tài phiệt và cải cách lao động. Những cuộc cải cách này, chính phủ Nhật Bản hầu như không có cơ hội bày tỏ quan điểm hay can thiệp. Sau năm 1947 hầu hết những biện pháp chính sách đều được quyết định dưới sự hướng dẫn của Mỹ. Mục đích cơ bản của Tư lệnh tối cao các cường quốc đồng minh và chính phủ Mỹ trong chính sách của họ là phi quân sự và dân chủ hoá nước Nhật. Người ta coi chế độ địa chủ trước chiến tranh, tổ chức tài phiệt và chế độ quản lý lao động đã đóng góp phần lớn vào việc bành trướng quân sự của Nhật Bản, và người ta đã đưa vào những biện pháp cải cách mạnh mẽ để "giáo dục" người Nhật tiến tới dân chủ. Đồng thời với cuộc cải cách đang được thực hiện trong những lĩnh vực này, Nhật Bản phải chiến đấu chống nạn lạm phát nghiêm trọng và tìm cách để tái thiết nền kinh tế bị tàn phá. Cuộc chiến tranh lạnh khởi đầu năm 1948 đã mang lại những thay đổi quan trọng trong chính sách chiếm đóng, người ta chuyển trọng tâm từ phi quân sự sang tái thiết và phục hồi nền kinh tế để biến Nhật Bản thành một pháo đài chống cộng. Sự thay đổi này về lập trường cơ bản trở nên rõ ràng trong việc Mỹ hoãn đòi Nhật phải thanh toán những khoản bồi thường và trong việc không nhấn mạnh vào phi tập trung hoá nữa.

Điều quan trọng cần lưu ý là lý do tại sao những chính sách mạnh mẽ như cải cách ruộng đất và giải tán các tập đoàn tài phiệt có thể thực hiện tương đối trơn tru và nhanh chóng là các địa chủ và các gia đình tài phiệt đã bị suy yếu dần về quyền lực từ những năm 1930 và trong thời gian chiến tranh. Những kiểm soát về địa tô, việc bảo vệ quyền thuê đất đai nhà cửa và việc và việc phân phối theo khẩu phần những sản phẩm nông nghiệp trong thời chiến đã làm giảm đáng kể khả năng sinh lợi và những kích thích đối với địa chỉ giữ đất đai. Cũng như thế, trong khi phần của các tập đoàn tài phiệt trong những hoạt động kinh tế đã tăng lên một cách đáng kể trong chiến tranh (phần vốn đã góp của bốn tập đoàn tài phiệt lớn đã đạt tới 49,7% trong các ngành tài chính và 32,4% trong những ngành công nghiệp nặng và hoá chất vào năm 1945), đồng thời công chúng đã

TTBD ĐBDC

được phép nắm cổ phần những công ty thuộc các tập đoàn tài phiệt vì sự cần thiết phải quyên góp quỹ bên ngoài. Ngoài ra, những hoạt động của các tập đoàn tài phiệt càng ngày càng bị chính phủ quân sự kiểm soát Những biện pháp cải cách mạnh mẽ do tư lệnh tối cao các cường quốc đồng minh thực hiện đều dựa vào các điều kiện này, Một điểm quan trọng nữa cần lưu ý là tư tưởng kinh tế chiếm ưu thế vào lúc này. Có sự thiếu lòng tin rõ rệt vào hoạt động của cơ chế thị trường, xuất phát từ lý thuyết Mác-xít và sự vận động chung hướng tới thiết lập một nhà nước phúc lợi từ cuối thế kỷ 19 đầu thế kỷ 20. Cả hai điều này đã được tăng cường thêm một mặt bởi sự "thành công" của nền kinh tế Liên Xô và mặt khác bởi cuộc đại suy thoái. Những quan chức kinh tế của bộ chỉ huy tối cao các cường quốc đồng minh là những người theo đường lối cải cách kinh tế và xã hội trong những năm đại suy thoái, những người dân chủ nhưng không phải là những người tự do. Họ mang tâm lý kiên quyết chống lại doanh nghiệp lớn, nhưng đồng thời tin vững chắc vào hiệu quả của kế hoạch hoá kinh tế. Tất cả điều này rất phù hợp với những chứng minh của thuyết Keynes về sự can thiệp của chính phủ vốn đã trở thành thuyết chi phối đằng sau các chính sách kinh tế, cho tới khi lý thuyết tân cổ điển trỗi dậy trong những năm 1970.

Viện trợ nước ngoài cũng đóng một vai trò quan trọng trong quá trình cải cách sau chiến tranh. Trong những năm 1946-1952, Nhật Bản đã nhận 2114 triệu đô-la Mỹ viện trợ (được phản ánh trong mức tăng trung bình hàng năm của cán cân thanh toán chính thức 230,8 triệu đô la Mỹ trong những năm 1947-1953). Việc tích luỹ các dự trữ ngoại tệ này đã giúp "tài trợ những thâm hụt tài khoản hiện hành xuất hiện sau khi kết thúc thời kỳ bột phát nhờ chiến tranh Triều Tiên: nền kinh tế Nhật đã được lợi nhiều từ những khoản thu mua đặc biệt của Mỹ trong chiến tranh Triều Tiên. Tổng các khoản thu mua đặc biệt là 3527 triệu đô-la Mỹ. Mặc dù việc này cũng làm tăng nhập khẩu nguyên liệu, song cán cân ròng vẫn còn tích cực, như ta có thể thấy từ việc dự trữ ngoại tệ tăng 19,0 triệu đô-la hàng năm trong những năm ở thập kỷ 50 thế kỷ trước.

Tổng số viện trợ nhận trong những năm đầu sau thế chiến thứ 2, 2114 triệu đô-la Mỹ, tương đương với 12,2% tổng sản phẩm quốc dân năm 1952, trong khi đó tổng tích luỹ của cán cân thanh toán chính thức trong những năm này là 34,2 tỷ yên bằng 3,5% tổng sản phẩm quốc dân năm 1956. Những con số này không lớn bằng những con số của các nước đang phát triển hiện nay, nhưng hình như đủ lớn để giúp Nhật Bản vượt qua khó khăn lúc đó.

Mục đích trước hết là dân chủ hoá và phi quân sự hoá cơ cấu kinh tế xã hội của Nhật Bản. Nói cách khác không giống với những chính sách điều chỉnh

TTBD ĐBDC

cơ cấu mà các nước kém phát triển hiện đang thực hiện, Bộ Tư lệnh tối cao các cường quốc đồng minh đã không theo đuổi việc tăng hiệu quả. Như vậy cải cách ruộng đất đai được tiến hành vì mục đích phá vỡ quan hệ truyền thống địa chủ tá điền vốn được coi là lò lửa của chủ nghĩa quân phiệt tại nông thôn. Trước chiến tranh, 1828 hec-ta quỹ đất là đất thuê, bằng 77,9% tổng số đất thuê hoặc bằng 35,8% tổng nông nghiệp đã bán cho các tá điền với giá rẻ đến nỗi cho không về nạn lạm phát rất nghiêm trọng. Mặt khác, các tập đoàn Tài phiệt và những công ty kinh doanh lớn bị coi là đã cộng tác với chế độ quân phiệt. Những công ty cổ phần bị giải tán và chứng khoán được bán cho công chúng, 325 công ty lớn được chỉ định chia thành những công ty nhỏ hơn, tuy nhiên chỉ có 1 công ty trong số này thực sự được cải tổ cơ cấu do cuộc Chiến tranh Lạnh bắt đầu. Những luật lao động mới đã được ban hành để dân chủ hoá quan hệ lao động - quản lý, và công nhân được quyền tự tổ chức và tham gia vào các cuộc mặc cả tập thể.

Có thể thấy, những cuộc cải cách này đã đạt được mục tiêu cơ bản đầu tiên về dân chủ hoá xã hội Nhật Bản nhưng người ta còn tranh luận rất nhiều về ảnh hưởng của chúng đối với hiệu quả kinh tế và tăng trưởng kinh tế. Chưa nói tới những ảnh hưởng trực tiếp đến với nền kinh tế, có hai ảnh hưởng gián tiếp đáng lưu ý. Thứ nhất, thu nhập và tài sản được phân phối đều hơn. Đây một phần là kết quả trực tiếp của những biện pháp cải cách song chính do nạn lạm phát đã xoá đi tất cả những hợp đồng danh nghĩa trong đó có cả những khoản nợ do các nhà tiểu nông chịu. Thứ hai đã xảy ra một thay đổi có ý nghĩa trong cơ cấu quyền lực của nền kinh tế. Sự kiểm soát công ty bởi các cổ đông và những người quản lý kinh doanh trước chiến tranh đã bị suy yếu và sự kiểm soát đó đã thuộc về tay những người quản lý mới, trước hết là những nhà quan liêu.

Nói chung người ta cho rằng những ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp này đã mang lại những kích thích mới cũng như một môi trường kinh tế ổn định và có tính cạnh tranh, và như vậy đã tạo ra điều kiện thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, dù lập luận rằng sự ổn định chính trị, nhất là sự ổn định xuất hiện xã hội nông thôn là một tiền đề quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế là điều hợp lý, người ta vẫn còn tranh luận xem liệu những cuộc cải cách có ảnh hưởng kích thích đáng kể không. Do đó, không có lý do để tin rằng những nhà nông được cấp đất gần đây thì càng được kích thích hơn. Thay vào đó, những ảnh hưởng hết sức tiêu cực của cải cách ruộng đất trong đó có việc không thể mua bán trên thị trường đất nông nghiệp đã ngăn cản nông dân Nhật Bản áp dụng những công nghệ mới dựa trên cơ khí hoá quy mô lớn. Lấy ngành công nghiệp

TTBD ĐBDC

máy móc làm ví dụ, cơ cấu cạnh tranh hiện hành của ngành công nghiệp này vốn dĩ không phải là kết quả của những chính sách phi tập trung như giải tán các tập đoàn Tài phiệt hoặc đạo luật Loại trừ sự tập trung quá mức quyền lực kinh tế; nhưng thành công của ngành công nghiệp này không là kết quả của những chính sách phi tập trung hoá mà còn là kết quả của những cố gắng của lực lượng quản lý và lao động và đầu óc đổi mới và được giáo dục tốt lực lượng này đã giành được kinh nghiệm qua một quá trình thử và sai lầm.

Tóm lại, ảnh hưởng trước hết của những biện pháp cải cái kinh tế triệt để thi hành từ năm 1945 đến 1950 là dân chủ hóa cơ cấu kinh tế xã hội như đã định lúc ban đầu, tuy nhiên, và những ảnh hưởng đối với tăng trưởng và hiệu quả kinh tế, các kết quả nghiên cứu lại không được rõ lắm.

Đặc điểm thứ hai của quá trình cải cách sau chiến tranh là quá trình đó được thực hiện dần dần và theo từng giai đoạn.

Xét theo cách nhìn lâu dài về sự tăng trưởng kinh tế sau chiến tranh, những cuộc cải cách trong những năm 1945-1950 có thể được coi là giai đoạn đầu tiên trong ba giai đoạn quá độ tiến tới một nền kinh tế thị trường. Cùng với những cuộc cải các mạnh mẽ nhằm dân chủ hoá, trong giai đoạn đầu tiên, những kiểm soát khác nhau đối với việc phân phối tài nguyên trong thời kỳ chiến tranh đã được loại bỏ mặc dù một số biện pháp như cung cấp hàng hoá và tín dụng theo định lượng còn tồn tại trong một thời gian để tạo điều kiện dễ dàng cho cuộc chống lạm phát và khôi phục lại sản xuất. Tuy nhiên, hệ thống xuất hiện sau cải cách và việc phi kiểm soát chắc chắn không phải là một hệ thống thực sự dựa vào thị trường, thay vào đó, hệ thống đó được đặc trưng bởi mức độ can thiệp đáng kể của chính phủ. Thí dụ, ngoại thương bị kiểm soát bằng định lượng, thị trường tài chính bị kiểm soát bằng điều chỉnh lãi suất và phân chia các lĩnh vực cho vay, các giao dịch tài chính quốc tế tư nhân và đầu tư trực tiếp của nước ngoài bị cấm.

TTBD ĐBDC

Trong giai đoạn thứ hai, mậu dịch và đầu tư trực tiếp của nước ngoài đã được ghi điều chỉnh, Nhật Bản gia nhập Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) năm 1952 và Hiệp định chung về thuế quan và Mậu dịch năm 1955, nhưng việc gia nhập cộng đồng kinh tế quốc tế có nghĩa là Nhật Bản vừa có quyền lại vừa có nghĩa vụ. Khi Nhật Bản được tham gia vào các tổ chức quốc tế trên thì theo Điều khoản 11 của Hiệp định chung về thuế quan và mậu dịch năm 1962, Điều khoản 8 Quỹ tiền tệ quốc tế năm 1964, việc tự do hoá mậu dịch và vốn trở thành một nghĩa vụ quốc tế. Chiến lược phát triển của Nhật Bản dựa vào việc bảo vệ nên công nghiệp non trẻ, và việc tự do hoá không nhất thiết là một chính sách được Nhật Bản theo

đuổi một cách tích cực. Tuy nhiên sự cần thiết phải tự do hoá đã được chấp nhận và được coi là cái giá phải trả để gia nhập nhóm các nước phát triển. Tỷ lệ tự do hoá nhập khẩu (một tỷ lệ trừ đi phần hàng hoá phải chịu sự hạn chế về lượng trong tổng giá trị nhập khẩu) đã đạt tới 92% trong năm 1963, và việc tự do hoá đầu tư trực tiếp vào trong nước được thì hành dần dần từ năm 1967 và đã hoàn thành vào năm 1975.

Giai đoạn tự do hoá thứ ba bắt đầu vào những năm 1980, sau khi Nhật Bản trở thành một siêu cường quốc về kinh tế và kinh tế thế giới nhanh chóng đi đến nhất thể hoá. Các thị trường tài chính lần lượt được phi điều chỉnh và những xí nghiệp và doanh quan trọng trong đó có đường sắt quốc gia đã dần được tư nhân hoá, trong khi những ngành công nghiệp năm lượng, giao thông vận tải và liên lạc cũng được phi điều chỉnh.

Có hai lý do lớn cho việc chuyển dần dần và kéo dài sang nền kinh tế thị trường. Thứ nhất, nhiều thị trường là đầu được coi là kém phát triển và quan trọng hơn, người ta nghĩ rằng sự phát triển của một "thị trường" cần phải có thời gian và cần phải có sự can thiệp để bù cho những khiếm khuyết của thị trường. Các học thuyết Keynes và Mác-xít phổ biến trong thời gian đó cũng đã khẳng định cho sự hiểu biết này về sự khiếm khuyết của thị trường, và sự hiểu biết này đã biện hộ cho sự can thiệp của chính phủ. Thứ hai, trong thời kỳ điều chỉnh và bảo hộ lâu dài, những nhóm lợi ích càng ngày càng giành được quyền lực chính trị, trong khi các quan chức, quan tâm đến vị trí quyền lực tương đối của họ, lại kiên quyết chống lại tất cả những biện pháp tự do hoá.

Dù những nguyên nhân của tính chất kéo dài của việc điều chỉnh là gì, thì cái gọi là kỷ nguyên tăng trưởng cao cũng tương đương với thời kỳ giữa giai đoạn thứ nhất và giai đoạn thứ ba đã nêu ở trên. Điều này khiến ta đặt ra hai câu hỏi: (1) Điều chỉnh có đóng góp vào tăng trưởng cao không, hoặc tăng trưởng cao liệu có xảy ra bất chấp những khiếm khuyết có thể do điều chỉnh gây ra không? (2) Nếu chúng ta cho rằng điều chỉnh có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng, thì điều này chỉ đúng với một giai đoạn đặc biệt, và một nền kinh tế đặc biệt (tức là nền kinh tế Nhật Bản) hay người ta có thể nói đây là hiện tượng chung hay phổ biến?

Những câu hỏi này có thể quá tham vọng đối với dự án này và đòi hỏi phải nghiên cứu thêm. Tuy nhiên, người ta có thể xem hệ thống được điều chỉnh này là có lợi cho tăng trưởng trong một giai đoạn đặc biệt của kinh nghiệm Nhật Bản. Đồng thời, đúng là những chi phí của hệ thống này xét về sự khiếm khuyết trong phân bổ tài nguyên và những ảnh hưởng xấu về phân phối là rất quan

TTBD ĐBDC

trọng. Thí dụ trong trường hợp nông nghiệp, sự can thiệp kéo dài và không thích hợp của chính phủ đã dẫn đến những thất bại nghiêm trọng trong việc điều chỉnh cơ cấu theo ngành công nghiệp.

Đặc điểm thứ ba của những cuộc cải cách và ổn định sau chiến tranh ở Nhật Bản là các chính sách vi mô và trọng cung được nhấn mạnh hơn so với các chính sách vĩ mô và trọng cầu. Việc nhấn mạnh hơn vào phía cung thể hiện đặc biệt rõ ràng trong chính sách ổn định lạm phát. Mặc dù có sự bất đồng về việc nên thi hành chính sách quản lý - cầu hay chính sách trong cung, song đại đa số, trong đó có Ngân hàng Nhật Bản, Bộ tài chính và Ban ổn định kinh tế đều ủng hộ những biện pháp trong cung. Do đó, chế độ sản xuất ưu tiên và những trợ cấp sản xuất tích cực, gắn chặt với việc cố định giá cả đã được thông qua, và những chính sách này được hỗ trợ bằng cách in thêm giấy bạc Ngân hàng Nhật Bản. Tuy nhiên người ta có thể cho rằng tỷ lệ lạm phát đã giảm đáng kể do những biện pháp trọng cùng thực hiện trước khi chấp nhận "Đường lối Dodge". Hơn nữa việc kiểm soát chặt chẽ tiền tệ do Dodge đưa ra có lẽ không có hiệu quả lắm: việc cung cấp tiền (M2) đã tăng lên một phần vì Ngân hàng Nhật Bản dàn xếp tích cực cho vay.

Suốt những năm 1945-1950, người ta nhấn mạnh đến việc duy trì sự toàn vẹn của những đơn vị sản xuất vi mô và ưu tiên cao nhất cho sự khôi phục những công ty kinh doanh và các tổ chức tài chính. Vì mục đích này nên những bảng cân đối của những đơn vị kinh tế này chia làm hai (tài khoản cũ và mới) và nhanh thiệt hại xảy ra do việc hoãn những khoản bồi thường thời chiến đã được ghi vào mục tài khoản cũ, và chúng sẽ được bù lại bằng cách giảm những cổ phần thường và những khoản dự trữ, bất lợi cho các cổ đông. Đồng thời người ta khuyến khích các công ty bắt đầu xây dựng lại ngay tức khắc dựa trên những tài khoản mới. Nói cách khác, những biện pháp này có tác dụng khôi phục lại những công ty và ngân hàng nhưng lại có hại cho các cổ đông: Ngoài ra, những chính sách kiểm soát và cố định giá cả đã được thi hành để ủng hộ cho thái độ tối đa hoá các đơn vị sản xuất. Hơn nữa, người ta đã chú ý đặc biệt đến việc duy trì lực lượng lao động nhàn rỗi có kỹ năng riêng đặc thù cho từng công ty để đạt được mức sản xuất cao hơn. Chính sách này kết hợp với việc cố định thích hợp hệ thống giá cả tương đối, đã có hiệu quả trong việc ổn định được lạm phát và tăng trưởng thực sự

Không cần nói thì cũng rõ là việc nhấn mạnh đến vào những biện pháp vi mô và trọng cung này theo một nghĩa nào đó là một thanh gươm hai lưỡi. Sự bảo vệ thái quá những đơn vị sản xuất hầu như chắc chắn dẫn đến nguy cơ

TTBD ĐBDC

nghiêm trọng về đạo đức và các hoạt động tìm kiếm tiền tô, và đây đúng là điều đã xảy ra ở Nhật Bản. Tuy nhiên, nền kinh tế Nhật đồng thời đã thành công trong việc giữ nguyên một thị trường tương đối có sự cạnh tranh. Lý do chính của điều này có lẽ do có đông đảo những nhà kinh doanh có đầu óc đổi mới đã trải qua sự cạnh tranh gay gắt với những công ty nước ngoài ở những thị trường có tính cạnh tranh trước chiến tranh và nhờ một hệ thống ngân hàng khá phát triển.

Để thảo luận những hàm ý đối với việc điều chỉnh cơ cấu các nước kém phát triển hoặc việc chuyển biến của các nền và tế xã hội chủ nghĩa, cần phải giải thích thận trọng kinh nghiệm của Nhật Bản. Trước hết, cần phải tính đến những sự khác về các điều kiện hoặc giai đoạn khởi đầu của sự phát triển tế. So với hầu hết các nước kém phát triển ngày nay, ở Nhật Bản thời chiến tranh, trình độ và kiểu công suất sản xuất lực lượng lao động được đào tạo hiện có sẵn thì cao hơn nhiều. Thứ hai, thời gian kiểm soát triệt để nền kinh tế thì ngắn và mức độ kiểm soát có lẽ không bằng những nền kinh tế xã hội chủ nghĩa trước đây. Hơn nữa trong thời gian đó Nhật Bản lại không bị mắc nợ lưu cữu. Thứ ba, môi trường quốc tế lại không giống như bốn mươi năm trước đây, khi mức độ hoà nhập quốc tế thấp hơn nhiều và sự lưu thông vốn và lao động toàn cầu còn hạn chế. Cuối cùng có một sự khác biệt rõ rệt về tư tưởng kinh tế chủ đạo. Mặc dù ngày càng có xu hướng chấp nhận vai trò của chính phủ, song quan điểm chi phối về sự can thiệp của chính phủ lại là tiêu cực, và điều này khác hẳn so với bầu không khí bao trùm ngay sau chiến tranh. Cần phải điều tra thận trọng trên cơ sở từng trường hợp một trước khi ta có thể rút ra bất cứ một hàm ý nào từ kinh nghiệm của Nhật Bản.

Trong ba đặc điểm của quá trình cải cách và ổn định ở Nhạt Bản sau chiến tranh, đặc điểm thứ hai và thứ ba- điều chỉnh từng giai đoạn và việc nhấn mạnh đến những vấn đề vi mô và trọng cung - hình như đặc biệt cần được khảo sát thêm vì những vấn đề có bị coi nhẹ trong những thảo luận về những chính sách thích hợp với các nền kinh tế đang phát triển và xã hội chủ nghĩa. Một điều đáng lưu ý là những chính sách thực hiện ở Nhật Bản ngay sau chiến tranh hoàn toàn khác với phương pháp chữa trị vĩ mô do Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới hoặc nhóm giáo sư Harvard đưa ra. Tất nhiên lời răn đe ở đây là bản chất thanh gươm hai lưỡi của những biện pháp này. Cần phải chú ý đến chi phí và lợi ích một cách thích đáng. Mặt khác, cần phải nhấn mạnh rằng kinh nghiệm của Nhật Bản khá đặc biệt khi được điều chỉnh cho phù hợp với những khác biệt trong hoàn cảnh cụ thể, những giai đoạn phát triển kinh tế có thể là một tham

TTBD ĐBDC

khảo có ích. Nói cách khác, những bài học từ kinh nghiệm Nhật Bản không thể được lọc qua một sự đánh giá tích cực về sau những đặc điểm phát triển của Nhật Bản, đúng hơn chúng sẽ được lọc qua việc xem xét quá trình thử và sai lầm trong đó hệ thống được điều chỉnh cho phù hợp với những nhu cầu đặc biệt của nền kinh tế ở một thời gian nhất định.

TTBD ĐBDC