

KHÁI QUÁT NỀN KINH TẾ HOA KỲ

Author or Typet: Kyo_91st from <http://www.thegioiebook.com/forum>

Edited by CTptnk from <http://www.thegioiebook.com/forum>

Source: Internet

Chương 1: TÍNH LIÊN TỤC VÀ THAY ĐỔI

Nước Mỹ bước vào thế kỷ XXI với một nền kinh tế lớn hơn bao giờ hết và cùng với nhiều số liệu đánh giá là thành công chưa từng có. Nó không những phải kinh qua hai cuộc chiến tranh thế giới và sự suy thoái toàn cầu trong nửa đầu thế kỷ XX, mà còn phải vượt qua những thách thức từ cuộc Chiến tranh Lạnh trong 40 năm với Liên Xô cho đến những đợt lạm phát sâu sắc, thất nghiệp cao, và thâm hụt ngân sách nặng nề của chính phủ trong nửa cuối thế kỷ XX. Nước Mỹ cuối cùng đã có được một giai đoạn ổn định kinh tế vào những năm 1990: giá cả ổn định, thất nghiệp giảm xuống mức thấp nhất trong vòng gần 30 năm qua, chính phủ công bố thặng dư ngân sách, và thị trường chứng khoán tăng vọt chưa từng thấy.

Năm 1998, tổng sản phẩm quốc nội của Mỹ - gồm toàn bộ sản lượng hàng hóa và dịch vụ trong nước - đạt trên 8,5 nghìn tỷ USD. Mặc dù chiếm chưa đến 5% dân số thế giới, nhưng nước Mỹ lại chiếm tới hơn 25% sản lượng kinh tế toàn thế giới. Nhật Bản, nước có nền kinh tế đứng thứ hai thế giới, cũng chỉ tạo ra gần một nửa sản lượng trên. Trong khi nền kinh tế Nhật Bản và nhiều nền kinh tế khác vật lộn với tăng trưởng chậm và các vấn đề khác vào những năm 1990 thì nền kinh tế Mỹ lại có được thời kỳ phát triển liên tục và kéo dài nhất trong lịch sử của mình.

Tuy nhiên, cũng như các giai đoạn trước đây, bước vào thế kỷ XXI nền kinh tế Mỹ đang trải qua những biến động lớn lao. Một làn sóng đổi mới công nghệ trong tin học, truyền thông và sinh học đã tác động sâu sắc đến cách thức làm việc và nghỉ ngơi của người Mỹ. Cùng lúc đó, sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản ở Liên Xô và Đông Âu, sự gia tăng tiềm lực kinh tế của Tây Âu, sự nổi lên của các nền kinh tế đầy tiềm năng ở châu Á, sự mở rộng các cơ hội phát triển kinh tế ở Mỹ Latinh và châu Phi và sự hội nhập toàn cầu đang tăng lên về kinh tế và tài chính đã tạo ra những cơ hội cũng như thách thức mới. Tất cả những thay đổi đó dẫn người Mỹ đến việc phải kiểm tra lại toàn bộ từ cách thức bố trí nơi làm việc cho đến vai trò của chính phủ. Có lẽ do vậy, nhiều người lao động, trong khi bằng lòng với hiện trạng của mình, đã nhìn về tương lai với một tâm trạng không chắc chắn.

Nền kinh tế này cũng phải đối mặt với những thách thức đang diễn ra liên tục trong dài hạn. Mặc dù nhiều người Mỹ có sự bảo đảm về kinh tế và một số người tích lũy được rất nhiều của cải, nhưng còn một số lượng đáng kể - đặc biệt là các bà mẹ không chồng cùng con cái họ - tiếp tục sống trong cảnh nghèo khó. Chênh lệch về của cải, tuy không cao như một số nước khác, nhưng cũng lớn hơn so với rất nhiều nước. Chất lượng môi trường vẫn còn là mối lo ngại chính. Một số lượng đáng kể người Mỹ chưa có bảo hiểm y tế. Sự già đi của thế hệ đông đảo những người sinh ra trong giai đoạn bùng nổ dân số sau Chiến tranh thế giới thứ hai báo trước một gánh nặng đối với các hệ thống chăm sóc sức khỏe và lương hưu quốc gia vào đầu thế kỷ XXI. Sự hội nhập kinh tế toàn cầu mang đến những bất ổn nhất định bên cạnh các lợi thế. Đặc biệt, các ngành công nghiệp chế tạo truyền thống sa sút, quốc gia bị thâm hụt thương mại lớn và dường như không thể đảo ngược được trong buôn bán với các nước khác.

Xuyên suốt những biến động liên tục đó, nước Mỹ vẫn triệt để tuân theo một số nguyên tắc cơ bản trong các hoạt động kinh tế của mình. Thứ nhất, và là điều quan trọng nhất, nước Mỹ vẫn duy trì một “nền kinh tế thị trường”. Người Mỹ tiếp tục cho rằng một nền kinh tế nhìn chung vận hành tốt nhất khi các quyết định về sản xuất cái gì và định giá hàng hóa như thế nào được hình thành thông qua hoạt động trao đổi qua lại của hàng triệu người mua và người bán độc lập, chứ không phải bởi chính phủ hay những lợi ích cá nhân có thể lực nào. Người Mỹ tin rằng trong một hệ thống thị trường tự do, giá cả gần

như phản ánh giá trị thật sự của đồ vật, và bởi vậy nó có thể là chỉ dẫn tối ưu cho nền kinh tế nên sản xuất cái gì cần thiết nhất.

Ngoài việc tin rằng các thị trường tự do làm gia tăng hiệu quả kinh tế, người Mỹ còn coi chúng là cách thức nâng cao các giá trị chính trị của mình - đặc biệt là sự cam kết của họ đối với tự do cá nhân và đa nguyên chính trị cũng như sự chống đối của họ đối với việc tập trung quyền lực thái quá. Quả thực, các nhà lãnh đạo chính phủ đã đưa ra một cam kết mới với các lực lượng thị trường vào các thập kỷ 1970, 1980 và 1990 bằng việc dỡ bỏ những quy định bảo hộ các ngành hàng không, ngành đường sắt, các công ty vận tải, các ngân hàng, các tổ chức độc quyền điện thoại, và ngay cả ngành dịch vụ điện cũng phải xuất phát từ cạnh tranh thị trường. Họ gây áp lực mãnh liệt với các nước khác nhằm cải cách những nền kinh tế này vận hành nhiều hơn nữa theo các nguyên lý thị trường.

Tuy nhiên, niềm tin của người Mỹ vào “doanh nghiệp tự do” không loại bỏ vai trò quan trọng của chính phủ. Đôi khi người Mỹ vẫn trông cậy vào chính phủ để ngăn chặn hoặc điều tiết các công ty xuất hiện khuynh hướng phát triển quá nhiều quyền lực đến mức không tuân theo các lực lượng thị trường. Họ dựa vào chính phủ để giải quyết những vấn đề mà kinh tế tư nhân bỏ qua, từ giáo dục cho đến bảo vệ môi trường. Và mặc dù ủng hộ tích cực các nguyên lý thị trường, nhưng thỉnh thoảng họ vẫn sử dụng chính phủ để nuôi dưỡng các ngành công nghiệp mới, và thậm chí để bảo vệ các công ty Mỹ trong cạnh tranh.

Như có thể thấy từ cách tiếp cận đôi khi không nhất quán đối với hoạt động điều tiết của chính phủ, người Mỹ thường bất đồng về vai trò thích hợp của chính phủ trong nền kinh tế. Nhìn chung, từ những năm 1930 cho đến tận những năm 1970, chính phủ ngày càng có vai trò lớn hơn và can thiệp mạnh mẽ hơn vào nền kinh tế. Nhưng các khó khăn về kinh tế trong những năm 1960 và 1970 đã làm cho người Mỹ trở nên nghi ngờ về khả năng giải quyết nhiều vấn đề kinh tế và xã hội của chính phủ. Các chương trình xã hội cơ bản của giai đoạn này - bao gồm An sinh xã hội và Bảo hiểm y tế cung cấp thu nhập hưu trí và bảo hiểm y tế cho người già - vẫn được duy trì sau cả giai đoạn xem xét lại này. Nhưng sự phát triển về quy mô của chính phủ liên bang đã giảm đi vào những năm 1980.

Chủ nghĩa thực dụng và tính linh hoạt của người Mỹ đã tạo ra một nền kinh tế năng động bất thường. Sự thay đổi - cho dù được tạo ra bởi sự thịnh vượng ngày càng tăng, đổi mới công nghệ hoặc gia tăng buôn bán với các nước khác - đã diễn ra liên tục trong lịch sử kinh tế Mỹ. Kết quả là từ một nước nông nghiệp, nước Mỹ ngày nay được đô thị hóa hơn rất nhiều so với cách đây 100 năm, thậm chí chỉ 50 năm. Dịch vụ ngày càng trở nên quan trọng so với ngành công nghiệp truyền thống. Trong một số ngành công nghiệp, sản xuất hàng loạt đã nhường chỗ cho sản xuất theo phương thức chuyên môn hóa chú trọng đến tính đa dạng của sản phẩm và thị hiếu thay đổi của khách hàng. Các tập đoàn lớn hợp nhất lại, tách ra, và tổ chức lại theo nhiều cách khác nhau. Các công ty và ngành công nghiệp mới chưa tồn tại vào giữa thế kỷ XX giờ đây đóng vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế của quốc gia. Người thuê lao động trở nên ít gia trưởng hơn và người làm công được mong đợi phát huy tính tự chủ cao hơn. Các nhà lãnh đạo chính phủ và doanh nghiệp ngày càng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc phát triển lực lượng lao động với tay nghề cao và linh hoạt nhằm bảo đảm thành công của nền kinh tế đất nước trong tương lai.

Cuốn sách này xem xét cơ chế vận hành và phát triển của nền kinh tế Mỹ. Nó bắt đầu với cái nhìn khái quát trong chương 2 và mô tả lịch sử phát triển nền kinh tế Mỹ hiện đại trong chương 3. Tiếp theo, chương 4 bàn về các hình thái khác nhau của doanh nghiệp kinh doanh, từ các doanh nghiệp nhỏ cho đến tập đoàn hiện đại. Chương 5 giải thích về vai trò của thị trường chứng khoán và các thị trường tài chính khác trong nền kinh tế. Hai chương kế tiếp mô tả vai trò của chính phủ trong nền kinh tế - chương 6 giải thích nhiều cách thức mà chính phủ định hình và điều tiết các doanh nghiệp tự do, chương 7 đề cập vấn đề chính phủ bằng cách nào quản lý nhịp độ chung của hoạt động kinh tế nhằm

đạt được các mục tiêu ổn định giá cả, tăng trưởng và tỷ lệ thất nghiệp thấp. Chương 8 xem xét lĩnh vực nông nghiệp và sự phát triển chính sách nông nghiệp Mỹ. Chương 9 đề cập vai trò đang thay đổi của lao động trong nền kinh tế Mỹ. Cuối cùng, chương 10 mô tả sự phát triển các chính sách hiện tại của Mỹ liên quan đến thương mại và hoạt động kinh tế quốc tế.

Như các chương này sẽ làm sáng tỏ, cam kết của Mỹ đối với các thị trường tự do vẫn được duy trì vào buổi bình minh của thế kỷ XXI, ngay cả khi nền kinh tế của Mỹ vẫn còn nhiều việc đang phải tiến hành.

Chương 2: NỀN KINH TẾ MỸ VẬN HÀNH NHƯ THẾ NÀO

Trong mỗi hệ thống kinh tế, các doanh nhân và nhà quản lý đều sử dụng những nguồn tài nguyên thiên nhiên, lao động và công nghệ để sản xuất cũng như phân phối hàng hóa và dịch vụ. Nhưng phương thức tổ chức và sử dụng các nhân tố khác nhau đó lại phản ánh những ý tưởng chính trị của mỗi quốc gia và nền văn hóa của nó.

Nước Mỹ thường được mô tả là một nền kinh tế “tư bản”, một khái niệm do Các Mác - nhà kinh tế và lý thuyết xã hội người Đức thế kỷ XIX - đặt ra để mô tả một hệ thống trong đó một nhóm ít người kiểm soát một khối lượng lớn tiền tệ, hoặc vốn, và đưa ra các quyết định về kinh tế quan trọng nhất. Mác đã đặt các nền kinh tế tư bản chủ nghĩa tương phản với các nền kinh tế “xã hội chủ nghĩa”, mô hình kinh tế tập trung nhiều quyền lực hơn vào hệ thống chính trị. Mác và những người theo học thuyết của ông cho rằng các nền kinh tế tư bản chủ nghĩa tập trung quyền lực vào tay một số nhà kinh doanh giàu có - những người lấy mục tiêu chính là tối đa hóa lợi nhuận; ngược lại, các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa dường như đề cao vai trò kiểm soát lớn hơn của chính phủ, có xu hướng đặt các mục tiêu về chính trị - chẳng hạn như phân phối công bằng hơn các nguồn tài nguyên của xã hội - lên trên lợi nhuận.

Trong khi các phạm trù này, dù đã bị đơn giản hóa quá mức, có những nhân tố đúng đắn thì ngày nay chúng cũng đã thay đổi nhiều. Nếu như chủ nghĩa tư bản thuần túy như Mác mô tả đã từng tồn tại thì nó cũng biến dạng từ lâu khi các chính phủ ở Mỹ và nhiều quốc gia khác can thiệp vào nền kinh tế của họ nhằm hạn chế sự tập trung quyền lực và giải quyết nhiều vấn đề xã hội liên quan đến lợi ích thương mại mang tính cá nhân không bị kiểm soát. Do vậy, nền kinh tế Mỹ có lẽ tốt hơn được mô tả như một nền kinh tế “hỗn hợp”, trong đó chính phủ đóng một vai trò quan trọng cùng với doanh nghiệp tư nhân.

Mặc dù người Mỹ thường bất đồng về ranh giới chính xác giữa lòng tin của mình với doanh nghiệp tự do và với sự quản lý của chính phủ, nhưng nền kinh tế hỗn hợp mà họ xây dựng và phát triển đã thu được những thành công đáng kể.

Những nhân tố cấu thành cơ bản của nền kinh tế Mỹ

Nhân tố cấu thành đầu tiên của một hệ thống kinh tế quốc gia là nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia đó. Nước Mỹ rất giàu khoáng sản, đất đai canh tác màu mỡ và được phú cho một khí hậu ôn hòa. Nó còn có đường bờ biển trải dài cả hai bên bờ Đại Tây Dương và Thái Bình Dương cũng như trên vịnh Mêhicô. Những con sông bắt nguồn từ sâu trong lục địa và hệ thống Hồ Lớn - gồm năm hồ lớn nội địa dọc theo biên giới của Mỹ với Canada - cung cấp thêm mạng lưới giao thông đường thủy. Những tuyến đường thủy mở rộng này đã giúp nước Mỹ tạo ra tăng trưởng kinh tế trong nhiều năm và nối liền

50 bang riêng rẽ thành một khối kinh tế thống nhất.

Nhân tố cấu thành thứ hai là lao động, yếu tố chuyển hóa các tài nguyên thiên nhiên thành hàng hoá. Số lượng nhân công sẵn có, và điều quan trọng hơn là năng suất lao động của họ, đã góp phần quyết định tình trạng lành mạnh của nền kinh tế. Xuyên suốt lịch sử của mình, nước Mỹ đã có sự tăng trưởng liên tục về lực lượng lao động, và chính điều đó lại góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế gần như liên tục. Cho đến ngay sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, hầu hết số lao động là người nhập cư từ châu Âu, con cái họ, hoặc người Mỹ gốc Phi, những người mà tổ tiên họ bị mang đến Mỹ làm nô lệ. Vào những năm đầu thế kỷ XX, có một số lượng lớn người châu Á nhập cư vào Mỹ, và rất nhiều người nhập cư Mỹ Latinh đến vào những năm sau đó.

Mặc dù nước Mỹ đã trải qua một vài thời kỳ thất nghiệp cao và những thời kỳ khác thiếu cung về lao động, nhưng khi có rất nhiều việc làm thì người nhập cư lại có xu hướng đến đây. Họ thường sẵn sàng làm việc với mức lương thấp hơn đôi chút so với lương lao động có văn hoá; và họ nhìn chung đều phát đạt, kiếm được nhiều tiền hơn rất nhiều so với ở quê hương. Nước Mỹ cũng thịnh vượng làm cho nền kinh tế phát triển nhanh, đủ sức thu hút nhiều người mới đến hơn nữa.

Đối với sự thành công về kinh tế của một đất nước, chất lượng lao động sẵn có - mọi người sẵn sàng làm việc chăm chỉ như thế nào và tay nghề của họ ra sao - ít nhất cũng quan trọng như số lượng lao động. Trong buổi ban đầu của nước Mỹ, cuộc sống tại vùng đất hoang vu rộng lớn này đòi hỏi lao động nặng nhọc, và những gì được xem là nguyên tắc làm việc của người Tin lành đã củng cố thêm nét đặc biệt này. Sự chú trọng đặc biệt tới giáo dục, bao gồm cả đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, cũng góp phần đưa đến thành công kinh tế cho nước Mỹ, cũng giống như ý chí sẵn sàng thử nghiệm và thay đổi.

Tính lưu động của lao động cũng quan trọng như thế đối với khả năng của nền kinh tế Mỹ để thích nghi với những điều kiện thay đổi. Khi người nhập cư tràn ngập thị trường lao động ở bờ biển phía Đông, nhiều người lao động đã di chuyển vào sâu trong nội địa, và thường là đến các vùng đất trang trại đang chờ được canh tác. Tương tự như vậy, những cơ hội về kinh tế trong các thành phố công nghiệp ở miền Bắc đã thu hút người Mỹ da đen đến từ các trang trại miền Nam vào nửa đầu thế kỷ XX.

Chất lượng của lực lượng lao động vẫn tiếp tục là một vấn đề quan trọng. Ngày nay, người Mỹ coi “vốn nhân lực” là chìa khóa dẫn đến thành công trong nhiều ngành công nghiệp công nghệ cao, hiện đại. Do đó, các nhà lãnh đạo chính phủ và các quan chức quản lý kinh doanh ngày càng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của giáo dục và đào tạo để phát triển lực lượng lao động có đầu óc nhanh nhạy và kỹ năng thích hợp cần thiết cho các ngành công nghiệp mới như tin học và viễn thông.

Tuy nhiên, các nguồn tài nguyên thiên nhiên và lao động mới chỉ là một phần của hệ thống kinh tế. Các nguồn lực đó cần phải được tổ chức và quản lý để đạt được hiệu quả tối đa. Trong nền kinh tế Mỹ, các nhà quản lý, người đáp lại các tín hiệu của thị trường, đảm nhận chức năng đó. Cấu trúc quản lý truyền thống ở Mỹ dựa trên một chuỗi mệnh lệnh từ trên xuống; quyền lực bắt đầu từ ban lãnh đạo tối cao, những người bảo đảm cho hoạt động kinh doanh được thông suốt và hiệu quả, xuống tới các cấp quản lý thấp hơn khác nhau chịu trách nhiệm điều phối các bộ phận của doanh nghiệp, cho đến người quản đốc tại phân xưởng. Rất nhiều nhiệm vụ lại được phân công cho các bộ phận khác nhau và người lao động. Ở nước Mỹ vào đầu thế kỷ XX, tính chuyên môn hóa này, hay sự phân công lao động, được coi

là phản ánh cách “quản lý khoa học” dựa trên phân tích hệ thống.

Rất nhiều doanh nghiệp vẫn tiếp tục vận hành với cấu trúc truyền thống, nhưng cũng có nhiều doanh nghiệp khác đã thay đổi quan điểm quản lý. Đối mặt với tình trạng cạnh tranh gia tăng trên toàn cầu, các doanh nghiệp Mỹ đang tìm kiếm những cấu trúc tổ chức linh hoạt hơn, đặc biệt trong các ngành công nghiệp công nghệ cao đòi hỏi tuyển dụng những lao động tinh xảo và phải phát triển, cải tiến sản phẩm và thậm chí đáp ứng thị hiếu khách hàng một cách nhanh chóng. Việc phân cấp và phân công lao động quá mức ngày càng bị coi là ngăn cản sự sáng tạo. Do vậy, nhiều công ty đã “san phẳng” cấu trúc tổ chức của họ, giảm số lượng các nhà quản lý và trao quyền nhiều hơn cho các nhóm công nhân thuộc nhiều lĩnh vực.

Tất nhiên, trước khi các nhà quản lý và các nhóm công nhân có thể tạo ra một sản phẩm nào đó, họ phải được tổ chức theo các kế hoạch kinh doanh. Ở Mỹ, tập đoàn kinh doanh đã chứng tỏ là một công cụ hữu hiệu trong việc tập trung vốn cần thiết để tổ chức một hoạt động kinh doanh mới hoặc mở rộng hoạt động kinh doanh hiện tại. Tập đoàn là một tổ chức liên kết tự nguyện của các chủ sở hữu, được gọi là người nắm giữ cổ phần, những người thành lập ra một doanh nghiệp kinh doanh được quản lý bằng một tập hợp các nguyên tắc và điều lệ thống nhất.

Các tập đoàn phải có nguồn tài chính để trang bị những gì cần thiết cho sản xuất hàng hóa và dịch vụ. Họ huy động vốn cần thiết bằng cách bán chứng khoán (các cổ phần sở hữu trong tài sản của họ) hoặc trái phiếu (giấy vay tiền dài hạn) cho các công ty bảo hiểm, các ngân hàng, các quỹ trợ cấp, các cá nhân và các nhà đầu tư khác. Một số tổ chức, đặc biệt là ngân hàng, cũng cho các tập đoàn hoặc doanh nghiệp khác vay tiền trực tiếp. Chính phủ liên bang và chính quyền bang đã xây dựng các điều luật và quy định chi tiết nhằm bảo đảm sự an toàn và tính lành mạnh cho hệ thống tài chính này và khuyến khích luồng thông tin tự do để các nhà đầu tư có thể ra các quyết định đầu tư với đầy đủ thông tin.

Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) đo lường toàn bộ sản lượng hàng hóa và dịch vụ trong một năm cụ thể. Tổng sản lượng này của Mỹ tăng liên tục, từ hơn 3,4 nghìn tỷ USD năm 1983 lên khoảng 8,5 nghìn tỷ USD năm 1998. Tuy những số liệu này giúp đánh giá tình trạng lành mạnh của nền kinh tế, nhưng chúng không đo được hết mọi phương diện của phúc lợi quốc gia. GDP cho biết giá trị thị trường của hàng hóa và dịch vụ mà một nền kinh tế tạo ra, nhưng nó không đo được chất lượng cuộc sống của một quốc gia. Và một vài biến số quan trọng - ví dụ như sự bình an và hạnh phúc cá nhân, hoặc môi trường trong sạch hay sức khỏe tốt - hoàn toàn nằm ngoài phạm vi của nó.

Một nền kinh tế hỗn hợp: Vai trò của thị trường

Nước Mỹ được coi là có một nền kinh tế hỗn hợp, bởi vì cả doanh nghiệp sở hữu tư nhân và chính phủ đều đóng những vai trò quan trọng. Quả thực, một số trong những cuộc tranh luận kéo dài nhất của lịch sử kinh tế Mỹ tập trung vào vai trò tương đối của các khu vực nhà nước và tư nhân.

Hệ thống doanh nghiệp tự do của Mỹ nhấn mạnh đến sở hữu tư nhân. Các doanh nghiệp tư nhân tạo ra phần lớn hàng hóa và dịch vụ, và gần hai phần ba tổng sản lượng kinh tế của quốc gia là dành cho tiêu dùng cá nhân (một phần ba còn lại được mua bởi chính phủ và doanh nghiệp). Trên thực tế, vai trò của người tiêu dùng lớn đến mức quốc gia này thỉnh thoảng được mô tả là có một “nền kinh tế tiêu dùng”.

Sự nhấn mạnh này đối với sở hữu tư nhân xuất phát một phần từ niềm tin của người Mỹ về tự do cá nhân. Ngay từ thời lập quốc, người Mỹ đã lo sợ quyền lực quá mức của chính phủ, và họ luôn tìm cách hạn chế uy quyền của chính phủ đối với cá nhân - bao gồm cả vai trò của chính phủ trong lĩnh vực kinh tế. Hơn nữa, người Mỹ nhìn chung đều tin rằng một nền kinh tế được đặc trưng bởi sở hữu tư nhân đường như hoạt động hiệu quả hơn so với nền kinh tế đặc trưng bởi sở hữu nhà nước.

Tại sao vậy? Người Mỹ tin rằng khi các nguồn lực kinh tế được giải phóng, cung và cầu sẽ xác định giá cả của hàng hóa và dịch vụ. Đến lượt nó, giá cả sẽ mách bảo các doanh nghiệp nên sản xuất cái gì; nếu mọi người muốn một loại hàng hóa đặc biệt nào đó nhiều hơn lượng cung của nền kinh tế thì giá hàng hóa đó sẽ tăng lên. Điều này thu hút sự chú ý của các công ty khác hoặc các công ty mới, những công ty này cảm thấy có cơ hội kiếm được nhiều lợi nhuận và bắt đầu sản xuất hàng hóa này nhiều hơn. Ngược lại, nếu mọi người có cầu ít hơn về một loại hàng hóa nào đó thì giá của nó sẽ giảm đi và các nhà sản xuất có ít khả năng cạnh tranh sẽ ngừng kinh doanh hoặc tiến hành sản xuất loại hàng hóa khác. Một hệ thống kinh tế như vậy được gọi là nền kinh tế thị trường. Trái lại, nền kinh tế xã hội chủ nghĩa được đặc trưng bởi sở hữu nhà nước và kế hoạch hóa tập trung nhiều hơn. Hầu hết người Mỹ cho rằng nền kinh tế xã hội chủ nghĩa vốn dĩ kém hiệu quả bởi vì chính phủ, vốn dựa vào thu nhập từ thuế, nắm bắt các tín hiệu giá cả hoặc cảm nhận những nguyên tắc do các lực lượng thị trường áp đặt kém xa so với các doanh nghiệp tư nhân.

Tuy vậy, doanh nghiệp tự do cũng có những hạn chế. Người Mỹ luôn tin rằng một số dịch vụ do nhà nước đảm nhận sẽ tốt hơn các doanh nghiệp tư nhân. Chẳng hạn, Chính phủ Mỹ chịu trách nhiệm chủ yếu đối với các hoạt động về tư pháp, giáo dục (mặc dù có rất nhiều trường học và trung tâm đào tạo tư nhân), hệ thống đường giao thông, báo cáo thống kê xã hội và an ninh quốc phòng. Hơn nữa, chính phủ cũng thường được yêu cầu can thiệp vào nền kinh tế để điều chỉnh những tình huống mà ở đó hệ thống giá cả không hoạt động. Ví dụ, chính phủ điều tiết các nhà “độc quyền tự nhiên”, và sử dụng luật chống độc quyền để kiểm soát hoặc ngăn chặn các tổ hợp kinh doanh trở nên quá mạnh đến mức chúng có thể chế ngự các lực lượng thị trường. Chính phủ cũng giải quyết những vấn đề nằm ngoài phạm vi của các lực lượng thị trường. Nó cung cấp phúc lợi và trợ cấp thất nghiệp cho những người không có khả năng tự trang trải, do họ gặp rủi ro trong cuộc sống cá nhân hoặc bị mất việc làm bởi biến động kinh tế đột ngột; nó thanh toán hầu hết chi phí chăm sóc y tế cho người già và những người sống trong cảnh nghèo nàn; chính phủ điều tiết ngành công nghiệp tư nhân nhằm hạn chế sự ô nhiễm không khí và nước; nó cung cấp các khoản vay với lãi suất thấp cho những người bị thiệt hại do thiên tai; và nó đóng vai trò đầu tàu trong việc khám phá vũ trụ, một ngành có chi phí quá cao đối với bất kỳ doanh nghiệp tư nhân nào.

Trong nền kinh tế hỗn hợp này, các cá nhân có thể giúp định hướng cho nền kinh tế không chỉ thông qua các lựa chọn khi họ là người tiêu dùng mà còn thông qua các lá phiếu họ bầu chọn các quan chức, những người thảo ra chính sách kinh tế. Trong những năm gần đây, người tiêu dùng tỏ ra lo lắng về tình trạng an toàn của sản phẩm, về thảm họa môi trường do một số ngành công nghiệp nhất định gây ra, và những nguy cơ tiềm ẩn về sức khỏe mà người dân có thể phải gánh chịu; chính phủ đã đáp ứng lại những mối quan ngại này bằng việc lập ra các cơ quan bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và nâng cao phúc lợi công cộng nói chung.

Nền kinh tế Mỹ cũng đã biến đổi theo những cách thức khác nhau. Dân số và lực lượng lao động dịch

chuyển mạnh từ các trang trại ra thành phố, từ các cánh đồng vào nhà máy, và trên hết là vào các ngành công nghiệp dịch vụ. Trong nền kinh tế ngày nay, số lượng các nhà cung cấp dịch vụ công cộng và cá nhân đông hơn rất nhiều so với số người sản xuất hàng hóa công nghiệp và nông nghiệp. Do nền kinh tế ngày càng phát triển phức tạp hơn, các số liệu thống kê cũng cho thấy một xu thế mang tính dài hạn rõ nét trong thế kỷ qua là chuyển từ tự hoạt động kinh doanh sang làm việc cho những người khác.

Vai trò của chính phủ trong nền kinh tế

Trong khi người tiêu dùng và người sản xuất đưa ra phần lớn các quyết định hình thành nên nền kinh tế thì các hoạt động của chính phủ có tác động mạnh đến nền kinh tế Mỹ ít nhất trên bốn lĩnh vực.

Ổn định và tăng trưởng. Có lẽ điều quan trọng nhất là chính phủ liên bang định hướng nhịp điệu chung của hoạt động kinh tế, cố gắng duy trì tăng trưởng liên tục, giữ mức việc làm cao và ổn định giá cả. Bằng việc điều chỉnh chi tiêu và thuế suất (chính sách tài khóa) hoặc điều khiển mức cung tiền và kiểm soát việc sử dụng tín dụng (chính sách tiền tệ), chính phủ có thể làm giảm hoặc thúc đẩy tỷ lệ tăng trưởng của nền kinh tế - trong quá trình đó tác động đến mức giá cả và việc làm.

Trong nhiều năm sau cuộc Đại khủng hoảng kinh tế của thập kỷ 1930, các đợt suy thoái - những giai đoạn tăng trưởng kinh tế chậm và thất nghiệp cao - được xem là mối đe dọa lớn nhất về kinh tế. Khi hiểm họa suy thoái xuất hiện đến mức nghiêm trọng nhất, chính phủ phải tìm cách thúc đẩy nền kinh tế bằng giải pháp tăng mạnh chi tiêu của chính mình hoặc cắt giảm thuế để người tiêu dùng có thể chi tiêu nhiều hơn, và bằng việc tăng mạnh mức cung tiền, điều này cũng khuyến khích tăng chi tiêu. Trong những năm 1970, các đợt tăng giá hàng hóa, đặc biệt là giá năng lượng, đã gây ra nỗi sợ hãi về lạm phát - sự tăng giá cả chung. Kết quả là các nhà lãnh đạo chính phủ đã tập trung vào việc kiểm soát lạm phát hơn là chống lại suy thoái bằng cách hạn chế tiêu dùng, từ chối cắt giảm thuế và kiềm chế gia tăng mức cung tiền.

Ý tưởng về những công cụ tốt nhất để ổn định nền kinh tế đã thay đổi cơ bản trong giai đoạn từ thập kỷ 1960 tới thập kỷ 1990. Trong thập kỷ 1960, chính phủ rất tin vào chính sách tài khóa - công cụ vận động thu nhập của chính phủ để tác động đến nền kinh tế. Do tiêu dùng và thuế được tổng thống và quốc hội kiểm soát, nên các quan chức được lựa chọn này đã đóng một vai trò chủ đạo trong việc định hướng nền kinh tế. Một giai đoạn lạm phát cao, thất nghiệp cao, và thâm hụt ngân sách lớn đã làm giảm lòng tin vào chính sách tài khóa như một công cụ điều chỉnh nhịp độ chung của hoạt động kinh tế. Thay vào đó, chính sách tiền tệ - kiểm soát mức cung tiền của quốc gia bằng những công cụ như tỷ lệ lãi suất - lại có vai trò nổi bật. Chính sách tiền tệ được điều khiển bởi Ngân hàng trung ương quốc gia, còn được gọi là Cục dự trữ liên bang, với quyền độc lập đáng kể đối với tổng thống và quốc hội.

Điều tiết và kiểm soát. Chính phủ liên bang Mỹ điều tiết các doanh nghiệp tư nhân bằng rất nhiều cách. Hoạt động điều tiết được phân ra thành hai phạm trù chính. Điều tiết kinh tế tìm cách kiểm soát giá cả trực tiếp hoặc gián tiếp. Theo truyền thống, chính phủ tìm cách ngăn cản các nhà độc quyền như ngành dịch vụ điện để tránh tăng giá vượt quá mức bảo đảm cho họ thu được lợi nhuận hợp lý. Thỉnh thoảng, chính phủ cũng mở rộng việc kiểm soát kinh tế sang một số ngành công nghiệp khác nữa. Trong những năm sau cuộc Đại khủng hoảng kinh tế, chính phủ đã trang bị một hệ thống phức tạp để bình ổn giá cả cho hàng hóa nông nghiệp, bởi nó có xu hướng dao động bất thường khi cung cầu thay đổi nhanh

chóng. Một loạt các ngành công nghiệp khác - như ngành vận tải và sau đó là ngành hàng không - đã tìm cách tự điều tiết thành công nhằm hạn chế những gì họ cho là sự giảm giá có hại.

Một dạng điều tiết kinh tế khác là luật chống độc quyền - tìm cách tăng cường sức mạnh cho các lực lượng thị trường đến mức không cần đến giải pháp điều tiết trực tiếp. Chính phủ, và đôi khi cả các tổ chức tư nhân, đã sử dụng luật chống độc quyền để ngăn cấm các hoạt động hoặc những sự hợp nhất gây hạn chế cạnh tranh một cách quá mức.

Chính phủ cũng tiến hành kiểm soát các công ty tư nhân để đạt được các mục tiêu xã hội như bảo vệ sức khỏe và an toàn cho cộng đồng, hoặc giữ gìn môi trường trong sạch. Ví dụ, Cơ quan quản lý lương thực và dược phẩm Hoa Kỳ cấm lưu hành các loại thuốc độc hại; Cục sức khỏe và an toàn nghề nghiệp bảo vệ công nhân tránh những mối nguy hiểm mà họ có thể gặp phải trong khi làm việc; và Cơ quan bảo vệ môi trường tìm cách kiểm soát ô nhiễm nước và không khí.

Thái độ của người Mỹ đối với hoạt động điều tiết đã thay đổi cơ bản trong ba thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX. Bắt đầu từ những năm 1970, các nhà hoạch định chính sách ngày càng trở nên lo ngại rằng sự điều tiết kinh tế đã bảo hộ những công ty làm ăn kém hiệu quả gây tổn thất cho người tiêu dùng trong các ngành công nghiệp như ngành hàng không và vận tải. Cùng lúc đó, những thay đổi công nghệ đã tạo ra các đối thủ cạnh tranh mới trong một số ngành công nghiệp, chẳng hạn như ngành viễn thông, một ngành đã có thời được coi là độc quyền tự nhiên. Cả hai xu hướng đó đã dẫn đến một loạt các đạo luật làm giảm nhẹ sự điều tiết.

Trong khi các nhà lãnh đạo của cả hai đảng chính trị nhìn chung đều ủng hộ phi điều tiết kinh tế, thì trong suốt các thập kỷ 1970, 1980 và 1990 đã có ít hơn các thỏa thuận liên quan đến điều tiết được soạn thảo nhằm đạt tới các mục tiêu xã hội. Hoạt động điều tiết xã hội đã ngày càng trở nên quan trọng trong những năm sau cuộc Đại khủng hoảng và Chiến tranh thế giới thứ hai, và lại có vai trò quan trọng trong các thập kỷ 1960 và 1970. Nhưng trong thời kỳ Tổng thống Ronald Reagan ở thập kỷ 1980, chính phủ nói lỏng các đạo luật bảo vệ người lao động, người tiêu dùng và môi trường, với lập luận rằng việc điều tiết đã can thiệp vào doanh nghiệp tự do, làm tăng chi phí hoạt động kinh doanh và do đó góp phần gây ra lạm phát. Nhiều người Mỹ vẫn tiếp tục tỏ ra lo lắng về những sự kiện hoặc xu hướng cụ thể, thúc đẩy chính phủ phải đưa ra các luật điều tiết mới trong một số lĩnh vực, bao gồm cả hoạt động bảo vệ môi trường.

Trong lúc đó, một số công dân đã quay ra khỏi kiện khi họ cảm thấy các quan chức được họ bầu ra không giải quyết một số vấn đề nào đó một cách nhanh chóng hoặc dứt khoát. Ví dụ, trong những năm 1990, các cá nhân và cuối cùng là ngay cả chính phủ đã kiện các công ty thuốc lá về những mối nguy hại cho sức khỏe do việc hút thuốc lá gây ra. Một khoản bồi thường tài chính lớn đã được chuyển cho các bang trong dài hạn để trang trải chi phí y tế dùng vào điều trị các bệnh liên quan tới hút thuốc.

Các dịch vụ trực tiếp. Mỗi cấp chính quyền đều cung cấp rất nhiều dịch vụ trực tiếp. Ví dụ, chính quyền liên bang chịu trách nhiệm về quốc phòng, hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu để phát triển các sản phẩm mới, tiến hành hoạt động thám hiểm không gian vũ trụ, và thực hiện nhiều chương trình được đưa ra nhằm giúp công nhân phát triển trình độ tay nghề và tìm việc làm. Sự chi tiêu của chính phủ có tác động đáng kể đến các nền kinh tế khu vực và địa phương - và ngay cả nhịp độ chung của hoạt động

kinh tế.

Trong khi đó, chính quyền bang chịu trách nhiệm xây dựng và duy tu phần lớn các đường cao tốc. Chính quyền bang, các tỉnh và thành phố có vai trò lãnh đạo về tài chính và hoạt động của các trường học công lập. Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chính về an ninh và cứu hoả. Việc chi tiêu của chính quyền trong mỗi lĩnh vực đó cũng có thể tác động đến các nền kinh tế của khu vực và địa phương, mặc dù các quyết định của liên bang nhìn chung gây ảnh hưởng đến kinh tế lớn nhất.

Nhìn chung, liên bang, bang, và các địa phương đã chi tiêu khoảng 18% tổng sản phẩm quốc nội trong năm 1997.

Hỗ trợ trực tiếp. Chính phủ cũng cung cấp nhiều loại hình trợ giúp cho các doanh nghiệp và cá nhân. Chính phủ đưa ra các khoản vay với lãi suất thấp và trợ giúp kỹ thuật cho những doanh nghiệp nhỏ, và cho sinh viên vay tiền để học đại học và cao đẳng. Các doanh nghiệp được chính phủ bảo trợ mua lại nhà cầm cố từ những người cho thế chấp và chuyển chúng thành chứng khoán để có thể mua và bán bởi các nhà đầu tư, nhờ vậy khuyến khích hoạt động cho vay thế chấp nhà. Chính phủ cũng tích cực thúc đẩy xuất khẩu và tìm cách ngăn cản các nước khác duy trì hàng rào thuế quan để hạn chế nhập khẩu.

Chính phủ trợ giúp các cá nhân không đủ khả năng tự chăm lo cho chính mình. An sinh xã hội, chương trình được cấp tài chính từ khoản đóng thuế của chủ doanh nghiệp và người lao động, đóng góp phần lớn nhất trong thu nhập hưu trí của người Mỹ. Chương trình Bảo hiểm y tế thanh toán nhiều khoản chi phí thuốc men cho người già. Chương trình Hỗ trợ y tế cung cấp tài chính để chăm sóc y tế cho các gia đình có thu nhập thấp. Trong nhiều bang, chính quyền bang duy trì các tổ chức chăm sóc người thiếu năng trí tuệ hoặc khuyết tật nặng. Chính phủ liên bang đưa ra chương trình Tem phiếu thực phẩm để trợ giúp lương thực cho các gia đình nghèo, và chính phủ liên bang cùng với chính quyền các bang cung cấp các khoản trợ cấp phúc lợi chung để hỗ trợ những gia đình thu nhập thấp có trẻ em.

Rất nhiều chương trình như vậy, bao gồm cả An sinh xã hội, có nguồn gốc từ các chương trình “Chính sách mới” của Franklin D. Roosevelt, Tổng thống Mỹ từ năm 1933 đến năm 1945. Điểm mấu chốt của các cải cách của Roosevelt là niềm tin cho rằng nghèo đói thường là hậu quả của những nguyên nhân kinh tế và xã hội chứ không phải do thiếu hụt nhân cách cá nhân. Quan điểm này đã bác bỏ quan niệm chung có nguồn gốc từ chủ nghĩa Thanh giáo Mới ở nước Anh cho rằng thành công là dấu hiệu thiện ý của Chúa trời còn thất bại là dấu hiệu bất bình của Chúa trời. Đây là sự chuyển hóa quan trọng trong tư duy về kinh tế và xã hội của người Mỹ. Tuy vậy, thậm chí ngày nay, chúng ta vẫn còn nghe thấy tiếng vọng của những quan điểm cũ trong các cuộc tranh luận xung quanh các vấn đề nhất định, đặc biệt là phúc lợi.

Rất nhiều chương trình hỗ trợ khác dành cho các cá nhân và gia đình, gồm cả Bảo hiểm y tế và Hỗ trợ y tế, đã được bắt đầu từ những năm 1960, trong “Cuộc chiến chống nghèo đói” của Tổng thống Lyndon Johnson (1963-1969). Mặc dù một số trong các chương trình đó gặp khó khăn về tài chính vào những năm 1990 và nhiều cải cách khác được đề xuất, nhưng các chương trình này vẫn được cả hai đảng chính trị chủ chốt của Mỹ ủng hộ mạnh mẽ. Tuy nhiên, những người chỉ trích lập luận rằng cung cấp phúc lợi cho những người thất nghiệp nhưng còn khoẻ mạnh thực tế chỉ tạo ra tính phụ thuộc chứ không giải quyết được vấn đề. Luật cải cách phúc lợi được ban hành năm 1996 dưới thời Tổng thống

Bill Clinton (1993-2001) đòi hỏi mọi người phải làm việc như là một điều kiện để được nhận phúc lợi và đưa ra các giới hạn về khoảng thời gian mà các cá nhân có thể nhận được tiền.

Sự nghèo đói và bất bình đẳng

Người Mỹ tự hào về hệ thống kinh tế của họ, tin tưởng rằng nó đem lại các cơ hội cho tất cả mọi người để có được cuộc sống tốt đẹp. Tuy vậy, niềm tin của họ bị bao phủ bởi thực tế là sự nghèo đói vẫn tồn tại dai dẳng trên nhiều vùng của đất nước. Những nỗ lực chống nghèo đói của chính phủ đã tạo ra một số tiến bộ nhưng vẫn không thể trừ tiệt được tận gốc. Tương tự như vậy, các thời kỳ tăng trưởng kinh tế mạnh với nhiều việc làm và lương cao đã làm giảm bớt tình trạng nghèo đói nhưng không thể xóa bỏ được hoàn toàn.

Chính phủ đã xác định một mức thu nhập tối thiểu cần thiết để duy trì cuộc sống cơ bản của một gia đình có bốn người. Mức thu nhập này có thể dao động phụ thuộc vào giá sinh hoạt và nơi cư trú của gia đình đó. Trong năm 1998, một gia đình bốn người với thu nhập hàng năm dưới 16.530 USD được xem là đang sống trong nghèo đói.

Tỷ lệ người sống dưới mức nghèo giảm từ 22,4% năm 1959 xuống còn 11,4% năm 1978. Nhưng từ đó đến nay nó dao động trong phạm vi tương đối hẹp. Năm 1998, nó ở mức 12,7%.

Hơn nữa, các số liệu tổng quan còn che giấu tình trạng nghèo đói nghiêm trọng hơn rất nhiều. Năm 1998, hơn một phần tư số người Mỹ gốc Phi (26,1%) sống trong nghèo đói; mặc dù cao một cách đáng lo ngại, nhưng số liệu này đã cho thấy một bước cải thiện từ năm 1979, khi có tới 31% người da đen chính thức được coi là nghèo, và đây là tỷ lệ nghèo đói thấp nhất của nhóm người này kể từ năm 1959. Các gia đình do các bà mẹ độc thân làm chủ hộ đặc biệt dễ lâm vào cảnh nghèo túng. Một phần do hiện tượng này mà năm 1997, gần một phần năm trẻ em (18,9%) thuộc diện nghèo. Tỷ lệ nghèo của trẻ em Mỹ gốc Phi là 36,7%, của trẻ em gốc Tây Ban Nha là 34,4%.

Một số nhà phân tích cho rằng các số liệu về tình trạng nghèo đói được công bố đã thổi phồng quy mô thật sự của tình trạng này, bởi vì chúng mới chỉ tính thu nhập bằng tiền mặt và bỏ qua các chương trình trợ giúp của chính phủ như tem phiếu thực phẩm, chăm sóc sức khỏe, và nhà ở chung cư. Tuy vậy, một số khác lại chỉ ra rằng các chương trình đó hầu như không đáp ứng được tất cả các nhu cầu thực phẩm và chăm sóc sức khỏe cho mỗi gia đình và vẫn còn tình trạng thiếu nhà ở chung cư. Một số người lập luận rằng ngay cả các gia đình có mức thu nhập trên mức nghèo thỉnh thoảng vẫn bị đói ăn, dùng tiền mua thức ăn để thanh toán các khoản như tiền thuê nhà, tiền thuốc men và tiền quần áo. Một số nhà phân tích khác còn khẳng định rằng những người sống ở mức nghèo khổ thỉnh thoảng có được thu nhập bằng tiền mặt từ các công việc không ổn định và nằm trong khu vực “ngầm” của nền kinh tế, khoản thu nhập không bao giờ được đưa vào số liệu thống kê chính thức.

Dù trong trường hợp nào, một điều rất rõ ràng là hệ thống kinh tế của Mỹ không phân phối công bằng của cải làm ra. Theo Viện chính sách kinh tế, một tổ chức nghiên cứu có trụ sở tại Washington, năm 1997, một phần năm số gia đình Mỹ giàu nhất chiếm tới 47,2% thu nhập quốc dân. Ngược lại, một phần năm số gia đình nghèo nhất chỉ chiếm 4,2% thu nhập quốc dân, và 40% dân số nghèo nhất chỉ

chiếm 14% thu nhập quốc dân.

Mặc dù nền kinh tế Mỹ nhìn chung là thịnh vượng, nhưng những lo lắng về tình trạng bất bình đẳng vẫn tiếp tục kéo dài suốt trong những năm 1980 và 1990. Cạnh tranh toàn cầu tăng lên đe dọa các công nhân trong nhiều ngành sản xuất công nghiệp truyền thống, và đồng lương của họ bị o ép. Cùng lúc đó, chính phủ liên bang lại nới lỏng các chính sách thuế, những chính sách tìm cách hỗ trợ các gia đình có thu nhập thấp bằng chi phí của các gia đình giàu, và nó cũng cắt giảm chi tiêu cho nhiều chương trình xã hội trong nước trợ giúp người có hoàn cảnh khó khăn. Trong khi đó, các gia đình giàu có lại gặt hái hầu hết những lợi ích thu được từ thị trường chứng khoán đang tăng mạnh.

Vào cuối những năm 1990, có một số dấu hiệu cho thấy tình trạng này đang được đảo ngược, khi thu nhập từ lương tăng mạnh - đặc biệt trong số công nhân nghèo. Nhưng đến cuối thập kỷ này, vẫn còn quá sớm để khẳng định xu hướng này có còn tiếp tục hay không.

Sự phát triển của chính quyền

Chính quyền Mỹ thực sự phát triển bắt đầu với sự điều hành của Tổng thống Franklin Roosevelt. Trong nỗ lực nhằm chấm dứt tình trạng thất nghiệp và nghèo khổ của cuộc Đại khủng hoảng, Chính sách mới của Roosevelt đã tạo ra nhiều chương trình mới của liên bang và mở rộng các chương trình hiện có. Sự nổi lên của nước Mỹ như là một cường quốc quân sự lớn của thế giới sau Chiến tranh thế giới thứ hai cũng tạo đà cho chính quyền phát triển. Sự phát triển của các vùng đô thị và ngoại ô trong giai đoạn sau chiến tranh khiến cho các dịch vụ công cộng mở rộng trở nên khả thi hơn. Những kỳ vọng vào giáo dục lớn hơn làm cho chính phủ đặc biệt chú trọng đầu tư vào trường học. Nỗ lực quốc gia to lớn nhằm thúc đẩy tiến bộ khoa học và công nghệ đã tạo ra các công ty mới và những khoản đầu tư công cộng đáng kể trong các lĩnh vực từ nghiên cứu vũ trụ cho đến chăm sóc sức khỏe vào những năm 1960. Và sự phụ thuộc đang tăng lên của nhiều người Mỹ vào các chương trình y tế và hưu trí, một điều chưa từng có ở đầu thế kỷ XX, đã làm chi tiêu liên bang tiếp tục tăng mạnh.

Trong khi nhiều người Mỹ nghĩ rằng chính phủ liên bang ở Washington đã phình ra quá mức, thì những số liệu về tuyển dụng nhân sự lại cho thấy tình trạng đó chưa xảy ra. Vẫn có sự tăng lên đáng kể trong việc tuyển dụng lao động của chính phủ, nhưng hầu hết chỉ ở các cấp bang và địa phương. Từ năm 1960 đến năm 1990, số nhân viên chính quyền ở các bang và địa phương tăng từ 6,4 triệu lên đến 15,2 triệu người, trong khi đó số công chức dân sự của liên bang chỉ tăng rất ít, từ 2,4 triệu lên 3 triệu người. Sự cắt giảm biên chế ở cấp liên bang làm cho lực lượng công chức liên bang chỉ còn 2,7 triệu người năm 1998, nhưng việc tuyển dụng nhân viên của chính quyền các bang và địa phương lại nhiều hơn lượng cắt giảm, đạt khoảng 16 triệu người năm 1998. (Số người Mỹ phục vụ trong quân đội giảm từ khoảng 3,6 triệu năm 1968, thời điểm khi nước Mỹ tham gia vào cuộc chiến tranh Việt Nam, xuống còn 1,4 triệu năm 1998).

Chi phí lấy từ thuế tăng lên để trang trải cho các dịch vụ của bộ máy chính phủ phình ra, cũng như sự không ưa thích của người Mỹ nói chung về một “chính phủ lớn” và các tổ chức công đoàn của người lao động thuộc khu vực nhà nước ngày càng mạnh lên đã làm cho nhiều nhà hoạch định chính sách

trong suốt những năm 1970, 1980 và 1990 đặt ra câu hỏi liệu chính phủ có phải là người cung cấp có hiệu quả nhất các dịch vụ cần thiết hay không. Một từ mới - “tư nhân hoá” - được đưa ra và nhanh chóng được chấp nhận rộng rãi ở khắp nơi trên thế giới để mô tả việc chuyển bớt một số chức năng nhất định của chính phủ cho khu vực tư nhân.

Trong nước Mỹ, tư nhân hóa xuất hiện chủ yếu ở các cấp thành phố và khu vực. Các thành phố lớn như New York, Los Angeles, Philadelphia, Dallas, và Phoenix bắt đầu thuê các công ty tư nhân hoặc tổ chức phi lợi nhuận để thực hiện nhiều hoạt động đa dạng khác nhau mà trước đây do chính quyền thành phố tự đảm nhiệm, từ sửa chữa đèn chiếu sáng đường cho đến xử lý chất thải rắn, từ xử lý số liệu cho đến quản lý trại giam. Trong khi đó, một số cơ quan của liên bang lại tìm cách vận hành giống như các doanh nghiệp tư nhân; ví dụ, công ty Dịch vụ bưu chính Hoa Kỳ phần lớn tự trang trải bằng nguồn thu nhập của chính mình hơn là dựa vào bao cấp của chính phủ.

Tuy nhiên, tư nhân hóa các dịch vụ công cộng là vấn đề vẫn còn đang tranh cãi. Trong khi những người ủng hộ cho rằng nó làm giảm chi phí và tăng năng suất lao động, thì những người khác lại lập luận ngược lại, cho rằng các nhà thầu tư nhân cần tạo ra lợi nhuận và quả quyết rằng họ không cần có năng suất cao hơn. Không có gì ngạc nhiên khi các tổ chức công đoàn trong khu vực công cộng phản đối quyết liệt hầu hết những đề xuất tư nhân hoá. Họ cho rằng các nhà thầu tư nhân trong một số trường hợp đưa ra giá mời thầu rất thấp để thắng thầu, nhưng thực tế sau đó lại nâng giá. Những người ủng hộ phản đối rằng tư nhân hóa có thể hoạt động hiệu quả nếu đưa vào cạnh tranh. Đôi khi, nỗi lo sợ về việc tư nhân hóa thậm chí có thể khuyến khích các công chức chính quyền địa phương làm việc hiệu quả hơn.

Như các cuộc tranh cãi xung quanh các vấn đề về điều tiết, chi tiêu của chính phủ và cải cách phúc lợi đã chỉ ra, vai trò thích hợp của chính phủ trong nền kinh tế quốc gia vẫn còn là một đề tài nóng bỏng trong hơn 200 năm qua kể từ khi nước Mỹ trở thành một quốc gia độc lập.

Chương 3: TÓM LƯỢC LỊCH SỬ NỀN KINH TẾ MỸ

Nền kinh tế Mỹ hiện đại có nguồn gốc từ cuộc tìm kiếm lợi ích kinh tế của những người định cư châu Âu vào thế kỷ XVI, XVII và XVIII. Sau đó, Tân thế giới đã phát triển từ một nền kinh tế thuộc địa có ít thành công thành một nền kinh tế trang trại nhỏ độc lập, và cuối cùng là một nền kinh tế công nghiệp liên hợp cao. Trong quá trình tiến hóa này, Hoa Kỳ đã xây dựng nhiều hơn bao giờ hết các thể chế phức tạp để phù hợp với sự phát triển của mình. Và trong khi sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế còn là chủ đề muôn thủa, thì quy mô của sự can thiệp đó nói chung cũng tăng lên.

Những người dân đầu tiên của Bắc Mỹ là người Mỹ bản địa - những người thổ dân được cho là đã đến đây định cư từ khoảng 20.000 năm trước qua dải đất nối với châu Á, ngày nay gọi là eo biển Bering. (Họ bị những nhà thám hiểm châu Âu gọi nhầm là “người ấn Độ” (Indians) vì nghĩ rằng đã đến được ấn Độ khi lần đầu tiên đặt chân lên châu Mỹ). Những người bản địa này được tổ chức theo các bộ tộc, và trong một số trường hợp theo liên minh các bộ tộc. Họ chỉ buôn bán trao đổi với nhau, nên trước khi người định cư châu Âu tới đây, họ có rất ít mối liên hệ với các dân tộc thuộc lục địa khác, ngay cả với người bản địa khác ở Nam Mỹ. Các hệ thống kinh tế họ từng xây dựng nên đã bị phá hủy bởi người châu Âu đến định cư trên đất đai của họ.

Người Viking là những người châu Âu đầu tiên “khám phá” ra châu Mỹ. Nhưng sự kiện này, xảy ra vào khoảng năm 1000, bị rơi vào quên lãng; vào thời gian đó, phần lớn xã hội châu Âu vẫn chủ yếu dựa vào nông nghiệp và sở hữu đất đai. Thương nghiệp vẫn chưa có tầm quan trọng để có thể tạo ra động

lực cho việc thám hiểm sâu hơn và định cư trên Bắc Mỹ.

Vào năm 1492, Christopher Columbus, một người Italia dẫn đầu đoàn thuyền của Tây Ban Nha đã lên đường để tìm một tuyến đường phía tây nam sang châu Á và đã khám phá ra một “Tân thế giới”. Trong 100 năm tiếp theo, các nhà thám hiểm người Anh, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Hà Lan và Pháp từ châu Âu đến Tân thế giới để tìm kiếm vàng, sự giàu có, danh vọng và vinh quang.

Nhưng vùng Bắc Mỹ hoang dã đã mang lại cho các nhà thám hiểm đầu tiên này rất ít vinh quang và vàng bạc, nên hầu hết họ không ở lại. Những người thực sự đến định cư ở Bắc Mỹ tới đây muộn hơn. Năm 1607, một nhóm người Anh đã xây dựng nơi định cư lâu dài đầu tiên ở vùng đất sau này trở thành Hợp chúng quốc Hoa Kỳ. Nơi định cư này, Jamestown, ngày nay thuộc bang Virginia.

Sự thuộc địa hóa

Những người định cư đầu tiên có nhiều lý do khác nhau để tìm kiếm một quê hương mới. Người hành hương định cư tại Massachusetts là những người Anh ngoan đạo, có kỷ cương muốn thoát khỏi sự ngược đãi tôn giáo. Các bang thuộc địa khác, chẳng hạn như Virginia, được thành lập chủ yếu dựa trên các hoạt động kinh doanh. Nhưng dù sao, lòng ngoan đạo và lợi ích thường đi đôi với nhau.

Thành công của nước Anh trong việc thuộc địa hóa vùng đất sau này trở thành nước Mỹ phần lớn là do nó sử dụng các công ty buôn bán có đặc quyền do hoàng gia quy định. Các công ty có đặc quyền là những nhóm cổ đông (thường là các thương nhân và các chủ đất giàu có) tìm kiếm các lợi ích kinh tế cá nhân và có thể họ cũng muốn thúc đẩy các mục tiêu quốc gia của nước Anh. Trong khi khu vực tư nhân cấp tài chính cho các công ty này, thì nhà vua ban cho mỗi dự án một đặc quyền hay sự thừa nhận các quyền lợi về kinh tế cũng như sự ủy quyền về chính trị và pháp lý. Tuy nhiên, các bang thuộc địa nhìn chung không tạo ra lợi nhuận nhanh chóng, và các nhà đầu tư người Anh thường chuyển giao các đặc quyền thuộc địa của họ cho những người định cư. Mặc dù không được nhận thức ngay lúc đó, nhưng ý nghĩa chính trị của việc làm này rất to lớn. Những người thuộc địa được tự ý xây dựng cuộc sống riêng, cộng đồng riêng và nền kinh tế riêng của mình - thực tế là bắt đầu xây dựng các cơ sở nền tảng của một quốc gia mới.

Sự thịnh vượng ban đầu ở thuộc địa là do săn bắt và buôn bán lông thú. Thêm nữa, đánh bắt cá là nguồn của cải chủ yếu ở Massachusetts. Nhưng trên khắp các bang thuộc địa, dân chúng cơ bản sống nhờ vào các trang trại nhỏ và tự cung tự cấp. Ở vài thành phố nhỏ và trong các đồn điền lớn thuộc Bắc Carolina, Nam Carolina và Virginia, một số nhu yếu phẩm và hầu như toàn bộ hàng hóa xa xỉ được nhập khẩu, đồng thời những nơi này xuất đi thuốc lá, gạo và thuốc nhuộm.

Các ngành công nghiệp hỗ trợ phát triển khi thuộc địa lớn mạnh dần. Hàng loạt nhà máy cưa và nhà máy xay bột xuất hiện. Những người định cư thành lập xưởng đóng tàu để xây dựng các đội tàu đánh cá và cả các tàu buôn. Họ cũng xây dựng các xưởng rèn sắt. Đến thế kỷ XVIII, các mô hình phát triển theo khu vực đã trở nên rõ ràng: các bang thuộc địa New England dựa vào ngành đóng tàu và đi biển để làm giàu; các đồn điền (nhiều nơi sử dụng lao động nô lệ) ở Maryland, Virginia và Carolina trồng thuốc lá, gạo, thuốc nhuộm; các bang thuộc địa miền trung như New York, Pennsylvania, New Jersey và Delaware xuất khẩu nông phẩm và lông thú. Trừ những người nô lệ, mức sống ở đây tương đối cao - thực tế là cao hơn cả ở chính nước Anh. Do các nhà đầu tư Anh rút đi nên địa bàn được mở rộng cho các nhà kinh doanh là người định cư ở thuộc địa.

Tới năm 1770, các thuộc địa Bắc Mỹ đã chín muồi cả về kinh tế lẫn chính trị để trở thành một phần của phong trào giành quyền tự trị đang nổi lên, phong trào chi phối nền chính trị nước Anh từ thời James I (1603-1625). Những cuộc tranh chấp với nước Anh về thuế khóa và các vấn đề khác gia tăng; người

Mỹ hy vọng có những thay đổi về mức thuế của nước Anh cũng như những điều chỉnh đáp ứng yêu cầu của họ về quyền tự trị lớn hơn. Hầu như không ai nghĩ rằng căng thẳng nổi lên với chính quyền Anh có thể dẫn đến bùng nổ chiến tranh chống lại Anh và giành độc lập cho các thuộc địa.

Cũng giống như sự rối loạn chính trị ở Anh vào thế kỷ XVII và XVIII, cuộc Cách mạng Mỹ (1775-1783) mang cả tính chính trị lẫn kinh tế; nó được cổ vũ bởi một tầng lớp trung lưu đang nổi lên, tập hợp dưới khẩu hiệu “các quyền tất yếu và bất khả xâm phạm về cuộc sống, tự do và sở hữu tài sản” - một cụm từ trích trong cuốn Tham luận thứ hai về chính quyền dân sự (Second Treatise on Civil Government) (1690) của triết gia người Anh John Locke. Chiến tranh được châm ngòi bởi một sự kiện vào tháng Tư 1775. Binh lính Anh, trong khi định tịch thu một kho vũ khí của quân đội thuộc địa ở Concord, bang Massachusetts, đã va chạm với lực lượng dân quân tự vệ thuộc địa. Một người - không biết chính xác là ai - bắn một phát súng, và cuộc chiến kéo dài tám năm bắt đầu. Trong khi việc ly khai chính trị khỏi nước Anh có thể không phải là mục tiêu chính ban đầu của người dân thuộc địa, thì nền độc lập và sự hình thành một quốc gia mới - Hợp chúng quốc Hoa Kỳ - lại là kết quả cuối cùng.

Nền kinh tế của quốc gia mới

Hiến pháp Hoa Kỳ, được thông qua năm 1787 và có hiệu lực cho đến ngày nay, là một thành quả sáng tạo trên nhiều phương diện. Như một hiến chương về kinh tế, nó thiết lập trên quốc gia toàn vẹn này - trải dài từ Maine cho đến Georgia, từ Đại Tây Dương cho đến thung lũng Mississippi - một thị trường thống nhất hay thị trường “chung”. Không có thuế quan hoặc các loại thuế khác trong buôn bán giữa các bang. Hiến pháp quy định chính phủ liên bang có thể điều chỉnh thương mại với nước ngoài và giữa các bang, xây dựng luật phá sản thống nhất, in tiền và điều chỉnh giá trị của nó, cố định các loại tiêu chuẩn về cân và đo lường, xây dựng các trạm bưu điện và đường giao thông, xây dựng các đạo luật về quản lý bằng sáng chế và bản quyền tác giả. Điều khoản cuối cùng này là sự thừa nhận rất sớm tầm quan trọng của “sở hữu trí tuệ”, một vấn đề được coi là rất quan trọng trong thương lượng buôn bán cuối thế kỷ XX.

Alexander Hamilton, một trong những Nhà lập quốc và là Bộ trưởng Tài chính đầu tiên, ủng hộ một chiến lược phát triển kinh tế trong đó chính phủ liên bang cần phải nuôi dưỡng những ngành công nghiệp non trẻ bằng việc cung cấp các khoản hỗ trợ công khai và đánh thuế bảo hộ vào hàng nhập khẩu. Ông cũng đề xuất với chính phủ liên bang thành lập ngân hàng quốc gia và gánh vác các khoản nợ công cộng mà các bang thuộc địa đã vay trong cuộc Chiến tranh cách mạng. Chính phủ mới lần lựa đối với một số đề nghị của Hamilton, nhưng cuối cùng đã chấp nhận thuế quan là một phần cơ bản của chính sách đối ngoại Hoa Kỳ - một quan điểm kéo dài đến tận giữa thế kỷ XX.

Mặc dù ban đầu người nông dân Mỹ sợ rằng ngân hàng quốc gia sẽ phục vụ người giàu bằng phí tổn của người nghèo, nhưng Ngân hàng quốc gia Hoa Kỳ đầu tiên vẫn được sáng lập vào năm 1791; nó tồn tại cho đến năm 1811, sau đó một ngân hàng kế vị khác được thành lập.

Hamilton tin rằng Hoa Kỳ có thể theo đuổi tăng trưởng kinh tế thông qua hoạt động đa dạng của ngành tàu biển, ngành công nghiệp chế tạo và hoạt động ngân hàng. Đối thủ chính trị của Hamilton, Thomas Jefferson, đã đưa ra triết lý của mình dựa trên việc bảo vệ người dân bình thường khỏi sự chuyên chế về chính trị và kinh tế. Ông đặc biệt ca ngợi người tiểu nông như là “các công dân có giá trị nhất”. Đến năm 1801, Jefferson trở thành Tổng thống Hoa Kỳ (1801-1809) và thúc đẩy một nền dân chủ nông nghiệp phi tập trung hóa mạnh mẽ.

Phong trào hướng về miền Nam và miền Tây

Cây bông ban đầu chỉ là một cây trồng có quy mô nhỏ ở miền Nam, nhưng nó đã phát triển hết sức

mạnh mẽ sau khi có sáng chế về máy tách hạt bông của Eli Whitney vào năm 1793. Đây là một loại máy tách sợi bông thô ra khỏi hạt và phế thải khác. Các chủ đồn điền ở miền Nam đã mua lại đất của tiểu nông, những người thường có xu hướng di chuyển xa hơn về phía tây. Chẳng bao lâu sau, các đồn điền lớn với lao động là nô lệ đã làm cho một số gia đình trở nên rất giàu có.

Tuy nhiên, không chỉ có những người miền Nam di cư sang miền Tây. Đôi khi, toàn bộ các làng ở miền Đông rời bỏ nơi đang sinh sống sang định cư ở những vùng đất màu mỡ hơn thuộc vùng Trung Tây. Trong khi người định cư miền Tây được mô tả là những người cực kỳ độc lập và phản đối kịch liệt bất cứ một hình thức kiểm soát hoặc can thiệp nào của chính phủ, trên thực tế họ thường nhận được rất nhiều sự hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp của chính phủ. Các tuyến đường quốc lộ và đường thủy quốc gia do chính phủ xây dựng, chẳng hạn như xa lộ Cumberland Pike (1818) và kênh đào Erie Canal (1825) đã giúp người mới di cư sang định cư ở miền Tây và sau đó giúp vận chuyển nông sản từ miền Tây ra thị trường.

Nhiều người Mỹ, cả giàu lẫn nghèo, đã lý tưởng hóa Andrew Jackson, người trở thành Tổng thống vào năm 1829, bởi vì ông từng bắt đầu cuộc sống trong một túp lều gỗ ở vùng biên giới. Tổng thống Jackson (1829-1837) đã phản đối ngân hàng kê vị từ Ngân hàng quốc gia của Hamilton, bởi ông tin rằng nó ủng hộ những quyền lợi có hữu của miền Đông chống lại miền Tây. Khi được bầu lại nhiệm kỳ thứ hai, ông đã phản đối việc gia hạn điều lệ hoạt động của ngân hàng này, và quốc hội ủng hộ ông. Những hành động này làm lay chuyển lòng tin vào hệ thống tài chính quốc gia, và sự hoảng loạn trong kinh doanh đã xuất hiện vào năm 1834 và 1837.

Những trục trặc về kinh tế theo chu kỳ đã không ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Mỹ trong suốt thế kỷ XIX. Các phát minh mới và việc đầu tư vốn dẫn đến sự hình thành những ngành công nghiệp mới và tăng trưởng kinh tế. Khi mạng lưới giao thông được cải thiện, nhiều thị trường mới tiếp tục được mở ra. Tàu thuyền chạy bằng hơi nước làm cho giao thông trên sông nhanh hơn và rẻ hơn, nhưng sự phát triển đường sắt thậm chí còn có tác động lớn hơn, nó mở ra con đường phát triển cho rất nhiều vùng lãnh thổ mới. Cũng giống như các kênh đào và đường bộ, hệ thống đường sắt nhận được sự hỗ trợ rất lớn của chính phủ trong những năm đầu xây dựng dưới hình thức tài trợ bằng đất đai. Nhưng không giống như các hình thức giao thông khác, ngành đường sắt lại thu hút khá nhiều đầu tư tư nhân cả trong nước và châu Âu.

Trong những ngày sôi động này, có rất nhiều hoạt động làm giàu nhanh chóng. Những nhà vận động tài chính phát lên chỉ sau một đêm, nhưng cũng có rất nhiều người bị mất khoản tiền tiết kiệm của mình. Tuy nhiên, sự kết hợp giữa khả năng trong tương lai và đầu tư nước ngoài, cùng với việc khám phá ra vàng và một cam kết chủ yếu về quyền làm giàu tư nhân và cộng đồng của Mỹ, đã cho phép quốc gia này phát triển hệ thống đường sắt với quy mô lớn, thiết lập cơ sở hạ tầng cho công nghiệp hóa đất nước.

Sự tăng trưởng công nghiệp

Cách mạng công nghiệp bắt đầu ở châu Âu vào cuối thế kỷ XVIII và đầu thế kỷ XIX, và đã nhanh chóng lan sang nước Mỹ. Năm 1860, khi Abraham Lincoln được bầu làm tổng thống, 16% dân số nước Mỹ sống ở đô thị, và một phần ba thu nhập quốc dân là từ ngành công nghiệp chế tạo. Nền công nghiệp được đô thị hóa ban đầu chỉ giới hạn ở vùng Đông Bắc; sản xuất vải bông là ngành công nghiệp hàng đầu, tiếp đến là các ngành sản xuất giấy, vải len và chế tạo máy cũng được mở rộng. Nhiều công nhân mới là người nhập cư. Từ năm 1845 đến 1855, mỗi năm có gần 300.000 người nhập cư châu Âu đến đây. Hầu hết họ là người nghèo và ở lại các thành phố miền Đông, thường là tại các cảng nơi họ đến.

Ngược lại, miền Nam vẫn là vùng nông thôn và phụ thuộc vào vốn đầu tư và hàng hóa sản xuất từ miền

Bắc. Lợi ích kinh tế của miền Nam, kể cả sự chiếm hữu nô lệ, chỉ có thể được các thế lực chính trị bảo vệ khi người miền Nam kiểm soát chính phủ liên bang. Đảng Cộng hòa, được thành lập năm 1856, đại diện cho miền Bắc công nghiệp hoá. Năm 1860, các đảng viên Cộng hòa và ứng cử viên tổng thống của họ, Abraham Lincoln, đã không tỏ rõ thái độ đối với vấn đề chế độ nô lệ, nhưng họ lại dứt khoát hơn nhiều trong các chính sách kinh tế. Năm 1861, họ đã thành công trong việc thúc đẩy thông qua chính sách thuế quan bảo hộ. Năm 1862, tuyến đường sắt Thái Bình Dương đầu tiên được thiết kế. Năm 1863 và 1864, bộ luật về ngân hàng quốc gia được dự thảo.

Tuy nhiên, thắng lợi của miền Bắc trong cuộc Nội chiến Mỹ (1861-1865) đã đặt dấu ấn cho vận mệnh quốc gia và hệ thống kinh tế của nó. Chế độ lao động nô lệ bị xóa bỏ, làm cho các đồn điền lớn trồng bông ở miền Nam không còn mấy lợi nhuận. Nền công nghiệp ở miền Bắc, vốn dĩ đã phát triển rất nhanh do nhu cầu của chiến tranh, nay nổi lên dẫn đầu. Các nhà công nghiệp trở thành người chi phối nhiều lĩnh vực của đời sống quốc gia, bao gồm cả các hoạt động chính trị và xã hội. Chế độ quý tộc của các đồn chủ miền Nam, mà 70 năm sau được mô tả lại rất truyền cảm trong bộ phim kinh điển *Cuốn theo chiều gió* (*Gone With the Wind*), đã biến mất.

Các phát minh, sự phát triển, và các trùm tư bản

Sự phát triển kinh tế nhanh chóng sau cuộc Nội chiến đã đặt nền móng cho nền kinh tế công nghiệp hiện đại Hoa Kỳ. Sự bùng nổ các phát minh và sáng chế mới xuất hiện, gây ra những biến đổi sâu sắc đến mức một số người đã gọi các thành quả này là “cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ hai”. Dầu mỏ được khám phá ở phía tây Pennsylvania. Máy chữ được phát triển. Toa xe lửa có máy lạnh được đưa vào sử dụng. Điện thoại, máy hát và đèn điện được phát minh. Tới đầu thế kỷ XX, ô tô thay thế cho xe kéo và con người có thể bay bằng máy bay.

Song song với những thành quả đó là sự phát triển hạ tầng cơ sở công nghiệp quốc gia. Than đá được phát hiện với trữ lượng lớn ở dãy núi Appalachian chạy từ phía nam Pennsylvania cho đến Kentucky. Các mỏ sắt lớn được khai thác ở vùng Thượng Hồ (Lake Superior) thuộc phía trên của miền Trung Tây. Các nhà máy phát triển mạnh tại những nơi mà hai loại nguyên liệu thô quan trọng trên có thể cùng được đưa vào để sản xuất ra thép. Các mỏ đồng và bạc, tiếp đến là các mỏ chì và nhà máy xi măng, cũng được mở ra.

Khi ngành công nghiệp phát triển mạnh lên, thì kèm theo nó là các phương pháp sản xuất hàng loạt ra đời. Frederick W. Taylor là người đi đầu trong lĩnh vực quản lý khoa học vào cuối thế kỷ XIX; ông đã chia nhỏ chức năng của những công nhân khác nhau và trang bị những phương pháp mới hiệu quả hơn để họ thực hiện công việc của mình. (Phương pháp sản xuất hàng loạt thực sự là sáng kiến của Henry Ford; năm 1913 ông đã đưa các dây chuyền lắp ráp vào hoạt động, mỗi công nhân chỉ thực hiện một nhiệm vụ đơn giản trong dây chuyền sản xuất ô tô. Với một hành động được xem là biết nhìn xa, ông trả một mức lương rất hào phóng - 5 USD một ngày - cho công nhân của mình, tạo điều kiện cho nhiều người mua ô tô do mình sản xuất ra, giúp ngành công nghiệp này phát triển).

“Thời kỳ vàng son” của nửa sau thế kỷ XIX là kỷ nguyên của các trùm tư bản. Nhiều người Mỹ đã lý tưởng hóa những nhà kinh doanh trùm tài phiệt rất giàu có này. Thường thường, thành công của họ là do nắm bắt được tiềm năng rộng lớn trong dài hạn của một sản phẩm hoặc dịch vụ mới, chẳng hạn như John D. Rockefeller đã làm với dầu mỏ. Họ là những nhà cạnh tranh mãnh liệt, chỉ có mục đích duy nhất là theo đuổi thành công và quyền lực về tài chính. Những người không lồ khác ngoài Rockefeller và Ford phải kể đến Jay Gould, người đã đầu tư tiền của mình vào đường xe lửa; J.Pierpont Morgan đầu tư vào ngân hàng, và Andrew Carnegie đầu tư vào thép. Một số trùm tư bản là trung thực theo các chuẩn mực kinh doanh thời bấy giờ; tuy nhiên, những người khác thường sử dụng vũ lực, hối lộ và lừa đảo để đạt được sự giàu có và quyền lực cho mình. Dù tốt hay xấu, các nhóm lợi ích kinh doanh đều

giành được ảnh hưởng quan trọng đối với chính quyền.

Morgan, có lẽ là nhà kinh doanh khoa trương nhất, hoạt động với một quy mô rất lớn trong cả kinh doanh lẫn cuộc sống riêng của mình. Ông và bạn bè đánh bạc, đua thuyền buồm, tiêu xài phung phí cho các bữa tiệc, xây các tòa biệt thự, mua tranh nghệ thuật quý giá của châu Âu. Ngược lại, những người như Rockefeller và Ford lại thể hiện những phẩm chất đạo đức khắt khe. Họ vẫn giữ được phong cách sống và những giá trị của người dân ở vùng thị trấn nhỏ. Là những người ngoan đạo, họ cảm thấy phải có trách nhiệm đối với người khác. Họ tin rằng đạo đức cá nhân có thể mang lại thành công; đạo lý của họ là tin tưởng vào công việc và tiết kiệm. Sau này, những người thừa kế của họ đã thiết lập những tổ chức nhân đạo lớn nhất nước Mỹ.

Trong khi các trí thức thuộc tầng lớp trên ở châu Âu nói chung nhìn hoạt động buôn bán với con mắt khinh thị, thì hầu hết người Mỹ - sống trong một xã hội với cấu trúc giai cấp dễ thay đổi hơn - lại hăng hái theo đuổi ý tưởng kiếm tiền. Họ thích mạo hiểm và sự kích động của hoạt động kinh doanh, cũng như mức sống cao hơn, khả năng có được quyền lực và sự tôn vinh do thành công trong kinh doanh mang lại.

Tuy nhiên, khi nền kinh tế Mỹ đã phát triển vững mạnh trong thế kỷ XX thì hình ảnh người có vai vế giàu có dựa vào kinh doanh đã mất đi vẻ hào quang rực rỡ như một lý tưởng Mỹ. Sự thay đổi căn bản xảy ra với việc xuất hiện tập đoàn kinh doanh, ra đời đầu tiên trong ngành công nghiệp đường sắt và sau đó ở tất cả các lĩnh vực khác. Các nhà đại tư bản kinh doanh bị thay thế bởi “các chuyên gia công nghệ”, các nhà quản lý lương cao - những người trở thành lãnh đạo các tập đoàn. Ngược lại, sự lớn mạnh của tập đoàn lại làm gia tăng phong trào công nhân có tổ chức, nó có vai trò như một lực lượng đối trọng với quyền lực và ảnh hưởng của doanh nghiệp.

Cách mạng khoa học công nghệ của những năm 1980 - 1990 mang lại một nền văn hóa kinh doanh mới, lặp lại kỷ nguyên của các trùm tư bản. Bill Gates, nhà lãnh đạo hãng Microsoft, đã xây dựng một cơ đồ bao la về phát triển và bán các phần mềm máy tính. Gates đã tạo ra một đế chế có khả năng sinh lợi nhuận đến mức vào cuối những năm 1990, công ty của ông bị kiện ra tòa và bị buộc tội đe dọa các đối thủ cạnh tranh và tạo ra độc quyền theo điều luật chống độc quyền của Bộ Tư pháp Mỹ. Nhưng Gates cũng thành lập một quỹ nhân đạo, và nó nhanh chóng trở thành tổ chức nhân đạo lớn nhất. Hầu hết các nhà lãnh đạo kinh doanh Mỹ ngày nay không có được cuộc sống huy hoàng như Gates. Họ quyết định vận mệnh của các tập đoàn, nhưng cũng tham gia hoạt động của các quỹ nhân đạo và trường học. Họ quan tâm đến tình trạng nền kinh tế quốc gia và mối quan hệ của Mỹ với các quốc gia khác, và dường như họ thích bay đến Washington để xin ý kiến các quan chức chính phủ. Trong khi họ rõ ràng có ảnh hưởng tới chính phủ, nhưng họ không kiểm soát nó như một số trùm tư bản tin rằng đã từng làm được trong Thời kỳ vàng son.

Sự can thiệp của chính phủ

Trong những năm đầu của lịch sử nước Mỹ, hầu hết các nhà lãnh đạo chính trị đều ngần ngại khi để chính phủ liên bang can thiệp quá sâu vào khu vực kinh tế tư nhân, trừ lĩnh vực vận tải. Nhìn chung, họ chấp nhận khái niệm về chính sách để mặc tư nhân tự do kinh doanh (*laissez-faire*), một học thuyết chống lại sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế trừ hoạt động duy trì luật pháp và trật tự. Quan điểm này bắt đầu thay đổi vào cuối thế kỷ XIX, khi các phong trào của người lao động, chủ trang trại và chủ doanh nghiệp nhỏ bắt đầu yêu cầu chính phủ thay mặt họ can thiệp.

Bước sang thế kỷ XX, một tầng lớp trung lưu đã phát triển; tầng lớp này thân trọng với cả giới lãnh đạo kinh doanh lẫn các phong trào chính trị phản nào cực đoan của nông dân và công nhân miền Tây và Trung Tây. Được gọi là thành viên đảng Cấp tiến, những người này ủng hộ sự điều tiết của chính phủ

trong hoạt động kinh doanh nhằm bảo đảm cạnh tranh và doanh nghiệp tự do. Họ cũng đấu tranh chống tham nhũng trong khu vực công cộng.

Quốc hội thông qua một đạo luật điều tiết ngành đường sắt năm 1887 (Đạo luật Thương mại liên tiểu bang), và luật ngăn cản việc các hãng lớn kiểm soát một ngành công nghiệp riêng vào năm 1890 (Đạo luật chống độc quyền Sherman). Tuy vậy, các luật này không được thi hành chặt chẽ cho đến những năm 1900 - 1920, khi Tổng thống Đảng Cộng hòa Theodore Roosevelt (1901-1909), Tổng thống Đảng Dân chủ Woodrow Wilson (1913-1921), và những người khác đồng quan điểm với các thành viên đảng Cấp tiến, lên nắm quyền. Nhiều cơ quan điều tiết của Mỹ ngày nay được lập ra trong thời gian đó, kể cả ủy ban thương mại liên tiểu bang, Cơ quan quản lý lương thực và dược phẩm và ủy ban thương mại liên bang.

Sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế tăng lên mạnh mẽ trong suốt thời kỳ Chính sách mới những năm 1930. Sự sụp đổ của thị trường chứng khoán năm 1929 mở đầu thời kỳ suy thoái kinh tế nghiêm trọng nhất trong lịch sử nước Mỹ, cuộc Đại khủng hoảng kinh tế (1929-1940). Tổng thống Franklin D. Roosevelt (1933-1945) đã đề ra Chính sách mới nhằm giảm bớt tình trạng nguy cấp đó.

Rất nhiều đạo luật và thể chế quan trọng nhất xác lập nên nền kinh tế hiện đại Hoa Kỳ đều được bắt nguồn trong kỷ nguyên của Chính sách mới. Luật pháp thời kỳ này mở rộng quyền hạn của liên bang trong hoạt động ngân hàng, nông nghiệp và phúc lợi công cộng. Nó thiết lập các chuẩn mực tối thiểu về mức lương và giờ làm việc, và có vai trò như một chất xúc tác để mở rộng các nghiệp đoàn lao động trong những ngành công nghiệp như ngành thép, chế tạo ô tô và cao su. Các chương trình và các cơ quan mà ngày nay dường như không thể thiếu được để điều hành nền kinh tế hiện đại của đất nước đã được thiết lập: ủy ban chứng khoán và hối phiếu, cơ quan điều tiết thị trường chứng khoán; Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang, là cơ quan bảo hiểm các khoản ký thác tại ngân hàng; và có lẽ đáng chú ý nhất là hệ thống An sinh xã hội, chương trình chu cấp các khoản hưu trí cho người cao tuổi dựa vào sự tham gia đóng bảo hiểm của họ khi còn lao động.

Các nhà lãnh đạo của thời kỳ Chính sách mới đã ủng hộ ý tưởng xây dựng mối quan hệ ràng buộc chặt chẽ hơn giữa doanh nghiệp và chính phủ, nhưng một số trong những cố gắng đó không tồn tại được qua cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai. Đạo luật khôi phục công nghiệp quốc gia, một chương trình ngăn ngừa của thời kỳ Chính sách mới, tìm cách khuyến khích các chủ doanh nghiệp và công nhân giải quyết tranh chấp dưới sự giám sát của chính phủ và từ đó tăng năng suất và hiệu quả lao động. Trong khi nước Mỹ chưa bao giờ hướng tới chủ nghĩa phát xít, điều mà các thỏa thuận tương tự giữa doanh nghiệp - người lao động - chính phủ đã mang lại ở Đức và Italia, thì các sáng kiến của Chính sách mới đã cho thấy một sự chia sẻ quyền lực mới giữa ba nhân tố chủ chốt này của nền kinh tế. Sự tập hợp quyền lực này thậm chí phát triển mạnh hơn trong thời kỳ chiến tranh, khi chính phủ Mỹ can thiệp rất mạnh vào nền kinh tế. Sản xuất thời chiến đã điều phối các khả năng sản xuất của quốc gia sao cho những ưu tiên cho quân sự có thể được đáp ứng. Các nhà máy sản xuất hàng tiêu dùng được chuyển đổi đã hoàn thành nhiều hợp đồng của quân đội. Ví dụ, các nhà sản xuất ô tô thì chế tạo xe tăng và máy bay, biến nước Mỹ thành một “kho vũ khí của nền dân chủ”. Trong một nỗ lực phòng ngừa lạm phát do việc nâng cao thu nhập quốc dân và tình trạng khan hiếm hàng tiêu dùng gây ra, Văn phòng quản lý giá cả mới được thành lập đã kiểm soát tiền thuê nhà của các nhà trọ, phân phối hàng tiêu dùng từ đường cho đến xăng dầu, và mặt khác cố gắng kiềm chế sự tăng giá.

Nền kinh tế sau chiến tranh: 1945-1960

Nhiều người Mỹ lo sợ rằng việc kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai và sự cắt giảm chi tiêu quân sự tiếp sau đó có thể đưa đất nước quay lại thời kỳ khó khăn của cuộc Đại khủng hoảng kinh tế. Nhưng thay vào đó, nhu cầu tiêu dùng bị kìm nén đã tạo đà tăng trưởng kinh tế cực kỳ mạnh mẽ trong giai

đoạn sau chiến tranh. Ngành công nghiệp ô tô quay lại sản xuất ô tô với thành công lớn, nhiều ngành công nghiệp mới như hàng không và điện tử phát triển nhảy vọt. Nhà ở tăng nhanh, được khuyến khích một phần bởi các khoản thế chấp khá dễ dàng dành cho những người trở về từ quân ngũ, cũng góp phần vào sự tăng trưởng. Tổng sản phẩm quốc dân tăng từ 200 tỷ USD năm 1940 lên đến 300 tỷ USD năm 1950 và hơn 500 tỷ USD năm 1960. Cùng lúc đó, sự tăng vọt tỷ lệ sinh sau chiến tranh, còn được gọi là “sự bùng nổ trẻ em”, làm số người tiêu dùng tăng lên. Ngày càng có nhiều người Mỹ được xếp vào tầng lớp trung lưu.

Nhu cầu sản xuất các công cụ phục vụ chiến tranh đã tạo ra một tổ hợp công nghiệp - quân sự khổng lồ (một khái niệm do Dwight D. Eisenhower, Tổng thống Mỹ từ năm 1953 đến 1961, đặt ra). Nó không bị mất đi khi chiến tranh chấm dứt. Khi Bức màn sắt hạ xuống cắt ngang châu Âu và nước Mỹ thấy mình bị lôi kéo vào cuộc chiến tranh lạnh với Liên Xô, chính phủ vẫn duy trì khả năng chiến đấu thực sự và đầu tư vào những vũ khí tinh vi, chẳng hạn như bom hydro. Viện trợ kinh tế cho các nước châu Âu bị chiến tranh tàn phá theo Kế hoạch Marshall cũng giúp duy trì thị trường cho nhiều hàng hóa Mỹ. Và bản thân chính phủ cũng nhận ra vai trò trung tâm của mình trong các hoạt động kinh tế. Đạo luật việc làm năm 1946 đã khẳng định chính sách của chính phủ là “thúc đẩy tối đa việc làm, sản xuất và sức mua”.

Thời kỳ sau chiến tranh, Hoa Kỳ cũng nhận ra sự cần thiết phải cấu trúc lại các tổ chức tiền tệ quốc tế, đi đầu trong việc thành lập Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới - những tổ chức được hình thành nhằm bảo đảm một nền kinh tế quốc tế tư bản chủ nghĩa công khai.

Trong khi đó, các doanh nghiệp bước vào thời kỳ được đánh dấu bởi sự sáp nhập. Các hãng hợp nhất lại tạo ra những tập đoàn kinh tế đa dạng khổng lồ. Ví dụ như Tập đoàn điện thoại và điện báo quốc tế (International Telephone and Telegraph) đã mua lại các hãng Sheraton Hotels, Continental Banking, Hartford Fire Insurance, Avis Rent-a-Car, và nhiều công ty khác.

Lực lượng lao động Mỹ cũng thay đổi đáng kể. Trong những năm 1950, số lao động trong ngành cung cấp dịch vụ tăng lên bằng rồi vượt số người sản xuất hàng hóa. Cho tới năm 1956, số lao động Mỹ làm công việc hành chính văn phòng nhiều hơn số công nhân trực tiếp sản xuất. Cùng lúc đó, các nghiệp đoàn lao động đã giành được các hợp đồng lao động dài hạn và những phúc lợi khác cho thành viên của mình.

Nông dân, trái lại, phải đối mặt với một thời kỳ khó khăn. Do nông nghiệp trở thành một ngành kinh doanh lớn, sự gia tăng năng suất đã dẫn đến sản xuất nông nghiệp dư thừa. Các gia đình nông dân nhỏ càng gặp nhiều khó khăn trong cạnh tranh, và ngày càng có nhiều nông dân rời bỏ ruộng đất. Kết quả là số người làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp bắt đầu giảm liên tục; từ con số 7,9 triệu người năm 1947, đến năm 1998 chỉ còn 3,4 triệu người làm việc trong các trang trại Mỹ.

Những người Mỹ khác cũng di chuyển. Sự gia tăng nhu cầu về nhà ở cho các gia đình riêng và sở hữu riêng ô tô tăng mạnh dẫn đến việc nhiều người Mỹ chuyển từ các trung tâm thành phố về vùng ngoại ô. Cùng với những đổi mới công nghệ, chẳng hạn như phát minh máy điều hòa nhiệt độ, sự dịch chuyển dân cư này đã kích thích phát triển các thành phố ở “Vành đai mặt trời” như Houston, Atlanta, Miami và Phoenix ở các bang phía Nam và Tây Nam. Khi những con đường cao tốc mới được liên bang đỡ đầu tạo ra tuyến giao thông tốt hơn tới các vùng ngoại ô thì các mô hình kinh doanh cũng thay đổi. Các trung tâm buôn bán nhân lên gấp bội, từ 8 trung tâm trong giai đoạn cuối Chiến tranh thế giới thứ hai lên đến 3.840 vào năm 1960. Nhiều ngành công nghiệp cũng dịch chuyển theo, khiến cho các thành phố bớt đông đúc hơn.

Thời kỳ thay đổi: Thập kỷ 1960 và 1970

Những năm 1950 ở Mỹ thường được mô tả là một thời kỳ ửng ý. Trái lại, các thập kỷ 1960 và 1970 là thời kỳ có sự thay đổi lớn. Các quốc gia mới xuất hiện trên khắp thế giới, những phong trào nổi dậy tìm cách lật đổ các chính phủ đang cầm quyền, các nước độc lập đã phát triển thành những quốc gia có tiềm lực kinh tế cạnh tranh với Mỹ, và các mối quan hệ kinh tế giữ vai trò chi phối trong một thế giới ngày càng thừa nhận rằng sức mạnh quân sự không phải là phương tiện duy nhất để tăng trưởng và phát triển.

Tổng thống John F. Kennedy (1961-1963) đã chỉ ra phương thức tích cực hơn để lãnh đạo đất nước. Trong chiến dịch vận động tranh cử tổng thống của mình năm 1960, Kennedy nói ông muốn yêu cầu người Mỹ chấp nhận những thách thức của “Biên giới mới”. Khi là tổng thống, ông đã tìm cách đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế bằng việc tăng cường chi tiêu chính phủ và cắt giảm thuế, và thúc giục các hoạt động trợ giúp y tế cho người già, trợ cấp cho các khu ổ chuột trong thành phố, và tăng ngân sách cho giáo dục. Nhiều đề xuất của ông không được thông qua, mặc dù quan điểm của Kennedy về việc đưa người Mỹ ra nước ngoài để giúp các nước đang phát triển đã trở thành hiện thực với việc hình thành Đội hòa bình Mỹ. Kennedy cũng tăng cường hoạt động khám phá vũ trụ của Mỹ. Sau khi ông qua đời, chương trình vũ trụ của Mỹ đã có những thành công vượt trội hơn so với Liên Xô và đạt tới đỉnh cao bằng sự kiện các nhà phi hành Mỹ đặt chân lên mặt trăng vào tháng Bảy 1969.

Việc ám sát Kennedy năm 1963 đã thúc giục quốc hội thông qua phần lớn chương trình nghị sự lập pháp của ông. Người kế nhiệm ông, Lyndon Baines Johnson (1963-1969) tìm cách xây dựng một “Xã hội vĩ đại” bằng việc phân phối rộng khắp các lợi ích thu được từ nền kinh tế phát đạt của Mỹ cho nhiều công dân hơn nữa. Chi tiêu liên bang tăng mạnh khi chính phủ đưa ra các chương trình mới như chương trình Bảo hiểm y tế (chăm sóc sức khỏe cho người già), chương trình Tem phiếu thực phẩm (giúp đỡ thực phẩm cho người nghèo), và rất nhiều sáng kiến về giáo dục (giúp đỡ sinh viên cũng như trợ cấp cho các trường phổ thông và đại học).

Chi tiêu quốc phòng cũng tăng lên khi sự tham gia của Mỹ ở Việt Nam gia tăng. Cái mà khi bắt đầu chỉ là một hoạt động quân sự nhỏ dưới thời Kennedy đã biến thành một sáng kiến quân sự lớn dưới thời Tổng thống Johnson. Một điều thật mỉa mai là chi tiêu cho cả hai cuộc chiến - cuộc chiến chống đói nghèo và chiến tranh ở Việt Nam - đã góp phần tạo ra sự thịnh vượng trong một thời gian ngắn ngủi. Nhưng vào cuối thập kỷ 1960, thất bại của chính phủ trong việc tăng thuế để trang trải cho những cố gắng đó dẫn đến lạm phát tăng vọt, điều này đã làm suy mòn sự thịnh vượng ấy. Cuộc cấm vận dầu mỏ 1973-1974 của các nước thuộc Tổ chức xuất khẩu dầu mỏ (OPEC) đã đẩy giá năng lượng lên rất cao và gây ra tình trạng thiếu hụt trầm trọng. Ngay cả sau khi lệnh cấm vận kết thúc, giá năng lượng vẫn ở mức cao, làm tăng thêm lạm phát và cuối cùng làm tăng tỷ lệ thất nghiệp. Thâm hụt ngân sách liên bang tăng lên, cạnh tranh nước ngoài khốc liệt và thị trường chứng khoán sa sút.

Chiến tranh Việt Nam kéo dài đến tận năm 1975, Tổng thống Richard Nixon (1969-1974) phải từ chức do nguy cơ bị quốc hội luận tội, một nhóm người Mỹ bị bắt cóc làm con tin tại sứ quán Mỹ ở Teheran và bị giam giữ hơn một năm. Quốc gia này dường như không thể kiểm soát nổi các sự kiện, kể cả các vấn đề kinh tế. Thâm hụt thương mại của Mỹ tăng lên do hàng hóa nhập khẩu với giá rẻ và thường là có chất lượng cao gồm mọi thứ từ ô tô đến thép và cả chất bán dẫn tràn ngập vào thị trường Mỹ.

Khái niệm “lạm phát đình đốn” - một đặc trưng của nền kinh tế trong đó lạm phát tiếp tục tăng và hoạt động kinh doanh đình trệ, cùng với tỷ lệ thất nghiệp gia tăng - đã mô tả tình trạng suy yếu mới này của nền kinh tế. Lạm phát dường như trầm trọng thêm bởi chính bản thân nó. Mọi người bắt đầu lo ngại sự leo cao liên tục của giá cả hàng hóa nên họ mua nhiều hơn. Lượng cầu tăng lên này lại đẩy tiếp giá lên, dẫn đến yêu cầu về lương cao hơn làm đẩy giá tiếp tục cao lên mãi trong một vòng xoáy tròn ốc. Các hợp đồng lao động ngày càng có xu hướng bao gồm cả các điều khoản điều chỉnh tự động theo chi phí

sinh hoạt, và chính phủ bắt đầu đặt định mức cho một số khoản thanh toán, chẳng hạn như các khoản thanh toán của chương trình An sinh xã hội, theo chỉ số giá tiêu dùng, một công cụ được xem là tốt nhất để đo mức độ lạm phát. Trong khi các hoạt động đó giúp cho công nhân và những người về hưu đối phó với lạm phát, thì chúng lại duy trì lạm phát. Nhu cầu về ngân sách của chính phủ tăng chưa từng thấy làm thâm hụt ngân sách càng lớn hơn, dẫn đến vay nợ của chính phủ tăng lên, chính điều này lại đẩy tỷ lệ lãi suất lên cao đồng thời làm tăng thêm nữa chi phí đối với các doanh nghiệp và người tiêu dùng. Do chi phí năng lượng và tỷ lệ lãi suất cao nên đầu tư cho kinh doanh giảm sút và thất nghiệp tăng đến mức đáng lo ngại.

Trong tuyệt vọng, Tổng thống Jimmy Carter (1977 - 1981) đã cố gắng chống đỡ lại những yếu kém kinh tế và thất nghiệp bằng cách tăng chi tiêu của chính phủ, và ông xây dựng những nguyên tắc chỉ đạo về giá và lương chủ động để kiểm soát lạm phát. Nhưng cả hai giải pháp trên phần lớn đều thất bại. Có lẽ một giải pháp chống lại lạm phát mang đến nhiều thành công hơn nhưng ít gây ấn tượng là thực hiện “phi điều tiết” trong nhiều ngành công nghiệp, bao gồm ngành hàng không, vận tải và đường sắt. Các ngành này từng bị điều tiết quá chặt chẽ với sự kiểm soát của chính phủ về tuyến đường và giá vé. Sự ủng hộ phi điều tiết vẫn tiếp tục sau chính quyền Carter. Vào thập kỷ 1980, chính phủ nới lỏng kiểm soát tỷ lệ lãi suất ngân hàng và dịch vụ điện thoại đường dài, và trong thập kỷ 1990 chuyển sang giảm bớt điều tiết đối với dịch vụ điện thoại địa phương.

Nhưng nhân tố quan trọng nhất trong cuộc chiến chống lạm phát là Cục dự trữ liên bang (Fed), cơ quan kiểm soát chặt chẽ mức cung tiền bắt đầu vào năm 1979. Bằng việc từ chối cung tất cả mọi khoản tiền mà một nền kinh tế bị lạm phát tàn phá mong muốn, Fed đã làm cho tỷ lệ lãi suất tăng lên. Kết quả là các khoản chi tiêu cho tiêu dùng và khoản vay để kinh doanh giảm xuống đột ngột. Nền kinh tế lại nhanh chóng rơi vào trì trệ nặng nề.

Nền kinh tế trong thập kỷ 1980

Nước Mỹ đã trải qua một đợt suy thoái nặng nề trong suốt năm 1982. Số doanh nghiệp phá sản tăng 50% so với năm trước. Nông dân gặp rất nhiều khó khăn khi xuất khẩu hàng nông nghiệp giảm sút, giá nông phẩm đi xuống và tỷ lệ lãi suất lại tăng. Nhưng trong khi liều thuốc đắng của suy giảm sâu sắc thật khó nuốt thì chính nó lại bề gây chu kỳ suy thoái tiêu cực mà nền kinh tế gặp phải. Năm 1983, lạm phát đã lắng xuống, nền kinh tế hồi phục lại và nước Mỹ bắt đầu một chu kỳ tăng trưởng kinh tế bền vững. Tỷ lệ lạm phát hàng năm được duy trì dưới 5% trong suốt thập kỷ 1980 và sang cả thập kỷ 1990.

Sự biến động về kinh tế của thập kỷ 1970 có những hậu quả chính trị quan trọng. Người Mỹ bày tỏ sự bất bình của mình với các chính sách của liên bang bằng việc phế bỏ Carter năm 1980 đồng thời bầu Ronald Reagan, một cựu diễn viên điện ảnh Hollywood và là thống đốc bang California, làm tổng thống. Reagan (1981-1989) đặt ra chương trình kinh tế của mình dựa trên cơ sở lý thuyết kinh tế trọng cung, ủng hộ việc cắt giảm thuế suất sao cho mọi người có thể giữ lại được nhiều hơn số tiền họ kiếm được. Lý thuyết này cho rằng thuế suất thấp hơn khiến mọi người làm việc nhiều hơn và cố gắng hơn, và điều này lại dẫn tới tiết kiệm và đầu tư nhiều hơn, kết quả là sản xuất ra nhiều hơn và kích thích toàn bộ nền kinh tế tăng trưởng. Trong khi chính sách cắt giảm thuế do Reagan đưa ra chủ yếu phục vụ cho lợi ích của những người Mỹ giàu có, lý thuyết kinh tế đằng sau việc cắt giảm thuế này chỉ ra rằng lợi ích cũng được mở rộng cho những người có thu nhập thấp hơn bởi vì đầu tư tăng lên dẫn đến nhiều cơ hội việc làm mới và lương cao hơn.

Tuy nhiên, chủ đề trọng tâm trong chương trình nghị sự quốc gia của Reagan là quan điểm của ông cho rằng chính phủ liên bang đã trở nên quá cồng kềnh và lạm dụng. Vào đầu thập kỷ 1980, đồng thời với việc cắt giảm thuế, Reagan cũng giảm mạnh các chương trình xã hội. Trong suốt nhiệm kỳ của mình, Reagan cũng tiến hành một chiến dịch nhằm giảm bớt hoặc xóa bỏ các hoạt động điều tiết của chính

phủ tác động tới người tiêu dùng, việc làm và môi trường. Tuy nhiên, cùng lúc đó, ông sợ rằng nước Mỹ thờ ơ với quân đội của mình sau chiến tranh Việt Nam nên đã đẩy mạnh chi tiêu cho quốc phòng.

Sự kết hợp giữa cắt giảm thuế và đẩy mạnh chi tiêu quốc phòng lần át hẳn việc giảm có mức độ chi tiêu cho các chương trình trong nước. Kết quả là thâm hụt ngân sách liên bang tăng lên thậm chí vượt cả mức thời kỳ kinh tế đình trệ nặng nề đầu thập kỷ 1980. Từ 74 tỷ USD năm 1980, thâm hụt ngân sách liên bang đã tăng tới 221 tỷ USD năm 1986. Nó giảm xuống 150 tỷ USD năm 1987 nhưng sau đó bắt đầu tăng trở lại. Một số nhà kinh tế lo lắng rằng việc chi tiêu và vay nợ quá nhiều của chính phủ liên bang có thể thổi bùng lạm phát, nhưng Cục dự trữ liên bang vẫn duy trì cảnh giác với việc kiểm soát giá cả leo thang, cơ động nhanh chóng để nâng lãi suất lên bất kỳ lúc nào cảm thấy bị đe dọa. Cục dự trữ liên bang dưới thời chủ tịch Paul Volcker và người kế nhiệm ông, Alan Greenspan, đã giữ vai trò trung tâm của cảnh sát giao thông kinh tế, lần át cả quốc hội và tổng thống trong việc chỉ dẫn nền kinh tế quốc gia.

Việc khôi phục kinh tế mà trước hết là tập trung sức lực ở đầu thập kỷ 1980 không phải không có vấn đề của nó. Nông dân, đặc biệt là những người quản lý các trang trại gia đình nhỏ, tiếp tục phải đối mặt với những thách thức nảy sinh trong cuộc sống, đặc biệt trong năm 1986 và 1988, khi miền trung đất nước gặp hạn hán nặng nề và một vài năm sau đó lại phải gánh chịu lũ lụt nghiêm trọng. Một số ngân hàng đã dao động bởi tiền tệ bị thắt chặt, đồng thời hoạt động cho vay lại không thận trọng, đặc biệt là các tổ chức tín dụng được gọi là các hiệp hội tiết kiệm và cho vay đã cho vay tiền bừa bãi sau khi được phi điều tiết một phần. Chính phủ liên bang đóng cửa rất nhiều tổ chức như vậy và thanh toán hết cho những người gửi tiền, một khoản phí tổn khổng lồ đối với người dân Mỹ.

Trong khi Reagan và người kế nhiệm ông, George Bush (1989-1993), nắm quyền đúng lúc chế độ cộng sản sụp đổ ở Liên Xô và Đông Âu, thì thập kỷ 1980 không hoàn toàn xóa bỏ được tình trạng kinh tế trì trệ đã gắn chặt với đất nước này trong suốt thập kỷ 1970. Nước Mỹ bị thâm hụt thương mại trong suốt bảy năm của thập kỷ 1970, và thâm hụt thương mại vẫn tiếp tục tăng lên trong thập kỷ 1980. Các nền kinh tế tăng trưởng mạnh ở châu Á xuất hiện như những cường quốc kinh tế thách thức nước Mỹ. Đặc biệt là Nhật Bản, với sự tập trung vào kế hoạch dài hạn và sự phối hợp chặt chẽ giữa các tập đoàn kinh doanh, ngân hàng và chính phủ, dường như đưa ra một mô hình tăng trưởng kinh tế mới.

Trong khi đó ở nước Mỹ, “những kẻ chộp giật tập thể” đã mua lại rất nhiều tập đoàn khác nhau khi giá cổ phiếu của chúng bị ép xuống và sau đó cấu trúc lại, bằng việc bán đứt một số hoạt động hoặc chia nhỏ những tập đoàn này. Trong một số trường hợp, có những công ty phải bỏ ra rất nhiều tiền để mua lại chính cổ phiếu của mình hoặc trả cho những kẻ chộp giật. Các nhà phê bình chứng kiến những trận chiến như vậy với tâm trạng hoang mang, tuyên bố rằng những kẻ chộp giật đang phá hoại các công ty hoạt động tốt và gây ra đau khổ cho công nhân, rất nhiều người trong số họ mất việc làm khi cấu trúc lại tập đoàn. Nhưng một số người khác lại cho rằng những người chộp giật đã có một đóng góp rất ý nghĩa vào nền kinh tế, bằng việc tiếp quản các công ty quản lý yếu kém, thu gọn cơ cấu của chúng và làm cho chúng lại có khả năng sinh lợi nhuận, hoặc bán đứt chúng để nhà đầu tư có thể thu được lợi nhuận và đầu tư lại vào những công ty sản xuất tốt hơn.

Thập kỷ 1990 và sau đó

Thập kỷ 1990 đưa đến một vị tổng thống mới, Bill Clinton (1993-2001). Là một người Dân chủ ôn hòa và thận trọng, Clinton đưa ra một số chủ trương giống như những người tiền nhiệm của ông. Sau khi không thành công trong việc thuyết phục quốc hội thông qua một đề xuất đầy tham vọng về mở rộng bảo hiểm y tế, Clinton tuyên bố rằng kỷ nguyên của “chính phủ lớn” ở Mỹ đã kết thúc. Ông đã nỗ lực để tăng cường sức mạnh cho các lực lượng thị trường trong một số lĩnh vực, phối hợp với quốc hội để đưa dịch vụ điện thoại địa phương vào cạnh tranh. Ông cũng đồng tình với những người Cộng hòa để

cắt giảm phúc lợi. Tuy nhiên, dù Clinton đã cắt giảm quy mô bộ máy làm việc của liên bang, chính phủ vẫn tiếp tục đóng vai trò chủ chốt trong nền kinh tế quốc gia. Hầu hết những sáng kiến quan trọng trong thời Chính sách mới và rất nhiều chương trình của giai đoạn Xã hội vĩ đại vẫn được duy trì. Và hệ thống Dự trữ liên bang tiếp tục điều tiết nhịp độ chung của hoạt động kinh tế, với sự cảnh giác cao độ trước bất kỳ dấu hiệu mới nào của lạm phát.

Đồng thời, trong suốt những năm 1990, nền kinh tế vận hành ngày càng lành mạnh. Với sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản ở Liên Xô và Đông Âu vào cuối thập kỷ 1980, các cơ hội buôn bán mở ra rất lớn. Những tiến bộ về công nghệ mang lại một loạt các sản phẩm điện tử mới hết sức tinh vi. Những đổi mới trong thông tin viễn thông và hệ thống mạng máy tính đã sản sinh ra một ngành công nghiệp lớn về phần cứng và phần mềm máy tính và cách mạng hóa phương thức hoạt động của nhiều ngành công nghiệp. Nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng và lợi nhuận của các tập đoàn cũng tăng mạnh. Cùng với lạm phát và thất nghiệp ở mức thấp, những khoản lợi nhuận lớn được đưa vào thị trường chứng khoán đang dấy lên sôi động; chỉ số bình quân công nghiệp Dow Jones chỉ ở mức 1.000 điểm vào cuối thập kỷ 1970 thì năm 1999 đã lên đến 11.000 điểm, góp phần đáng kể vào sự giàu có của nhiều người Mỹ - tuy không phải là tất cả.

Nền kinh tế Nhật Bản, thường được người Mỹ xem là hình mẫu ở thập kỷ 1980, lại rơi vào trì trệ kéo dài - một diễn biến làm cho nhiều nhà kinh tế đi đến kết luận rằng cách tiếp cận linh hoạt hơn, ít kế hoạch hóa hơn, và cạnh tranh hơn của Mỹ thực sự là một chiến lược tốt hơn để tăng trưởng kinh tế trong môi trường mới, hội nhập toàn cầu.

Lực lượng lao động của Mỹ thay đổi đáng kể trong những năm 1990. Số nông dân tiếp tục giảm phản ánh một xu hướng trong dài hạn. Một tỷ lệ nhỏ công nhân làm việc trong ngành công nghiệp, còn lại phần lớn làm việc trong lĩnh vực dịch vụ với những công việc từ thủ kho cho đến lập kế hoạch tài chính. Nếu thép và giấy dép đã từng là mặt hàng sản xuất chủ lực của Mỹ thì nay máy tính và phần mềm đang thay thế chúng.

Sau khi đạt tới đỉnh cao với 290 tỷ USD vào năm 1992, ngân sách liên bang liên tục thu hẹp lại do tăng trưởng kinh tế và mức tăng thu nhập từ thuế. Năm 1998, chính phủ công bố thặng dư ngân sách lần đầu tiên trong vòng 30 năm qua, mặc dù một khoản nợ khổng lồ - chủ yếu dưới dạng các khoản thanh toán trong tương lai của chương trình An sinh xã hội dành cho thế hệ sinh ra trong thời kỳ bùng nổ dân số - vẫn còn đó. Các nhà kinh tế, ngạc nhiên trước sự kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế nhanh và lạm phát thấp kéo dài, đã tranh luận về việc liệu nước Mỹ có một “nền kinh tế mới” có khả năng duy trì được tỷ lệ tăng trưởng nhanh hơn so với khả năng có thể dựa vào kinh nghiệm của 40 năm trước hay không.

Cuối cùng, nền kinh tế Mỹ đã gắn bó chặt chẽ với nền kinh tế toàn cầu hơn bao giờ hết. Clinton, giống như những người tiền nhiệm của ông, tiếp tục đẩy mạnh việc xóa bỏ các rào cản thương mại. Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) đã tăng cường hơn nữa các mối quan hệ kinh tế giữa Mỹ và những đối tác thương mại lớn nhất của mình là Canada và Mêhicô. Châu Á, khu vực tăng trưởng rất nhanh trong suốt thập kỷ 1980, đã cùng với châu Âu trở thành nơi cung cấp hàng hóa thành phẩm chủ yếu và là một thị trường cho hàng xuất khẩu của Mỹ. Những hệ thống liên lạc viễn thông toàn cầu tinh vi đã liên kết các thị trường tài chính của thế giới thành một mối, một điều không thể hình dung nổi ngay trong vài năm trước.

Trong khi nhiều người Mỹ vẫn tin rằng hội nhập kinh tế toàn cầu mang lại lợi ích cho tất cả các quốc gia, thì sự phụ thuộc lẫn nhau tăng lên cũng đã tạo ra một số trục trặc nhất định. Người lao động ở các ngành công nghệ cao - những ngành mà Mỹ vượt trội - được trả lương tương đối cao, nhưng trong các ngành sản xuất truyền thống, việc cạnh tranh với nhiều nước ngoài, thường là những nước có chi phí lao động thấp, đã tạo ra xu hướng giảm mức lương xuống. Tiếp nữa, khi nền kinh tế của Nhật Bản và

những nước công nghiệp hóa mới nổi lên khác ở châu Á giảm sút vào cuối thập kỷ 1990, làn sóng những cú sốc đã xé toạc hệ thống tài chính toàn cầu. Các nhà hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ nhận thấy họ phải cân nhắc hơn nữa những điều kiện kinh tế toàn cầu khi vạch ra biểu đồ cho nền kinh tế trong nước.

Tuy vậy, người Mỹ đã khôi phục được lòng tin khi kết thúc thập kỷ 1990. Đến cuối năm 1999, nền kinh tế Mỹ đã tăng trưởng liên tục tính từ tháng Ba 1991, đây là thời kỳ phát triển kinh tế trong thời bình dài nhất trong lịch sử nước Mỹ. Tháng Mười một 1999, tổng số người thất nghiệp chỉ chiếm 4,1% lực lượng lao động, một tỷ lệ thấp nhất trong gần 30 năm qua. Và giá cả hàng hóa tiêu dùng, chỉ tăng 1,6% trong năm 1998 (tỷ lệ tăng thấp nhất ngoại trừ một năm kể từ 1964), chỉ tăng lên chút ít trong năm 1999 (2,4% tính đến tháng Mười). Vẫn còn nhiều thách thức ở phía trước, nhưng quốc gia này đã vượt qua thế kỷ XX - cùng những biến động to lớn của thế kỷ này - trong tình trạng sung sức

Chương 4: DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ TẬP ĐOÀN

Người Mỹ luôn luôn tin rằng họ đang sống trên một xứ sở của cơ hội, nơi mà bất kỳ người nào nếu có ý tưởng tốt, lòng quyết tâm và sẵn sàng làm việc chăm chỉ, đều có thể bắt đầu một hoạt động kinh doanh và thành đạt. Trên thực tế, lòng tin đó trong kinh doanh được thể hiện rất đa dạng, từ một cá nhân tự chủ kinh doanh cho đến tập đoàn kinh doanh quốc tế khổng lồ.

Trong thế kỷ XVII và XVIII, công chúng thường ca tụng những người đi tiên phong vượt qua khó khăn thử thách để tạo dựng một gia đình và một phương cách sống vượt lên điều kiện thiên nhiên hoang dã. Ở Mỹ thế kỷ XIX, khi các doanh nghiệp nông nghiệp nhỏ nhanh chóng phát triển rộng khắp sang các khu vực được mở rộng của biên giới nước Mỹ, người nông dân trang trại mang nhiều lý tưởng của người làm kinh tế cá thể. Nhưng đến khi dân số trong nước tăng lên và các thành phố ngày càng trở nên quan trọng cho phát triển kinh tế thì giấc mơ trở thành người kinh doanh cho chính mình còn bao gồm cả các thương gia nhỏ, thợ thủ công độc lập và những người tự hành nghề.

Thế kỷ XX, tiếp nối xu hướng bắt đầu từ nửa sau thế kỷ XIX, đã mang đến một bước chuyển biến to lớn cả về quy mô và tính phức tạp của hoạt động kinh tế. Trong nhiều ngành công nghiệp, các doanh nghiệp nhỏ thường gặp phải khó khăn trong việc huy động đủ vốn và hoạt động với quy mô đủ lớn để sản xuất hiệu quả nhất tất cả các loại hàng hóa thỏa mãn nhu cầu của những người dân ngày càng giàu có và khó tính. Trong bối cảnh đó, tập đoàn kinh tế hiện đại, nơi thường tuyển dụng hàng trăm thậm chí hàng nghìn công nhân, có tầm quan trọng ngày càng lớn.

Ngày nay, nền kinh tế Mỹ lấy làm kiêu hãnh về một mạng lưới các doanh nghiệp rộng khắp, từ các doanh nghiệp chỉ do một người làm chủ cho đến những tập đoàn lớn nhất thế giới. Năm 1995, nước Mỹ có 16,4 triệu doanh nghiệp không phải trang trại do một người làm chủ, 1,6 triệu doanh nghiệp hợp danh và 4,5 triệu tập đoàn - tổng cộng có 22,5 triệu doanh nghiệp độc lập.

Doanh nghiệp nhỏ

Nhiều khách tham quan nước ngoài lấy làm ngạc nhiên khi biết rằng thậm chí đến bây giờ, nền kinh tế Mỹ hoàn toàn không bị khống chế bởi các tập đoàn khổng lồ. 99% tất cả các doanh nghiệp độc lập trong nước tuyển dụng ít hơn 500 người. Theo Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ Hoa Kỳ (SBA), các doanh nghiệp nhỏ này chiếm 52% tổng số lao động Mỹ. Khoảng 19,6 triệu người Mỹ làm việc cho các công ty có ít hơn 20 người, 18,4 triệu người làm việc cho các hãng có từ khoảng 20 đến 99 công nhân, và 14,6 triệu người làm cho các hãng có từ 100 đến 499 công nhân. Ngược lại, 47,7 triệu người Mỹ làm việc cho các hãng có từ 500 nhân viên trở lên.

Các doanh nghiệp nhỏ là một nguồn động lực liên tục cho nền kinh tế Mỹ. Trong thời gian từ năm 1990 đến 1995, chúng tạo ra ba phần tư số việc làm mới của nền kinh tế, một sự đóng góp vào tỷ lệ tăng trưởng việc làm thậm chí còn lớn hơn so với những gì chúng tạo ra trong thập kỷ 1980. Chúng cũng tiêu biểu cho nơi gia nhập nền kinh tế của những nhóm mới. Ví dụ, phụ nữ tham gia rất nhiều vào các hoạt động kinh doanh nhỏ. Từ năm 1987 đến năm 1997, số doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ lên đến 89%, ước tính khoảng 8,1 triệu, và số doanh nghiệp chỉ do một phụ nữ làm chủ dự tính đạt tới 35% tổng số các doanh nghiệp loại này vào năm 2000. Các hãng nhỏ cũng có xu hướng thuê nhiều hơn các công nhân lớn tuổi và những người thích làm việc theo giờ.

Một thế mạnh đặc biệt của doanh nghiệp nhỏ là khả năng phản ứng rất nhanh đối với các điều kiện kinh tế thay đổi. Họ thường quen biết cá nhân khách hàng của mình và đặc biệt thích hợp để thỏa mãn các nhu cầu địa phương. Các doanh nghiệp nhỏ - ví dụ các công ty kinh doanh trong lĩnh vực máy tính ở “Thung lũng Silicon” của California và các lãnh địa kỹ thuật cao khác - là những nguồn đổi mới kỹ thuật. Nhiều nhà cải cách công nghiệp - máy tính bắt đầu chỉ là “thợ sửa chữa”, làm việc bên máy móc lắp ráp bằng tay trong xưởng của mình, rồi nhanh chóng phát triển thành các tập đoàn lớn đầy sức mạnh. Các công ty nhỏ nhanh chóng trở thành các đầu thủ chính trong các nền kinh tế quốc gia và quốc tế bao gồm công ty phần mềm máy tính Microsoft; công ty dịch vụ vận chuyển bưu kiện Federal Express; công ty sản xuất quần áo thể thao Nike; hãng dịch vụ mạng máy tính America OnLine; và hãng sản xuất kem Ben & Jerry.

Tất nhiên, cũng có nhiều doanh nghiệp nhỏ thất bại. Nhưng ở Mỹ, thất bại trong kinh doanh không phải là một vết nhơ mang tính xã hội như ở một số nước. Thông thường, thất bại được xem như một bài học kinh nghiệm giá trị cho các nhà kinh doanh, những người có thể sẽ thành công trong lần thử sức sau. Các nhà kinh tế nói rằng thất bại cho thấy các lực lượng thị trường vận hành như thế nào để khuyến khích tính hiệu quả lớn hơn.

Sự đánh giá cao của dân chúng đối với hoạt động kinh doanh nhỏ đã biến thành các cuộc vận động hành lang đáng kể cho lợi ích của các doanh nghiệp nhỏ tại quốc hội và các cơ quan lập pháp bang ở Mỹ. Các công ty nhỏ đã giành được quyền miễn trừ đối với nhiều hoạt động điều tiết liên bang, chẳng hạn như các quy định về an toàn và sức khỏe. Quốc hội cũng thành lập Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ vào năm 1953 để trợ giúp chuyên môn và tài chính cho những người mong muốn thành lập hoặc điều hành doanh nghiệp nhỏ (35% số tiền liên bang cấp cho các hợp đồng được dành riêng cho các doanh nghiệp nhỏ). Trong một năm điển hình, Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ Hoa Kỳ (SBA) bảo lãnh 10 tỷ USD tiền vay cho các doanh nghiệp nhỏ, thông thường dành cho vốn sản xuất, mua sắm nhà cửa, máy móc và trang thiết bị. Các công ty đầu tư kinh doanh nhỏ được SBA hỗ trợ đầu tư 2 tỷ USD nữa làm vốn kinh doanh.

SBA tìm cách hỗ trợ những chương trình dành cho các dân tộc thiểu số, đặc biệt là người Mỹ gốc Phi, gốc Á và gốc Tây Ban Nha. Nó tiến hành một chương trình năng động nhằm xác định các thị trường và những cơ hội kinh doanh cho các doanh nghiệp nhỏ có tiềm năng xuất khẩu. Thêm vào đó, cơ quan này còn đỡ đầu một chương trình trong đó các doanh nhân về hưu hỗ trợ về mặt quản lý cho những doanh nghiệp mới hoặc còn yếu. Cùng cộng tác riêng với các trường đại học và các cơ quan của bang, SBA còn điều hành 900 Trung tâm phát triển doanh nghiệp nhỏ nhằm cung cấp sự trợ giúp về kỹ thuật và quản lý.

Thêm vào đó, SBA cấp tín dụng trên 26.000 triệu USD dưới hình thức những khoản cho vay với lãi suất thấp cho các chủ sở hữu nhà, người thuê nhà và các doanh nghiệp với mọi quy mô bị tổn thất do lũ lụt, gió bão, thiên tai và những thảm họa khác.

Cấu trúc doanh nghiệp nhỏ

Chủ sở hữu duy nhất. Phần lớn các doanh nghiệp đều thuộc loại doanh nghiệp chỉ có một chủ sở hữu, tức là chúng thuộc quyền sở hữu và được điều hành bởi một người duy nhất. Trong một doanh nghiệp có chủ sở hữu duy nhất, người chủ sở hữu sẽ chịu hoàn toàn trách nhiệm về thành công hoặc thất bại của doanh nghiệp. Ông hay bà ta thu về toàn bộ lợi nhuận, nhưng nếu doanh nghiệp thất thoát tiền và hoạt động kinh doanh không thể bù đắp thiệt hại này thì người chủ doanh nghiệp có trách nhiệm thanh toán các khoản đó - ngay cả khi việc này làm thâm hụt nặng nề tài sản cá nhân của ông hoặc bà ta.

Các doanh nghiệp chỉ một chủ sở hữu có những ưu việt nhất định so với các dạng tổ chức kinh doanh khác. Chúng phù hợp với khí chất của những người thích thực hiện các sáng kiến và là chủ của chính mình. Chúng rất linh hoạt vì những người chủ có thể ra quyết định rất nhanh chóng mà không phải xin ý kiến người khác. Theo luật pháp, các chủ sở hữu là cá nhân phải đóng ít thuế hơn so với các tập đoàn. Khách hàng thường bị các doanh nghiệp một chủ sở hữu lôi cuốn, tin tưởng rằng một cá nhân chịu trách nhiệm sẽ làm việc tốt.

Tuy nhiên, dạng tổ chức kinh doanh này cũng có một số hạn chế. Theo pháp luật, doanh nghiệp do một chủ sở hữu sẽ chấm dứt khi người chủ sở hữu chết hoặc không còn khả năng, dù cho một ai đó có thể thừa kế tài sản và tiếp tục hoạt động kinh doanh. Mặt khác, do doanh nghiệp một chủ sở hữu nói chung phụ thuộc vào số tiền người chủ của chúng có được hoặc vay được, nên các doanh nghiệp này thường thiếu các nguồn lực để phát triển thành doanh nghiệp có quy mô lớn.

Doanh nghiệp hợp danh. Một cách thức để bắt đầu hoặc mở rộng một hoạt động kinh doanh là tạo ra một doanh nghiệp hợp danh với hai hoặc nhiều người cùng sở hữu doanh nghiệp. Doanh nghiệp hợp danh giúp cho hoạt động kinh doanh tập trung được tài năng của từng người; chẳng hạn người này có thể có trình độ về sản xuất, trong khi người khác lại vượt trội về marketing. Doanh nghiệp hợp danh được miễn hầu hết các yêu cầu báo cáo mà chính phủ bắt các tập đoàn phải thực hiện, và bị đánh thuế thấp hơn so với các tập đoàn. Các thành viên của doanh nghiệp hợp danh phải đóng thuế thu nhập cá nhân, nhưng hoạt động kinh doanh của họ không phải chịu thuế.

Các bang quy định quyền và nghĩa vụ cho các doanh nghiệp hợp danh. Các đồng chủ sở hữu thường ký kết thỏa thuận pháp lý quy định rõ trách nhiệm của từng thành viên. Các thỏa thuận này của doanh nghiệp cũng có thể quy định cho “các thành viên hợp danh kín”, là những người đầu tư tiền vào doanh nghiệp nhưng không tham gia quản lý.

Một hạn chế cơ bản của doanh nghiệp hợp danh là mỗi thành viên phải chịu trách nhiệm pháp lý cho mọi khoản nợ của doanh nghiệp, và mỗi hoạt động của bất kỳ thành viên nào cũng có tính ràng buộc pháp lý đối với mọi người khác. Ví dụ, nếu một thành viên tiêu phung phí tiền của doanh nghiệp thì những người khác phải cùng chịu trách nhiệm chi trả cho khoản nợ đó. Một hạn chế cơ bản nữa có thể nảy sinh nếu các thành viên bất đồng nghiêm trọng và kéo dài.

Trao đặc quyền và các cửa hàng mất xích. Các doanh nghiệp nhỏ thành đạt đôi khi phát triển thông qua một hình thức hoạt động gọi là trao đặc quyền. Trong một hợp đồng trao đặc quyền điển hình, một công ty có tiếng tăm ủy quyền cho một cá nhân hoặc một nhóm người được phép sử dụng tên và sản phẩm của mình để đổi lại một số phần trăm tiền doanh thu. Công ty đó cho mượn cả kinh nghiệm marketing và danh tiếng của mình, trong khi người kinh doanh được hưởng đặc quyền này phải tự quản lý cá nhân về đầu ra và chịu hầu hết các trách nhiệm pháp lý cũng như rủi ro liên quan tới phát triển kinh doanh.

Trong khi để có được một doanh nghiệp trao đặc quyền thường tốn kém hơn một doanh nghiệp bắt đầu từ vạch xuất phát, thì các doanh nghiệp có đặc quyền lại thường ít tốn kém cho việc điều hành hoạt

động và ít bị thất bại. Sở dĩ như vậy vì các doanh nghiệp có đặc quyền thường tận dụng được lợi thế về chi phí thấp trong quảng cáo, phân phối và đào tạo công nhân.

Hoạt động trao đặc quyền thường phức tạp và tỏa ra rất rộng đến mức không ai biết được chính xác phạm vi của nó. Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ ước tính nước Mỹ có khoảng 535.000 doanh nghiệp có đặc quyền trong năm 1992 - bao gồm các đại lý ô tô, các trạm xăng dầu, các nhà hàng, các hãng bất động sản, các khách sạn và nhà trọ, và các cửa hàng giặt là. Con số này tăng hơn khoảng 35% so với năm 1970. Doanh thu bán hàng của các cửa hàng bán lẻ có đặc quyền từ năm 1975 đến năm 1990 tăng nhanh hơn rất nhiều so với doanh thu bán hàng của các cửa hàng bán lẻ không có đặc quyền, và các công ty đặc quyền ước tính đạt khoảng 40% tổng doanh số bán lẻ của Mỹ trong năm 2000.

Tuy vậy, hình thức trao đặc quyền đã giảm đi tương đối vào thập kỷ 1990, khi nền kinh tế mạnh đã tạo ra nhiều cơ hội kinh doanh khác hơn so với hình thức trao đặc quyền. Một số công ty trao đặc quyền cũng tìm cách củng cố, mua lại các cơ sở khác có cùng kiểu kinh doanh và xây dựng mạng lưới riêng của mình. Các cửa hàng mất xích do công ty sở hữu như Sears Roebuck & Co. cũng tiến hành cạnh tranh không khoan nhượng. Bằng cách mua hàng với số lượng lớn, bán sỉ và chú trọng tới hệ thống dịch vụ tự động, các cửa hàng mất xích này thường bán với giá thấp hơn so với các cửa hàng của chủ sở hữu nhỏ. Ví dụ, các siêu thị mất xích như Safeway, thường chào bán giá thấp để hấp dẫn khách hàng, và đã đánh bật khỏi thị trường nhiều cửa hàng tạp phẩm nhỏ độc lập.

Tuy nhiên, nhiều cơ sở đặc quyền vẫn tồn tại. Một số chủ sở hữu cá thể liên kết với nhau để hình thành các cửa hàng mất xích của chính họ hoặc các hợp tác xã. Thường thường, các cửa hàng mất xích này phục vụ cho các thị trường chuyên biệt, hoặc thị trường ngách.

Mặc dù có rất nhiều công ty với quy mô vừa và nhỏ, nhưng các đơn vị kinh doanh lớn vẫn đóng vai trò chi phối trong nền kinh tế Mỹ. Có một số lý do giải thích cho tình trạng này. Các công ty lớn có thể cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho nhiều người, và chúng thường hoạt động hiệu quả hơn các công ty nhỏ. Thêm nữa, chúng thường có thể bán các sản phẩm của mình với giá thấp hơn bởi vì hàng hóa được bán ra với số lượng lớn và giá thành thấp. Chúng có ưu thế trên thị trường vì nhiều khách hàng bị hấp dẫn bởi những nhãn hiệu nổi tiếng, điều mà họ tin là sẽ bảo đảm một mức độ chất lượng nhất định.

Các doanh nghiệp lớn còn quan trọng đối với toàn bộ nền kinh tế bởi vì chúng thường có được những nguồn tài chính lớn hơn các doanh nghiệp nhỏ để tiến hành nghiên cứu và phát triển sản phẩm mới. Và nhìn chung, chúng thường đưa ra các cơ hội việc làm đa dạng hơn, ổn định hơn, lương cao hơn và phúc lợi về sức khỏe cũng như hưu trí tốt hơn.

Tuy nhiên, người Mỹ có những quan điểm mâu thuẫn đối với các công ty lớn, một mặt họ thừa nhận sự đóng góp quan trọng của chúng đối với sự thịnh vượng của nền kinh tế, nhưng mặt khác lại lo lắng rằng chúng có thể trở nên quá mạnh đến mức bóp nghẹt các doanh nghiệp mới và tước bỏ quyền lựa chọn của người tiêu dùng. Hơn nữa, thỉnh thoảng các tập đoàn lớn tỏ ra không linh hoạt trong việc thích nghi với các điều kiện kinh tế thay đổi. Ví dụ, vào những năm 1970, các nhà sản xuất ô tô Mỹ rất chậm nhận thấy rằng giá xăng dầu đang lên sẽ tạo ra cầu về loại ô tô nhỏ, ngắn ít xăng. Kết quả là họ mất đi một thị phần đáng kể trong nước cho các nhà sản xuất nước ngoài, mà chủ yếu là từ Nhật Bản.

Trong nước Mỹ, hầu hết các doanh nghiệp lớn đều được tổ chức thành những tập đoàn. Tập đoàn là một hình thức tổ chức kinh doanh mang tính pháp lý đặc biệt, được bảo hộ bởi một trong 50 bang và được đối xử trước pháp luật như một pháp nhân. Các tập đoàn có thể sở hữu tài sản, có thể kiện hoặc bị kiện trước tòa và có thể ký kết hợp đồng. Vì bản thân tập đoàn có địa vị pháp lý riêng nên những người chủ tập đoàn được bảo vệ một phần khỏi trách nhiệm pháp lý về hoạt động của nó. Các chủ sở hữu của một tập đoàn cũng chỉ có trách nhiệm pháp lý hữu hạn về tài chính; ví dụ như họ không chịu trách

nhệm về các khoản nợ của tập đoàn. Giả sử nếu một cổ đông trả 100 USD cho 10 cổ phiếu chứng khoán của một tập đoàn và tập đoàn này bị phá sản, thì cổ đông trên có thể mất 100 USD tiền đầu tư, tất cả chỉ có vậy. Do chứng khoán của tập đoàn có thể chuyển nhượng được nên một tập đoàn không bị hủy hoại khi một chủ sở hữu cụ thể nào đó chết hoặc từ bỏ tập đoàn. Chủ sở hữu đó có thể bán cổ phần của mình vào bất cứ lúc nào, hoặc để lại cho người thừa kế.

Tuy vậy, hình thức tổ chức tập đoàn có một số hạn chế. Vì là những thực thể pháp lý rõ ràng nên các tập đoàn phải đóng thuế. Tiền lãi cổ phần tập đoàn trả cho các cổ đông, không giống như tiền lãi của trái phiếu, không phải là những chi phí kinh doanh được khấu trừ thuế. Và khi tập đoàn phân phối các khoản lãi cổ phần này thì các cổ đông phải chịu thuế cho những khoản lãi cổ phần đó. (Do tập đoàn đã đóng thuế thu nhập nên các nhà phê bình chỉ trích rằng khoản tiền đóng thuế lãi cổ phần của các cổ đông là khoản “thuế kép” đánh vào lợi nhuận của tập đoàn.)

Nhưng quyền sở hữu bị phân tán rộng cũng có nghĩa là có sự chia cắt về sở hữu và kiểm soát. Do các cổ đông nhìn chung không thể biết và quản lý toàn bộ chi tiết hoạt động kinh doanh của tập đoàn nên họ phải bầu ra một hội đồng quản trị để xây dựng chính sách lớn của tập đoàn. Thường thường, ngay cả các thành viên hội đồng quản trị và ban giám đốc tập đoàn cũng chỉ sở hữu chưa đến 5% cổ phiếu thường, mặc dù một số người có thể sở hữu nhiều hơn thế rất nhiều. Các cá nhân, các ngân hàng, các quỹ hưu trí thường sở hữu một số lượng lớn cổ phiếu nhưng nói chung số cổ phần đó chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ so với toàn bộ. Thông thường, chỉ một số ít các thành viên của hội đồng quản trị tham gia với tư cách là cán bộ điều hành tập đoàn. Một số giám đốc do công ty chỉ định để đem lại thanh thế cho hội đồng quản trị, một số khác có kỹ năng chuyên môn nhất định hoặc đại diện cho những tổ chức góp vốn. Cho nên cũng không lấy làm lạ khi một người cùng một lúc có thể tham gia vào vài hội đồng quản trị tập đoàn khác nhau.

Hội đồng quản trị tập đoàn trao quyền quyết định quản lý hàng ngày cho một tổng giám đốc điều hành (CEO), người này có thể là chủ tịch hội đồng quản trị. Tổng giám đốc điều hành giám sát các cán bộ quản lý khác, bao gồm các phó tổng giám đốc quản lý chung những chức năng khác nhau của tập đoàn, cũng như giám đốc tài chính, giám đốc điều hành, và giám đốc phụ trách thông tin (CIO). Giám đốc thông tin nhanh chóng có vai trò quan trọng đối với tập đoàn khi công nghệ cao trở thành một yếu tố quan trọng trong hoạt động kinh doanh ở Hoa Kỳ cuối những năm 1990.

Khi tổng giám đốc điều hành được hội đồng quản trị tin cậy, ông hoặc bà ta nói chung được phép có nhiều quyền tự do điều hành hoạt động của tập đoàn. Nhưng đôi khi các cổ đông là cá nhân hoặc tổ chức, phối hợp nhịp nhàng và ủng hộ những ứng cử viên bất đồng quan điểm vào ban lãnh đạo, có thể dùng sức ép đủ mạnh để buộc có những thay đổi trong quản lý.

Nhìn chung, chỉ có rất ít người có mặt trong các buổi họp cổ đông hàng năm. Hầu hết các cổ đông lựa chọn bầu hội đồng quản trị và bỏ phiếu thông qua các đề xuất chính sách quan trọng bằng hình thức “ủy nhiệm” - tức là bầu chọn bằng cách gửi thư. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, một số cuộc họp hàng năm đã có nhiều cổ đông hơn tham gia - có thể có đến vài trăm người có mặt. Ủy ban chứng khoán và hối phiếu Hoa Kỳ (SCE) yêu cầu các tập đoàn đưa cho những nhóm bất đồng về quản lý danh sách địa chỉ thư tín của các cổ đông để họ có thể trình bày các quan điểm của mình.

Các tập đoàn huy động vốn như thế nào

Các tập đoàn lớn không thể phát triển với quy mô hiện tại nếu không có khả năng đổi mới cách huy động vốn để mở rộng tài chính. Các tập đoàn thường có năm phương pháp cơ bản để thu được lượng tiền này.

Phát hành trái phiếu. Một trái phiếu là một chứng từ ghi nợ cam kết trả một khoản tiền nhất định vào một hoặc những thời điểm nhất định trong tương lai. Trong khoảng thời gian đó, người giữ trái phiếu nhận các khoản thanh toán lãi với lãi suất cố định vào những thời điểm cụ thể. Người giữ trái phiếu có thể bán trái phiếu cho người khác trước khi đến hạn.

Các tập đoàn có lợi khi phát hành trái phiếu bởi vì lãi suất mà họ phải trả cho các nhà đầu tư nhìn chung thấp hơn lãi suất của hầu hết các hình thức vay khác, và bởi vì tiền lãi phải trả trên trái phiếu được xem như một loại chi phí kinh doanh được khấu trừ thuế. Tuy nhiên, các tập đoàn vẫn phải thanh toán các khoản tiền lãi ngay cả khi họ thấy không có lợi nhuận. Nếu các nhà đầu tư nghi ngờ khả năng trả lãi của một công ty, họ sẽ hoặc là từ chối mua trái phiếu của công ty đó, hoặc sẽ đòi hỏi lãi suất cao hơn để bù đắp cho rủi ro lớn hơn của họ. Vì lý do đó, các tập đoàn nhỏ ít khi huy động được nhiều vốn bằng hình thức phát hành trái phiếu.

Phát hành cổ phiếu ưu tiên. Một công ty có thể chọn cách phát hành cổ phiếu “ưu tiên” mới để huy động vốn. Những người mua các cổ phiếu này có quyền ưu tiên đặc biệt khi công ty gặp phải khó khăn về tài chính. Nếu lợi nhuận bị hạn chế thì chủ sở hữu cổ phiếu ưu tiên sẽ được nhận tiền lãi sau chủ sở hữu trái phiếu nhưng trước chủ sở hữu bất kỳ loại cổ phiếu thường nào.

Bán cổ phiếu thường. Nếu một công ty đang ở trong tình trạng tài chính lành mạnh, nó có thể huy động vốn bằng cách phát hành cổ phiếu thường. Thông thường, các ngân hàng đầu tư giúp các công ty phát hành cổ phiếu, đồng ý mua bất kỳ cổ phần mới nào được phát hành với mức giá đặt trước nếu công chúng từ chối mua cổ phiếu đó với mức giá tối thiểu nhất định. Mặc dù người giữ cổ phiếu thường có quyền riêng bầu chọn hội đồng quản trị tập đoàn, nhưng họ vẫn xếp sau người giữ trái phiếu và cổ phiếu ưu tiên khi đến kỳ chia lợi nhuận.

Các nhà đầu tư bị cổ phiếu hấp dẫn theo hai cách. Một số công ty trả những khoản lợi tức cổ phiếu lớn, mang lại cho các nhà đầu tư một khoản thu nhập đều đặn. Nhưng cũng có những công ty khác trả rất ít hoặc không trả lợi tức ngay, thay vào đó họ hy vọng hấp dẫn các nhà đầu tư bằng việc cải thiện khả năng sinh lợi của tập đoàn - và do đó nâng cao giá trị của chính các cổ phiếu ấy. Nhìn chung, giá trị cổ phần tăng lên khi các nhà đầu tư đặt hy vọng vào lợi nhuận tăng lên của tập đoàn. Các công ty có giá cổ phiếu thực sự tăng thường “chia tách” các cổ phần ra, trả cho mỗi cổ đông thêm một cổ phần cho mỗi cổ phần mà họ có. Điều này không làm tăng vốn cho tập đoàn nhưng làm cho cổ đông dễ dàng hơn khi bán các cổ phần trên thị trường mở. Ví dụ, mỗi cổ phần chia làm hai thì giá mỗi cổ phiếu ban đầu sẽ giảm đi một nửa làm hấp dẫn các nhà đầu tư.

Đi vay. Các công ty cũng có thể huy động vốn ngắn hạn - thường là để bù đắp tài chính cho hàng hóa tồn kho - bằng cách đi vay ngân hàng hoặc những người cho vay khác.

Sử dụng lợi nhuận. Như đã nói, các công ty cũng có thể cấp vốn cho các hoạt động của mình bằng cách giữ lại các khoản lợi nhuận. Những chiến lược liên quan đến việc giữ lợi nhuận lại rất khác nhau. Một số tập đoàn, đặc biệt thuộc ngành điện, khí ga và các ngành dịch vụ công cộng khác, thường thanh toán hầu hết lợi nhuận của mình cho cổ đông dưới hình thức lãi cổ phần. Một số tập đoàn khác lại phân phối chẳng hạn như 50% lợi nhuận cho cổ đông dưới hình thức lãi cổ phần, giữ phần còn lại để chi trả cho các hoạt động và mở rộng kinh doanh. Nhưng cũng có tập đoàn, thường là các tập đoàn nhỏ, lại muốn đầu tư lại hầu hết hoặc toàn bộ thu nhập ròng của mình vào hoạt động nghiên cứu và mở rộng quy mô doanh nghiệp, hy vọng sẽ mang lại cho các nhà đầu tư giá trị cổ phần tăng lên nhanh chóng.

Độc quyền, hợp nhất và cấu trúc lại

Hình thức tổ chức thành tập đoàn rõ ràng là chìa khóa mang lại tăng trưởng rực rỡ cho nhiều doanh

ng nghiệp Mỹ. Nhưng đôi khi người Mỹ vẫn nhìn các tập đoàn lớn với con mắt ngờ vực, và ngay chính các nhà quản lý tập đoàn cũng do dự về giá trị của sự lớn mạnh.

Vào cuối thế kỷ XIX, nhiều người Mỹ lo sợ rằng các tập đoàn lớn có thể huy động những khoản vốn khổng lồ để sáp nhập các doanh nghiệp nhỏ hoặc có thể cấu kết và thông đồng với các hãng khác để ngăn cản cạnh tranh. Các nhà phê bình cho rằng trong cả hai trường hợp, các nhà độc quyền kinh doanh đều có thể buộc những người tiêu dùng phải trả giá cao hơn và lấy đi của họ quyền lựa chọn. Những lo lắng ấy đã tạo cơ sở cho sự ra đời của hai đạo luật cơ bản nhằm hạn chế một phần hoặc ngăn cản độc quyền: Đạo luật chống độc quyền Sherman năm 1890 và Đạo luật chống độc quyền Clayton năm 1914. Chính phủ đã tiếp tục sử dụng những luật này để hạn chế độc quyền trong suốt thế kỷ XX. Năm 1984, “những người chống độc quyền” trong chính phủ đã phá vỡ vị trí gần như độc quyền về dịch vụ điện thoại của Công ty điện thoại và điện báo Hoa Kỳ. Vào cuối những năm 1990, Bộ Tư pháp tìm cách giám sát sự thống lĩnh thị trường phần mềm máy tính đang mở rộng của tập đoàn Microsoft, một tập đoàn chỉ trong vài năm đã trở thành một tập đoàn khổng lồ với tài sản trị giá 22.357 triệu USD.

Nhìn chung, các quan chức chống độc quyền của chính phủ coi nguy cơ độc quyền xuất hiện khi một công ty giành quyền kiểm soát tới 30% thị trường của một loại hàng hóa và dịch vụ. Nhưng đó chỉ là cách xác định thông thường. Việc xác định một công ty có phải là độc quyền hay không còn phụ thuộc rất nhiều vào tầm cỡ của các đối thủ cạnh tranh khác trên thị trường. Một công ty có thể được coi là chưa độc quyền ngay cả khi nó kiểm soát trên 30% thị trường nếu các công ty khác cũng có những thị phần tương đương.

Trong khi các đạo luật chống độc quyền có thể làm tăng tính cạnh tranh, chúng vẫn không thể ngăn cản các công ty Mỹ trở nên lớn mạnh hơn. Năm 1999, Mỹ có bảy tập đoàn khổng lồ, mỗi tập đoàn có tài sản hơn 300 tỷ USD, khiến cho các tập đoàn lớn nhất trong những giai đoạn trước trở thành nhỏ bé. Một số nhà phê bình tỏ ra lo lắng về sự kiểm soát đang gia tăng của một vài hãng lớn đối với các ngành công nghiệp cơ bản, khẳng định rằng các ngành công nghiệp như chế tạo ô tô và sản xuất thép được coi là những ngành độc quyền bị khống chế bởi một vài tập đoàn lớn. Tuy nhiên, những người khác cũng lưu ý rằng các tập đoàn lớn này cũng không thể bành trướng quyền lực quá mức mặc dù có quy mô lớn vì chúng phải đối mặt với cuộc cạnh tranh toàn cầu dữ dội. Chẳng hạn, nếu người tiêu dùng không hài lòng với các nhà sản xuất ô tô trong nước, họ có thể mua ô tô của các công ty nước ngoài. Hơn nữa, người tiêu dùng hoặc nhà sản xuất đôi khi cũng có thể ngăn cản nguy cơ độc quyền bằng cách chuyển sang các hàng hóa thay thế; ví dụ, nhôm, thủy tinh, nhựa hoặc bê tông tất cả đều có thể thay thế cho thép.

Quan điểm của các nhà lãnh đạo doanh nghiệp về sự lớn mạnh của tập đoàn cũng thay đổi. Cuối thập kỷ 1960 và đầu thập kỷ 1970, nhiều công ty có tham vọng tìm cách đa dạng hóa thông qua việc mua lại các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực không có liên quan, một phần do sự cường chế gắt gao của những đạo luật chống độc quyền của liên bang có xu hướng ngăn cản sự hợp nhất của các công ty trong cùng một lĩnh vực. Như các nhà lãnh đạo doanh nghiệp nhìn nhận, các conglomerate - một kiểu tổ chức kinh doanh bao gồm một công ty trụ cột và một nhóm các hãng bổ sung tiến hành các hoạt động kinh doanh không giống nhau, chẳng hạn như khoan dầu và sản xuất phim - tất yếu sẽ ổn định hơn. Lập luận ở đây là, nếu cầu về một sản phẩm này giảm xuống thì hoạt động kinh doanh khác của công ty có thể làm cân bằng.

Nhưng lợi thế này đôi khi bị bù lại bởi quản lý nhiều loại hoạt động sẽ khó khăn hơn là chuyên môn hóa sản xuất vào những loại sản phẩm được thu hẹp. Nhiều lãnh đạo doanh nghiệp tiến hành các hoạt động hợp nhất trong những năm 1960 và 1970 tự nhận thấy họ bị dàn trải quá mức hoặc không có khả năng quản lý tất cả các hãng bổ sung mới thu nạp. Trong nhiều trường hợp họ xóa bỏ các cơ sở yếu.

Những năm 1980 và 1990 đã mang đến những làn sóng mới của những hoạt động hợp nhất thân thiện và những hoạt động tiếp quản “thù địch” trong một số ngành công nghiệp, khi các tập đoàn cố gắng củng cố vị trí của họ để thích ứng với điều kiện kinh tế thay đổi. Các hoạt động hợp nhất trở nên phổ biến, ví dụ trong các ngành công nghiệp dầu mỏ, bán lẻ và đường sắt, tất cả các ngành này đều đang trải qua sự thay đổi cơ bản. Nhiều hãng hàng không tìm cách kết hợp với nhau sau khi chính sách phi điều tiết hóa làm mở rộng cạnh tranh bắt đầu vào năm 1978. Chính sách phi điều tiết hóa và sự thay đổi công nghệ cũng khuyến khích hình thành hàng loạt các công ty hợp nhất trong ngành công nghiệp viễn thông. Một số công ty dịch vụ điện thoại địa phương tìm cách hợp nhất sau khi chính phủ yêu cầu sự cạnh tranh mạnh hơn nữa trên thị trường của họ; tại vùng Bờ Đông, công ty Bell Atlantic thu nạp Nynex. Công ty truyền thông SBC liên kết chi nhánh Tây Nam (Southwestern Bell) của mình với Pacific Telesis ở miền Tây và với Tập đoàn truyền thông New England ở miền Nam, rồi sau đó tìm cách bổ sung thêm Ameritech ở vùng Trung Tây. Trong khi đó, các hãng truyền thông đường dài MCI Communications hợp nhất với WorldCom, đồng thời Công ty điện thoại và điện báo Hoa Kỳ (AT&T) thâm nhập vào lĩnh vực điện thoại địa phương bằng việc mua lại hai kênh truyền hình cáp khổng lồ: Tele-Communications và MediaOne Group. Sự tiếp quản này có thể cung cấp dịch vụ truyền thông cáp cho khoảng 60% số hộ gia đình Mỹ, và cũng đem lại cho AT&T một vị trí vững chắc trên các thị trường kinh doanh về truyền hình cáp và truy cập mạng Internet tốc độ cao.

Cũng vào cuối những năm 1990, Travellers Group hợp nhất với Citicorp, hình thành nên công ty dịch vụ tài chính lớn nhất thế giới, trong khi Ford Motor Company mua lại công ty ô tô của Thụy Điển AB Volvo. Tiếp theo làn sóng tiếp quản của Nhật đối với các công ty Mỹ trong thập kỷ 1980, đến lượt các hãng của Đức và Anh chiếm vị trí nổi bật trong những năm 1990 khi Chrysler Corporation sáp nhập vào tập đoàn sản xuất ô tô Daimler-Benz AG của Đức và ngân hàng Deutsche Bank tiếp quản ngân hàng Bankers Trust. Một trong những điều trở trêu lớn trong lịch sử kinh doanh là tập đoàn Exxon và tập đoàn Mobil hợp nhất với nhau, khôi phục lại hơn một nửa công ty Standard Oil của vua dầu mỏ John Rockefeller, một công ty đã từng thống trị ngành công nghiệp này nhưng bị Bộ Tư pháp chia nhỏ vào năm 1911. Vụ sáp nhập trị giá 81.380 triệu USD này gây lo lắng cho các quan chức chống độc quyền, mặc dù ủy ban thương mại liên bang (FTC) đã nhất trí tán thành việc hợp nhất.

Ủy ban thương mại liên bang đã yêu cầu Exxon và Mobil chấp thuận bán hoặc cắt bớt các hợp đồng cung cấp với 2.143 trạm bán ga tại các bang ở Đông Bắc và Trung Đại Tây Dương, California và Texas, đồng thời từ bỏ công ty lọc dầu lớn ở California, các trạm xăng dầu, một đường ống dẫn và nhiều tài sản khác. Đây là một trong những hành động nhằm giảm bớt quyền lực lớn nhất đã từng được các cơ quan chống độc quyền tiến hành. Chủ tịch FTC Robert Pitofsky cảnh báo rằng bất kỳ một sự hợp nhất tiếp theo nào trong ngành công nghiệp dầu mỏ có “tầm cỡ quốc gia” tương tự đều có thể dẫn đến việc “báo động chống độc quyền”. Các quan chức FTC ngay lập tức tuyên bố rằng cơ quan này không thừa nhận đề nghị mua lại Atlantic Richfield Company của tập đoàn BP Amoco PLC.

Thay vì hợp nhất, một số hãng cố gắng tăng cường ảnh hưởng kinh doanh của mình thông qua các liên doanh với đối thủ cạnh tranh. Bởi vì những thỏa thuận liên doanh này xóa bỏ cạnh tranh trong lĩnh vực sản phẩm mà các công ty chấp thuận hợp tác nên chúng có thể đe dọa các nguyên tắc thị trường tương tự như các doanh nghiệp độc quyền gây ra. Nhưng các cơ quan chống độc quyền liên bang đã chấp thuận một số loại hình liên doanh mà họ tin sẽ mang lại lợi ích.

Nhiều công ty Mỹ cũng tiến hành liên kết trong các hoạt động nghiên cứu và phát triển. Theo truyền thống, các công ty tiến hành hợp tác nghiên cứu chủ yếu thông qua các tổ chức thương mại - và chỉ khi ấy mới đáp ứng được những quy định về môi trường và sức khỏe. Nhưng khi các công ty Mỹ quan sát những nhà sản xuất nước ngoài hợp tác trong việc phát triển và chế tạo sản phẩm, họ đi đến kết luận rằng họ không thể có đủ thời gian và tiền bạc để tự mình tiến hành tất cả những nghiên cứu như vậy. Một số tập đoàn liên kết nghiên cứu lớn gồm có Tập đoàn nghiên cứu chất bán dẫn và Tập đoàn năng

suất phần mềm.

Một ví dụ đáng chú ý về sự hợp tác giữa những đối thủ cạnh tranh mãnh liệt xuất hiện vào năm 1991 khi công ty máy tính lớn nhất thế giới International Business Machines (IBM) đồng ý làm việc với công ty Apple Computer, một công ty tiên phong về máy tính cá nhân, để tạo ra một phần mềm hệ thống điều hành máy tính mới có thể sử dụng cho các loại máy tính. Một thỏa thuận về phần mềm hệ thống điều hành tương tự giữa IBM và Microsoft đã đổ vỡ vào giữa thập kỷ 1980, rồi sau đó Microsoft vượt lên dẫn đầu với hệ thống Windows của chính mình chiếm lĩnh thị trường. Vào năm 1999, IBM cũng đồng ý phát triển các công nghệ máy tính mới cùng với Dell Computer, một công ty mạnh mới gia nhập thị trường này.

Cũng như làn sóng hợp nhất của thập kỷ 1960 và 1970 đã dẫn đến một loạt các hoạt động tái tổ chức và tước bớt quyền lực của các tập đoàn, những đợt sáp nhập gần đây nhất cũng được kèm theo bởi các nỗ lực của tập đoàn nhằm cấu trúc lại các hoạt động của mình. Thực vậy, cạnh tranh toàn cầu tăng lên làm cho các công ty Mỹ phải nỗ lực cố gắng để trở nên gọn nhẹ và hiệu quả hơn. Nhiều công ty cắt giảm những dây chuyền sản phẩm bị coi là không hứa hẹn, bỏ bớt các chi nhánh hoặc các đơn vị kinh doanh khác và củng cố lại hoặc cho đóng cửa nhiều nhà máy, cửa hàng và các đại lý bán lẻ. Giữa làn sóng giảm quy mô này, nhiều công ty - bao gồm cả những công ty khổng lồ như Boeing, AT&T và General Motors - đã sa thải nhiều giám đốc và các công nhân tay nghề thấp.

Mặc dù việc tuyển dụng nhân công giảm đi trong nhiều công ty sản xuất, nhưng nền kinh tế vẫn đủ khả năng hồi phục trong suốt thời kỳ bùng nổ của thập kỷ 1990 để giữ cho tình trạng thất nghiệp ở mức thấp. Thực vậy, các nhà tuyển dụng tranh giành nhau để tìm các nhân viên có trình độ trong các ngành công nghệ cao và việc gia tăng tuyển dụng trong lĩnh vực dịch vụ đã thu hút nguồn lao động bị dôi ra do năng suất chế tạo tăng lên. Số nhân công tuyển dụng của 500 công ty công nghiệp hàng đầu ở Mỹ do tạp chí Fortune xếp loại đã giảm từ 13,4 triệu người trong năm 1986 xuống còn 11,6 triệu người trong năm 1994. Nhưng khi Fortune thay đổi cách phân tích của mình để tập trung vào 500 tập đoàn lớn nhất gồm tất cả các loại, kể cả các hãng dịch vụ, thì con số của năm 1994 là 20,2 triệu người - và tăng lên đến 22,3 triệu người trong năm 1999.

Nhờ có sức mạnh được duy trì lâu dài của nền kinh tế và tất cả những hoạt động hợp nhất và củng cố của các doanh nghiệp, trong khoảng từ năm 1988 đến 1996 quy mô của các công ty trung bình đã tăng lên, từ 17.730 nhân công lên đến 18.654 nhân công. Đó là sự thật mặc dù có sự tạm giảm nhân công sau khi hợp nhất và cấu trúc lại các doanh nghiệp, và thực tế cũng có sự gia tăng quy mô của các doanh nghiệp nhỏ cả về số lượng lẫn số nhân công được tuyển dụng.

Chương 5: CHỨNG KHOÁN, HÀNG HÓA VÀ THỊ TRƯỜNG

Các thị trường vốn ở Mỹ là huyết mạch của chủ nghĩa tư bản. Các công ty đến đây nhằm huy động lượng vốn cần thiết để xây dựng nhà máy, văn phòng, máy bay, tàu hỏa, tàu thủy, điện thoại và nhiều tài sản khác; để tiến hành nghiên cứu và phát triển sản phẩm; và để trang trải cho hàng loạt các hoạt động cần thiết khác của tập đoàn. Phần lớn số tiền này đến từ các tổ chức lớn như các quỹ trợ cấp, các công ty bảo hiểm, các ngân hàng, các hiệp hội, và các trường cao đẳng và đại học. Nó cũng đến từ các cá nhân ngày càng nhiều. Như đã nói đến ở chương 4, vào giữa những năm 1990, hơn 40% số gia đình Mỹ sở hữu cổ phiếu thường.

Rất ít nhà đầu tư sẵn sàng mua cổ phần trong một công ty trừ khi họ biết rằng họ có thể bán chúng sau này nếu cần tiền cho những mục đích khác. Thị trường chứng khoán và những thị trường vốn khác cho phép các nhà đầu tư mua và bán cổ phiếu liên tục.

Những thị trường này còn đóng những vai trò khác nữa trong nền kinh tế Mỹ. Chúng là một nguồn thu nhập cho các nhà đầu tư. Khi cổ phiếu hoặc các tài sản tài chính khác tăng giá trị thì các nhà đầu tư trở nên giàu có hơn; thường thường họ tiêu một phần số tài sản tăng thêm này để hỗ trợ bán hàng, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, do các nhà đầu tư mua và bán cổ phiếu hàng ngày trên cơ sở những kỳ vọng của họ về khả năng sinh lời của các công ty trong tương lai, nên giá cổ phiếu cung cấp ngay lập tức thông tin phản hồi cho ban lãnh đạo tập đoàn về việc các nhà đầu tư đánh giá như thế nào đối với hoạt động của họ.

Các giá trị cổ phiếu đồng thời cũng phản ánh phản ứng của các nhà đầu tư đối với chính sách của chính phủ. Nếu chính phủ thực thi những chính sách mà các nhà đầu tư cho là sẽ gây tổn hại đến nền kinh tế và lợi nhuận của doanh nghiệp, thì thị trường suy giảm; nếu các nhà đầu tư tin tưởng các chính sách đó sẽ giúp ích cho nền kinh tế, thì thị trường sẽ tăng. Đôi khi, các nhà phê bình cho rằng những nhà đầu tư Mỹ tập trung quá nhiều vào lợi nhuận trong ngắn hạn; các nhà phân tích này nói rằng, các công ty và các nhà hoạch định chính sách thường không được khuyến khích trong việc tạo ra những bước đi chứng tỏ sẽ mang lại lợi ích trong dài hạn, bởi vì chúng có thể đòi hỏi những điều chỉnh trong ngắn hạn, làm giảm giá cổ phiếu. Do thị trường phản ánh tổng thể hàng triệu quyết định của hàng triệu nhà đầu tư nên không có một phương thức hiệu quả nào để kiểm định lý thuyết này.

Trong bất cứ hoàn cảnh nào, người Mỹ đều tự hào về tính hiệu quả của thị trường chứng khoán và các thị trường vốn khác của mình, những thị trường cho phép một số lượng lớn người bán và người mua thực hiện hàng triệu giao dịch mỗi ngày. Các thị trường này thu được thắng lợi một phần nhờ có máy tính, nhưng chúng cũng phụ thuộc vào truyền thống và sự tin cậy - sự tin cậy của người môi giới này đối với người khác, và sự tin cậy của cả hai phía đối với thiện ý của các khách hàng mà họ đại diện để cung cấp chứng khoán sau khi bán hoặc trả tiền để mua. Đôi khi, lòng tin đó bị lạm dụng. Nhưng trong suốt nửa cuối thế kỷ XX, chính phủ liên bang đã đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc bảo đảm tính trung thực và công bằng trong giao dịch. Kết quả là các thị trường đã phát triển rất mạnh với vai trò là nguồn đầu tư liên tục giữ cho nền kinh tế tăng trưởng, đồng thời là công cụ cho phép nhiều người Mỹ chia sẻ sự thịnh vượng của quốc gia.

Để hoạt động hiệu quả, các thị trường đòi hỏi phải có những luồng thông tin tự do. Không có điều này, các nhà đầu tư với khả năng tốt nhất của mình cũng không thể theo kịp sự phát triển hoặc đánh giá đúng giá trị thực của cổ phiếu. Việc có rất nhiều nguồn thông tin tạo điều kiện cho các nhà đầu tư theo dõi vận mệnh của thị trường từng ngày, từng giờ, hoặc thậm chí từng phút. Luật pháp đòi hỏi các công ty phải niêm yết báo cáo thu nhập hàng quý, báo cáo thường niên thật tỷ mỉ, và các biên bản ủy nhiệm để thông báo cho cổ đông biết họ đang hoạt động như thế nào. Hơn nữa, các nhà đầu tư có thể đọc các trang thị trường trên các báo ra hàng ngày để phát hiện những mức giá mà các cổ phiếu cụ thể được mua bán trong phiên giao dịch trước. Họ có thể xem xét hàng loạt chỉ số đo nhịp độ chung của hoạt động thị trường, đáng chú ý nhất trong số đó là chỉ số bình quân công nghiệp Dow Jones (DJIA) theo dõi 30 loại cổ phiếu nổi bật nhất. Các nhà đầu tư cũng có thể sử dụng các tạp chí và các bản tin nội bộ tập trung vào phân tích các cổ phiếu và thị trường cụ thể. Một số chương trình truyền hình cáp cũng đưa ra luồng thông tin liên tục về sự thay đổi giá cổ phiếu. Và ngày nay, các nhà đầu tư có thể dùng Internet để truy cập thông tin cập nhật từng phút về những cổ phiếu riêng lẻ và thậm chí để tiến hành các giao dịch cổ phiếu.

Sở giao dịch chứng khoán

Có hàng ngàn loại cổ phiếu, nhưng nói chung các cổ phiếu của những tập đoàn lớn nhất, nổi tiếng nhất và kinh doanh tích cực nhất được niêm yết tại Sở giao dịch chứng khoán New York (NYSE). Sở giao dịch này có nguồn gốc từ năm 1792, khi một nhóm các nhà môi giới cổ phiếu tụ tập dưới một gốc cây trên phố Wall Street trong thành phố New York để xây dựng một số nguyên tắc quản lý việc mua và

bán cổ phiếu. Cho tới cuối những năm 1990, NYSE đã niêm yết gần 3.600 loại cổ phiếu khác nhau. Sở giao dịch này có 1.366 thành viên, hoặc “chỗ ngồi”, được các công ty môi giới mua với giá rất cao và được sử dụng để mua và bán cổ phiếu cho công chúng. Thông tin truyền đi bằng điện tử giữa các văn phòng môi giới và sở giao dịch, và phải cần tới 200 dặm (320 km) đường dây sợi cáp quang và 8.000 kết nối điện thoại để điều khiển việc định giá và các lệnh mua bán.

Các cổ phiếu được mua bán như thế nào? Giả sử một cô giáo ở California muốn thực hiện một chuyến du lịch trên biển. Để có tiền cho chuyến du lịch, cô ta quyết định bán đi 100 cổ phiếu cô đang sở hữu thuộc tập đoàn General Motors. Thế là cô gọi cho người môi giới của mình và đề nghị anh ta bán đi các cổ phiếu đó với giá cao nhất mà anh ta có thể thu được. Cùng lúc đó, một kỹ sư ở Florida quyết định sử dụng tiền tiết kiệm của mình để mua 100 cổ phiếu của General Motors, anh ta gọi cho người môi giới của mình và đặt một lệnh “mua” 100 cổ phiếu theo giá thị trường. Cả hai người môi giới điện báo các lệnh của họ cho NYSE, nơi các đại diện của họ đàm phán việc chuyển nhượng. Tất cả hoạt động trên diễn ra trong vòng chưa đến một phút. Cuối cùng, cô giáo có được tiền mặt và anh kỹ sư có được cổ phiếu của mình, và cả hai trả cho người môi giới của mình một khoản tiền hoa hồng. Sự chuyển nhượng, cũng giống như tất cả các chuyển nhượng khác được điều khiển trên sàn giao dịch, được tiến hành trong công chúng và các kết quả được chuyển bằng điện tử cho mỗi văn phòng môi giới trên đất nước.

“Các chuyên gia” của sở giao dịch chứng khoán đóng một vai trò rất quan trọng trong quá trình này, giúp giữ cho thị trường hoạt động có trật tự bằng việc khớp khéo léo các lệnh mua và bán. Khi cần thiết, các chuyên gia này cũng mua hoặc bán cổ phiếu cho chính mình khi có ít người mua hoặc bán.

Sở giao dịch chứng khoán Hoa Kỳ nhỏ hơn, là nơi niêm yết nhiều cổ phiếu liên quan đến ngành công nghiệp năng lượng, cũng vận hành giống như vậy và nằm cùng trên khu vực phố Wall Street như Sở giao dịch chứng khoán New York. Các thành phố lớn khác của Mỹ cũng có những sở giao dịch chứng khoán địa phương nhỏ hơn.

Số lượng mua bán lớn nhất các loại cổ phiếu và trái phiếu khác nhau được giao dịch trên Hệ thống niêm yết giá tự động của Hiệp hội giao dịch chứng khoán quốc gia, viết tắt là Nasdaq. Hoạt động được gọi là giao dịch ngoài luồng này, tiến hành mua bán khoảng 5.240 loại cổ phiếu, không được đặt cố định tại một địa điểm nào; đúng hơn, nó là một mạng thông tin điện tử của các nhà giao dịch cổ phiếu và trái phiếu. Hiệp hội giao dịch chứng khoán quốc gia, cơ quan giám sát thị trường giao dịch ngoài luồng này, có quyền trục xuất các công ty và nhà giao dịch nào bị xác định là gian lận hoặc không trả được nợ. Vì nhiều chứng khoán được giao dịch ở thị trường này là từ các công ty nhỏ và ít ổn định nên Nasdaq được xem là thị trường có nhiều rủi ro hơn hai sở giao dịch lớn nói trên. Nhưng nó lại đưa ra nhiều cơ hội cho các nhà đầu tư. Vào những năm 1990, nhiều cổ phiếu của các ngành công nghệ cao có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất được mua bán trên Nasdaq.

Một quốc gia của các nhà đầu tư

Sự bùng nổ chưa từng thấy trong thị trường chứng khoán cùng với việc đầu tư thoải mái vào cổ phiếu làm gia tăng rất nhanh sự tham gia của công chúng vào thị trường chứng khoán trong suốt những năm 1990. Khối lượng mua bán hàng năm trên Sở giao dịch chứng khoán New York, hay “Hội đồng lớn”, tăng vọt từ 11.400 triệu cổ phiếu năm 1980 lên 169.000 triệu cổ phiếu năm 1998. Trong khoảng từ năm 1989 đến năm 1995, tỷ lệ số hộ gia đình Mỹ sở hữu cổ phiếu, trực tiếp hoặc thông qua trung gian như các quỹ trợ cấp, tăng từ 31% lên tới 41%.

Sự tham gia của công chúng vào thị trường này được tạo thuận lợi rất nhiều bởi các quỹ tín dụng, các quỹ này nhận tiền từ các cá nhân và thay mặt họ đầu tư vào những danh mục đầu tư chứng khoán khác

nhau. Các quỹ tín dụng này tạo điều kiện cho các nhà đầu tư nhỏ, những người cảm thấy không có khả năng hoặc thời gian để chọn trong số hàng ngàn cổ phiếu riêng, đầu tư tiền của mình thông qua các nhà chuyên nghiệp. Và do các quỹ tín dụng sở hữu các nhóm cổ phiếu rất đa dạng nên họ bảo vệ cho các nhà đầu tư phần nào khi xuất hiện những dao động mạnh đối với giá trị của các cổ phiếu riêng biệt.

Có hàng chục loại quỹ tín dụng, mỗi loại được lập nên để đáp ứng những nhu cầu và sở thích khác nhau của các nhà đầu tư. Một số quỹ tìm cách có được thu nhập ngay, trong khi một số quỹ khác lại nhằm mục đích nâng vốn lên cao trong dài hạn. Một số quỹ đầu tư một cách thận trọng, trong khi một số khác lại đầu tư mạo hiểm hơn với hy vọng thu được lời nhiều hơn. Một số chỉ mua bán cổ phiếu của những ngành công nghiệp cụ thể hoặc cổ phiếu của các công ty nước ngoài, số khác lại theo đuổi những chiến lược thị trường thay đổi. Nhìn tổng thể, số lượng các quỹ tín dụng đã tăng vọt từ 524 trong năm 1980 lên 7.300 vào cuối năm 1998.

Bị hấp dẫn bởi thu nhập ổn định và một phạm vi rất rộng các khả năng lựa chọn nên người Mỹ đã đầu tư một khối lượng tiền rất lớn vào các quỹ tín dụng trong suốt những năm 1980 và 1990. Vào cuối những năm 1990, họ đã có 5,4 nghìn tỷ USD trong các quỹ tín dụng, và tỷ lệ số gia đình Mỹ giữ cổ phần trong quỹ tín dụng đã lên tới 37% năm 1997 so với 6% năm 1979.

Giá cổ phiếu được xác định như thế nào

Giá cổ phiếu được hình thành bởi một tổ hợp các yếu tố mà không một nhà phân tích nào có thể hiểu hoặc dự đoán được một cách chắc chắn. Các nhà kinh tế nói rằng nhìn chung, chúng phản ánh lợi nhuận tiềm năng của các công ty trong dài hạn. Nhà đầu tư bị hấp dẫn bởi các cổ phiếu của những công ty mà họ hy vọng sẽ kiếm được nhiều lợi nhuận trong tương lai; vì nhiều người cũng muốn mua cổ phiếu của các công ty như vậy nên giá cổ phiếu của chúng có xu hướng tăng lên. Ngược lại, nhà đầu tư ngần ngại khi mua cổ phiếu của những công ty đối mặt với một viễn cảnh lợi nhuận ảm đạm; do ít người muốn mua và nhiều người muốn bán những cổ phiếu này nên giá của chúng giảm xuống.

Khi quyết định có nên mua hoặc bán cổ phiếu hay không, các nhà đầu tư xem xét bối cảnh và triển vọng kinh doanh nói chung, điều kiện tài chính và viễn cảnh của cá nhân các công ty mà họ đang xem xét đầu tư, và cân nhắc xem liệu giá cổ phiếu liên quan tới thu nhập đang ở trên hay ở dưới mức chuẩn truyền thống. Xu hướng tỷ lệ lãi suất cũng ảnh hưởng đáng kể đến giá cổ phiếu. Tỷ lệ lãi suất tăng có xu hướng làm giảm giá cổ phiếu - một phần do chúng có thể báo trước sự giảm sút nói chung của hoạt động kinh tế và lợi nhuận tập đoàn, và một phần do chúng lôi kéo các nhà đầu tư ra khỏi thị trường chứng khoán và đầu tư vào các danh mục đầu tư có lãi mới. Ngược lại, tỷ lệ lãi suất giảm thường đẩy giá cổ phiếu lên cao hơn, do chúng báo hiệu việc vay mượn dễ hơn và tăng trưởng nhanh hơn, đồng thời do chúng làm cho những hoạt động đầu tư lấy lãi mới trở nên ít hấp dẫn hơn đối với nhà đầu tư.

Tuy nhiên, còn nhiều yếu tố khác làm cho vấn đề phức tạp hơn. Chẳng hạn, các nhà đầu tư nhìn chung thường mua cổ phiếu theo kỳ vọng của họ về một tương lai không dự đoán được, chứ không theo lợi nhuận thu được hiện tại. Những kỳ vọng này có thể bị ảnh hưởng bởi rất nhiều yếu tố khác nhau, mà trong số đó nhiều yếu tố không nhất thiết phải hợp lý hoặc giải thích được. Do đó, mối liên hệ ngắn hạn giữa giá cổ phiếu và lợi nhuận có thể là rất mỏng manh.

Đà tăng lên của giá cũng có thể bóp méo giá cổ phiếu. Thường thường, giá đang tăng sẽ thu hút nhiều người mua hơn tham gia vào thị trường, và lượng cầu tăng lên này lại đẩy tiếp giá lên cao. Các nhà đầu cơ thường góp thêm vào áp lực đang gia tăng đó bằng việc mua các cổ phiếu với hy vọng sau đó họ có thể bán lại chúng cho những người mua khác với mức giá cao hơn. Các nhà phân tích mô tả hiện tượng tăng giá cổ phiếu liên tục như trên là một thị trường “giá lên”. Khi cơn sốt đầu cơ không thể duy trì lâu hơn nữa thì giá cổ phiếu bắt đầu hạ. Nếu nhiều nhà đầu tư trở nên lo lắng về giá hạ, họ vội vã bán đi cổ

phiếu của mình, làm tăng thêm đà giảm giá. Hiện tượng này gọi là thị trường “giá hạ”.

Các chiến lược thị trường

Trong hầu hết thế kỷ XX, các nhà đầu tư có thể kiếm được nhiều lợi nhuận khi đầu tư vào cổ phiếu hơn là vào những hình thức đầu tư tài chính khác - với điều kiện là họ sẵn sàng giữ cổ phiếu trong dài hạn.

Trong ngắn hạn, giá cổ phiếu có thể luôn thay đổi, và các nhà đầu tư không kiên nhẫn rất dễ bị thiệt hại khi bán chúng trong giai đoạn thị trường đi xuống. Ví dụ, Peter Lynch, một cựu giám đốc nổi tiếng của một trong những quỹ tín dụng lớn nhất Hoa Kỳ, năm 1998 đã nói rằng các cổ phiếu Hoa Kỳ bị mất giá trị tới 20 năm trong vòng 72 năm qua. Theo ý kiến của Lynch, các nhà đầu tư đã phải chờ đợi 15 năm sau khi thị trường chứng khoán đổ vỡ năm 1929 để thấy các cổ phiếu mình đang giữ lấy lại được giá trị đã mất. Nhưng những người giữ cổ phiếu 20 năm hoặc lâu hơn thì không bao giờ bị lỗ. Trong một báo cáo phân tích được chuẩn bị cho Quốc hội Hoa Kỳ, Văn phòng kế toán tổng hợp liên bang đã nói rằng trong giai đoạn 20 năm xấu nhất kể từ năm 1926, giá cổ phiếu tăng 3%. Trong hai thập kỷ thuận lợi nhất, chúng tăng tới 17%. Ngược lại, thu nhập từ trái phiếu, một hình thức đầu tư phổ biến giống như cổ phiếu, trong 20 năm chỉ dao động trong khoảng từ 1% đến 10%.

Từ những phân tích tương tự như vậy, các nhà kinh tế kết luận rằng những nhà đầu tư nhỏ làm ăn tốt nhất nếu họ đặt tiền của mình vào một danh mục đầu tư đa dạng các cổ phiếu và giữ chúng trong một thời gian dài. Nhưng một số nhà đầu tư lại sẵn sàng chấp nhận mạo hiểm với hy vọng kiếm được nhiều lợi nhuận hơn trong ngắn hạn. Và họ trang bị một loạt các chiến lược để thực hiện điều đó.

Mua có trả trước tiền bảo chứng. Người Mỹ thường mua chịu nhiều thứ, và cổ phiếu không phải là trường hợp ngoại lệ. Nhà đầu tư có đủ khả năng có thể mua “có trả trước tiền bảo chứng”, tức là mua cổ phiếu bằng cách thanh toán ngay 50% và nợ người môi giới phần còn lại. Nếu giá cổ phiếu mua theo hình thức này tăng, nhà đầu tư đó có thể bán cổ phiếu rồi thanh toán cho người môi giới khoản nợ này cộng với lãi suất và tiền hoa hồng, số còn lại là lợi nhuận. Tuy nhiên, nếu giá cổ phiếu giảm, người môi giới đưa ra thông báo “bổ sung tiền bảo chứng”, buộc nhà đầu tư phải trả thêm tiền vào tài khoản của họ sao cho số tiền cho vay của họ không vượt quá một nửa giá trị cổ phiếu. Nếu chủ sở hữu cổ phiếu không có tiền mặt, người môi giới có thể bán đi một phần cổ phiếu đó - với thiệt hại gây ra cho nhà đầu tư - để bù đắp cho số nợ trên.

Mua cổ phiếu có trả trước tiền bảo chứng là một hình thức mua bán đầu cơ vay nợ. Nó tạo cho các nhà đầu cơ - là người mua bán sẵn sàng mạo hiểm đánh bạc với những tình huống rủi ro cao - cơ hội để mua nhiều cổ phần hơn. Nếu quyết định đầu tư của họ là đúng đắn thì các nhà đầu cơ thu được lợi nhuận rất lớn, nhưng nếu họ đánh giá sai thị trường thì họ có thể bị thua lỗ rất nặng.

Cục dự trữ liên bang (thường gọi là “Fed”), ngân hàng trung ương của chính phủ Mỹ, đặt ra những yêu cầu về số tiền bảo chứng tối thiểu quy định cụ thể số tiền mặt mà nhà đầu tư phải thanh toán ngay khi mua cổ phiếu. Fed có thể thay đổi các mức tiền bảo chứng. Nếu muốn kích thích thị trường, nó có thể đặt các mức tiền bảo chứng thấp. Nếu thấy cần phải hạn chế việc đầu cơ quá mức, nó đặt các mức tiền bảo chứng cao. Trong một số năm, Fed yêu cầu phải thanh toán đầy đủ 100%, nhưng phần lớn thời gian trong các thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, nó giữ tỷ lệ tiền bảo chứng ở mức 50%.

Bán khống. Một nhóm các nhà đầu cơ khác lại buôn bán cổ phiếu theo một hình thức được gọi là “bán khống”. Họ cho rằng giá của một loại cổ phiếu nào đó sẽ hạ, nên họ bán đi các cổ phiếu vay từ người môi giới với hy vọng kiếm được lợi nhuận từ việc mua lại sau đó các cổ phiếu này với giá thấp hơn ở thị trường mở để thế vào. Trong khi cách thức này mang lại một cơ hội thu lợi nhuận trong thị trường giá hạ, thì nó đồng thời là hình thức buôn bán cổ phiếu mạo hiểm nhất. Nếu người bán khống dự đoán

sai, giá cổ phiếu mà anh ta đã bán không có thể tăng mạnh, thì nhà đầu tư này sẽ bị thua lỗ rất lớn.

Quyền chọn mua và bán cổ phiếu. Có một hình thức đầu cơ khác là bỏ ra một khoản tiền mặt tương đối nhỏ mua một quyền “chọn mua” cho phép mua một loại cổ phiếu cụ thể sau đó với một mức giá gần với giá hiện tại của nó. Nếu giá thị trường tăng, nhà kinh doanh đó có thể thực hiện quyền chọn mua này và thu được lợi nhuận rất lớn khi bán cổ phiếu với giá thị trường cao hơn (khả năng lựa chọn nữa là nhà kinh doanh có thể bán chính ngay quyền chọn mua này, nó sẽ tăng giá trị khi giá của cổ phiếu đã đặt mua tăng lên). Quyền để bán chứng khoán, được gọi là quyền “chọn bán”, hoạt động theo chiều ngược lại; nó cam kết nhà kinh doanh này sau đó sẽ bán một cổ phiếu cụ thể với một mức giá gần với giá hiện tại của nó. Cũng giống như hình thức bán khống, các quyền chọn bán này tạo khả năng cho nhà kinh doanh thu được lợi nhuận từ thị trường giá hạ. Nhưng các nhà đầu tư cũng có thể mất rất nhiều tiền nếu giá cổ phiếu không thay đổi như họ hy vọng.

Hàng hóa và các hợp đồng kỳ hạn khác

Hợp đồng hàng hóa “giao sau” (hợp đồng kỳ hạn) là các hợp đồng mua hoặc bán những hàng hóa nhất định với giá đã định vào một thời điểm được xác định trước trong tương lai. Thông thường, hợp đồng hàng hóa giao sau ràng buộc với các hàng hóa như lúa mì, gia súc, đồng và vàng, nhưng trong những năm gần đây, ngày càng nhiều hợp đồng hàng hóa giao sau gắn với các loại ngoại tệ cũng như các tài sản tài chính khác. Chúng được buôn bán trên hơn một chục thị trường hàng hóa ở Mỹ, trong đó có các thị trường nổi bật nhất là Sở thương mại Chicago, Thị trường buôn bán Chicago, và một số thị trường khác ở thành phố New York. Chicago là một trung tâm có tính lịch sử của các ngành công nghiệp dựa vào nông nghiệp của Mỹ. Nhìn tổng thể, các hợp đồng hàng hóa giao sau tăng từ 261 triệu hợp đồng năm 1991 lên đến 417 triệu hợp đồng năm 1997.

Các nhà kinh doanh hàng hóa được chia làm hai loại chính: nhà kinh doanh thận trọng và các nhà đầu cơ. Nhà buôn thận trọng bao gồm các hãng kinh doanh, nông dân hoặc các cá nhân, họ ký kết các hợp đồng hàng hóa để bảo đảm có được một loại hàng hoá, hoặc khả năng có thể bán nó, với mức giá bảo đảm trước. Họ sử dụng các hợp đồng giao sau để bảo vệ mình tránh khỏi những dao động không lường trước được của giá hàng hoá. Có hàng ngàn cá nhân, những người sẵn sàng chấp nhận rủi ro, lại buôn bán hàng hóa giao sau như những nhà đầu cơ. Họ bị thu hút vào hoạt động kinh doanh hàng hóa bởi viễn cảnh thu được lợi nhuận rất lớn trên những khoản tiền bảo chứng rất nhỏ (các hợp đồng hàng hóa giao sau, cũng giống như nhiều cổ phiếu, được buôn bán trên cơ sở “có trả trước tiền bảo chứng”, thường chỉ bằng khoảng 10% đến 20% giá trị hợp đồng).

Đầu cơ vào hàng hóa giao sau không dành cho những người không thích mạo hiểm. Các yếu tố không dự đoán trước được như thời tiết có thể ảnh hưởng đến cung và cầu, làm cho giá hàng hóa lên xuống rất đột ngột, tạo ra lợi nhuận hoặc thua lỗ lớn. Trong khi các nhà kinh doanh chuyên nghiệp, những người rất thành thạo trong thị trường hàng hóa giao sau, hầu như thường thu được lợi nhuận trong các hợp đồng giao sau, thì ước tính có khoảng 90% các nhà kinh doanh hàng hóa giao sau nhỏ bị thua lỗ trong thị trường hay thay đổi này.

Các hợp đồng hàng hóa giao sau là một hình thức hàng hóa “dẫn xuất” - công cụ phức tạp để đầu cơ tài chính được ràng buộc với những tài sản cơ bản. Các hàng hóa dẫn xuất tăng nhanh vào những năm 1990, bao gồm một phạm vi rộng các tài sản, trong đó có cả tài sản cầm cố và tỷ lệ lãi suất. Hình thức thương mại đang gia tăng này đã gây chú ý đối với các nhà điều tiết và các nghị sĩ quốc hội sau khi một số ngân hàng, hãng bảo hiểm và cá nhân giàu có bị mất mát rất nhiều tiền trong các quỹ đầu cơ vay nợ cao bị khánh kiệt về tài chính, các quỹ này đã mua hàng hóa dẫn xuất, và trong một số trường hợp còn đăng ký ở bên ngoài nước Mỹ để tránh sự giám sát điều tiết.

Các nhà điều tiết

Ủy ban chứng khoán và hối phiếu (SEC), cơ quan được thành lập vào năm 1934, là nhà điều tiết chủ yếu các thị trường chứng khoán ở Mỹ. Trước năm 1929, các bang tiến hành các hoạt động điều tiết riêng. Nhưng thị trường chứng khoán sụp đổ vào năm 1929, châm ngòi cho cuộc Đại khủng hoảng, cho thấy cách tổ chức này chưa phù hợp. Đạo luật về chứng khoán năm 1933 và tiếp sau đó là Đạo luật về thị trường chứng khoán năm 1934 đã trao cho chính phủ liên bang vai trò nổi bật trong việc bảo vệ các nhà đầu tư nhỏ tránh khỏi sự lừa gạt và tạo điều kiện dễ dàng hơn cho họ nắm được các báo cáo tài chính của doanh nghiệp.

Ủy ban này đã thực thi hàng loạt luật lệ để đạt được mục tiêu đó. Các công ty khi phát hành cổ phiếu, trái phiếu và các loại chứng khoán khác phải đệ trình báo cáo tài chính chi tiết và sẵn sàng niêm yết trước công chúng. SEC xác định xem liệu các báo cáo công khai này đã đầy đủ và chính xác hay chưa, từ đó các nhà đầu tư có thể đưa ra những đánh giá thực tế và dựa trên thông tin đầy đủ về các loại chứng khoán khác nhau. SEC cũng giám sát việc buôn bán cổ phiếu và xây dựng các qui tắc quản lý để ngăn ngừa mách khỏe vận động giá cả; do mục đích đó, các nhà môi giới và buôn bán trong thị trường ngoài luồng và trong các sở giao dịch chứng khoán phải đăng ký với SEC. Hơn nữa, ủy ban chứng khoán và hối phiếu còn yêu cầu các công ty công bố với công chúng mỗi khi các thành viên ban quản trị công ty mua hoặc bán cổ phiếu của chính công ty mình; ủy ban tin rằng những “người trong cuộc” này luôn nắm các thông tin mật thiết về công ty của họ và việc mua bán của họ có thể cho các nhà đầu tư khác thấy mức độ tin cậy của họ vào tương lai của công ty mình.

Ủy ban này cũng tìm cách ngăn cản những người trong cuộc buôn bán cổ phiếu dựa vào các thông tin chưa được công bố cho công chúng. Vào cuối thập kỷ 1980, SEC bắt đầu tập trung vào không chỉ các nhà lãnh đạo hội đồng quản trị và giám đốc mà còn vào cả những người mua bán trong cuộc là nhân viên ở cấp thấp hơn hoặc thậm chí cả những người ngoài cuộc như các luật sư - những người có thể có được thông tin quan trọng về công ty trước khi chúng được đưa ra công chúng.

SEC có năm thành viên được tổng thống chỉ định. Không có quá ba người cùng thuộc một đảng chính trị; nhiệm kỳ 5 năm của mỗi thành viên ủy ban sẽ hết hạn vào mỗi năm.

Ủy ban Thương mại hàng hóa giao sau giám sát các thị trường hàng hóa giao sau. Nó đặc biệt sốt sắng trong việc hạn chế các chuyển nhượng hàng hóa giao sau trên các thị trường ngoài luồng, thường là giới hạn các hoạt động buôn bán đã được cấp phép trong các sở giao dịch. Nhưng nhìn chung, nó được coi là một cơ quan điều tiết nhẹ nhàng hơn so với SEC. Ví dụ, năm 1996 nó đã phê chuẩn một danh mục gồm 92 loại hợp đồng giao sau và hợp đồng quyền chọn mua bán trước hàng hóa nông phẩm mới. Đôi khi, một vị chủ tịch SEC đặc biệt hung hăng thường đòi hỏi ủy ban này phải có vai trò tích cực trong nhiệm vụ điều tiết hoạt động kinh doanh hàng hóa giao sau.

"Ngày thứ hai đen tối" và thị trường giá lên kéo dài

Vào thứ hai ngày 19 tháng 10 năm 1987, giá trị các cổ phiếu tụt xuống trên các thị trường toàn cầu. Chỉ số bình quân công nghiệp Dow Jones giảm 22% vào lúc đóng cửa ở mức 1.738,42 điểm, đây là sự suy giảm trong một ngày lớn nhất kể từ năm 1914, thậm chí còn vượt cả sự sụt giảm trong ngày thị trường chứng khoán sụp đổ tháng Mười 1929.

Ủy ban Brady (một ủy ban thuộc phủ tổng thống được lập ra để điều tra sự suy sụp này), SEC và các cơ quan khác đổ lỗi cho nhiều nhân tố khác nhau gây ra suy sụp năm 1987 - bao gồm chiều hướng tiêu cực trong tâm lý nhà đầu tư, sự lo lắng của nhà đầu tư về thâm hụt ngân sách chính phủ liên bang và thâm hụt cán cân thương mại, sự thất bại của các chuyên gia trên Thị trường chứng khoán New York trong

việc thực thi nhiệm vụ của họ là người mua cứu cánh cuối cùng, và “chương trình thương mại điện tử”, trong đó các máy tính được lập trình sẵn để đưa ra các hoạt động mua hoặc bán khối lượng lớn cổ phiếu khi xuất hiện sự lên xuống đột ngột nào đó trên thị trường.

Sau đó, thị trường chứng khoán đã tiến hành các biện pháp bảo vệ. Nó tuyên bố sẽ hạn chế chương trình thương mại điện tử bất cứ khi nào chỉ số bình quân công nghiệp Dow Jones (DJIA) dao động lên xuống 50 điểm trong một ngày, và nó tạo ra một cơ chế “ngắt mạch” để dừng lại tạm thời tất cả các giao dịch thương mại mỗi khi chỉ số DJIA giảm xuống 250 điểm. Những cơ chế khẩn cấp đó sau này đã được điều chỉnh cơ bản để phản ánh sự tăng mạnh về mức độ chỉ số DJIA. Vào cuối năm 1998, có một thay đổi đã yêu cầu hạn chế chương trình thương mại điện tử khi chỉ số DJIA dao động lên xuống 2% trong một ngày so với mức trung bình vào lúc kết thúc phiên giao dịch gần nhất; cuối năm 1999, thể thức này quy định rằng chương trình thương mại điện tử sẽ bị dừng lại khi thị trường thay đổi khoảng 210 điểm. Những quy định mới này cũng đặt ra một ngưỡng cao hơn để dừng tất cả các giao dịch; trong quý tư năm 1999, việc ngừng tất cả các giao dịch có thể xảy ra nếu như có sự sụt xuống ít nhất là 1.050 điểm của chỉ số DJIA.

Những cải cách đó có thể đã giúp khôi phục lại lòng tin, nhưng chính sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế mới là điều quan trọng hơn. Không giống như hoạt động của mình vào năm 1929, Cục dự trữ liên bang đã tuyên bố rõ ràng rằng nó sẽ giảm nhẹ các điều kiện tín dụng để bảo đảm cho nhà đầu tư có thể đáp ứng các thông báo bổ sung tiền bảo chứng của mình và tiếp tục hoạt động. Một phần nhờ vào điều này mà sự suy sụp năm 1987 đã nhanh chóng bị xóa bỏ khi thị trường phát triển lên tầm cao mới. Đầu những năm 1990, chỉ số Dow Jones lên cao nhất là 3.000 điểm, đến năm 1999 nó đạt đến đỉnh với 11.000 điểm. Hơn thế nữa, khối lượng giao dịch tăng lên hết sức mạnh mẽ. Trong khi khối lượng giao dịch với 5 triệu cổ phiếu đã được xem là một ngày đỉnh điểm trên Thị trường chứng khoán New York vào những năm 1960, thì có một số ngày trong năm 1997 và 1998 đã có hơn một tỷ cổ phiếu được trao đổi. Trên thị trường Nasdaq năm 1998, những ngày có số cổ phiếu được giao dịch nhiều như vậy đã trở thành thường xuyên.

Hoạt động thị trường gia tăng này phần lớn được tạo ra bởi các nhà giao dịch ngày, những người thường mua và bán nhiều lần cùng một loại cổ phiếu trong một ngày với hy vọng thu được lợi nhuận nhanh chóng từ những dao động ngắn hạn. Các nhà giao dịch này nằm trong nhóm ngày càng đông những người sử dụng Internet để tiến hành mua bán. Vào đầu năm 1999, 13% tổng số các giao dịch chứng khoán do cá nhân tiến hành và 25% số giao dịch cá nhân về các loại chứng khoán được thực hiện qua Internet.

Khối lượng giao dịch càng lớn càng dễ dẫn đến biến động. Những dao động trên 100 điểm trong một ngày xuất hiện ngày càng thường xuyên, và cơ chế ngắt mạch đã được thực hiện vào ngày 27 tháng Mười 1997 khi chỉ số bình quân công nghiệp Dow Jones tụt 554,26 điểm. Một sự sụt giảm lớn nữa với 512,61 điểm xảy ra vào ngày 31 tháng Tám 1998. Nhưng lúc đó, thị trường đã tăng cao đến mức sự suy giảm tính ra chỉ bằng khoảng 7% tổng giá trị cổ phiếu, và các nhà đầu tư vẫn ở lại trên thị trường được hồi phục nhanh chóng sau đó.

Chương 6: VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ

Nước Mỹ coi hệ thống doanh nghiệp tự do của mình như là một mô hình cho các quốc gia khác. Thành công về kinh tế của đất nước này dường như củng cố quan điểm cho rằng nền kinh tế vận hành tốt nhất khi chính phủ để cho các doanh nghiệp và cá nhân giành lấy thắng lợi - hay thất bại - bằng năng lực của chính họ trên những thị trường cạnh tranh và rộng mở. Nhưng chính xác thì kinh doanh trong hệ thống doanh nghiệp tự do của Mỹ được “tự do” đến mức nào? Câu trả lời là “không hoàn toàn”. Một tập hợp những quy định phức tạp của chính phủ đã định hình nhiều phương diện của hoạt động kinh doanh. Mỗi năm, chính phủ lại thảo ra hàng ngàn trang những quy định mới, thường là giải thích rõ ràng và chi tiết những gì các doanh nghiệp được phép làm và không được làm.

Tuy nhiên, cách tiếp cận của người Mỹ đối với hoạt động điều tiết của chính phủ vẫn luôn thay đổi.

Trong những năm gần đây, các chính sách điều tiết trở nên chặt chẽ hơn trong một số lĩnh vực và nới lỏng hơn ở những lĩnh vực khác. Trên thực tế, một chủ đề xuyên suốt trong lịch sử kinh tế Mỹ gần đây là cuộc tranh luận liên tục về việc khi nào thì chính phủ nên can thiệp vào hoạt động kinh doanh và ở mức độ nào.

Chính sách tự do kinh doanh và sự can thiệp của chính phủ

Trong lịch sử, chính sách kinh doanh của chính phủ Mỹ được tóm tắt bằng một thuật ngữ tiếng Pháp “laissez-faire” (hãy để mặc nó). Khái niệm này xuất phát từ các học thuyết kinh tế của Adam Smith, một nhà kinh tế học người Xcôtlen ở thế kỷ XVIII, người mà các tác phẩm của ông đã ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của chủ nghĩa tư bản Mỹ. Smith tin rằng lợi ích cá nhân cần có tự do hoàn toàn. Ông nói rằng chừng nào các thị trường còn tự do và cạnh tranh thì hoạt động của từng người, được thúc đẩy bởi lợi ích cá nhân, sẽ có thể phối hợp để tạo ra lợi ích lớn hơn cho xã hội. Smith ủng hộ một số dạng can thiệp của chính phủ, chủ yếu để thiết lập nên những quy tắc cơ bản cho doanh nghiệp tự do. Nhưng chính sự ủng hộ mạnh mẽ của ông đối với việc thực thi các chính sách tự do kinh doanh đã khiến ông được ưa chuộng ở Mỹ, một đất nước được xây dựng trên lòng tin vào cá nhân và ngò vục uy quyền.

Tuy nhiên, trong rất nhiều trường hợp, việc thực thi chính sách tự do kinh doanh không ngăn cản các nhóm lợi ích cá nhân hướng tới chính phủ để nhờ giúp đỡ. Các công ty đường sắt chấp nhận sự giúp đỡ về đất đai và tiền trợ cấp công ích trong thế kỷ XIX. Các ngành công nghiệp đường đầu với cạnh tranh mạnh mẽ của nước ngoài từ lâu đã kêu gọi sự bảo hộ thông qua chính sách thương mại. Ngành nông nghiệp Mỹ, hầu như toàn bộ nằm trong tay tư nhân, đã hưởng lợi từ những chính sách trợ giúp của chính phủ. Nhiều ngành công nghiệp khác cũng tìm kiếm và nhận được sự giúp đỡ của chính phủ từ việc cắt giảm thuế cho đến trợ cấp toàn bộ.

Sự điều tiết của chính phủ đối với ngành công nghiệp tư nhân có thể được chia thành hai phạm trù - điều tiết kinh tế và điều tiết xã hội. Hoạt động điều tiết kinh tế chủ yếu tìm cách kiểm soát giá cả. Được xây dựng về mặt lý thuyết để bảo vệ người tiêu dùng và những công ty nhất định (thường là các doanh nghiệp nhỏ) trước các công ty có thể lực mạnh hơn, hoạt động này thường được biện hộ trên cơ sở cho rằng các điều kiện thị trường cạnh tranh hoàn hảo không tồn tại và do đó bản thân chúng không thể tự tạo ra sự bảo hộ như vậy. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các hoạt động điều tiết kinh tế lại được tiến hành nhằm bảo vệ các công ty tránh khỏi sự cạnh tranh tiêu cực. Ngược lại, điều tiết xã hội lại thúc đẩy các mục tiêu không mang tính kinh tế - chẳng hạn như điều kiện làm việc an toàn hơn hoặc một môi trường trong sạch hơn. Các hoạt động điều tiết xã hội tìm cách hạn chế hoặc ngăn cấm các hành vi có hại mang tính tập thể hoặc khuyến khích các hành vi được xã hội mong muốn. Ví dụ, chính phủ kiểm soát việc xả khói thải từ các nhà máy, và cắt giảm thuế cho những công ty đáp ứng được các chuẩn mực nhất định về quyền lợi hưu trí và sức khỏe đối với người lao động của mình.

Lịch sử nước Mỹ đã nhiều lần chứng kiến sự dao động giữa những nguyên tắc tự do kinh doanh và những yêu cầu về sự điều tiết của chính phủ ở cả hai hình thức. Trong 25 năm qua, những người theo phái tự do cũng như phái bảo thủ đều tìm cách giảm bớt hoặc xóa bỏ một số hình thức điều tiết kinh tế, nhất trí rằng các hoạt động điều tiết này đã bảo vệ một cách sai lầm các công ty tránh khỏi cạnh tranh bằng phí tổn của người tiêu dùng. Tuy nhiên, các nhà lãnh đạo chính trị lại có rất nhiều ý kiến khác nhau về điều tiết xã hội. Những người tự do nghiêng về ủng hộ sự can thiệp của chính phủ nhằm thúc đẩy hàng loạt các mục tiêu phi kinh tế, trong khi những người bảo thủ lại coi đó như là một sự xâm phạm làm cho các doanh nghiệp bị giảm tính cạnh tranh và hiệu quả.

Sự gia tăng can thiệp của chính phủ

Trong buổi đầu của nước Mỹ, phần lớn các nhà lãnh đạo chính phủ đều cố kiềm chế không tiến hành

điều tiết kinh doanh. Tuy nhiên, khi bước sang thế kỷ XX, việc củng cố ngành công nghiệp Hoa Kỳ thành những tập đoàn ngày càng hùng mạnh đã kích lệ sự can thiệp của chính phủ nhằm bảo vệ các doanh nghiệp nhỏ và người tiêu dùng. Năm 1890, Quốc hội đã thông qua Đạo luật chống độc quyền Sherman, đây là một đạo luật được xây dựng nhằm khôi phục lại cạnh tranh và doanh nghiệp tự do bằng cách làm suy yếu các công ty độc quyền. Năm 1906, Quốc hội thông qua các luật nhằm bảo đảm thực phẩm, thuốc men phải được dán nhãn chính xác và thịt phải được kiểm dịch trước khi mang ra bán. Năm 1913, chính phủ thiết lập một hệ thống ngân hàng liên bang mới, hệ thống Dự trữ liên bang, nhằm điều tiết việc cung tiền và kiểm soát các hoạt động ngân hàng.

Những thay đổi lớn nhất trong vai trò của chính phủ xuất hiện vào thời kỳ “Chính sách mới”, chính sách đối phó lại cuộc Đại khủng hoảng kinh tế của Tổng thống Franklin D. Roosevelt. Suốt giai đoạn này trong những năm 1930, nước Mỹ đã trải qua cuộc khủng hoảng kinh tế tồi tệ nhất và tỷ lệ thất nghiệp cao nhất trong lịch sử của mình. Nhiều người Mỹ cho rằng chủ nghĩa tư bản tự do đã thất bại. Do đó, họ đã trông cậy vào chính phủ để làm dịu bớt khó khăn và giảm đi những hoạt động dường như là cạnh tranh tự hủy diệt. Roosevelt và Quốc hội đã thông qua một loạt các luật mới cho phép chính phủ có quyền can thiệp vào nền kinh tế. Bên cạnh những vấn đề khác, các luật này điều tiết hoạt động bán cổ phiếu, thừa nhận quyền của công nhân được thành lập nghiệp đoàn, đặt ra các quy định về tiền lương và giờ làm việc, cấp phúc lợi bằng tiền mặt cho người thất nghiệp và thu nhập hưu trí cho người già, xây dựng chương trình trợ giá cho nông nghiệp, bảo hiểm tiền gửi ngân hàng, và thành lập một tập đoàn ủy quyền phát triển khu vực rộng lớn tại Thung lũng Tennessee.

Rất nhiều luật và chính sách điều tiết khác được ban hành từ những năm 1930 để bảo vệ công nhân và người tiêu dùng nhiều hơn nữa. Việc các nhà tuyển dụng phân biệt đối xử khi thuê mướn nhân công dựa trên cơ sở độ tuổi, giới tính, chủng tộc, và tôn giáo là trái phép. Lao động trẻ em nói chung bị cấm. Các nghiệp đoàn lao động độc lập được bảo đảm quyền tổ chức, thương lượng và đình công. Chính phủ ban hành và thực thi các bộ luật về bảo vệ sức khỏe và an toàn lao động. Gần như mỗi sản phẩm được bán trên thị trường Mỹ đều phải chịu tác động bởi một vài loại điều tiết nào đó của chính phủ: các nhà sản xuất thực phẩm phải ghi rõ chính xác cái gì đựng trong can, trong bình hoặc trong hộp; không một loại thực phẩm nào có thể được bán cho đến khi đã kiểm tra kỹ lưỡng; ô tô phải được thiết kế theo các tiêu chuẩn an toàn và phải đáp ứng các tiêu chuẩn về ô nhiễm; giá cả hàng hóa phải dán công khai; các nhà quảng cáo không được lừa dối người tiêu dùng.

Cho tới đầu thập kỷ 1990, Quốc hội đã thiết lập hơn 100 cơ quan điều tiết liên bang trong các lĩnh vực từ thương mại đến thông tin, từ năng lượng nguyên tử cho đến an toàn sản phẩm, và từ dược phẩm cho đến cơ hội việc làm. Trong số các cơ quan mới này có Cục quản lý hàng không liên bang, được thành lập năm 1966 và thi hành các quy định an toàn về quản lý các chuyến bay, và Cục quản lý an toàn giao thông đường cao tốc quốc gia (NHSTA), được thành lập năm 1971 và có nhiệm vụ giám sát an toàn lái xe và ô tô. Cả hai cơ quan này đều trực thuộc Bộ giao thông vận tải liên bang.

Rất nhiều cơ quan điều tiết được cơ cấu tổ chức sao cho biệt lập với tổng thống và, trên lý thuyết, với các áp lực chính trị. Chúng được điều hành bởi các ủy ban độc lập với các thành viên do tổng thống chỉ định và phải được thượng viện phê chuẩn. Theo luật, các ủy ban này phải bao gồm những người được ủy quyền của cả hai đảng chính trị và làm việc trong một thời hạn cố định, thông thường từ năm đến bảy năm. Mỗi cơ quan có bộ máy nhân sự khoảng hơn 1.000 người. Quốc hội dành riêng ngân sách cho những cơ quan này và giám sát hoạt động của chúng. Xét theo một số khía cạnh, các cơ quan điều tiết hoạt động giống như những tòa án. Chúng tổ chức các buổi điều trần giống như những phiên xét xử của tòa án, và các phán quyết của chúng phụ thuộc vào việc xem xét lại của tòa án liên bang.

Mặc dù các cơ quan điều tiết có tính độc lập chính thức, nhưng các đại biểu quốc hội thay mặt cử tri của mình thường tìm cách gây ảnh hưởng tới các thành viên của chúng. Một số nhà phê bình cho rằng

đôi khi các doanh nghiệp đã có được ảnh hưởng quá mức đối với các cơ quan điều tiết chúng; các quan chức của cơ quan này thường có quan hệ mật thiết với những doanh nghiệp mà họ điều tiết, và rất nhiều người được mời làm việc với mức lương cao ở những ngành công nghiệp đó khi nhiệm kỳ làm cán bộ điều tiết của họ hết hạn. Tuy nhiên, các công ty cũng có những than phiền riêng của mình. Ngoài những vấn đề khác, một số tập đoàn chỉ trích rằng các chính sách điều tiết kinh doanh của chính phủ thường lỗi thời ngay sau khi vừa được viết ra bởi vì các điều kiện kinh doanh thay đổi rất nhanh chóng.

Những nỗ lực của liên bang để kiểm soát độc quyền

Các công ty độc quyền nằm trong số những thực thể kinh doanh đầu tiên mà chính phủ Mỹ cố gắng điều tiết vì quyền lợi cộng đồng. Sự sáp nhập các công ty nhỏ thành các công ty lớn hơn đã tạo điều kiện cho một số tập đoàn có quy mô rất lớn tránh khỏi những nguyên tắc thị trường bằng cách “cố định” giá cả hoặc loại bỏ đối thủ cạnh tranh. Các nhà cải cách lập luận rằng những hành động này cuối cùng đều khiến cho người tiêu dùng phải trả giá cao hơn hoặc hạn chế sự lựa chọn của họ. Đạo luật chống độc quyền Sherman, được thông qua năm 1890, tuyên bố rằng không một ai hoặc một doanh nghiệp nào được phép độc quyền hóa thương mại hoặc phối hợp hay liên kết với người khác nhằm hạn chế thương mại. Vào đầu những năm 1900, chính phủ đã sử dụng đạo luật này để chia tách công ty dầu mỏ Standard Oil Company của John D. Rockefeller và một số hãng lớn khác bị coi là đã lạm dụng sức mạnh kinh tế của mình.

Năm 1914, Quốc hội lại thông qua hai luật nữa được xây dựng để củng cố Đạo luật chống độc quyền Sherman: Đạo luật chống độc quyền Clayton và Đạo luật về ủy ban thương mại liên bang. Đạo luật chống độc quyền Clayton xác định rõ ràng hơn cái gì bị coi là hạn chế thương mại bất hợp pháp. Đạo luật này cấm phân biệt giá làm cho một số người mua nhất định có ưu thế hơn người khác; cấm các hợp đồng trong đó các nhà sản xuất chỉ bán cho các đại lý đồng ý không bán hàng hóa của đối thủ cạnh tranh; và ngăn cấm một số kiểu sáp nhập và những hoạt động khác làm suy giảm cạnh tranh. Đạo luật về ủy ban thương mại liên bang lập ra một ủy ban của chính phủ nhằm mục đích ngăn cản các hoạt động kinh doanh không công bằng và chống lại cạnh tranh.

Các nhà phê bình cho rằng ngay cả những công cụ chống độc quyền mới này cũng chưa hoàn toàn có hiệu quả. Năm 1912, Tập đoàn thép Hoa Kỳ, một tập đoàn kiểm soát hơn một nửa toàn bộ sản lượng thép của Mỹ, đã bị tố cáo là độc quyền. Hoạt động pháp lý chống lại tập đoàn này kéo dài cho đến tận năm 1920 khi Tòa án tối cao, trong một quyết định mang tính bước ngoặt, đã phán quyết rằng Tập đoàn thép Hoa Kỳ không phải là độc quyền bởi vì nó không ngăn cản thương mại “một cách bất hợp lý”. Tòa án đã đưa ra sự phân biệt thận trọng giữa khái niệm khổng lồ và độc quyền, và cho rằng quy mô to lớn của một tập đoàn không nhất thiết là xấu.

Từ Chiến tranh thế giới thứ hai, chính phủ lại tiếp tục theo đuổi các vụ khởi tố chống độc quyền. Ủy ban thương mại liên bang và Vụ chống độc quyền của Bộ Tư pháp Hoa Kỳ theo dõi các công ty có khả năng trở nên độc quyền hoặc tiến hành ngăn cản những hoạt động sáp nhập có nguy cơ làm suy giảm cạnh tranh nghiêm trọng đến mức người tiêu dùng phải gánh chịu thiệt hại. Bốn trường hợp sau chỉ ra quy mô của những nỗ lực đó:

Năm 1945, trong một vụ kiện liên quan đến Công ty nhôm Hoa Kỳ, tòa án phúc thẩm liên bang đã cân nhắc xem một công ty có thể nắm giữ một thị phần lớn đến mức nào trước khi nó cần bị thẩm tra là có những hoạt động độc quyền. Tòa án này đặt ra mức 90%, lưu ý rằng “vẫn còn nghi ngờ liệu 60% hoặc 65% đã là đủ hay chưa, còn 33% thì chắc chắn là không”.

Năm 1961, nhiều công ty trong ngành thiết bị điện bị buộc tội cố định giá làm hạn chế cạnh tranh. Các công ty này đã chấp thuận thanh toán đền bù những thiệt hại lớn cho người tiêu dùng, và một số lãnh

đạo tập đoàn phải vào tù.

Năm 1963, Tòa án tối cao Hoa Kỳ phán quyết rằng sự liên kết của các hãng có những thị phần lớn có thể bị qui là chống cạnh tranh. Vụ tranh chấp pháp lý này liên quan đến Ngân hàng quốc gia Philadelphia. Tòa án phán quyết rằng nếu một sự sáp nhập có thể làm cho một công ty kiểm soát một thị phần quá mức, và nếu không có chứng cứ nào cho thấy sự sáp nhập đó là vô hại, thì việc sáp nhập này không được tiến hành.

Năm 1997, một phiên tòa liên bang đã kết luận rằng mặc dù việc bán lẻ là không tập trung, nhưng có những người bán lẻ nhất định như “các siêu thị” cung cấp văn phòng phẩm cạnh tranh trong những thị trường có đặc trưng riêng biệt về kinh tế. Tòa án tuyên bố rằng, trong những thị trường như vậy, sự hợp nhất của hai hãng lớn có thể là chống cạnh tranh. Vụ tranh chấp pháp lý này liên quan đến công ty Stapes cung cấp văn phòng phẩm và đồ gia dụng và công ty Home Depot cung cấp trang thiết bị xây dựng. Sự hợp nhất theo kế hoạch này đã thất bại.

Như các ví dụ trên đã cho thấy, thường thường không dễ xác định khi nào xuất hiện sự vi phạm luật chống độc quyền. Sự giải thích về các luật này cũng rất khác nhau, và các nhà phân tích thường bất đồng trong việc đánh giá liệu các công ty đã có đủ sức mạnh đến mức có thể can thiệp vào hoạt động thị trường hay chưa. Hơn thế nữa, các điều kiện thay đổi, và những thỏa thuận giữa các tập đoàn đem lại những nguy cơ chống độc quyền trong một giai đoạn này có thể lại ít có tính đe dọa hơn trong một giai đoạn khác. Ví dụ, những lo lắng về sức mạnh to lớn của tập đoàn độc quyền dầu mỏ Standard Oil vào đầu những năm 1900 dẫn đến sự chia tách để chế dầu mỏ của Rockefeller thành rất nhiều công ty, gồm cả những công ty sau này trở thành các công ty dầu mỏ Exxon và Mobil. Nhưng đến cuối những năm 1990, khi Exxon và Mobil công bố họ đã lên kế hoạch hợp nhất, hầu như không có tiếng rên rĩ lo lắng nào của công chúng, mặc dù chính phủ đã yêu cầu một số nhượng bộ trước khi chấp thuận sự sáp nhập này. Giá khí ga thấp, và một điều nữa là các công ty dầu mỏ lớn khác dường như đủ mạnh để bảo đảm cạnh tranh.

Phi điều tiết ngành giao thông vận tải

Trong khi luật chống độc quyền dường như có xu hướng làm tăng cạnh tranh, thì rất nhiều hoạt động điều tiết khác lại có tác dụng ngược lại. Do người Mỹ ngày càng trở nên lo lắng về tình trạng lạm phát vào những năm 1970 nên chính sách điều tiết nhằm giảm cạnh tranh về giá được đưa ra xem xét lại rất kỹ lưỡng. Trong nhiều trường hợp, chính phủ quyết định nói lỏng kiểm soát ở những lĩnh vực mà việc điều tiết khiến các công ty tránh khỏi áp lực thị trường.

Ngành giao thông vận tải là mục tiêu đầu tiên của chính sách phi điều tiết. Dưới thời Tổng thống Jimmy Carter (1977-1981), Quốc hội thông qua một loạt đạo luật bãi bỏ hầu hết những quy định điều tiết bảo hộ ngành hàng không, vận tải và đường sắt. Các công ty được phép cạnh tranh thông qua việc sử dụng bất cứ tuyến đường hàng không, đường bộ, hoặc đường sắt nào mà họ chọn, đồng thời được phép tự do hơn khi định giá cho các dịch vụ của mình. Trong quá trình phi điều tiết ngành vận tải, Quốc hội cuối cùng đã xóa bỏ hai cơ quan điều tiết kinh tế cơ bản là: ủy ban thương mại liên tiểu bang được thành lập trước đó 109 năm và Cục hàng không dân dụng được thành lập trước đó 45 năm.

Mặc dù tác động chính xác của chính sách phi điều tiết thật khó đánh giá, nhưng rõ ràng nó đã tạo ra sự thay đổi lớn đối với những ngành công nghiệp bị tác động. Hãy xem xét ngành hàng không. Sau khi chính phủ bãi bỏ kiểm soát, các hãng hàng không đã cắt cánh tìm đường cho mình trong một môi trường mới, ít chắc chắn hơn. Các đối thủ cạnh tranh mới nổi lên, thường tuyển dụng các phi công và công nhân lương thấp không thuộc nghiệp đoàn và đưa ra các dịch vụ rẻ, “không rườm rà”. Các công ty lớn, vốn quen với việc được chính phủ đặt giá vé sao cho có thể bảo đảm cho họ trang trải được toàn bộ

chi phí của mình, cảm thấy áp lực nặng nề trước cuộc cạnh tranh. Một số hãng đã thất bại, trong đó bao gồm cả Pan American World Airways, một hãng mà đối với nhiều người Mỹ được coi là đồng nghĩa với kỷ nguyên du lịch bằng máy bay của hành khách, và Eastern Airlines, là hãng mà mỗi năm chuyên chở nhiều hành khách nhất so với tất cả các hãng hàng không khác của Mỹ. United Airlines, hãng hàng không lớn nhất của quốc gia, gặp rắc rối và được cứu thoát khi chính các công nhân của nó đồng ý mua lại.

Các khách hàng cũng bị ảnh hưởng. Nhiều người cảm thấy hoang mang trước sự nổi lên của các công ty mới và trước những lựa chọn dịch vụ mới. Những thay đổi về giá vé cũng làm họ bối rối - và không phải khi nào cũng đúng sở thích của một số khách hàng. Các hãng độc quyền và các hãng bị điều tiết nói chung đều đặt ra những giá vé chỉ nhằm bảo đảm cho họ đáp ứng được nhu cầu thu nhập toàn bộ, chứ không quan tâm nhiều đến việc liệu mỗi dịch vụ riêng lẻ có thu đủ để trang trải cho chính nó hay không. Khi ngành hàng không bị điều tiết, giá vé của các tuyến xuyên quốc gia hoặc các tuyến đường dài khác cũng như dịch vụ cho các vùng thành phố lớn thường được đặt cao hơn rất nhiều so với chi phí thực tế của các tuyến bay đó, trong khi giá vé của các tuyến ngắn hơn có chi phí cao hơn và các chuyến bay tới những vùng thưa dân cư lại được đặt thấp hơn chi phí cung cấp các dịch vụ đó. Với chính sách phi điều tiết, hệ thống giá như vậy bị xóa bỏ một phần, khi các đối thủ cạnh tranh nhỏ nhận ra họ có thể kinh doanh thắng lợi bằng cách tập trung vào những thị trường lớn có nhiều khả năng sinh lợi, nơi có giá vé cao một cách giả tạo.

Khi các hãng hàng không lớn cắt giảm giá để đối phó lại thách thức này, họ thường quyết định cắt bớt hoặc thậm chí dừng cung cấp dịch vụ ở những thị trường nhỏ, ít khả năng sinh lời. Một số dịch vụ này sau đó được khôi phục lại khi những hãng hàng không mới cho “người dùng vé tháng” xuất hiện, đây thường là chi nhánh của những hãng vận tải lớn. Các hãng hàng không nhỏ hơn này có thể đưa ra những dịch vụ không thường xuyên và kém tiện nghi hơn (sử dụng máy bay cánh quạt lạc hậu thay vì máy bay phản lực), nhưng phần lớn các thị trường sợ mất đi dịch vụ hàng không nên vẫn giữ lại một số dịch vụ tối thiểu.

Hầu hết các công ty giao thông vận tải ban đầu đều chống lại chính sách phi điều tiết, nhưng sau cũng đều đi đến chấp nhận nó. Đối với khách hàng, số liệu ghi chép thống kê cho thấy có lần cả hai quan điểm. Nhiều hãng hàng không giá rẻ mới xuất hiện trong giai đoạn đầu thực thi chính sách phi điều tiết đã biến mất, và làn sóng hợp nhất trong các hãng khác làm suy giảm tính cạnh tranh trong một số thị trường nhất định. Tuy thế, các nhà phân tích nhìn chung đều cho là giá vé máy bay vẫn còn thấp hơn mức giá nếu tiếp tục hoạt động điều tiết. Và du lịch bằng máy bay đang tăng mạnh. Năm 1978, năm mà chính sách phi điều tiết hàng không bắt đầu, khách hàng bay tổng cộng 226.800 triệu dặm (362.880 triệu km) trên các hãng hàng không của Mỹ. Đến năm 1997, số liệu đó đã tăng gần gấp ba, lên tới 605.400 triệu dặm (968.640 km).

Ngành viễn thông

Cho đến tận những năm 1980, khái niệm “công ty điện thoại” ở Hoa Kỳ đồng nghĩa với Công ty điện thoại và điện báo Hoa Kỳ (AT&T). AT&T kiểm soát gần như toàn bộ các lĩnh vực kinh doanh điện thoại. Các chi nhánh tại địa phương của nó, còn gọi là các “Baby Bell”, được phép hoạt động như các nhà độc quyền và được độc quyền kinh doanh trong những lĩnh vực cụ thể. Ủy ban thông tin liên lạc liên bang điều tiết giá những cuộc gọi đường dài giữa các bang, còn các nhà điều tiết bang định giá cho những cuộc gọi nội hạt và đường dài trong bang.

Chính sách điều tiết của chính phủ dựa trên lý thuyết cho rằng các công ty điện thoại, cũng giống như ngành dịch vụ điện, là những nhà độc quyền tự nhiên. Sự cạnh tranh với yêu cầu phải kéo rất nhiều dây qua các vùng trên khắp đất nước được xem là lãng phí và không hiệu quả. Suy nghĩ đó đã thay đổi vào

đầu thập kỷ 1970, khi sự phát triển công nghệ vượt bậc hứa hẹn có những tiến bộ nhanh chóng trong ngành viễn thông. Các công ty độc lập khẳng định rằng họ thực sự có thể cạnh tranh với AT&T. Nhưng họ nói rằng nhà độc quyền điện thoại này đã đóng cửa hoàn toàn thị trường bằng cách từ chối không cho họ nối với hệ thống mạng rộng lớn của nó.

Chính sách phi điều tiết ngành viễn thông được tiến hành qua hai giai đoạn. Năm 1984, một phiên tòa đã chấm dứt hoàn toàn sự độc quyền điện thoại của AT&T, buộc công ty khổng lồ này phải nhả ra các chi nhánh địa phương của mình. AT&T vẫn tiếp tục giữ một phần đáng kể trong dịch vụ kinh doanh điện thoại đường dài, nhưng các đối thủ cạnh tranh mạnh như MCI Communications và Sprint Communications đã thắng trong một số hoạt động kinh doanh, và trong quá trình này đã chỉ ra rằng cạnh tranh có thể mang lại giá cả thấp hơn và dịch vụ được cải thiện.

Một thập kỷ sau đó, áp lực nhằm xóa bỏ sự độc quyền dịch vụ điện thoại địa phương của các Baby Bell ngày càng gia tăng. Những công nghệ mới - bao gồm cả truyền hình cáp, dịch vụ điện thoại không dây, Internet và nhiều phương tiện khác - đưa ra cho các công ty điện thoại địa phương nhiều khả năng lựa chọn. Nhưng các nhà kinh tế lại tin rằng sức mạnh to lớn của các nhà độc quyền địa phương đã ngăn cản sự phát triển của những khả năng đó. Cụ thể hơn, họ cho rằng các đối thủ cạnh tranh sẽ không có cơ hội tồn tại nếu không nối được, ít nhất là tạm thời, với mạng của những công ty được thiết lập trước - một điều mà các Baby Bell đã chống lại bằng rất nhiều cách.

Năm 1996, Quốc hội đã phản ứng bằng việc thông qua Đạo luật về viễn thông 1996. Luật này cho phép các công ty điện thoại đường dài như AT&T, cũng như truyền hình cáp và các công ty mới bắt đầu khai thác, được tham gia vào thị trường kinh doanh điện thoại địa phương. Luật này tuyên bố các nhà độc quyền địa phương phải cho phép những đối thủ cạnh tranh mới nối với mạng của mình. Để khuyến khích các hãng địa phương hưởng ứng cạnh tranh, luật này cũng cho phép các hãng này tham gia kinh doanh dịch vụ điện thoại đường dài một khi cuộc cạnh tranh mới được thiết lập trên lãnh địa của họ.

Vào cuối thập kỷ 1990, vẫn còn quá sớm để đánh giá tác động của luật mới này. Đã có một số dấu hiệu tích cực. Nhiều công ty nhỏ đã bắt đầu đưa ra các dịch vụ điện thoại địa phương, đặc biệt ở những vùng đô thị là những nơi có thể có nhiều khách hàng với chi phí thấp. Số thuê bao điện thoại không dây tăng vọt. Vô số nhà cung cấp dịch vụ Internet xuất hiện để nối hộ gia đình với Internet. Nhưng cũng có nhiều diễn biến mới mà Quốc hội không lường được hoặc dự tính trước. Một số lượng rất đông các công ty điện thoại đã hợp nhất, và các Baby Bell dựng lên nhiều rào cản để ngăn chặn cạnh tranh. Do đó, nhiều hãng ở địa phương phát triển dịch vụ đường dài rất chậm. Trong khi đó, đối với một số khách hàng, chính sách phi điều tiết lại đưa giá lên cao hơn chứ không phải thấp đi - đặc biệt là đối với những người sử dụng điện thoại cố định và những người ở vùng nông thôn, nơi mà dịch vụ của họ trước đây được trợ giá nhờ hoạt động kinh doanh và khách hàng thuộc vùng đô thị.

Trường hợp đặc biệt của hoạt động ngân hàng

Các ngân hàng là một trường hợp đặc biệt khi áp dụng chính sách điều tiết. Một mặt, chúng là các doanh nghiệp tư nhân như các công ty chế tạo đồ chơi và công ty thép. Nhưng mặt khác, chúng cũng đóng một vai trò trung tâm trong nền kinh tế và do vậy không chỉ tác động đến phúc lợi khách hàng riêng của chúng mà còn tác động đến phúc lợi của mọi người. Từ những năm 1930, người Mỹ đã đưa ra các hoạt động điều tiết với mục đích thừa nhận vị trí đặc biệt mà ngân hàng nắm giữ.

Một trong những hoạt động điều tiết quan trọng nhất là bảo hiểm tiền gửi. Trong thời kỳ Đại khủng hoảng, sự suy sụp của nền kinh tế Mỹ bị trầm trọng thêm do rất nhiều người gửi tiền lo sợ ngân hàng nơi mình gửi tiền tiết kiệm đổ vỡ nên đã tìm cách rút tất cả tiền gửi vào cùng một lúc. Trong cuộc chạy đua “đổ dồn” đến ngân hàng, người gửi tiền thường xếp hàng dài trên đường trong tâm trạng hốt hoảng

với cố gắng lấy lại tiền của mình. Nhiều ngân hàng, kể cả những ngân hàng hoạt động rất thận trọng, đã sụp đổ bởi vì họ không thể kịp chuyển tài sản của mình đủ nhanh ra tiền mặt để thỏa mãn người gửi. Kết quả là việc cung cấp tiền vay của ngân hàng cho các doanh nghiệp công nghiệp và kinh doanh bị thu hẹp, góp phần làm trầm trọng thêm sự xuống dốc của nền kinh tế.

Bảo hiểm tiền gửi được xây dựng nhằm ngăn ngừa trường hợp đổ dồn tới ngân hàng như vậy. Chính phủ tuyên bố bảo hiểm cho những khoản tiền gửi tới một mức nhất định - hiện nay là 100.000 USD. Bây giờ, nếu ngân hàng gặp khó khăn về tài chính thì người gửi không có gì phải lo lắng. Cơ quan bảo hiểm ngân hàng của chính phủ, còn gọi là Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang, thanh toán hết cho người gửi bằng quỹ bảo hiểm được hình thành từ tiền đóng bảo hiểm của chính các ngân hàng. Nếu cần thiết, chính phủ cũng sẽ sử dụng thu nhập từ thuế nói chung để bảo vệ người gửi khỏi mất mát. Để bảo vệ cho chính phủ khỏi bị rủi ro quá mức về tài chính, các cơ quan điều tiết giám sát các ngân hàng và ra lệnh điều chỉnh hoạt động nếu thấy ngân hàng đang mạo hiểm quá mức.

Chính sách mới của thời kỳ những năm 1930 cũng tăng cường các quy định nhằm ngăn cản ngân hàng lao vào các hoạt động kinh doanh bảo hiểm và chứng khoán. Trước cuộc Đại khủng hoảng, nhiều ngân hàng gặp rắc rối vì họ tham gia quá mạo hiểm vào thị trường chứng khoán hoặc cung cấp các khoản vay cho các doanh nghiệp công nghiệp mà trong đó các giám đốc hoặc cán bộ ngân hàng cũng đầu tư với tính chất cá nhân. Kiên quyết tránh điều đó lặp lại, các nhà chính trị thời kỳ Đại khủng hoảng đã thông qua Đạo luật Glass-Steagall cấm pha trộn hoạt động ngân hàng với kinh doanh bảo hiểm và chứng khoán. Tuy nhiên, chính sách điều tiết này đã gây tranh cãi vào thập kỷ 1970, khi các ngân hàng than phiền rằng họ sẽ bị mất khách hàng vào tay các công ty tài chính khác nếu họ không đa dạng hóa các dịch vụ tài chính.

Chính phủ đáp ứng lại bằng cách cho phép ngân hàng có quyền tự do hơn trong việc đưa ra các hình thức dịch vụ tài chính mới cho khách hàng. Sau đó, vào cuối năm 1999, Quốc hội thông qua Đạo luật hiện đại hóa dịch vụ tài chính năm 1999 thay thế Đạo luật Glass-Steagall. Luật mới này mở rộng đáng kể quyền tự do mà các ngân hàng đang được hưởng để cho phép chúng đưa ra mọi dịch vụ từ vay gửi của khách hàng cho đến bao tiêu phát hành chứng khoán. Nó cho phép ngân hàng, các công ty chứng khoán và công ty bảo hiểm hình thành những tập đoàn có đủ khả năng cung cấp cho thị trường nhiều sản phẩm tài chính bao gồm quỹ tín dụng, cổ phiếu và hối phiếu, bảo hiểm và các khoản vay nợ của ngành sản xuất ô tô. Cũng như luật phi điều tiết ngành giao thông vận tải, viễn thông và các ngành công nghiệp khác, luật mới này được hy vọng cũng sẽ tạo ra làn sóng hợp nhất giữa các tổ chức tài chính.

Nhìn chung, luật pháp thời Chính sách mới là thành công và người Mỹ đã khôi phục lành mạnh hệ thống ngân hàng vào những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Nhưng nó lại gặp khó khăn vào những năm 1980 và 1990 - một phần do chính sách điều tiết xã hội. Sau chiến tranh, chính phủ chú trọng tới việc tăng cường quyền sở hữu nhà ở, do vậy đã góp phần tạo ra một lĩnh vực hoạt động ngân hàng mới - "tiết kiệm và cho vay" (S&L) - đề tập trung vào các khoản vay thế chấp nhà cửa dài hạn, còn gọi là các khoản vay thế chấp. Hoạt động tiết kiệm và cho vay đối mặt với một vấn đề cơ bản: các khoản vay thế chấp thường kéo dài 30 năm với lãi suất cố định, trong khi đó hầu hết các khoản tiền gửi có thời hạn ngắn hơn nhiều. Khi lãi suất tiền gửi ngắn hạn cao hơn lãi suất dài hạn của các khoản vay thế chấp, hoạt động tiết kiệm và cho vay có thể sẽ bị lỗ. Để bảo vệ các tổ chức tín dụng tiết kiệm và cho vay và ngân hàng tránh khỏi sự cố này, các nhà điều tiết quyết định kiểm soát lãi suất tiền gửi.

Trong một khoảng thời gian, hệ thống này vận hành rất tốt. Vào các thập kỷ 1960 và 1970, hầu hết người Mỹ sử dụng hình thức tài chính S&L để mua nhà ở. Tỷ lệ lãi suất trả cho tiền gửi tại các tổ chức tín dụng S&L được giữ ở mức thấp, nhưng hàng triệu người Mỹ vẫn gửi tiền của mình vào đây bởi vì bảo hiểm tiền gửi đã làm cho các tổ chức này trở thành một nơi đầu tư cực kỳ an toàn. Tuy nhiên, đầu thập kỷ 1960, các mức tỷ lệ lãi suất chung bắt đầu tăng cùng với lạm phát. Vào thập kỷ 1980, nhiều

người gửi tìm cách nâng cao thu nhập bằng việc chuyển tiền tiết kiệm của mình vào những quỹ thị trường tiền tệ và những tài sản không thuộc ngân hàng khác. Điều này đã đặt ngân hàng và các quỹ tiết kiệm và cho vay vào tình trạng kiệt quệ về tài chính, không có khả năng thu hút các khoản tiền gửi mới để trang trải cho danh mục đầu tư lớn của mình với những món nợ dài hạn.

Để giải quyết các vấn đề của họ, vào thập kỷ 1980 chính phủ bắt đầu rút bỏ dần trần lãi suất đối với tiền gửi ngân hàng và các tổ chức tín dụng S&L. Mặc dù điều này giúp các tổ chức tín dụng thu hút tiền gửi trở lại, nhưng nó lại tạo ra những thua lỗ lớn và rộng khắp cho các danh mục đầu tư dựa vào vay thế chấp của các tổ chức S&L, những khoản đầu tư mà trong phần lớn thời gian đều có lãi suất thấp hơn so với mức hiện tại mà tổ chức S&L phải trả cho người gửi. Để giải quyết điều đó, Quốc hội nói lỏng các điều kiện cho vay để các tổ chức tín dụng S&L có thể tiến hành những hoạt động đầu tư với thu nhập cao hơn. Cụ thể, Quốc hội cho phép các tổ chức S&L thực hiện các khoản tín dụng phục vụ cho tiêu dùng, kinh doanh và bất động sản thương mại. Họ cũng được giải phóng khỏi một số thủ tục điều tiết quy định mức vốn mà các tổ chức tín dụng S&L phải duy trì.

Do lo sợ bị thu hẹp nên các tổ chức tín dụng S&L đã mở rộng sang các hoạt động có rủi ro cao như đầu cơ bất động sản. Trong rất nhiều trường hợp, những hoạt động kinh doanh như vậy đã chứng tỏ không có lãi, đặc biệt khi các điều kiện kinh tế trở nên bất lợi. Thực vậy, một số tổ chức S&L đã bị những người không trung thực tiếp quản, họ là những kẻ chiếm đoạt. Nhiều tổ chức S&L bị thua lỗ lớn. Chính phủ đã chậm phát hiện ra cuộc khủng hoảng này do sự khan hiếm ngân sách cùng với các áp lực chính trị làm chùn bước bộ máy điều tiết.

Cuộc khủng hoảng tín dụng S&L trong một vài năm đã nhanh chóng trở thành vụ bê bối tài chính quốc gia lớn nhất trong lịch sử nước Mỹ. Đến cuối thập kỷ 1980, rất nhiều tổ chức tín dụng S&L rơi vào tình trạng không trả được nợ; khoảng một nửa số tổ chức S&L đã từng hoạt động vào năm 1970 thì đến năm 1989 không còn tồn tại. Chính Công ty bảo hiểm tiền gửi và cho vay liên bang, cơ quan bảo hiểm tiền gửi, cũng rơi vào tình trạng không trả được nợ. Năm 1989, Quốc hội và Tổng thống đã đồng ý thông qua một giải pháp bảo lãnh tài chính cho những người đóng thuế, còn gọi là Đạo luật cải cách, khôi phục và củng cố các tổ chức tài chính (FIRREA). Đạo luật này cung cấp 50 tỷ USD để đóng cửa các tổ chức S&L bị đổ bể, thay đổi hoàn toàn bộ máy điều tiết các tổ chức tiết kiệm và đặt ra các điều kiện đầu tư mới. Một cơ quan mới của chính phủ với tên gọi là Tổ chức thanh lý quỹ tiết kiệm phá sản (RTC) được thành lập để thanh lý các tổ chức tín dụng không trả được nợ. Tháng Ba 1990, một khoản tiền 78 tỷ USD khác được rót cho RTC. Nhưng ước tính chi phí toàn bộ để thanh toán nợ của các tổ chức S&L còn tiếp tục leo thang tới mức 200 tỷ USD.

Người Mỹ đã rút ra rất nhiều bài học từ kinh nghiệm điều tiết hoạt động ngân hàng sau chiến tranh. Thứ nhất, bảo hiểm tiền gửi của chính phủ bảo vệ người gửi tiền và giúp duy trì ổn định hệ thống ngân hàng bằng cách giảm nguy cơ người gửi tiền ồ ạt rút tiền khỏi ngân hàng. Thứ hai, việc kiểm soát tỷ lệ lãi suất là không có tác dụng. Thứ ba, chính phủ không nên điều khiển trực tiếp những khoản đầu tư nào mà ngân hàng thấy nên tiến hành; tốt hơn hết các khoản đầu tư nên được xác định dựa trên cơ sở các lực lượng thị trường và giá trị kinh tế. Thứ tư, việc ngân hàng cho vay đối với những người trong ngân hàng hoặc các công ty liên kết với người trong ngân hàng cần phải được hạn chế và giám sát chặt chẽ. Thứ năm, khi ngân hàng ở vào tình trạng không trả được nợ thì cần phải đóng cửa ngay càng nhanh càng tốt, thanh toán hết cho người gửi, và các khoản nợ của nó chuyển cho các ngân hàng khác mạnh hơn. Việc duy trì hoạt động của các tổ chức không thanh toán được nợ chỉ làm ngưng trệ việc cho vay và có thể phong tỏa hoạt động kinh tế.

Tóm lại, trong khi các ngân hàng nói chung được phép phá sản khi chúng không thanh toán được nợ, người Mỹ cho rằng chính phủ nên tiếp tục giám sát chúng và ngăn cản chúng tránh lao vào hoạt động cho vay mạo hiểm không cần thiết có thể phương hại đến toàn bộ nền kinh tế. Bên cạnh việc giám sát

trực tiếp, các nhà điều tiết luôn nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc yêu cầu các ngân hàng phải nâng cao đáng kể nguồn vốn của mình. Bên cạnh việc tạo cho ngân hàng nguồn vốn có thể được sử dụng để bù đắp thua lỗ, các yêu cầu về vốn còn khuyến khích chủ sở hữu ngân hàng hoạt động có trách nhiệm vì họ có thể bị mất nguồn vốn đó nếu ngân hàng của họ phá sản. Các nhà điều tiết cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc yêu cầu ngân hàng phải công khai hóa tình trạng tài chính của mình; các ngân hàng dường như sẽ hoạt động có trách nhiệm hơn nếu các hoạt động và tình trạng của họ được công chúng biết.

Bảo vệ môi trường

Việc tiến hành điều tiết các hoạt động làm ảnh hưởng đến môi trường là bước phát triển tương đối mới mẻ ở nước Mỹ, nhưng nó là một ví dụ rõ nét cho sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế vì mục đích của xã hội.

Vào đầu những năm 1960, người Mỹ ngày càng trở nên quan tâm đến tác động môi trường của tăng trưởng công nghiệp. Ví dụ, khói thải từ động cơ của một lượng lớn ô tô bị qui trách nhiệm là tạo ra sương khói và các dạng ô nhiễm không khí khác ở những thành phố lớn. Ô nhiễm biểu thị những gì mà các nhà kinh tế học gọi là một tác động ngoại biên - một chi phí mà thực thể chịu trách nhiệm có thể lẫn tránh nhưng toàn thể xã hội lại phải gánh chịu. Do các lực lượng thị trường không thể giải quyết được những vấn đề như vậy, nên nhiều nhà môi trường cho rằng chính phủ phải có bổn phận mang tính đạo đức để bảo vệ hệ sinh thái yếu ớt của trái đất - ngay cả khi thực hiện điều này đòi hỏi phải hy sinh một phần tăng trưởng kinh tế. Một loạt các luật được thông qua nhằm kiểm soát ô nhiễm, bao gồm Đạo luật về không khí sạch năm 1963, Đạo luật về nước sạch năm 1972, và Đạo luật về nước uống an toàn năm 1974.

Các nhà môi trường đã đạt được một mục tiêu cơ bản vào tháng Mười hai 1970 với việc thiết lập Cơ quan bảo vệ môi trường Hoa Kỳ (EPA), thu gom nhiều chương trình liên bang có trách nhiệm bảo vệ môi trường vào một cơ quan riêng. EPA quy định và cưỡng chế những giới hạn ô nhiễm có thể được chấp nhận, và nó thiết lập thời gian biểu để đưa các đối tượng gây ô nhiễm vào giới hạn chuẩn; do hầu hết các yêu cầu này còn mới mẻ nên các ngành công nghiệp được cho một thời gian đáng kể, thường là vài năm, để tuân theo các tiêu chuẩn. EPA cũng có thẩm quyền phối hợp và giúp đỡ việc nghiên cứu cũng như các cố gắng chống ô nhiễm của chính quyền bang và địa phương, các nhóm cá nhân và cộng đồng, và các cơ sở giáo dục. Các văn phòng EPA ở địa phương xây dựng, đề xuất và thực hiện những chương trình địa phương đã được phê chuẩn về hoạt động bảo vệ môi trường một cách toàn diện.

Các số liệu được thu thập từ khi cơ quan này bắt đầu làm việc cho thấy có những cải thiện đáng kể về chất lượng môi trường; ví dụ, có sự giảm xuống hầu như tất cả các chất gây ô nhiễm không khí trong toàn quốc. Tuy nhiên, năm 1990, nhiều người Mỹ cho rằng vẫn cần phải nỗ lực hơn nữa để chống lại ô nhiễm không khí. Quốc hội đã thông qua những sửa đổi bổ sung quan trọng cho Đạo luật về không khí sạch, và chúng được Tổng thống George Bush (1989-1993) phê chuẩn thành luật. Ngoài những vấn đề khác, đạo luật này đã kết hợp một hệ thống các nhân tố mới dựa trên thị trường nhằm mục đích bảo đảm giảm đáng kể lượng khí thải sulphur dioxide, một chất tạo ra mưa axit. Đây là một dạng ô nhiễm bị coi là gây thiệt hại nghiêm trọng cho rừng và hồ ao, đặc biệt là vùng phía Đông nước Mỹ và Canada.

Tiếp theo là gì?

Sự phân hóa giữa hai phái tự do và bảo thủ về chính sách điều tiết xã hội có lẽ sâu sắc nhất trong lĩnh vực môi trường và lĩnh vực sức khỏe và an toàn lao động, mặc dù nó cũng mở rộng sang cả các lĩnh vực điều tiết khác. Vào những năm 1970, chính phủ đã theo đuổi chính sách điều tiết xã hội với một nỗ lực mãnh liệt và thu được một số thắng lợi, nhưng trong những năm 1980, Tổng thống Đảng Cộng hòa

Ronald Reagan (1981-1989) đã tìm cách giảm bớt việc kiểm soát đó. Hoạt động điều tiết của những cơ quan như Cục quản lý an toàn giao thông đường cao tốc quốc gia (NHTSA) và Cục sức khỏe và an toàn nghề nghiệp (OSHA) bị làm chậm lại đáng kể trong một số năm, đánh dấu bởi một số sự kiện như cuộc tranh cãi xung quanh việc liệu NHTSA có nên tiếp tục đưa ra một tiêu chuẩn liên bang mà trên thực tế yêu cầu các nhà sản xuất ô tô phải lắp đặt các túi khí (thiết bị an toàn được thổi phồng lên để bảo vệ người trong xe trong nhiều tình huống va đập) trong các ô tô mới. Cuối cùng, yêu cầu phải có các thiết bị này được áp dụng.

Chính sách điều tiết xã hội bắt đầu có thêm sức mạnh mới sau khi chính quyền chuyển về tay Clinton thuộc Đảng Dân chủ năm 1993. Nhưng Đảng Cộng hoà, lần đầu tiên trong 40 năm qua đã nắm quyền kiểm soát Quốc hội vào năm 1995, lại kiên quyết đặt các nhà điều tiết xã hội vào thế phòng ngự. Điều này tạo ra một sự thận trọng mới trong hoạt động điều tiết tại các cơ quan như OSHA.

Vào những năm 1990, Cơ quan bảo vệ môi trường (EPA), dưới một áp lực lập pháp đáng kể, đã quay sang kêu gọi thuyết phục các doanh nghiệp bảo vệ môi trường hơn là tiến hành điều tiết một cách cứng rắn. Cơ quan này buộc các nhà sản xuất ô tô và dịch vụ cung cấp điện phải giảm muội khói mà hoạt động của họ thải ra không khí, và nó cũng tiến hành kiểm soát các cơn mưa gây ô nhiễm nước và dòng chảy mặt có phân hóa học từ các trang trại. Trong khi đó, Al Gore - người rất quan tâm tới vấn đề môi trường - Phó Tổng thống trong suốt hai nhiệm kỳ của Tổng thống Clinton, lại ủng hộ chính sách môi trường của EPA bằng cách thúc đẩy việc gia tăng cắt giảm ô nhiễm không khí nhằm hạn chế sự ấm nóng toàn cầu thông qua sản xuất một loại ô tô có hiệu quả siêu việt thải ra ít chất ô nhiễm không khí hơn, và khuyến khích công nhân sử dụng phương tiện đi lại công cộng.

Đồng thời, chính phủ đã cố gắng sử dụng cơ chế giá cả để đạt được các mục tiêu điều tiết, với hy vọng điều đó sẽ ít ảnh hưởng tới các lực lượng thị trường. Ví dụ, chính phủ xây dựng một hệ thống tín dụng ô nhiễm không khí, cho phép các công ty bán các tín dụng đó cho nhau. Những công ty có khả năng đáp ứng được các yêu cầu về ô nhiễm với chi phí thấp nhất có thể bán lại tín dụng của mình cho công ty khác. Các nhà chức trách hy vọng rằng biện pháp này là cách thức hiệu quả nhất để có thể đạt được các mục tiêu kiểm soát ô nhiễm nói chung.

Chính sách phi điều tiết kinh tế vẫn giữ được sức cuốn hút cho đến hết thập kỷ 1990. Nhiều bang đã chấm dứt việc kiểm soát điều tiết đối với ngành dịch vụ điện, đây là một vấn đề rất phức tạp vì các khu vực cần dịch vụ nằm rất rời rạc. Thêm vào đó, một vấn đề phức tạp nữa là sự pha trộn giữa dịch vụ công cộng và tư nhân, và chi phí vốn đầu tư rất lớn trong giai đoạn xây dựng các thiết bị phát điện.

Chương 7: CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ VÀ CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA

Vai trò của chính phủ trong nền kinh tế Mỹ còn được mở rộng ra ngoài phạm vi các hoạt động của một nhà điều tiết trong các ngành công nghiệp riêng biệt. Chính phủ cũng quản lý nhịp độ chung của hoạt động kinh tế, tìm cách duy trì tuyển dụng nhân lực ở mức cao và ổn định giá cả. Chính phủ có hai công cụ cơ bản nhằm đạt được những mục tiêu trên: chính sách tài khóa thông qua việc xác định mức thuế và chi tiêu thích hợp; và chính sách tiền tệ thông qua việc quản lý mức cung tiền.

Rất nhiều lần trong lịch sử chính sách kinh tế của Mỹ từ cuộc Đại khủng hoảng ở những năm 1930 đến nay, chính phủ luôn nỗ lực nhằm tìm ra một giải pháp chính sách tài khóa và tiền tệ hỗn hợp cho phép tăng trưởng bền vững và ổn định giá cả. Đây không phải là nhiệm vụ dễ dàng, và có những thất bại đáng kể dọc theo tiến trình đó.

Nhưng chính phủ đã thu được thành quả ngày càng tốt hơn trong việc thúc đẩy tăng trưởng bền vững. Từ năm 1854 đến năm 1919, nền kinh tế Mỹ bị thu hẹp trong một khoảng thời gian gần bằng khoảng

thời gian nó tăng trưởng: sự tăng trưởng kinh tế trung bình (tính theo tăng trưởng tổng sản lượng về hàng hóa và dịch vụ) kéo dài 27 tháng, trong khi đó sự trì trệ kinh tế trung bình (giai đoạn suy giảm sản lượng) kéo dài 22 tháng. Từ năm 1919 đến năm 1945, tình hình đã được cải thiện, với sự tăng trưởng kinh tế trung bình kéo dài 35 tháng và sự trì trệ kinh tế trung bình kéo dài 18 tháng. Và từ năm 1945 đến năm 1991, mọi việc còn tốt hơn, với sự tăng trưởng kinh tế trung bình kéo dài 50 tháng và sự trì trệ kinh tế trung bình chỉ kéo dài 11 tháng.

Tuy nhiên, lạm phát đã chứng tỏ là căn bệnh nan giải hơn nhiều. Trước Chiến tranh thế giới thứ hai, giá cả ổn định một cách đặc biệt; ví dụ, mặt bằng giá tiêu dùng năm 1940 không cao hơn mặt bằng giá năm 1778. Nhưng 40 năm sau, năm 1980, mặt bằng giá tăng 400% so với mặt bằng giá năm 1940.

Thành tích tương đối nghèo nàn của chính phủ trong lĩnh vực chống lạm phát phần nào phản ánh một thực tế là chính phủ đã tập trung nhiều hơn vào cuộc chiến chống lại trì trệ kinh tế (và kèm theo là gia tăng thất nghiệp) trong phần lớn giai đoạn ngay sau chiến tranh. Tuy nhiên, vào năm 1979, chính phủ bắt đầu chú ý nhiều hơn đến lạm phát, và số liệu về mức lạm phát đã được cải thiện đáng kể. Đến cuối thập kỷ 1990, nền kinh tế quốc gia đã đạt được tình trạng tốt đẹp với sự kết hợp giữa tăng trưởng nhanh, tỷ lệ thất nghiệp và lạm phát thấp. Nhưng trong khi các nhà hoạch định chính sách nhìn chung rất lạc quan về tương lai thì họ cũng phải thừa nhận rằng có những bất trắc mà thế kỷ mới có thể mang lại.

Chính sách tài khóa - Ngân sách và thuế

Sự phát triển của chính phủ kể từ những năm 1930 đi cùng với sự gia tăng chi tiêu liên tục của chính phủ. Năm 1930, chi tiêu của chính phủ chỉ bằng 3,3% tổng sản phẩm quốc nội (GDP), hoặc tổng sản lượng hàng hóa và dịch vụ không kể xuất nhập khẩu. Con số này đã tăng lên gần 44% GDP năm 1944, vào thời kỳ cao điểm của Chiến tranh thế giới thứ hai, trước khi giảm xuống còn 11,6% năm 1948. Nhưng chi tiêu chính phủ nói chung lại tăng lên trong những năm tiếp theo, đạt khoảng 24% vào năm 1983 sau đó giảm đi chút ít. Năm 1999 tỷ lệ này vào khoảng 21%.

Xây dựng chính sách tài khóa là một quá trình rất công phu. Mỗi năm, tổng thống đệ trình một ngân sách, hay một kế hoạch chi tiêu, cho Quốc hội. Các nhà lập pháp xem xét đề nghị của tổng thống theo một số bước. Đầu tiên, họ quyết định một mức chung cho chi tiêu và thuế. Sau đó, họ phân chia số tiền chung này cho từng hạng mục riêng - ví dụ, cho quốc phòng, cho các dịch vụ y tế và con người, và cho giao thông vận tải. Cuối cùng, Quốc hội xem xét các dự luật chuẩn chi ngân sách riêng, xác định chính xác trong mỗi hạng mục sẽ cần bao nhiêu tiền. Mỗi dự luật chuẩn chi ngân sách cuối cùng phải được tổng thống ký để có hiệu lực thi hành. Quá trình lập ngân sách này thường kéo dài toàn bộ kỳ họp Quốc hội; tổng thống đệ trình các đề xuất của mình vào đầu tháng Hai, và Quốc hội thường không kết thúc thông qua các dự luật chuẩn chi ngân sách cho đến trước tháng Chín (đôi khi còn muộn hơn).

Nguồn ngân sách chủ yếu của chính phủ liên bang để trang trải chi tiêu là thuế thu nhập cá nhân, trong năm 1999 nó chiếm khoảng 48% tổng số thu của liên bang. Thuế theo bảng lương, nguồn tài chính chi cho các chương trình An sinh xã hội và Bảo hiểm y tế, ngày càng trở nên quan trọng khi các chương trình này phát triển. Năm 1998, thuế theo bảng lương chiếm một phần ba tổng thu nhập liên bang; mỗi viên chức và công nhân phải đóng một khoản bằng 7,65% lương của mình, nhưng không vượt quá 68.400 USD trong một năm. Chính phủ liên bang có được 10% nữa trong tổng thu của mình từ thuế lợi nhuận doanh nghiệp, phần còn lại của nguồn thu chính phủ là từ các loại thuế khác. (Ngược lại, các chính quyền bang có phần lớn thu nhập thuế là từ thuế tài sản. Chính quyền các bang có truyền thống dựa vào thuế kinh doanh và thuế tiêu thụ, nhưng từ Chiến tranh thế giới thứ hai thuế thu nhập bang ngày càng trở nên quan trọng hơn.)

Thuế thu nhập liên bang được đánh vào thu nhập trên toàn thế giới của các công dân Mỹ và người nước ngoài ngụ cư tại Mỹ, và một phần thu nhập tại Mỹ của những người không ngụ cư tại đây. Luật thuế thu nhập của Mỹ lần đầu tiên được thông qua năm 1862 để hỗ trợ cho cuộc Nội chiến. Luật thuế năm 1862 cũng thiết lập Văn phòng ủy ban thu nhập quốc nội để thu thuế và cưỡng chế thi hành luật thuế bằng việc tịch thu tài sản và thu nhập của những người không đóng thuế hoặc thông qua việc khởi tố. Quyền lực của ủy ban này vẫn được duy trì phần lớn cho đến ngày nay.

Thuế thu nhập bị Tòa án tối cao tuyên bố là không hợp hiến vào năm 1895 vì nó không được phân chia cho các bang theo quy định của Hiến pháp. Phải đến tận khi Tu chính án thứ mười sáu của Hiến pháp được thông qua vào năm 1913, Quốc hội mới được ủy quyền đánh thuế thu nhập mà không cần sự phân bổ tỷ lệ giữa các bang. Tuy nhiên, trừ giai đoạn Chiến tranh thế giới thứ nhất, hệ thống thuế thu nhập vẫn chỉ là một nguồn tương đối nhỏ của thu nhập liên bang cho đến những năm 1930. Trong Chiến tranh thế giới thứ hai, một hệ thống hiện đại để quản lý thuế thu nhập liên bang được áp dụng, tỷ lệ thuế thu nhập được nâng lên tới mức rất cao, và tiền thuế thu được đã trở thành nguồn chính yếu của ngân khố liên bang. Bắt đầu từ năm 1943, chính phủ yêu cầu các nhà tuyển dụng lao động thu thuế thu nhập của công nhân bằng cách giữ lại một phần tiền nhất định từ séc thanh toán của họ, đây là một chính sách cải tiến việc thu thuế và làm tăng nhanh đáng kể số người đóng thuế.

Ngày nay, hầu hết các cuộc tranh cãi về thuế thu nhập đều xoay quanh ba vấn đề: mức đánh thuế chung phù hợp; loại thuế này nên được tăng dần, hoặc “lũy tiến”, như thế nào; và phạm vi mà thuế này được áp dụng để thúc đẩy các mục tiêu xã hội.

Mức đánh thuế chung được quyết định thông qua các cuộc thương lượng về ngân sách. Mặc dù người Mỹ đã cho phép chính phủ thâm hụt ngân sách, chi nhiều hơn thu từ thuế trong những năm 1970, 1980 và đầu những năm 1990, nhưng nói chung họ vẫn cho rằng ngân sách cần phải được cân bằng. Tuy vậy, hầu hết những người thuộc Đảng Dân chủ đều sẵn sàng chịu mức thuế cao hơn để giúp cho chính phủ tích cực hơn, trong khi những người phái Cộng hòa nói chung lại ủng hộ mức thuế thấp hơn và một chính phủ có quy mô nhỏ hơn.

Ngay từ buổi ban đầu, thuế thu nhập đã là một loại thuế lũy tiến, có nghĩa là mức thuế cao hơn đối với người có thu nhập nhiều hơn. Hầu hết những người phái Dân chủ đều ủng hộ một mức thuế lũy tiến cao với lập luận rằng chỉ thực sự công bằng khi những người có thu nhập nhiều hơn phải đóng thuế nhiều hơn. Tuy vậy, nhiều người Cộng hòa lại cho rằng một cơ cấu tỷ lệ thuế lũy tiến cao sẽ không khuyến khích mọi người làm việc và đầu tư, do đó sẽ làm phương hại đến nền kinh tế nói chung. Theo đó, nhiều người phái Cộng hòa đã biện hộ cho cơ cấu tỷ lệ thuế đồng đều hơn. Thậm chí có một số người còn đề nghị một mức thuế giống nhau, hoặc “cào bằng”, cho mọi người. (Một số nhà kinh tế - thuộc cả phái Dân chủ và Cộng hòa - còn cho rằng nền kinh tế sẽ trở nên tốt hơn nếu chính phủ xóa bỏ hẳn thuế thu nhập và thay vào đó một loại thuế tiêu dùng đánh vào những gì mọi người chi tiêu hơn là đánh vào những gì họ kiếm được. Những người đưa ra đề xuất này lập luận rằng như vậy sẽ khuyến khích tiết kiệm và đầu tư. Nhưng cho đến cuối những năm 1990, ý tưởng này đã không giành được đủ sự ủng hộ để có cơ hội được thông qua.)

Nhiều năm qua, các nhà lập pháp đã tạo ra nhiều loại miễn và giảm thuế thu nhập khác nhau nhằm khuyến khích các loại hình hoạt động kinh tế đặc biệt. Đáng chú ý nhất là người đóng thuế được phép khấu trừ khỏi thu nhập chịu thuế của mình mọi khoản lãi suất phải trả cho khoản tiền vay để mua nhà ở. Tương tự như vậy, chính phủ cho phép người đóng thuế có thu nhập thấp và trung bình không phải đóng thuế cho những khoản tiền nhất định mà họ gửi tiết kiệm vào Tài khoản hưu trí cá nhân đặc biệt (IRAs) nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu khi về hưu và cho việc học đại học của con cái họ.

Đạo luật cải cách thuế năm 1986, có lẽ là một cuộc cải cách lớn lao nhất của hệ thống thuế Hoa Kỳ kể

từ khi áp dụng thuế thu nhập, đã giảm các mức thuế thu nhập đồng thời cũng bỏ bớt nhiều loại hình miễn giảm thuế thu nhập phổ biến (tuy nhiên, vẫn giữ lại việc miễn giảm thuế đối với tiền lãi trả cho khoản vay thế chấp nhà ở và các khoản tiết kiệm trong tài khoản hưu trí cá nhân IRA). Đạo luật cải cách thuế này thay thế 15 nhóm thuế thu nhập của luật trước đây với mức thuế cao nhất là 50% bằng một hệ thống chỉ có hai nhóm thuế - 15% và 28%. Các điều khoản khác của đạo luật này cắt giảm hoặc bãi bỏ thuế thu nhập cho hàng triệu người Mỹ có thu nhập thấp.

Chính sách tài khóa và ổn định nền kinh tế

Vào những năm 1930, khi nước Mỹ còn quay cuồng bởi cuộc Đại khủng hoảng thì chính phủ đã bắt đầu sử dụng chính sách tài khóa không chỉ để hỗ trợ bản thân nó hay theo đuổi các chính sách xã hội mà còn để kích thích tăng trưởng và ổn định nền kinh tế nói chung. Các nhà hoạch định chính sách chịu ảnh hưởng của John Maynard Keynes, một nhà kinh tế học người Anh đã lập luận trong tác phẩm Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ (The General Theory of Employment, Interest, and Money) (1936) rằng sự thất nghiệp tràn lan trong thời đại của ông là hậu quả của cầu về hàng hóa và dịch vụ không tương thích. Theo Keynes, mọi người không có đủ thu nhập để mua mọi thứ mà nền kinh tế có thể sản xuất ra, dẫn đến giá cả suy giảm và các công ty thua lỗ hoặc phá sản. Keynes nói rằng không có sự can thiệp của chính phủ thì điều đó sẽ trở thành một vòng luẩn quẩn. Ông lập luận rằng, khi nhiều công ty bị phá sản thì sẽ có nhiều người mất việc làm hơn, khiến cho thu nhập tiếp tục giảm và dẫn đến nhiều công ty nữa bị thất bại trong một vòng xoáy tròn ốc đi xuống một cách đáng sợ. Keynes cho rằng chính phủ cần phải ngăn chặn sự suy giảm đó bằng cách tăng chi tiêu của chính mình hoặc cắt giảm thuế. Cả hai cách đó đều sẽ làm tăng thu nhập và mọi người có khả năng tiêu dùng nhiều hơn khiến cho nền kinh tế có thể bắt đầu tăng trưởng trở lại. Keynes còn nói, nếu chính phủ bị thâm hụt ngân sách mà đạt được mục đích đó thì cũng là điều nên làm. Theo quan điểm của ông, nếu lựa chọn khả năng để nền kinh tế tiếp tục suy giảm trầm trọng còn là điều tồi tệ hơn.

Trong những năm 1930, ý tưởng của Keynes chỉ được chấp nhận phần nào, nhưng sự tăng vọt chi tiêu quân sự trong Chiến tranh thế giới thứ hai dường như đã khẳng định cho lý thuyết của ông. Khi chi tiêu của chính phủ tăng lên, thu nhập của dân chúng tăng, các nhà máy lại vận hành hết công suất và những khó khăn của cuộc Đại khủng hoảng chìm dần vào dĩ vãng. Sau chiến tranh, nền kinh tế lại tiếp tục được kích thích bởi lượng cầu bị dồn nén bấy lâu của các gia đình do họ đã phải trì hoãn việc mua nhà cửa và xây dựng gia đình.

Trong những năm 1960, các nhà hoạch định chính sách dường như đã trung thành với lý thuyết của Keynes. Nhưng khi hồi tưởng lại, phần lớn người Mỹ đều cho rằng chính phủ khi đó đã mắc phải một loạt sai lầm trong lĩnh vực chính sách kinh tế mà cuối cùng đã dẫn tới một cuộc kiểm nghiệm lại chính sách tài khóa. Sau khi thông qua một đạo luật cắt giảm thuế năm 1964 để kích thích tăng trưởng kinh tế và giảm thất nghiệp, Tổng thống Lyndon B. Johnson (1963-1969) và Quốc hội đã đưa ra một loạt chương trình chi tiêu trong nước tốn kém với mục đích làm giảm bớt nghèo đói. Johnson cũng gia tăng chi tiêu quân sự để trang trải cho sự tham gia của Mỹ trong cuộc chiến tranh Việt Nam. Những chương trình lớn đó của chính phủ cùng với việc nâng cao tiêu dùng đã đẩy lượng cầu về hàng hóa và dịch vụ vượt quá khả năng mà nền kinh tế có thể sản xuất ra. Lương và giá cả bắt đầu tăng. Ngay sau đó, sự tăng lương và giá đã thúc đẩy lẫn nhau trong một vòng xoáy tăng mãi. Sự gia tăng toàn bộ về giá cả như vậy được gọi là lạm phát.

Keynes lập luận rằng trong những giai đoạn lượng cầu tăng quá mức như thế, chính phủ cần phải giảm chi tiêu hoặc tăng thuế để ngăn chặn lạm phát. Nhưng về mặt chính trị, các chính sách tài khóa chống lạm phát thật khó áp dụng, và chính phủ đã củng cố lại việc thực thi chúng. Sau đó, vào đầu những năm 1970, đất nước lại vấp phải sự gia tăng quá cao của giá thực phẩm và dầu mỏ trên thế giới. Điều này đã đặt các nhà hoạch định chính sách vào một tình thế cực kỳ khó xử. Chiến lược chống lạm phát thông

thường có thể là kiềm chế cầu bằng việc cắt giảm chi tiêu liên bang hoặc tăng thuế. Nhưng điều này lại có thể làm cạn kiệt thu nhập từ một nền kinh tế vốn đã bị thiệt hại do giá dầu mỏ tăng. Kết quả có thể làm thất nghiệp trầm trọng hơn. Tuy vậy, nếu các nhà hoạch định chính sách lựa chọn cách đối phó với những mất mát thu nhập do giá dầu mỏ tăng lên gây ra thì họ lại phải tăng chi tiêu hoặc cắt giảm thuế. Chính vì cả hai chính sách đều không làm tăng lượng cung về dầu mỏ và thực phẩm nên nếu đẩy cầu tăng mà không thay đổi cung thì chỉ làm giá cả tăng cao hơn.

Tổng thống Jimmy Carter (1977-1981) đã tìm cách giải quyết tình thế tiến thoái lưỡng nan đó bằng một chiến lược theo hai hướng. Ông đã đẩy mạnh chính sách tài khóa hướng vào việc chống thất nghiệp, cho phép tăng thâm hụt ngân sách liên bang và tạo ra các chương trình việc làm đối phó với suy thoái theo chu kỳ cho những người thất nghiệp. Để chống lại lạm phát, ông tạo ra một chương trình kiểm soát giá cả và lương tự động. Cả hai hướng của chiến lược này đều không có hiệu quả. Đến cuối những năm 1970, đất nước phải gánh chịu cả nạn thất nghiệp lẫn lạm phát cao.

Trong khi nhiều người Mỹ nhìn nhận tình trạng “lạm phát đình đốn” này như là một bằng chứng cho thấy học thuyết kinh tế của Keynes không còn đúng thì một yếu tố khác đã làm giảm hơn nữa khả năng của chính phủ trong việc sử dụng chính sách tài khóa để quản lý nền kinh tế - đó là thâm hụt ngân sách. Thâm hụt ngân sách giờ đây dường như là một bộ phận thường trực của bối cảnh tài chính. Thâm hụt ngân sách nổi lên thành một mối quan tâm trong suốt thời kỳ trì trệ của những năm 1970. Sau đó, vào thập kỷ 1980 thâm hụt ngân sách lại tiếp tục gia tăng khi Tổng thống Ronald Reagan (1981-1989) theo đuổi một chương trình cắt giảm thuế và tăng chi tiêu quân sự. Năm 1986, thâm hụt ngân sách vọt lên đến 221 tỷ USD, chiếm hơn 22% tổng chi tiêu của liên bang. Giờ đây, ngay cả khi chính phủ muốn theo đuổi các chính sách chi tiêu hoặc thuế để kích thích cầu thì thâm hụt ngân sách cũng khiến cho một chiến lược như vậy là không thể được.

Bắt đầu từ cuối thập kỷ 1980, việc giảm thâm hụt ngân sách đã trở thành mục tiêu hàng đầu của chính sách tài chính. Với các cơ hội trong ngoại thương được mở rộng nhanh chóng và ngành công nghệ tạo ra rất nhiều sản phẩm mới, dường như các chính sách kích thích tăng trưởng của chính phủ không còn cần thiết. Thay vào đó, các quan chức cho rằng thâm hụt ngân sách thấp hơn sẽ làm giảm vay mượn của chính phủ và giúp hạ thấp lãi suất, tạo điều kiện dễ dàng cho các doanh nghiệp có được nhiều vốn để mở rộng hoạt động kinh doanh. Cuối cùng, ngân sách của chính phủ đã trở lại tình trạng thặng dư vào năm 1998. Điều này dẫn tới những yêu cầu cắt giảm thuế mới, nhưng một số nỗ lực giảm thuế bị cản trở bởi một thực tế là chính phủ sẽ phải đối mặt với những thách thức lớn về ngân sách vào đầu thế kỷ mới khi thế hệ công dân ra đời trong thời kỳ bùng nổ dân số sau chiến tranh đến tuổi nghỉ hưu và bắt đầu nhận lương hưu từ hệ thống An sinh xã hội và các quyền lợi y tế từ chương trình Bảo hiểm y tế.

Vào cuối những năm 1990, các nhà hoạch định chính sách ít có khả năng hơn những người đi trước trong việc sử dụng chính sách tài khóa để đạt được những mục tiêu kinh tế rộng lớn. Thay vào đó, họ tập trung vào những thay đổi chính sách hẹp hơn với mục đích tăng cường nền kinh tế tới cận biên. Tổng thống Reagan và người kế nhiệm ông, George Bush (1989-1993) tìm cách giảm thuế lợi nhuận - tức là những khoản tài sản gia tăng từ kết quả đánh giá giá trị tài sản như bất động sản hoặc cổ phiếu. Họ nói sự thay đổi như vậy sẽ khuyến khích tiết kiệm và đầu tư nhiều hơn. Những người phái Dân chủ phản đối và cho rằng sự thay đổi như vậy sẽ làm lợi quá mức cho người giàu. Nhưng khi thâm hụt ngân sách thu hẹp thì Tổng thống Clinton (1993-2001) đã chấp thuận, và mức thuế lợi nhuận cao nhất đã giảm từ 28% xuống còn 20% vào năm 1996. Trong khi đó, Clinton cũng tìm cách tác động vào nền kinh tế bằng việc xúc tiến các chương trình giáo dục và đào tạo nghề khác nhau nhằm phát triển lực lượng lao động có trình độ tay nghề cao hơn - và do đó cũng nâng cao năng suất và tính cạnh tranh.

Tiền tệ trong nền kinh tế Mỹ

Trong khi ngân sách vẫn đóng vai trò quan trọng thì công việc điều hành nền kinh tế cơ bản đã được chuyển từ chính sách tài khóa sang chính sách tiền tệ trong suốt những năm cuối của thế kỷ XX. Chính sách tiền tệ là lĩnh vực của Hệ thống dự trữ liên bang, một cơ quan độc lập của chính phủ Mỹ. Hệ thống dự trữ liên bang, còn gọi là “Fed”, bao gồm 12 ngân hàng dự trữ liên bang ở địa phương và 25 chi nhánh ngân hàng dự trữ liên bang. Tất cả các ngân hàng thương mại đặc quyền quốc gia theo luật yêu cầu đều phải là thành viên của Hệ thống dự trữ liên bang; tư cách hội viên là không bắt buộc đối với các ngân hàng đặc quyền bang. Nói chung, một ngân hàng là thành viên của Hệ thống dự trữ liên bang sử dụng Ngân hàng dự trữ ở khu vực của nó cũng giống như cách thức một người sử dụng ngân hàng trong cộng đồng nơi người đó sống.

Ban Thống đốc dự trữ liên bang điều hành Hệ thống dự trữ liên bang. Ban này gồm bảy thành viên do tổng thống chỉ định phục vụ trong một nhiệm kỳ nối tiếp là 14 năm. Các quyết định quan trọng nhất về chính sách tiền tệ do ủy ban thị trường mở liên bang (FOMC) tiến hành, ủy ban này gồm bảy ủy viên nói trên, chủ tịch Ngân hàng dự trữ liên bang New York và các chủ tịch của bốn Ngân hàng dự trữ liên bang khác làm việc trên cơ sở luân phiên. Mặc dù Hệ thống dự trữ liên bang phải báo cáo định kỳ hoạt động của mình cho Quốc hội, nhưng theo luật các ủy viên của ban Thống đốc độc lập với Quốc hội và tổng thống. Để tăng cường tính độc lập này, Fed tiến hành các cuộc thảo luận riêng về chính sách quan trọng nhất của mình và thường chỉ công bố sau một thời gian. Nó cũng trang trải mọi chi phí hoạt động của mình từ khoản thu nhập đầu tư và phí dịch vụ của nó.

Fed có ba công cụ chính để duy trì kiểm soát việc cung tiền và tín dụng trong nền kinh tế. Công cụ quan trọng nhất là hoạt động thị trường mở, hoặc bán và mua chứng khoán chính phủ. Để tăng mức cung tiền, Fed mua chứng khoán chính phủ từ các ngân hàng, các doanh nghiệp khác hoặc các cá nhân, thanh toán cho họ bằng séc (một nguồn tiền mới do nó in); khi các tấm séc của Fed được gửi vào ngân hàng, chúng tạo ra lượng dự trữ mới - một phần trong đó ngân hàng có thể cho vay hoặc đầu tư, do đó làm tăng lượng tiền trong lưu thông. Mặt khác, nếu Fed muốn giảm mức cung tiền, nó bán các chứng khoán chính phủ cho các ngân hàng để thu lại tiền dự trữ từ các ngân hàng. Do mức dự trữ thấp đi, các ngân hàng phải giảm lượng cho vay và do vậy mức cung tiền lập tức giảm theo.

Fed cũng có thể kiểm soát mức cung tiền bằng việc quy định cụ thể lượng tiền dự trữ mà các tổ chức nhận tiền gửi phải dành riêng ra như là lượng tiền mặt trong két của mình hay như tiền đặt cọc tại các ngân hàng dự trữ địa phương. Những yêu cầu tăng lượng dự trữ buộc các ngân hàng phải giữ lại một tỷ lệ tiền lớn hơn trong quỹ của mình, do đó làm giảm mức cung tiền, trong khi các yêu cầu giảm lượng dự trữ vận hành theo chiều ngược lại làm tăng mức cung tiền. Các ngân hàng thường cho nhau vay tiền qua đêm để đáp ứng các yêu cầu dự trữ của mình. Lãi suất cho những khoản vay như vậy, còn gọi là “lãi suất quỹ liên bang”, là thước đo chủ yếu xem mức độ chính sách tiền tệ “chặt” hay “lỏng” như thế nào tại mỗi thời điểm.

Công cụ thứ ba của Fed là tỷ lệ chiết khấu, hay tỷ lệ lãi suất mà các ngân hàng thương mại phải thanh toán khi vay tiền từ quỹ của các ngân hàng dự trữ. Thông qua việc tăng hoặc giảm tỷ lệ chiết khấu, Fed có thể khuyến khích hoặc không khuyến khích việc vay tiền và do đó làm thay đổi mức thu nhập của các ngân hàng khi cho vay.

Các công cụ này cho phép Fed mở rộng hay thu hẹp lượng tiền và tín dụng trong nền kinh tế Mỹ. Nếu mức cung tiền tăng thì tín dụng được gọi là nới lỏng. Trong bối cảnh đó, các tỷ lệ lãi suất có xu hướng giảm xuống, chi tiêu cho kinh doanh và tiêu dùng có xu hướng tăng, và việc làm cũng tăng; nếu như nền kinh tế đang hoạt động gần như hết tiềm năng của nó thì quá nhiều tiền có thể sẽ dẫn đến lạm phát, hoặc suy giảm giá trị đồng đôla. Ngược lại, khi mức cung tiền thu hẹp lại thì tín dụng sẽ chặt. Trong bối cảnh đó, tỷ lệ lãi suất có xu hướng tăng, các mức chi tiêu ngưng lại hoặc suy giảm và lạm phát giảm xuống; nếu như nền kinh tế đang hoạt động dưới mức tiềm năng của nó, thì tiền tệ chặt chẽ có thể dẫn

đến gia tăng thất nghiệp.

Tuy nhiên, có rất nhiều yếu tố làm phức tạp thêm khả năng của Fed trong việc sử dụng chính sách tiền tệ nhằm thực thi các mục tiêu cụ thể. Chẳng hạn, tiền tệ có nhiều hình thái khác nhau và thường không rõ chính sách tiền tệ nên nhằm vào loại nào. Dạng cơ bản nhất của tiền gồm có tiền xu và tiền giấy. Tiền xu cũng có nhiều loại khác nhau dựa trên giá trị đồng đôla: đồng penny có giá trị một cent hay một phần trăm của một đôla; đồng nickel bằng 5 cent; đồng dime bằng 10 cent; đồng quarter bằng 25 cent; đồng nửa đôla bằng 50 cent; và đồng một đôla (1USD). Tiền giấy có các loại 1USD, 2USD, 5USD, 10USD, 20USD, 50USD, và 100USD.

Một thành phần quan trọng hơn của việc cung tiền là tồn khoản chi phiếu hay tiền vào sổ kế toán giữ lại trong các ngân hàng và các tổ chức tài chính khác. Các cá nhân có thể thanh toán bằng viết séc, với những chỉ dẫn cần thiết cho ngân hàng của họ để thanh toán một số tiền cụ thể cho người nhận séc. Tiền gửi có kỳ hạn cũng giống như tồn khoản chi phiếu ngoại trừ người chủ sở hữu chấp nhận gửi số tiền đó trong một thời hạn định trước; nói chung người gửi có thể rút tiền sớm hơn thời hạn quy định nhưng họ phải trả một khoản tiền phạt và mất đi một ít lãi suất để làm việc đó. Tiền cũng còn gồm cả các quỹ thị trường tiền tệ, đó là cổ phần trong các quỹ góp chung những chứng khoán ngắn hạn, cũng như nhiều loại tài sản khác có thể chuyển đổi dễ dàng ra tiền trong một thời hạn ngắn.

Lượng tiền giữ dưới các dạng khác nhau theo thời gian có thể thay đổi phụ thuộc vào sở thích và các yếu tố khác mà có thể có hoặc không có tầm quan trọng nào đối với nền kinh tế nói chung. Một rắc rối nữa cho nhiệm vụ của Fed là những thay đổi trong việc cung tiền chỉ có tác động đến nền kinh tế sau một khoảng thời gian không biết trước.

Chính sách tiền tệ và hoạt động tài chính

Hoạt động của Fed tiến triển theo thời gian nhằm đáp ứng những sự kiện chính yếu. Quốc hội đã thiết lập Hệ thống dự trữ liên bang vào năm 1913 để tăng cường giám sát hệ thống ngân hàng và chấm dứt tình trạng hoang mang sợ hãi với ngân hàng như đã từng nổ ra theo chu kỳ trong thế kỷ trước. Do hậu quả của cuộc Đại khủng hoảng trong những năm 1930, Quốc hội đã ủy quyền cho Fed thay đổi các yêu cầu dự trữ và điều tiết các mức tiền bảo chứng của thị trường chứng khoán (lượng tiền mặt mọi người phải trả khi mua chứng khoán bằng tín dụng).

Tuy nhiên, Fed vẫn thường có xu hướng làm theo các quan chức đã được bầu đối với những vấn đề của chính sách kinh tế nói chung. Ví dụ, trong Chiến tranh thế giới thứ hai, Fed đã xem nhẹ hoạt động của mình hơn là việc giúp Ngân khố Hoa Kỳ vay tiền với lãi suất thấp. Sau đó, khi Chính phủ Mỹ bán một lượng lớn chứng khoán Ngân khố để trang trải cho cuộc Chiến tranh Triều Tiên, Fed đã mua rất nhiều để giữ giá các chứng khoán này khỏi tụt xuống (do vậy đã bơm mạnh mức cung tiền). Fed đã khẳng định lại tính độc lập của mình vào năm 1951, bằng một thỏa thuận đạt được với Ngân khố rằng chính sách của Fed sẽ không bị coi nhẹ hơn việc tài trợ cho Ngân khố. Nhưng Ngân hàng trung ương vẫn không đi chệch quá xa khỏi tính chất chính thống chính trị. Ví dụ, trong thời kỳ chính quyền mang tính bảo thủ tài khóa của Tổng thống Dwight D. Eisenhower (1953-1961), Fed nhấn mạnh đến ổn định giá cả và hạn chế tăng mức cung tiền, nhưng dưới thời các tổng thống có tính tự do hơn trong những năm 1960 thì nó lại nhấn mạnh đến toàn dụng nhân công và tăng trưởng kinh tế.

Trong nhiều năm của thập kỷ 1970, Fed cho phép mở rộng tín dụng nhanh chóng để phù hợp với mong muốn tiền hành chống lại nạn thất nghiệp của chính phủ. Nhưng do lạm phát tăng cao tàn phá nền kinh tế nên Ngân hàng trung ương đột ngột thắt chặt chính sách tiền tệ bắt đầu vào năm 1979. Chính sách này đã thành công trong việc giảm gia tăng mức cung tiền, nhưng lại góp phần gây ra tình trạng trì trệ kinh tế nặng nề vào các năm 1980 và 1981-1982. Tuy vậy, tỷ lệ lạm phát đã hạ xuống và đến giữa thập

kỷ 1980, Fed lại có thể theo đuổi một chính sách mở rộng tiền tệ thận trọng. Nhưng tỷ lệ lãi suất vẫn ở mức tương đối cao do chính phủ liên bang đã vay quá nhiều để trang trải thâm hụt ngân sách. Tỷ lệ lãi suất rồi cũng giảm dần xuống khi thâm hụt ngân sách giảm đi và cuối cùng biến mất vào những năm 1990.

Tầm quan trọng ngày càng tăng của chính sách tiền tệ và vai trò đang mất dần của chính sách tài khóa trong những nỗ lực nhằm ổn định kinh tế phản ánh những hiện thực cả về kinh tế lẫn chính trị. Kinh nghiệm của những năm 1960, 1970 và 1980 cho thấy rằng các chính quyền được bầu một cách dân chủ thường gặp nhiều rắc rối hơn khi sử dụng chính sách tài khóa để chống lạm phát so với chống thất nghiệp. Cuộc chiến chống lạm phát đòi hỏi chính phủ phải tiến hành những hoạt động không được ưa chuộng như giảm chi tiêu hoặc tăng thuế, trong khi đó các giải pháp chính sách tài khóa truyền thống để chống thất nghiệp lại có xu hướng được ưa chuộng hơn vì chúng đòi hỏi tăng chi tiêu và cắt giảm thuế. Tóm lại, thực tiễn chính trị có thể ủng hộ một vai trò lớn hơn đối với chính sách tiền tệ trong thời kỳ lạm phát.

Một nguyên nhân nữa giải thích tại sao chính sách tài khóa lại thích hợp hơn trong việc chống thất nghiệp, trong khi chính sách tiền tệ lại hiệu quả hơn trong việc chống lạm phát. Có một giới hạn đối với mức độ mà chính sách tiền tệ có thể thực thi để khôi phục nền kinh tế sau một giai đoạn suy sụp trầm trọng như giai đoạn mà nước Mỹ đã phải đương đầu vào những năm 1930. Phương sách của chính sách tiền tệ đối với tình trạng suy sụp kinh tế là tăng lượng tiền trong lưu thông, và do đó sẽ giảm tỷ lệ lãi suất. Nhưng một khi tỷ lệ lãi suất đạt đến 0 thì Fed không thể làm gì được nữa. Trong những năm gần đây, nước Mỹ chưa gặp phải tình trạng này, tình trạng mà các nhà kinh tế gọi là “bẫy thanh khoản”, nhưng vào những năm cuối thập kỷ 1990 Nhật Bản đã bị rơi vào tình trạng đó. Nhiều nhà kinh tế cho rằng với một nền kinh tế trì trệ và tỷ lệ lãi suất gần bằng 0 thì chính phủ Nhật Bản phải áp dụng chính sách tài khóa mạnh hơn nữa, nếu cần thiết phải tăng nhanh thâm hụt ngân sách chính phủ với một mức lớn để thúc đẩy chi tiêu mới và tăng trưởng kinh tế.

Có phải một nền kinh tế mới

Ngày nay, các nhà kinh tế thuộc Hệ thống dự trữ liên bang sử dụng nhiều phương pháp đo lường để xác định liệu chính sách tiền tệ cần chặt hơn hay lỏng hơn. Có một cách tiếp cận là so sánh tỷ lệ tăng trưởng thực tế với tỷ lệ tăng trưởng tiềm năng của nền kinh tế. Tăng trưởng tiềm năng được cho bằng tổng của tăng trưởng lực lượng lao động và lợi ích tăng thêm của năng suất, hay sản lượng trên mỗi công nhân. Vào cuối những năm 1990, lực lượng lao động được dự kiến tăng khoảng 1% mỗi năm, và năng suất được cho là tăng lên trong khoảng từ 1% đến 1,5%. Do đó, tỷ lệ tăng trưởng tiềm năng ước tính trong khoảng từ 2% đến 2,5%. Bằng cách tính này, nếu tăng trưởng thực tế vượt quá tăng trưởng tiềm năng dài hạn thì được xem là làm gia tăng nguy cơ lạm phát, và do đó sẽ yêu cầu chính sách tiền tệ chặt hơn.

Công cụ thứ hai là tỷ lệ thất nghiệp không gia tăng lạm phát hay còn gọi là NAIRU. Qua thời gian, các nhà kinh tế thấy rằng lạm phát có xu hướng gia tăng nếu thất nghiệp giảm xuống dưới một mức nhất định. Trong thập kỷ 1980, các nhà kinh tế nhìn chung đều cho rằng tỷ lệ thất nghiệp không làm gia tăng lạm phát vào khoảng 6%. Nhưng vào cuối thập kỷ đó, nó hạ xuống còn khoảng 5,5%.

Có lẽ một điều còn quan trọng hơn là hàng loạt những công nghệ mới như bộ xử lý vi mạch, máy lade, sợi cáp quang và vệ tinh xuất hiện vào cuối những năm 1990 làm cho nền kinh tế Mỹ tăng trưởng hơn nhiều so với dự đoán của các nhà kinh tế. Chủ tịch Ngân hàng dự trữ liên bang Alan Greenspan đã nói vào giữa năm 1999: “Những sáng chế mới nhất, mà chúng ta gọi là công nghệ thông tin, đã bắt đầu làm thay đổi phong cách chúng ta tiến hành kinh doanh và tạo ra giá trị, thường bằng những cách mà ta không thể đoán được thậm chí chỉ năm năm trước đây”.

Cũng theo Greenspan, trước đây việc thiếu thông tin kịp thời về nhu cầu khách hàng và nguồn nguyên vật liệu buộc các doanh nghiệp phải hoạt động với một lượng hàng tồn kho lớn hơn và nhiều nhân công hơn so với mức cần thiết. Nhưng khi chất lượng thông tin được cải thiện, các doanh nghiệp này có thể hoạt động hiệu quả hơn. Công nghệ thông tin cũng cho phép thời gian giao hàng nhanh hơn, đồng thời công nghệ thông tin thúc đẩy và hợp lý hóa quá trình đổi mới. Ví dụ, theo lời Greenspan, thời gian thiết kế giảm xuống rất nhiều do việc mô hình hóa bằng máy tính làm giảm nhu cầu về nhân sự trong các hãng kiến trúc, và việc chuẩn đoán bệnh trở nên nhanh hơn, kỹ hơn và chính xác hơn.

Những đổi mới công nghệ như vậy hiển nhiên là nguyên nhân khiến cho năng suất tăng mạnh vào cuối những năm 1990. Đầu thập kỷ này, mức tăng trưởng mỗi năm chưa đến 1%, nhưng đến cuối những năm 1990, năng suất đã tăng lên với tỷ lệ 3%/năm - vượt cả sự mong đợi của các nhà kinh tế. Năng suất cao hơn có nghĩa là hoạt động kinh doanh sẽ tăng nhanh hơn mà không gây ra lạm phát. Những yêu cầu khiếm tốn tới mức bất ngờ của người công nhân về việc tăng lương - có lẽ lý do ở đây là người lao động cảm thấy bất ổn về việc làm của mình trong một nền kinh tế thay đổi cực nhanh - cũng giúp giảm nhẹ các áp lực gây ra lạm phát.

Một số nhà kinh tế đã giễu cợt ý niệm nước Mỹ đột nhiên phát triển “một nền kinh tế mới”, một nền kinh tế có khả năng tăng trưởng rất nhanh mà không xảy ra lạm phát. Họ lưu ý rằng trong khi cạnh tranh toàn cầu gia tăng là không thể tránh khỏi, rất nhiều ngành công nghiệp của Mỹ vẫn chưa phải đối mặt với thách thức này. Và trong khi máy tính rõ ràng đang làm thay đổi cách thức người Mỹ tiến hành kinh doanh thì chúng cũng mang lại những rắc rối mới cho hoạt động kinh doanh.

Nhưng khi các nhà kinh tế ngày càng đi đến thống nhất với Greenspan rằng nền kinh tế này đang đứng giữa một “sự dịch chuyển cơ cấu” quan trọng, cuộc tranh cãi ngày càng ít tập trung vào việc liệu nền kinh tế này còn tiếp tục thay đổi mà tập trung nhiều hơn vào câu hỏi sự vận hành lành mạnh đáng ngạc nhiên đó có thể kéo dài trong bao lâu nữa. Câu trả lời một phần phụ thuộc vào thành phần kinh tế cổ điển nhất - đó là lao động. Với nền kinh tế đang tăng trưởng mạnh, những lao động bị thay thế bởi công nghệ dễ dàng tìm việc trong những ngành công nghiệp mới đang nổi lên. Kết quả là vào cuối những năm 1990, mức tăng việc làm nhanh hơn mức tăng dân số nói chung. Xu hướng này không thể tăng mãi. Vào giữa năm 1999, tổng số “lao động tiềm năng” có độ tuổi từ 16 đến 64 - những người thất nghiệp nhưng sẵn sàng đi làm nếu tìm được việc - vào khoảng 10 triệu người, hay khoảng 5,7% dân số. Đây là tỷ lệ thấp nhất kể từ khi chính phủ bắt đầu thu thập loại số liệu này vào năm 1970. Các nhà kinh tế cảnh báo rằng cuối cùng, nước Mỹ có thể sẽ phải đối mặt với sự thiếu hụt lao động, và điều đó có thể sẽ đẩy lương cao lên, gây ra lạm phát, và khiến Hệ thống dự trữ liên bang phải điều tiết tăng trưởng kinh tế chậm lại.

Vẫn còn nhiều điều có thể xảy ra làm trì hoãn sự phát triển có vẻ ổn định này. Số người nhập cư có thể gia tăng, và do vậy sẽ mở rộng nguồn lao động dự phòng. Tuy nhiên, điều này dường như không chắc chắn bởi vì không khí chính trị ở nước Mỹ trong suốt những năm 1990 không ủng hộ gia tăng nhập cư. Nhiều nhà phân tích cho rằng sẽ có ngày càng nhiều người Mỹ làm việc sau độ tuổi về hưu truyền thống là 65 tuổi. Điều này cũng có thể làm gia tăng mức cung về lao động tiềm năng. Thật vậy, năm 1999 ủy ban phát triển kinh tế (CED), một tổ chức nghiên cứu về kinh doanh có uy tín, đã kêu gọi giới chủ doanh nghiệp bãi bỏ các rào cản trước đây không khuyến khích người lao động lớn tuổi ở lại làm việc. Xu thế hiện nay cho thấy đến năm 2030, ứng với mỗi người trên độ tuổi 65 sẽ có chưa đến ba lao động, so với bảy lao động vào năm 1950 - một sự chuyển đổi dân số học chưa từng có mà CED dự đoán sẽ làm cho các doanh nghiệp phải tranh giành nhau để tìm lao động.

Nhóm nghiên cứu này đã quan sát rằng “từ trước đến nay, các doanh nghiệp đều bộc lộ ý thích cho người lao động nghỉ hưu sớm để nhường chỗ cho những người trẻ hơn. Nhưng ý thích đó là di tích của một kỷ nguyên thừa lao động; nó không thể duy trì được nữa khi lao động đang trở nên khan hiếm”.

Tóm lại, trong lúc còn đang tận hưởng những thành công phi thường, nước Mỹ đã tự nhận thấy mình đang chuyển đến một lãnh địa kinh tế chưa được khám phá khi kết thúc thập kỷ 1990. Trong khi nhiều người cho rằng một kỷ nguyên kinh tế mới sẽ kéo dài vô tận, thì những người khác lại thấy không chắc chắn. Cân nhắc giữa những khả năng đó, nhiều người đã bày tỏ một thái độ lạc quan thận trọng. Năm 1997, Greenspan đã lưu ý “Thật đáng tiếc, lịch sử được trải ra với những viễn cảnh của ‘các kỷ nguyên mới’ mà cuối cùng lại được chứng minh chỉ là một ảo tưởng. Tóm lại, lịch sử mách bảo chúng ta hãy thận trọng.”

Chương 8: NGÀNH NÔNG NGHIỆP MỸ: TẦM QUAN TRỌNG ĐANG THAY ĐỔI

Vào những ngày đầu tiên của quốc gia này, hoạt động nông nghiệp đã giữ một vị trí chủ yếu trong nền kinh tế và văn hóa Hoa Kỳ. Tất nhiên, nông dân có một vai trò quan trọng trong bất cứ xã hội nào vì họ nuôi sống mọi người. Nhưng hoạt động nông nghiệp được đánh giá đặc biệt ở nước Mỹ. Trong giai đoạn ban đầu của đất nước, người nông dân được coi là khuôn mẫu cho những đức tính cần thiết trong hoạt động kinh tế như cần cù chịu khó, sáng tạo, và làm ăn tự chủ. Hơn thế nữa, nhiều người Mỹ - đặc biệt là những người nhập cư chưa bao giờ có một mảnh đất và chưa từng có quyền sở hữu đối với sức lao động và sản phẩm của chính mình - thấy rằng sở hữu một trang trại là chiếc vé để đi vào hệ thống kinh tế Mỹ. Ngay cả những người đã rời bỏ nông nghiệp cũng thường sử dụng đất đai như một loại hàng hóa rất dễ mua và bán để mở ra con đường kiếm lời khác.

Người nông dân Mỹ nhìn chung đều khá thành công trong việc sản xuất lương thực thực phẩm. Quả thực, đôi khi sự thành công của họ lại gây ra vấn đề rắc rối nhất: theo chu kỳ, lĩnh vực nông nghiệp phải chịu những đợt sản xuất thừa gây sức ép lên giá cả. Với những chu kỳ dài, chính phủ phải giúp giải quyết ổn thỏa tình trạng xấu nhất đó. Nhưng trong những năm gần đây, sự trợ giúp như vậy đã giảm xuống; điều này phản ánh mong muốn của chính phủ trong việc cắt giảm chi tiêu, đồng thời cho thấy lĩnh vực nông nghiệp đã giảm bớt ảnh hưởng về mặt chính trị.

Nông dân Mỹ có khả năng tạo ra sản lượng lớn do nhiều yếu tố. Thứ nhất, họ làm việc trong những điều kiện tự nhiên cực kỳ thuận lợi. Vùng Trung Tây nước Mỹ có đất đai màu mỡ nhất thế giới. Lượng mưa vừa đủ cho hầu hết các vùng của đất nước; nước sông và nước ngầm cho phép tưới rộng khắp cho những nơi còn thiếu.

Các khoản vốn đầu tư lớn và việc tăng cường sử dụng lao động có trình độ cao cũng góp phần vào thành công của ngành nông nghiệp Mỹ. Ngày nay, không có gì lạ khi nhìn thấy những người nông dân lái máy kéo với các ca bin lắp điều hòa nhiệt độ, gắn kèm theo những máy cày, máy xới và máy gặt có tốc độ nhanh và rất đắt tiền. Công nghệ sinh học đưa đến việc phát triển những loại giống chống được bệnh và chịu hạn. Phân hóa học và thuốc trừ sâu được sử dụng phổ biến (theo các nhà môi trường thì đã quá phổ biến). Máy tính đi theo hoạt động của trang trại, và thậm chí công nghệ vũ trụ được sử dụng để tìm ra những nơi tốt nhất cho gieo trồng và thâm canh mùa màng. Hơn thế nữa, theo định kỳ các nhà nghiên cứu lại giới thiệu các sản phẩm thực phẩm mới và những phương pháp mới để phục vụ nuôi trồng, chẳng hạn như các hồ nhân tạo để nuôi cá.

Tuy vậy, người nông dân vẫn chưa loại bỏ được một số qui luật cơ bản của tự nhiên. Họ vẫn còn phải chiến đấu với những thế lực nằm ngoài sự kiểm soát của mình - đáng chú ý nhất là thời tiết. Mặc dù khí hậu vùng Bắc Mỹ nhìn chung là ôn hòa nhưng đôi khi vẫn có lũ lụt và hạn hán. Những thay đổi về thời tiết làm cho nông nghiệp có chu kỳ kinh tế riêng của mình, và thường không liên quan đến nền kinh tế nói chung.

Những lời kêu gọi chính phủ trợ giúp xuất hiện khi có những yếu tố chống lại thành công của nông dân;

đôi khi các nhân tố khác nhau cùng ập đến đẩy các nông trại đến bên bờ phá sản thì các yêu cầu xin giúp đỡ đặc biệt tăng mạnh. Ví dụ, trong những năm 1930, sản xuất thừa, thời tiết xấu, và cuộc Đại khủng hoảng kết hợp xuất hiện như một khó khăn không thể vượt qua đối với nhiều nông dân Mỹ. Chính phủ đã khắc phục tình hình bằng những cuộc cải cách nông nghiệp có ảnh hưởng sâu rộng - đáng chú ý nhất là hệ thống trợ giá. Sự can thiệp với quy mô lớn chưa từng thấy này kéo dài cho đến tận cuối những năm 1990, khi Quốc hội dỡ bỏ nhiều chương trình hỗ trợ.

Vào cuối những năm 1990, nền kinh tế nông nghiệp của Mỹ vẫn tiếp tục chu kỳ lên xuống riêng của mình, tăng mạnh vào năm 1996 và 1997, sau đó lại bước sang giai đoạn đình trệ trong hai năm tiếp theo. Nhưng đó là một nền kinh tế trang trại khác hẳn so với nền kinh tế đã từng tồn tại vào đầu thế kỷ này.

Chính sách nông nghiệp ban đầu

Trong thời kỳ thuộc địa của lịch sử nước Mỹ, Vương quốc Anh chia đất đai thành những khoanh lớn để ban cho các công ty tư nhân hoặc cá nhân. Những người được ban đất lại tiếp tục chia đất đai ra và bán nó cho những người khác. Khi giành được độc lập từ tay nước Anh vào năm 1783, những người sáng lập nước Mỹ thấy cần phải xây dựng một hệ thống phân phối đất đai mới. Họ thống nhất rằng tất cả đất đai chưa có người sở hữu sẽ thuộc quyền của chính phủ liên bang, lúc đó chính phủ có thể bán nó với giá 2,50 USD một a (6,25 USD một hecta).

Nhiều người bất chấp nguy hiểm và khó khăn để định cư trên những mảnh đất mới, đó là những người nghèo, và họ thường định cư như “những người lấn chiếm đất công” mà không có giấy tờ rõ ràng về mảnh đất của mình. Qua thế kỷ đầu tiên, nhiều người Mỹ cho rằng đất đai nên được trao không mất tiền cho những người định cư nếu họ vẫn sống và làm việc trên đó. Điều này cuối cùng được thực hiện thông qua Đạo luật về đất đai năm 1862, đạo luật đã mở ra những vùng đất đai rộng lớn miền Tây cho việc định cư dễ dàng. Một luật nữa cũng được thông qua cùng năm đó, giành riêng một phần đất đai liên bang để tạo ra thu nhập dùng vào việc xây dựng các trường đại học, còn gọi là các trường đại học được ban đất, ở các bang khác nhau. Việc cấp vốn cho các trường đại học thông qua Đạo luật Morrill tạo ra những cơ hội mới về giáo dục và đào tạo trong các lĩnh vực kỹ thuật thực hành, bao gồm cả kỹ thuật canh tác.

Mở rộng sở hữu tư nhân với các trang trại quy mô vừa phải chưa bao giờ là tiêu chuẩn ở miền Nam như đối với phần còn lại của Hoa Kỳ. Trước cuộc Nội chiến (1861-1865), những đồn điền lớn với diện tích hàng trăm hecta, nếu không muốn nói là hàng nghìn hecta, được thiết lập để sản xuất thuốc lá, gạo và bông với quy mô lớn. Các trang trại này được kiểm soát chặt chẽ bởi một số ít gia đình giàu có. Hầu hết người lao động ở trang trại là nô lệ. Với việc xóa bỏ chế độ nô lệ sau Nội chiến, nhiều nô lệ trước đây ở lại trên vùng đất đó như các nông dân làm thuê (còn gọi là người cấy rẽ) theo các thỏa thuận với những chủ cũ của họ.

Việc cung cấp rất nhiều lương thực thực phẩm cho công nhân trong nhà máy, công xưởng và các cửa hàng là yếu tố thiết yếu cho tiến trình công nghiệp hóa ban đầu của nước Mỹ. Hệ thống đường thủy và đường bộ phát triển đã mở ra khả năng vận chuyển nông phẩm trên các tuyến đường dài. Các sáng kiến mới như máy cày rẽ bằng thép (cần thiết cho các vùng đất cứng ở miền Trung Tây), máy gặt (một loại máy thu hoạch lúa hạt) và máy liên hoàn (một loại máy cắt, đập và quạt lúa) đã cho phép các trang trại nâng cao năng suất. Nhiều công nhân trong các nhà máy và công xưởng của quốc gia là những người con của các gia đình nông dân mà lao động của họ không còn cần thiết cho nông trại nhờ thành quả của những sáng kiến đó. Vào năm 1860, hai triệu nông trại của quốc gia đã sản xuất dư thừa hàng hóa. Trên thực tế, các sản phẩm nông nghiệp chiếm 82% hàng hóa xuất khẩu của đất nước trong năm 1860. Với một ý nghĩa rất thực tế, ngành nông nghiệp đã tạo ra sức mạnh cho sự phát triển kinh tế Mỹ.

Khi nền kinh tế trang trại phát triển, người nông dân ngày càng nhận thức được rằng các chính sách của chính phủ đã tác động đến kế sinh nhai của họ. Nhóm vận động chính trị cho nông dân đầu tiên, Nghiệp đoàn nông dân, được thành lập vào năm 1867. Nó phát triển rất nhanh chóng, và tiếp theo là các nhóm tương tự - như Liên minh nông dân và Đảng dân túy. Các nhóm này nhằm mục tiêu vào các ngành đường sắt, thương nhân và ngân hàng - họ nhằm vào đường sắt vì cước vận chuyển cao, nhằm vào thương nhân vì những gì người nông dân cho là những khoản lợi nhuận vô lương tâm bị lấy đi bởi “những người môi giới”, và nhằm vào ngân hàng vì những hoạt động tín dụng quá chặt chẽ. Sự khích động chính trị của nông dân cũng đem lại một số kết quả. Đường sắt và máy băng chuyền vận chuyển lúa được đặt dưới sự điều tiết của chính phủ, hàng trăm hợp tác xã và ngân hàng được hình thành. Tuy nhiên, khi những nhóm nông dân cố gắng định hình chương trình nghị sự chính trị của quốc gia bằng việc ủng hộ nhà hùng biện nổi tiếng thuộc Đảng Dân chủ William Jennings Bryan trong cuộc tranh cử tổng thống vào năm 1896, thì ứng cử viên của họ đã thất bại. Người dân thành phố và các nhóm lợi ích kinh doanh ở miền Đông nhìn những yêu cầu của nông dân với con mắt ngờ vực, sợ rằng các yêu cầu về vay lãi thấp và tín dụng dễ dàng có thể dẫn đến lạm phát tai hại.

Chính sách nông nghiệp trong thế kỷ XX

Bất chấp những thành tích chính trị không có gì nổi bật của các nhóm nông dân cuối thế kỷ XIX, hai thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XX đã trở thành thời kỳ vàng son của ngành nông nghiệp Mỹ. Giá nông phẩm rất cao khi cầu về hàng hóa gia tăng và giá trị của đất đai tăng. Những tiến bộ kỹ thuật tiếp tục nâng cao năng suất. Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ đã thành lập các trang trại thử nghiệm nhằm trưng bày các kỹ thuật mới có thể nâng cao sản lượng mùa màng; năm 1914, Quốc hội lập ra cơ quan Dịch vụ phát triển nông nghiệp, cơ quan này tuyển mộ một đội ngũ cán bộ để cố vấn cho nông dân và gia đình họ mọi việc, từ phân bón cho đến các dự án sửa chữa cải tạo của gia đình. Bộ Nông nghiệp đảm nhiệm tiến hành các nghiên cứu mới, phát triển những giống lợn tăng trọng nhanh hơn và đỡ tốn thức ăn hơn, những loại phân bón làm tăng sản lượng hạt, các loại giống lai cho cây trồng khỏe hơn, các phương pháp chữa trị nhằm bảo vệ và cứu chữa cây trồng vật nuôi chống được bệnh tật, và nhiều phương pháp khác kiểm soát các loài vật gây hại.

Những năm tốt đẹp đầu thế kỷ XX chấm dứt khi giá cả giảm xuống sau Chiến tranh thế giới thứ nhất. Nông dân lại kêu gọi sự giúp đỡ của chính phủ liên bang. Mặc dù vậy, những lời yêu cầu của họ đã bị bỏ ngoài tai khi mà phần còn lại của quốc gia - đặc biệt là những vùng đô thị - đang tận hưởng cuộc sống thịnh vượng của những năm 1920. Giai đoạn này, người nông dân gặp nhiều thảm họa hơn cả những thời kỳ khó khăn trước đây bởi vì họ không còn tự cung tự cấp nữa. Họ phải thanh toán bằng tiền mặt cho máy móc, hạt giống và phân bón cũng như cho hàng hóa tiêu dùng, trong khi thu nhập của họ tụt xuống cực kỳ thấp.

Tuy nhiên, không lâu sau cả quốc gia đã chia sẻ nỗi khó khăn của nông dân khi đất nước rơi vào khủng hoảng kinh tế sau sự đổ vỡ của thị trường chứng khoán năm 1929. Đối với nông dân, cuộc khủng hoảng kinh tế còn trộn thêm cả những khó khăn nảy sinh do sản xuất thừa. Sau đó, khu vực nông nghiệp còn gặp phải những điều kiện thời tiết bất lợi cho hoạt động canh tác. Những đợt gió dai dẳng trong suốt mùa khô hạn kéo dài đã thổi mất đi những lớp đất màu mỡ trên bề mặt của một vùng rộng lớn đã từng cho năng suất cao. Khái niệm “bão bụi” được đặt ra để mô tả những điều kiện xấu ấy.

Sự can thiệp của chính phủ được mở rộng trong nền kinh tế nông nghiệp bắt đầu vào năm 1929, khi Tổng thống Herbert Hoover (1929-1933) thành lập Ban nông nghiệp liên bang. Mặc dù ban này không thể đáp ứng những thách thức gia tăng do cuộc Đại khủng hoảng mang lại, nhưng việc thiết lập tổ chức này thể hiện cam kết quốc gia đầu tiên nhằm bảo đảm sự ổn định kinh tế nhiều hơn nữa cho nông dân và đặt ra một tiền lệ về sự điều tiết các thị trường nông sản của chính phủ.

Trong buổi lễ nhậm chức tổng thống của mình vào năm 1933, Tổng thống Franklin D. Roosevelt đã tuyên bố chuyển đổi chính sách nông nghiệp quốc gia mạnh mẽ hơn so với sáng kiến của Hoover. Roosevelt đã đề xuất, và Quốc hội đã tán thành, các luật nhằm nâng cao giá cả nông sản bằng việc hạn chế sản xuất. Chính phủ cũng chấp nhận và thực hiện một hệ thống trợ giá để bảo đảm cho nông dân một mức giá “tương đương” gần bằng mức giá có thể có được trong thời kỳ thị trường thuận lợi. Trong những năm sản xuất thừa, khi giá cả nông sản thấp hơn mức giá tương đương, chính phủ chấp nhận mua lượng thừa đó.

Có những sáng kiến nữa của Chính sách mới để hỗ trợ nông dân. Quốc hội thành lập Ban quản lý điện khí hóa nông thôn nhằm mở rộng các tuyến truyền tải điện đến các vùng nông thôn. Chính phủ giúp đỡ xây dựng và duy tu hệ thống các đường giao thông từ trang trại đến thị trường để người nông dân cũng như hàng hóa của họ có thể tới được các thành phố và đô thị thuận lợi hơn. Những chương trình bảo toàn đất đai nhấn mạnh đến sự cần thiết phải quản lý hiệu quả đất canh tác.

Đến cuối Chiến tranh thế giới thứ hai, nền kinh tế trang trại một lần nữa lại phải đối diện với những thách thức của sản xuất thừa. Các tiến bộ công nghệ, chẳng hạn như việc đưa vào các máy móc chạy điện và xăng dầu cũng như việc sử dụng rộng rãi thuốc trừ sâu và phân hóa học, làm cho sản lượng trên mỗi hecta cao hơn bao giờ hết. Để giúp tiêu thụ các nông sản thừa gây sức ép lên giá cả và gây tổn thất tiền bạc của người đóng thuế, năm 1954 Quốc hội đã tạo nên một chương trình Lương thực vì hòa bình để xuất khẩu hàng hóa nông sản của Mỹ sang các nước có nhu cầu. Các nhà hoạch định chính sách lập luận rằng việc xuất khẩu lương thực như vậy có thể sẽ đẩy mạnh sự tăng trưởng kinh tế của các nước đang phát triển. Những người theo chủ nghĩa nhân đạo coi chương trình này như là một cách để nước Mỹ chia sẻ sự dư dật của mình.

Trong những năm 1960, chính phủ quyết định cũng sử dụng lương thực thừa để nuôi chính những người nghèo của mình. Trong Cuộc chiến chống đói nghèo của Tổng thống Lyndon Johnson, chính phủ đưa ra chương trình Tem phiếu thực phẩm cấp cho những người có thu nhập thấp các phiếu phân phối có thể dùng để thanh toán lương thực thực phẩm tại các cửa hàng tạp phẩm. Tiếp theo là các chương trình khác sử dụng hàng hóa nông sản thừa, chẳng hạn như các bữa ăn tại trường cho trẻ em có nhu cầu. Các chương trình lương thực như vậy đã giúp duy trì sự giúp đỡ của thành phố cho khu vực nông nghiệp trong nhiều năm, và những chương trình này vẫn là một dạng quan trọng của phúc lợi công cộng - giành cho người nghèo và theo một nghĩa nào đó cũng cho cả người nông dân.

Nhưng khi sản xuất nông trại ngày càng tăng lên suốt trong những năm 1950, 1960 và 1970 thì chi phí của hệ thống trợ giá của chính phủ cũng tăng lên hết sức mạnh mẽ. Các nhà chính trị ở những bang không có sản xuất nông nghiệp đã đặt ra câu hỏi về tính khôn ngoan trong việc khuyến khích nông dân sản xuất nhiều hơn nữa khi đã đủ - đặc biệt là khi lượng dư thừa gây sức ép lên giá cả và do vậy lại yêu cầu sự giúp đỡ của chính phủ lớn hơn.

Chính phủ đã thử một sách lược mới. Năm 1973, nông dân Mỹ bắt đầu nhận được sự giúp đỡ dưới dạng những khoản tiền thanh toán “thiếu hụt” của liên bang, được thiết kế để vận hành giống như hệ thống giá tương đương. Để nhận được những khoản thanh toán này, người nông dân phải tách ra một số ruộng đất của mình không được sản xuất, do vậy sẽ giúp giữ giá thị trường. Một chương trình mới Thanh toán bằng hiện vật, được tiến hành vào đầu những năm 1980 với mục đích giảm chi phí tích trữ lúa, gạo và bông của chính phủ và nâng cao giá cả thị trường, đã bỏ không canh tác khoảng 25% đất trồng trọt.

Việc trợ giá và thanh toán thiếu hụt chỉ áp dụng cho những hàng hóa cơ bản nhất định như lúa, gạo và bông. Nhiều người sản xuất khác không được trợ cấp. Một vài nông sản, chẳng hạn như chanh và cam,

bị lệ thuộc vào những hạn chế thị trường công khai. Dưới cái gọi là những đơn đặt hàng thị trường, lượng nông sản của cây trồng là mặt hàng tươi bị giới hạn theo từng tuần. Bằng việc khống chế lượng bán ra, những đơn đặt hàng như vậy nhằm mục đích nâng giá cho nông dân.

Trong các thập kỷ 1980 và 1990

Vào thập kỷ 1980, chi phí của chính phủ (và cũng là của người đóng thuế) cho những chương trình như vậy đôi khi vượt quá 20 tỷ USD mỗi năm. Bên ngoài các khu vực nông trại, nhiều cử tri phản nản và biểu lộ bất bình về việc chính phủ liên bang thực tế thanh toán cho nông dân chứ KHÔNG cho nông trại. Quốc hội nhận thấy cần phải thay đổi đường lối.

Năm 1985, theo yêu cầu của Tổng thống Ronald Reagan về một chính phủ có quy mô hẹp hơn, Quốc hội đã thông qua một luật mới về nông trại nhằm mục đích giảm bớt sự phụ thuộc của nông dân vào hỗ trợ của chính phủ và nâng cao khả năng cạnh tranh quốc tế đối với hàng hóa nông sản Mỹ. Luật này cắt giảm trợ giá và không canh tác từ 16 đến 18 triệu hecta đất trồng nhạy cảm với môi trường trong vòng từ 10 đến 15 năm. Mặc dù luật năm 1985 chỉ tác động vừa phải đến cơ cấu trợ giúp nông trại của chính phủ nhưng việc cải thiện các chu kỳ kinh tế đã giúp kiềm chế tổng số tiền trợ cấp.

Tuy nhiên, khi thâm hụt ngân sách liên bang tăng cao suốt cuối thập kỷ 1980, Quốc hội phải tìm mọi cách cắt bớt chi tiêu liên bang. Năm 1990, Quốc hội thông qua luật khuyến khích nông dân gieo trồng những nông sản mà trước đây họ thường không được nhận các khoản thanh toán thiếu hụt, và giảm bớt diện tích đất trồng những loại nông sản mà người nông dân đã có thể được hưởng thanh toán thiếu hụt. Luật mới này duy trì trợ cấp giá cố định và cao cho những hàng hóa nhất định, và tiếp tục đẩy mạnh quản lý nhà nước đối với một số thị trường hàng hóa nông sản.

Điều này đã thay đổi mạnh mẽ vào năm 1996. Một Quốc hội mới với đa số thuộc phái Cộng hoà, được bầu ra vào năm 1994, tìm cách làm cho nông dân từ bỏ dựa dẫm vào sự giúp đỡ của chính phủ. Đạo luật về quyền tự quyết đối với nông trại đã dỡ bỏ các chương trình trợ giúp về thu nhập và giá cả tồn kém nhất, đồng thời trao cho nông dân quyền tự chủ sản xuất đáp ứng thị trường toàn cầu mà không hạn chế họ cây trồng bao nhiêu nông sản. Với luật này, người nông dân nhận được khoản trợ cấp cố định không quan hệ tới giá cả thị trường. Luật này cũng quyết định bãi bỏ việc thực hiện trợ giá bơ sữa.

Những thay đổi này xóa bỏ cơ bản các chính sách từ thời kỳ Chính sách mới nên nó đi vào cuộc sống không phải dễ dàng. Quốc hội tìm cách làm dịu bớt căng thẳng của quá trình chuyển đổi này bằng việc cung cấp cho nông dân 36 tỷ USD thanh toán trong 7 năm mặc dù giá nông sản ở thời điểm này đang ở mức cao. Việc trợ giá cho lạc và đường vẫn được giữ nguyên, và những trợ giá cho đỗ tương, bông và gạo thực tế còn tăng lên. Các đơn đặt hàng của thị trường về cam và một số nông sản khác rất ít thay đổi. Ngay cả khi có những nhượng bộ chính trị như vậy đối với nông dân thì câu hỏi vẫn được đặt ra là liệu có thể kéo dài hệ thống ít bị kiểm soát hơn này được không. Với luật mới, sự giúp đỡ của chính phủ sẽ quay trở lại hệ thống cũ vào năm 2002 trừ phi Quốc hội hành động để giữ giá thị trường và các khoản thanh toán trợ giúp được tách ra.

Những đám mây đen mới xuất hiện vào năm 1998 khi cầu về hàng hóa nông sản Mỹ sụt giảm ở những vùng châu Á đang bị khốn quẫn tài chính nghiêm trọng; xuất khẩu nông sản giảm mạnh, và giá nông sản, gia súc bị chìm xuống. Người nông dân tiếp tục cố gắng nâng cao thu nhập của mình bằng cách sản xuất nhiều hơn, dù cho giá cả có thấp đi. Năm 1998 và năm 1999, Quốc hội đã thông qua một loạt luật bảo lãnh nhằm tạm thời gia tăng tài trợ cho nông trại mà đạo luật năm 1996 đã bãi bỏ. Khoản tài trợ 22.500 triệu USD năm 1999 thực sự lập ra một kỷ lục mới.

Các chính sách nông nghiệp và thương mại thế giới

Sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng gia tăng của các thị trường thế giới đã nhắc nhở các nhà lãnh đạo trên thế giới phải có cách tiếp cận mang tính hệ thống hơn để điều tiết việc buôn bán hàng hóa nông nghiệp giữa các quốc gia trong thập kỷ 1980 và thập kỷ 1990.

Hầu hết mỗi quốc gia sản xuất nông nghiệp đều có một số hình thức trợ giúp của chính phủ đối với nông dân. Vào cuối thập kỷ 1970 và đầu thập kỷ 1980, khi các điều kiện thị trường nông nghiệp trở nên thay đổi nhanh chóng, phần lớn các quốc gia có khu vực nông nghiệp chiếm tỷ trọng đáng kể đã tổ chức các chương trình hoặc đẩy mạnh các chương trình đang có để hỗ trợ nông dân của mình tránh khỏi những gì được xem là tình trạng tranh mua tranh bán của nước ngoài. Những chính sách này làm thu hẹp các thị trường quốc tế về hàng hóa nông nghiệp, làm giảm giá cả hàng hóa quốc tế và gia tăng dư thừa hàng hóa nông nghiệp trong các nước xuất khẩu.

Theo một nghĩa hẹp, có thể hiểu được tại sao một nước cố gắng giải quyết vấn đề sản xuất thừa hàng nông nghiệp bằng việc tìm cách xuất khẩu lượng thừa đó một cách tự do trong khi lại hạn chế nhập khẩu. Tuy nhiên, trên thực tế một chiến lược như vậy là không khả thi; các nước khác cũng miễn cưỡng một cách dễ hiểu trong việc cho phép nhập khẩu từ những nước không mở cửa thị trường của mình.

Vào giữa thập kỷ 1980, các chính phủ tiến hành giảm trợ cấp và cho phép buôn bán tự do hơn đối với hàng hóa nông sản. Tháng Bảy 1986, Hoa Kỳ công bố một kế hoạch mới nhằm cải cách buôn bán hàng hóa nông nghiệp quốc tế như là một phần của Vòng đàm phán thương mại đa phương Uruguay. Hoa Kỳ đã yêu cầu hơn 90 nước thành viên tổ chức thương mại quốc tế hàng đầu thế giới, lúc đó là Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT), thương lượng để xóa bỏ từng bước tất cả những tài trợ cho nông nghiệp và các chính sách khác bóp méo giá cả nông sản, sản xuất và buôn bán. Hoa Kỳ đặc biệt muốn có một cam kết xóa bỏ tận cùng các tài trợ cho nông trại châu Âu và chấm dứt chính sách cấm nhập khẩu gạo của Nhật Bản.

Các nước hoặc các nhóm nước khác đều đưa ra những đề nghị riêng khác nhau của mình, nhưng hầu hết đều thống nhất với ý tưởng xóa bỏ tài trợ làm bóp méo thương mại và hướng về những thị trường tự do hơn. Nhưng với các cố gắng ban đầu nhằm có được những hiệp định quốc tế về việc cắt giảm tài trợ cho nông nghiệp, đã chứng tỏ rất khó có thể đạt được bất kỳ một sự nhất trí nào. Tuy nhiên, lãnh đạo các nước công nghiệp hàng đầu phương Tây đã cam kết với nhau để đạt được cắt giảm tài trợ và những mục tiêu về thị trường tự do hơn vào năm 1991. Vòng đàm phán Uruguay đã kết thúc vào năm 1995, với sự cam kết của các bên tham gia về hạn chế tài trợ cho nông nghiệp và xuất khẩu đồng thời tạo ra một số thay đổi khác nhằm hướng về buôn bán tự do hơn (chẳng hạn như chuyển đổi quota nhập khẩu thành các loại thuế quan để cắt giảm hơn). Họ cũng xem xét lại vấn đề này trong vòng đàm phán mới (tại Hội nghị bộ trưởng của Tổ chức thương mại thế giới ở Seattle vào cuối năm 1999). Trong khi các cuộc đàm phán này được tổ chức nhằm mục đích xóa bỏ hoàn toàn tài trợ cho xuất khẩu thì các phái đoàn lại không đồng ý tiếp tục đi quá xa như vậy. Trong khi đó, Cộng đồng châu Âu chuyển sang cắt giảm tài trợ xuất khẩu và tình trạng căng thẳng thương mại đã giảm xuống vào cuối thập kỷ 1990.

Tuy nhiên, các cuộc tranh cãi về buôn bán nông sản vẫn tiếp tục. Theo quan điểm của Mỹ thì Cộng đồng châu Âu đã thất bại trong việc theo đuổi đến cùng cam kết giảm tài trợ cho nông nghiệp. Hoa Kỳ đã giành được các phán quyết có lợi của Tổ chức thương mại thế giới, là tổ chức kế tục GATT từ năm 1995, trong một vài kiện cáo về việc tiếp tục tài trợ của Cộng đồng châu Âu, nhưng các nước châu Âu đã không chấp nhận điều đó. Cùng lúc đó, các nước châu Âu gia tăng các rào cản đối với thực phẩm Mỹ được sản xuất với các hoóc môn nhân tạo hoặc biến đổi gen - đây là một thách thức nghiêm trọng đối với lĩnh vực nông nghiệp Mỹ.

Vào đầu năm 1999, Phó Tổng thống Mỹ Al Gore lại kêu gọi cắt giảm mạnh tài trợ nông nghiệp và biểu

thuế quan trên toàn cầu. Nhật Bản và các nước châu Âu gần như từ chối các đề nghị này như họ đã từng bày tỏ trong Vòng đàm phán Uruguay. Trong khi đó, các nỗ lực hướng về thương mại nông nghiệp thế giới tự do hơn lại gặp thêm trở ngại do xuất khẩu giảm sút vào cuối thập kỷ 1990.

Nông nghiệp: Một ngành kinh doanh lớn

Nông dân Mỹ bước vào thế kỷ XXI với một số vấn đề giống như họ đã từng chạm trán trong suốt thế kỷ XX. Vấn đề quan trọng nhất trong số đó vẫn là sản xuất thừa. Một sự thật từ khi lập quốc là việc tiếp tục cải tiến máy nông nghiệp, hạt giống tốt hơn, phân bón tốt hơn, tưới tiêu tốt hơn và kiểm soát sâu bệnh hiệu quả làm cho nông dân ngày càng có nhiều thành công hơn trong những gì họ làm (trừ việc tạo ra lợi nhuận). Và trong khi người nông dân nhìn chung đều muốn giảm bớt sản lượng nông sản để chống đỡ lại giá cả thì họ lại do dự trong việc thu hẹp sản xuất của chính mình.

Cũng giống như một doanh nghiệp công nghiệp tìm cách nâng cao lợi nhuận bằng việc tạo ra quy mô lớn hơn và hiệu quả hơn, nhiều nông trại Mỹ cũng ngày càng có quy mô lớn hơn và củng cố hoạt động của mình sao cho linh hoạt hơn. Sự thật, ngành nông nghiệp Mỹ đã phát triển thành một ngành “kinh doanh nông nghiệp”, một khái niệm được đặt ra để phản ánh bản chất tập đoàn lớn của nhiều doanh nghiệp nông nghiệp trong nền kinh tế Mỹ hiện đại. Kinh doanh nông nghiệp bao gồm rất nhiều doanh nghiệp nông nghiệp và các cơ cấu trang trại đa dạng, từ các doanh nghiệp nhỏ một hộ gia đình cho đến các tổ hợp rất lớn hoặc các công ty đa quốc gia sở hữu những vùng đất đai lớn hoặc sản xuất hàng hóa và nguyên vật liệu cho nông dân sử dụng.

Sự ra đời ngành kinh doanh nông nghiệp vào cuối thế kỷ XX đã tạo ra ít trang trại hơn nhưng các trang trại có quy mô lớn hơn nhiều. Đôi khi được sở hữu bởi những cổ đông vắng mặt, các trang trại mang tính tập đoàn này sử dụng nhiều máy móc hơn và ít bàn tay của nông dân hơn. Vào năm 1940, có 6 triệu trang trại và trung bình mỗi trang trại khoảng 67 hecta. Đến cuối thập kỷ 1990, chỉ có khoảng 2,2 triệu trang trại nhưng trung bình mỗi trang trại có diện tích 190 hecta. Cũng chính trong khoảng giai đoạn này, số lao động nông nghiệp giảm rất mạnh - từ 12,5 triệu người năm 1930 xuống còn 1,2 triệu người vào cuối thập kỷ 1990 - dù cho dân số của Mỹ tăng hơn gấp đôi. Vào năm 1900, một nửa lực lượng lao động là nông dân nhưng đến cuối thế kỷ này chỉ còn 2% lao động trong các trang trại. Và gần 60% trong số nông dân còn lại đó đến cuối thế kỷ này chỉ làm việc một phần thời gian trên trang trại; thời gian còn lại họ làm những việc khác không thuộc trang trại để bù đắp thêm thu nhập cho mình. Chi phí đầu tư vốn cao - cho đất đai và trang thiết bị - khiến cho việc dành toàn bộ thời gian làm việc trên trang trại là cực kỳ khó khăn cho hầu hết mọi người.

Như những số liệu trên đã cho thấy, “trang trại gia đình” Mỹ - một khái niệm ăn sâu trong lịch sử dân tộc và được ca tụng trong huyền thoại về người tiểu chủ hùng mạnh - đang phải đối mặt với những thách thức kinh tế lớn lao. Người Mỹ ở vùng đô thị hay ven đô tiếp tục biểu lộ lòng ngưỡng mộ về những ngôi nhà thô sơ ngăn nắp và những cánh đồng được canh tác của phong cảnh miền quê truyền thống, nhưng vẫn còn chưa chắc chắn là liệu họ có sẵn sàng trả giá - hoặc là giá cả thực phẩm cao hơn hoặc tiền tài trợ của chính phủ cho nông dân - để duy trì hình tượng trang trại gia đình đó.

Chương 9: LAO ĐỘNG Ở MỸ: VAI TRÒ CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG

Lực lượng lao động Mỹ đã thay đổi sâu sắc trong suốt quá trình tiến hóa của dân tộc từ một xã hội thuần nông trở thành một quốc gia công nghiệp hiện đại.

Cho đến tận cuối thế kỷ XIX, Hoa Kỳ vẫn còn là một quốc gia chủ yếu làm nông nghiệp. Người lao động không có tay nghề kiếm ăn vất vả trong buổi ban đầu của nền kinh tế Mỹ, chỉ nhận được một nửa tiền công so với thợ lành nghề, thợ thủ công và thợ cơ khí. Khoảng 40% công nhân ở thành phố là

người lao động lương thấp và thợ may trong các xưởng may, và thường sống trong hoàn cảnh khó khăn. Với sự gia tăng số lượng các nhà máy, trẻ em, phụ nữ và những người nhập cư nghèo nói chung được tuyển vào để đứng máy.

Giai đoạn cuối thế kỷ XIX và thế kỷ XX đã đem lại sự phát triển công nghiệp lớn lao. Nhiều người Mỹ đã rời trang trại và thị trấn nhỏ để vào làm việc trong nhà máy, nơi được tổ chức sản xuất hàng loạt và đặc trưng bởi sự phân cấp sâu sắc, dựa vào lao động có tay nghề không cao và lương thấp. Trong môi trường như vậy, các nghiệp đoàn lao động đã từng bước phát triển sức mạnh. Cuối cùng, họ đã giành được những cải thiện quan trọng về điều kiện làm việc. Họ cũng làm thay đổi nền chính trị Mỹ; thường gắn với Đảng Dân chủ, các nghiệp đoàn đại diện cho một khu vực cử tri then chốt đòi ban hành nhiều luật pháp xã hội từ thời Chính sách mới của Tổng thống Franklin D. Roosevelt vào những năm 1930 cho đến thời chính quyền Kennedy và Johnson ở thập kỷ 1960.

Ngày nay lao động có tổ chức vẫn tiếp tục là một lực lượng chính trị và kinh tế quan trọng, nhưng ảnh hưởng của nó đã yếu đi đáng kể. Lĩnh vực sản xuất đã giảm bớt tầm quan trọng, và lĩnh vực dịch vụ lại gia tăng. Có ngày càng nhiều người lao động cố còn làm việc trong văn phòng hơn là người lao động áo xanh không có tay nghề làm việc trong nhà máy. Trong khi đó, các ngành công nghiệp mới tìm kiếm công nhân có tay nghề cao để có thể đáp ứng những thay đổi liên tục được tạo ra bởi máy tính và các công nghệ mới khác. Tầm quan trọng của khách hàng gia tăng và sự cần thiết phải thay đổi sản phẩm thường xuyên nhằm đáp ứng nhu cầu thị trường đã thúc đẩy một số nhà tuyển dụng lao động giảm bớt phân cấp và thay vào đó là dựa vào các nhóm công nhân đa ngành có khả năng tự quản.

Lao động có tổ chức trong các ngành công nghiệp như sản xuất thép và máy móc hạng nặng gặp khó khăn khi đáp ứng lại những thay đổi đó. Các nghiệp đoàn phát triển mạnh trong những năm ngay sau Chiến tranh thế giới thứ hai, nhưng sau đó khi số công nhân tuyển dụng vào các ngành công nghiệp chế tạo truyền thống giảm xuống thì số thành viên nghiệp đoàn cũng giảm. Người sử dụng lao động đang đối mặt với những thách thức gia tăng bởi các đối thủ cạnh tranh nước ngoài trả lương thấp bắt đầu tìm cách linh hoạt hơn trong chính sách tuyển dụng lao động của mình, sử dụng nhiều hơn lao động tạm thời và theo giờ, đồng thời ít nhấn mạnh đến các kế hoạch lương, thưởng và phúc lợi để nuôi dưỡng mối quan hệ lâu dài với người lao động. Họ cũng chống lại đình công và các cuộc vận động có tổ chức của nghiệp đoàn một cách mạnh mẽ hơn. Các nhà chính trị, trước đây rất ngần ngại chống lại sức mạnh nghiệp đoàn, đã thông qua luật pháp cắt bớt đi cơ sở của nghiệp đoàn. Trong khi đó, nhiều công nhân trẻ có tay nghề lại nhìn nhận nghiệp đoàn như là tổ chức đã lỗi thời hạn chế tính độc lập của họ. Chỉ trong các lĩnh vực mà chức năng cơ bản có tính độc quyền - chẳng hạn như chính phủ và các trường học - các nghiệp đoàn vẫn tiếp tục giành được thắng lợi.

Tuy sức mạnh của nghiệp đoàn có giảm, nhưng công nhân có tay nghề trong các ngành công nghiệp phát đạt vẫn có lợi từ nhiều thay đổi gần đây trong công việc. Song công nhân không có tay nghề trong các ngành công nghiệp truyền thống thường phải đối mặt với những khó khăn. Những năm 1980 và 1990 đã chứng kiến sự chênh lệch về lương trả cho công nhân lành nghề và không lành nghề ngày càng tăng. Vì vậy, đến cuối thập kỷ 1990, trong khi người lao động Mỹ nhìn lại một thập kỷ thịnh vượng với một nền kinh tế tăng trưởng mạnh và thất nghiệp thấp, thì vẫn còn nhiều người cảm thấy không chắc chắn tương lai sẽ mang lại điều gì.

Các tiêu chuẩn về lao động

Các nhà kinh tế cho rằng một số thành công về kinh tế của Mỹ là do tính linh hoạt của thị trường lao động. Các nhà sử dụng lao động nói rằng khả năng cạnh tranh của họ phụ thuộc một phần vào quyền tự do thuê mướn và thải hồi lao động khi các điều kiện thị trường thay đổi. Trong khi đó, người lao động Mỹ theo truyền thống thường tự di chuyển; nhiều người coi thay đổi việc làm là cách để cải thiện cuộc

sống của mình. Ngược lại, các nhà sử dụng lao động cũng thường thừa nhận rằng công nhân làm việc hiệu quả hơn nếu họ tin là công việc của họ mang lại cho họ những cơ hội tiến bộ lâu dài, và công nhân coi sự bảo đảm công việc là một trong các mục tiêu kinh tế quan trọng nhất của họ.

Lịch sử lao động Mỹ luôn cuốn theo sự căng thẳng giữa hai phạm trù giá trị này - tính linh hoạt và sự cam kết lâu dài. Nhiều nhà phân tích đã nhất trí rằng từ giữa thập kỷ 1980, các nhà sử dụng lao động đã nhấn mạnh nhiều hơn đến tính linh hoạt. Có lẽ vì thế mà mối ràng buộc giữa họ và người làm công đã dần trở nên yếu đi. Tuy nhiên, vẫn còn một loạt luật của bang và liên bang bảo vệ quyền của người lao động. Một số luật lao động liên bang quan trọng nhất là:

Đạo luật các tiêu chuẩn lao động công bằng năm 1938 đặt ra mức lương tối thiểu và số giờ lao động tối đa trên toàn quốc mà mỗi cá nhân có thể được đòi hỏi làm việc. Đạo luật này cũng đặt ra các quy định về tiền thanh toán làm việc ngoài giờ và các tiêu chuẩn để tránh lạm dụng lao động trẻ em. Năm 1963, đạo luật này được bổ sung để cấm phân biệt mức lương đối với phụ nữ. Quốc hội điều chỉnh mức lương tối thiểu theo định kỳ, mặc dù vấn đề này thường gây tranh cãi về mặt chính trị. Năm 1999, mức lương tối thiểu là 5,15 USD một giờ, mặc dù vào thời điểm này lượng cầu về người lao động rất lớn nên nhiều nhà tuyển dụng - kể cả những người thuê lao động có tay nghề thấp - đều đang trả lương cao hơn mức lương tối thiểu. Một vài bang đặt ra các mức lương sàn riêng cao hơn.

Đạo luật về quyền công dân năm 1964 được ban hành để người sử dụng lao động không thể phân biệt đối xử khi thuê hoặc tuyển dụng lao động trên cơ sở chủng tộc, giới tính, tôn giáo và nguồn gốc dân tộc (luật này cũng cấm phân biệt trong bầu cử và thuê mua nhà).

Đạo luật về lứa tuổi và phân biệt đối xử trong tuyển dụng lao động năm 1967 bảo vệ người lao động cao tuổi khỏi bị phân biệt tại nơi làm việc.

Đạo luật về sức khỏe và an toàn nghề nghiệp năm 1971 yêu cầu nhà sử dụng lao động duy trì các điều kiện làm việc an toàn. Theo luật này, Cục sức khỏe và an toàn nghề nghiệp (OSHA) đặt ra các tiêu chuẩn nơi làm việc, điều tra để đánh giá việc tuân thủ các tiêu chuẩn đó và đưa ra các hình thức biểu dương và phạt đối với trường hợp không chấp hành.

Đạo luật về bảo đảm thu nhập hưu trí cho người lao động, hay ERISA, đặt ra các tiêu chuẩn về kế hoạch lương hưu được xây dựng bởi các doanh nghiệp hay các tổ chức không thuộc nhà nước khác. Nó được thông qua vào năm 1974.

Đạo luật về nghỉ phép để chăm sóc người ốm và gia đình năm 1993 bảo đảm quyền lợi cho người lao động trong thời gian nghỉ không lương do sinh con, do chăm sóc con, hoặc chăm sóc người nhà ốm nặng.

Đạo luật về người tàn tật Mỹ, được thông qua năm 1990, bảo đảm quyền làm việc cho người tàn tật. Hưu trí và bảo hiểm thất nghiệp

Ở nước Mỹ, người sử dụng lao động đóng một vai trò chủ chốt trong việc giúp người lao động tiết kiệm cho hưu trí. Khoảng một nửa số lao động do tư nhân tuyển dụng và hầu hết các công chức nhà nước được chu cấp bởi một số kiểu kế hoạch tiền hưu trí. Người sử dụng lao động không bắt buộc phải đỡ đầu cho kế hoạch tiền hưu trí, nhưng chính phủ khuyến khích họ làm như vậy bằng các khoản giảm thuế lớn nếu họ tổ chức và đóng góp tiền hưu trí cho người lao động.

Cơ quan thuế của chính phủ liên bang, Sở thu nhập quốc nội, đặt ra hầu hết các quy định quản lý các kế hoạch tiền hưu trí, và một văn phòng của Bộ Lao động điều tiết các kế hoạch này để tránh bị lạm dụng.

Một cơ quan khác của liên bang, Công ty bảo đảm trợ cấp tiền hưu, bảo hiểm lợi ích cho người về hưu trong quỹ hưu trí tư nhân truyền thống; một loạt luật được thực thi trong thập kỷ 1980 và 1990 để nâng số tiền thanh toán cho loại bảo hiểm này và kiên quyết yêu cầu người sử dụng lao động phải chịu trách nhiệm duy trì các kế hoạch của họ thật lành mạnh về tài chính.

Bản chất của tiền hưu trí do người sử dụng lao động đỡ đầu đã thay đổi cơ bản trong ba thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX. Nhiều người thuê lao động - đặc biệt là giới chủ nhỏ - đã ngừng đưa ra các kế hoạch “lợi ích xác định” truyền thống bảo đảm thanh toán tiền hưu hàng tháng dựa trên số năm làm việc và mức lương. Thay vào đó, họ đưa ra kế hoạch “đóng góp xác định”. Trong một kế hoạch đóng góp xác định, người thuê lao động không chịu trách nhiệm về việc tiền hưu trí được đầu tư như thế nào và không bảo đảm một lợi ích nhất định. Thay vào đó, người lao động tự kiểm soát tiền tiết kiệm hưu trí của mình (nhiều người thuê lao động cũng tham gia đóng góp, mặc dù họ không buộc phải làm như vậy), và người lao động có thể giữ khoản tiền tiết kiệm đó ngay cả khi cứ vài năm họ lại chuyển chỗ làm việc. Lúc này, lượng tiền có sẵn cho người lao động khi về hưu phụ thuộc vào số tiền đã góp lại và số tiền lời mà người lao động đầu tư quỹ của riêng họ.

Số lượng các kế hoạch lợi ích xác định của tư nhân đã giảm từ 170.000 năm 1965 xuống còn 53.000 năm 1997, trong khi đó số lượng các kế hoạch đóng góp xác định lại tăng từ 461.000 lên tới 647.000 - một sự dịch chuyển mà nhiều người cho rằng nó phản ánh một môi trường làm việc trong đó người thuê lao động và người lao động không thích hình thành các mối ràng buộc lâu dài.

Chính phủ liên bang đưa ra một số kiểu kế hoạch tiền hưu trí cho nhân viên của mình, bao gồm nhân viên của ngành công chức quân sự và dân sự cũng như các cựu chiến binh tàn phế. Nhưng hệ thống lương hưu quan trọng nhất do chính phủ quản lý là chương trình An sinh xã hội chu cấp toàn bộ trợ cấp hưu trí cho người lao động về hưu và xin trợ cấp ở độ tuổi 65 trở lên, hoặc trợ cấp hưu trí có giảm đi cho người về hưu và xin trợ cấp trong độ tuổi 62 đến 65. Mặc dù chương trình này do một cơ quan của liên bang, Cục quản lý an sinh xã hội, điều hành nhưng quỹ của nó lấy từ người thuê lao động và người lao động thông qua các khoản đóng thuế theo số lương. Trong khi An sinh xã hội được coi là một “mạng lưới an toàn” có giá trị cho người về hưu, thì nhiều người lại cho rằng nó mới cung cấp được một phần nhu cầu thu nhập khi họ nghỉ hưu. Hơn nữa, với thế hệ những người sinh ra trong thời kỳ bùng nổ dân số sau chiến tranh đúng đến tuổi về hưu vào ngay đầu thế kỷ XXI, các nhà chính trị trong những năm 1990 đã tỏ ra lo lắng rằng chính phủ không có khả năng thanh toán tất cả các khoản An sinh xã hội bắt buộc của mình nếu không cắt giảm mức trợ cấp hoặc tăng thuế theo số lương. Nhiều người Mỹ coi việc bảo đảm trạng thái lành mạnh tài chính của chương trình An sinh xã hội là một trong những chủ đề chính sách đối nội quan trọng nhất vào thời điểm chuyển giao thế kỷ.

Nhiều người - nhìn chung thường là những người tự tổ chức sản xuất kinh doanh, hay những người mà người thuê họ không cấp tiền hưu trí, và những người cho rằng kế hoạch hưu trí của họ là không phù hợp - cũng có thể tiết kiệm một phần thu nhập của mình vào những tài khoản đặc biệt được ưu đãi thuế có tên là Tài khoản hưu trí cá nhân (IRAs) và các kế hoạch Keogh.

Không giống như An sinh xã hội, bảo hiểm thất nghiệp - chương trình cũng được tạo ra bởi Đạo luật An sinh xã hội năm 1935, được tổ chức như một hệ thống có tính liên bang - bang nhằm cung cấp trợ giúp thu nhập cơ bản cho người lao động thất nghiệp. Người làm công ăn lương bị thôi việc hoặc do một nguyên nhân nào đó mà trở thành thất nghiệp không tự nguyện (không phải do hành vi sai trái) được nhận một phần tiền bù lương trong một thời gian xác định.

Mỗi bang tiến hành một chương trình riêng của mình nhưng phải tuân theo các quy định nhất định của liên bang. Lượng tiền và thời hạn hưởng trợ cấp thất nghiệp theo tuần được dựa trên cơ sở mức lương và thời gian làm việc trước đó của người lao động. Người thuê lao động trả tiền thuế vào một quỹ đặc

biệt dựa trên số người thất nghiệp và kinh nghiệm trả lương - trợ cấp cho chính lực lượng lao động của họ. Chính phủ liên bang cũng đưa ra định mức thuế bảo hiểm thất nghiệp của chính mình đối với các nhà tuyển dụng. Các bang hy vọng rằng các quỹ dôi ra trong thời kỳ thịnh vượng có thể trang trải bù cho thời kỳ kinh tế yếu kém, nhưng họ cũng có thể vay tiền của chính phủ liên bang hoặc nâng tỷ lệ đóng thuế lên nếu các quỹ của họ suy giảm. Các bang phải kéo dài thời gian trợ cấp khi tỷ lệ thất nghiệp tăng cao và vẫn còn ở trên một mức “ngưỡng” đã đặt ra. Chính phủ liên bang cũng có thể cho phép kéo dài thời gian trả trợ cấp nếu thất nghiệp gia tăng trong thời kỳ kinh tế trì trệ, việc thanh toán cho khoản gia tăng này lấy từ thu nhập chung của liên bang hoặc từ một loại thuế đặc biệt áp dụng đối với nhà tuyển dụng lao động. Việc có nên gia tăng tiền trợ cấp thất nghiệp hay không thường trở thành một vấn đề chính trị vì bất cứ một khoản gia tăng nào cũng làm tăng chi tiêu của chính phủ và có thể dẫn đến tăng thuế.

Thời kỳ đầu của phong trào lao động

Có nhiều luật và chương trình nhằm mục đích nâng cao cuộc sống của người lao động Mỹ được đưa ra trong vài thập kỷ bắt đầu từ những năm 1930, khi phong trào lao động Mỹ giành được thắng lợi và củng cố ảnh hưởng chính trị của mình. Sự lớn mạnh của lao động có được không phải dễ dàng; phong trào này đã phải đấu tranh hơn một thế kỷ rưỡi để thiết lập vị trí của mình trong nền kinh tế Mỹ.

Không như các nhóm lao động ở một số nước khác, các nghiệp đoàn Hoa Kỳ tìm cách hoạt động ngay trong hệ thống doanh nghiệp tự do đang tồn tại - một chiến lược làm thất vọng các nhà xã hội chủ nghĩa. Hoa Kỳ không trải qua chế độ phong kiến, và chỉ có rất ít người lao động cho rằng họ bị lôi cuốn vào một cuộc đấu tranh giai cấp. Thay vào đó, phần lớn người lao động chỉ đơn giản nhận thức rằng họ đang đòi các quyền bình đẳng để tiến bộ như những người khác. Một yếu tố khác làm giảm đối kháng giai cấp là việc công nhân Mỹ - ít nhất là công nhân nam da trắng - được có quyền bầu cử sớm hơn công nhân ở các nước khác.

Do phong trào lao động buổi đầu chủ yếu thuộc lĩnh vực công nghiệp nên các nhà tổ chức nghiệp đoàn chỉ có số lượng các thành viên tiềm năng rất hạn chế. Tổ chức lao động quốc gia quan trọng đầu tiên là tổ chức Các hiệp sĩ lao động (the Knights of Labor), được thành lập với các thành viên là thợ cắt may vào năm 1869 ở Philadelphia, Pennsylvania và tập trung vào việc tổ chức tất cả công nhân vì phúc lợi chung của họ. Năm 1886, tổ chức này có khoảng 700.000 thành viên, bao gồm người da đen, phụ nữ, người làm công ăn lương, thương nhân, và cả các nông dân. Nhưng quyền lợi của các nhóm này thường mâu thuẫn nhau, do đó các thành viên có ít cảm giác gắn bó với phong trào. Tổ chức này đã đình công thắng lợi chống lại công ty đường sắt do nhà triệu phú Mỹ Jay Gould sở hữu vào giữa những năm 1880, nhưng họ lại thất bại trong cuộc đình công thứ hai chống lại công ty đường sắt này vào năm 1886. Số thành viên sau đó giảm xuống rất nhanh.

Vào năm 1881, Samuel Gompers, một người Hà Lan nhập cư sản xuất thuốc lá, và các thợ thủ công khác đã tổ chức một liên đoàn của các nghiệp đoàn lao động mà năm năm sau đó trở thành Liên đoàn lao động Mỹ (AFL). Thành viên của nó chỉ bao gồm những người làm công ăn lương, và họ được tổ chức theo các ngành nghề thủ công. Gompers là chủ tịch đầu tiên của tổ chức này. Ông theo đuổi một chiến lược thực tế là mưu cầu lương cao hơn và điều kiện làm việc tốt hơn - đây là những ưu tiên hàng đầu mà sau đó toàn bộ phong trào nghiệp đoàn đã lựa chọn.

Các nhà tổ chức nghiệp đoàn AFL phải đối diện với sự phản kháng cứng rắn của giới chủ. Giới chủ chỉ muốn bàn bạc về lương và các vấn đề khác với từng công nhân, và họ thường sa thải hoặc ghi vào sổ đen (để thỏa thuận với các công ty khác không thuê) những công nhân ủng hộ nghiệp đoàn. Đôi khi họ ký với công nhân những bản hợp đồng yellow - dog để tiện, trong đó cấm các công nhân không được tham gia nghiệp đoàn. Trong khoảng thời gian từ năm 1880 đến 1932, chính phủ và tòa án nhìn chung

đồng tình với giới chủ hoặc nhiều nhất là trung lập. Chính phủ, trên danh nghĩa giữ trật tự công cộng, thường cho quân đội liên bang đàn áp bãi công. Các cuộc bãi công có xung đột bạo lực trong suốt giai đoạn này đã làm cho nhiều người chết, khi những người do giới chủ thuê và các thành viên nghiệp đoàn xô xát với nhau.

Phong trào lao động bị thoái trào vào năm 1905, khi Tòa án tối cao tuyên bố rằng chính phủ không thể giới hạn số giờ làm việc của người lao động (tòa án cho rằng một quy định như vậy sẽ hạn chế quyền của người lao động để ký kết hợp đồng tuyển dụng). Nguyên tắc “xí nghiệp mở”, hay quyền của người lao động không buộc phải tham gia nghiệp đoàn, cũng đã gây ra mâu thuẫn lớn.

Số thành viên của AFL có khoảng năm triệu người khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ nhất. Tuy nhiên, những năm 1920 là những năm ít hiệu quả với các nhà tổ chức nghiệp đoàn. Đây là thời kỳ phát đạt, nhiều việc làm và lương tăng lên. Người lao động cảm thấy an toàn dù không có nghiệp đoàn và thường dễ chấp nhận các yêu sách của giới chủ về việc các chính sách nhân sự rộng rãi là một sự thay thế tốt cho chủ nghĩa nghiệp đoàn. Tuy nhiên, thời kỳ phát đạt này chấm dứt vào năm 1929 khi cuộc Đại khủng hoảng nổ ra.

Cuộc khủng hoảng kinh tế và những thắng lợi sau chiến tranh

Cuộc Đại khủng hoảng trong những năm 1930 đã làm thay đổi cách nhìn của người Mỹ đối với nghiệp đoàn. Mặc dù số thành viên của AFL giảm còn chưa đến ba triệu người với nạn thất nghiệp có quy mô rất lớn, nhưng khó khăn kinh tế tràn lan đã tạo ra sự cảm thông với người lao động. Tại thời điểm xấu nhất của cuộc khủng hoảng kinh tế, có khoảng một phần ba lực lượng lao động Mỹ bị thất nghiệp, một số liệu gây choáng váng cho một quốc gia mà trong thập kỷ trước đã từng có sự toàn dụng nhân công. Với việc trúng cử Tổng thống của Franklin D. Roosevelt năm 1932, chính phủ - và cuối cùng là cả tòa án - đã bắt đầu xem xét yêu cầu của người lao động một cách ưu đãi hơn. Năm 1932, Quốc hội thông qua một trong những luật đầu tiên ủng hộ người lao động, Đạo luật Norris-La Guardia, làm cho những hợp đồng kiểu yellow-dog không được thực hiện. Luật này cũng giới hạn quyền lực của tòa án liên bang trong việc ngăn chặn các cuộc đình công và các hoạt động nghề nghiệp khác.

Khi Roosevelt nhậm chức, ông đã tìm kiếm nhiều luật quan trọng thúc đẩy sự nghiệp của người lao động. Một trong số đó là Đạo luật quan hệ lao động quốc gia năm 1935 (còn gọi là Đạo luật Wagner), cho công nhân quyền gia nhập nghiệp đoàn và thương lượng tập thể thông qua đại diện nghiệp đoàn.

Đạo luật này đã lập ra ủy ban quan hệ lao động quốc gia (NLRB) để trừng phạt các hoạt động thuê lao động bất công và tổ chức bầu cử khi người lao động muốn thành lập nghiệp đoàn. NLRB có quyền cưỡng chế giới chủ phải hoàn trả thanh toán nếu họ sa thải công nhân một cách bất công do tham gia các hoạt động nghiệp đoàn.

Với sự giúp đỡ như vậy, số thành viên nghiệp đoàn tăng vọt lên tới gần chín triệu người vào năm 1940. Tuy nhiên, số thành viên nhiều hơn không phải không có những khó khăn gia tăng. Năm 1935, tám nghiệp đoàn thuộc AFL lập ra ủy ban tổ chức công nghiệp (CIO) để tổ chức nghiệp đoàn của công nhân trong các ngành công nghiệp sản xuất hàng loạt như ngành sản xuất ô tô và thép. Những người ủng hộ nó muốn cùng một lúc tổ chức tất cả công nhân trong một công ty - có cũng như không có tay nghề. Các nghiệp đoàn thợ thủ công kiểm soát AFL đã chống lại cố gắng nhằm tổ chức nghiệp đoàn cho công nhân không có tay nghề và ít tay nghề, họ muốn công nhân vẫn được tổ chức bởi nghề thủ công trong các ngành công nghiệp. Tuy nhiên, cuộc vận động mạnh mẽ của CIO đã thành công trong việc tổ chức nghiệp đoàn ở nhiều nhà máy. Năm 1938, AFL khai trừ các nghiệp đoàn đã tạo ra CIO. CIO lập tức thành lập liên đoàn riêng của mình, sử dụng tên mới là Đại hội các tổ chức công nghiệp và trở thành một đối thủ thực thụ của AFL.

Sau khi Hoa Kỳ bước vào cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai, các nhà lãnh đạo lao động chủ chốt hứa sẽ không dùng sản xuất quốc phòng bằng đình công. Chính phủ cũng kiểm soát tiền lương, hạn chế tăng lương. Nhưng người công nhân cũng giành được những cải thiện rất có ý nghĩa về phúc lợi phụ thêm - đáng chú ý là trong lĩnh vực bảo hiểm y tế. Số thành viên nghiệp đoàn tăng vọt.

Khi chiến tranh kết thúc năm 1945, lời hứa không tiến hành đình công cũng chấm dứt, và yêu cầu tăng lương bị dồn nén bấy lâu lại bùng lên. Các cuộc đình công nổ ra ở nhiều ngành công nghiệp, số lượng các cuộc đình công đạt tới đỉnh cao vào năm 1946. Công chúng phản ứng mạnh mẽ đối với tình trạng chia rẽ này và đối với những gì mà nhiều người cho là quyền lực quá mức của nghiệp đoàn được Đạo luật Wagner cho phép. Năm 1947, Quốc hội thông qua Đạo luật về các quan hệ quản lý lao động, hay còn gọi là Đạo luật Taft-Hartley, bất chấp việc phủ quyết của Tổng thống Harry Truman. Luật này đưa ra các tiêu chuẩn về việc điều hành của nghiệp đoàn cũng như người thuê lao động. Nó cấm nguyên tắc “xí nghiệp đóng”, một yêu cầu buộc công nhân phải tham gia nghiệp đoàn khi bắt đầu đi làm; nó cho phép người thuê lao động kiện các nghiệp đoàn về những thiệt hại do đình công gây ra; nó yêu cầu các nghiệp đoàn phải kéo dài giai đoạn “hòa dịu” 60 ngày trước khi đình công; và nó cũng đưa ra các quy định đặc biệt khác để xử lý những cuộc đình công gây nguy hiểm đến sự an toàn và lành mạnh quốc gia. Đạo luật Taft-Hartley cũng yêu cầu các nghiệp đoàn phải công khai hóa các hoạt động tài chính của mình. Dưới khuynh hướng chống lại người lao động này, AFL và CIO đã xóa bỏ mâu thuẫn và cuối cùng hợp nhất vào năm 1955, hình thành tổ chức AFL-CIO. George Meany, chủ tịch của AFL, trở thành chủ tịch của tổ chức mới.

Các nghiệp đoàn có thêm sức mạnh mới vào năm 1962, khi Tổng thống John F. Kennedy ban bố một lệnh hành pháp trao cho các viên chức của liên bang quyền tổ chức nghiệp đoàn và thương lượng tập thể (nhưng không được đình công). Các bang ban hành luật pháp tương tự, và một vài bang thậm chí còn cho phép người lao động thuộc chính quyền bang tiến hành bãi công. Các nghiệp đoàn lao động trong lĩnh vực công cộng tăng rất nhanh ở cấp liên bang, bang và địa phương. Công an, nhà giáo, và những người lao động thuộc chính phủ đã tổ chức đình công trong nhiều bang và nhiều thành phố trong suốt những năm 1970, khi lạm phát cao đe dọa suy giảm lương một cách nghiêm trọng.

Số thành viên nghiệp đoàn người da đen, người Mỹ gốc Mêhicô và phụ nữ tăng lên trong những năm 1960 và 1970. Các nhà lãnh đạo lao động đã giúp đỡ các nhóm này, những người thường có việc làm lương thấp, để nhận được mức lương cao hơn. Ví dụ, Cesar E. Chavez, một lãnh tụ lao động người Mỹ gốc Mêhicô đã tiến hành tổ chức nghiệp đoàn cho những người lao động trong các trang trại ở California, mà phần đông trong số họ là người Mỹ gốc Mêhicô, tạo ra một nghiệp đoàn mà nay gọi là Liên minh những người lao động trang trại Mỹ.

Các thập kỷ 1980 và 1990: Sự kết thúc của chủ nghĩa gia trưởng

Mặc dù có mâu thuẫn và đình công ở từng thời kỳ, nhưng các công ty và nghiệp đoàn nhìn chung đã phát triển những mối quan hệ ổn định trong suốt các thập kỷ 1940, 1950 và 1960. Người công nhân về cơ bản có thể trông mong ở người thuê lao động cung cấp việc làm cho họ trong khoảng thời gian lâu dài như họ cần, trả lương đáp ứng được chi phí chung cho sinh hoạt, và đưa ra những phúc lợi thỏa đáng về hưu trí và sức khỏe.

Mối quan hệ ổn định như vậy phụ thuộc vào một nền kinh tế ổn định - nền kinh tế mà trong đó các kỹ năng nghề nghiệp và sản phẩm ít thay đổi, hoặc ít nhất thay đổi chậm đủ để người thuê lao động và người lao động có thể thích ứng tương đối dễ dàng. Nhưng mối quan hệ giữa nghiệp đoàn và người lao động của họ lại trở nên không hòa hợp lắm trong thập kỷ 1960 và 1970. Sự thống lĩnh nền kinh tế công nghiệp thế giới của Mỹ bắt đầu biến mất. Khi hàng hóa nhập khẩu rẻ hơn - và đôi khi tốt hơn - bắt đầu

tràn ngập nước Mỹ, các công ty Mỹ gặp rắc rối khi phải phản ứng nhanh chóng nhằm cải tiến sản phẩm của chính mình. Cấu trúc quản lý từ trên xuống của họ không tạo ra được sự đổi mới, và đôi khi họ rơi vào tình trạng lúng túng khi phải cố giảm chi phí lao động bằng cách tăng hiệu quả sản xuất hoặc giảm lương cho phù hợp với mức mà lao động ở một số nước ngoài được trả.

Trong một số trường hợp, các công ty Mỹ phản ứng lại bằng cách đơn giản là ngừng sản xuất và chuyển các nhà máy của mình đến một nơi khác - một sự lựa chọn ngày càng trở nên phổ biến khi các luật thuế và thương mại thay đổi vào thập kỷ 1980 và 1990. Nhiều công ty khác vẫn tiếp tục hoạt động, nhưng hệ thống mang tính chất gia trưởng này bắt đầu có những xung đột. Người thuê lao động thấy không thể tạo ra những cam kết suốt đời với người lao động của mình được nữa. Để nâng cao tính linh hoạt và giảm chi phí, họ sử dụng nhiều hơn những người lao động tạm thời và theo giờ. Năm 1982, lao động tạm thời cung cấp cho các hãng 417.000 người, hay 0,5% số tuyển dụng phi nông nghiệp theo sổ lương; năm 1998 con số này là 2,8 triệu người hay 2,1% lực lượng lao động phi nông nghiệp. Thời gian làm việc cũng có những thay đổi. Đôi khi người lao động tìm cách rút ngắn số tuần làm việc, nhưng thường các công ty tiến hành giảm giờ làm để đồng thời cắt bớt quỹ lương và chi phí phúc lợi. Năm 1968, 14% số người lao động làm việc ít hơn 35 giờ một tuần; đến năm 1994 số liệu này là 18,9%.

Như đã nói trên, nhiều người thuê lao động đã chuyển sang các thỏa thuận bố trí tiền hưu sao cho đặt nhiều trách nhiệm hơn vào người lao động. Một số người lao động đón mừng những thay đổi này và tính linh hoạt gia tăng mà chúng mang lại. Nhưng đối với nhiều người khác, những thay đổi đó chỉ làm cho tương lai lâu dài của họ bấp bênh. Các nghiệp đoàn khó có thể khôi phục lại mối quan hệ gia trưởng giữa người thuê lao động và người lao động. Họ chỉ có thể giúp đỡ các thành viên của mình cố gắng thích nghi.

Số thành viên nghiệp đoàn nhìn chung giảm xuống trong suốt các thập kỷ 1980 và 1990, các nghiệp đoàn chỉ giành được thắng lợi có mức độ trong việc tổ chức thêm chỗ làm mới. Các nhà tổ chức nghiệp đoàn than phiền rằng luật lao động được sắp đặt gian lận chống lại họ, trao cho người thuê lao động quá nhiều quyền tự do để ngăn cản hay chống lại các cuộc bầu cử nghiệp đoàn. Với sự suy giảm số thành viên và sức mạnh chính trị của nghiệp đoàn, nhà lãnh đạo phe bất đồng chính kiến John Sweeney, chủ tịch Nghiệp đoàn lao động dịch vụ quốc tế, đã chạy đua với chủ tịch đương nhiệm của AFL-CIO Lane Kirkland trong cuộc tranh cử chức chủ tịch AFL-CIO năm 1995 và giành được thắng lợi. Kirkland bị phê phán mạnh mẽ ngay bên trong phong trào lao động là đã tập trung quá nhiều vào các hoạt động nghiệp đoàn ở nước ngoài và quá thụ động với những thách thức mà nghiệp đoàn phải đối mặt ở trong nước. Sweeney, vị chủ tịch thứ ba của liên đoàn này trong hơn 40 năm tồn tại của nó, tìm cách phục hồi lại phong trào đang trì trệ bằng cách tăng cường tổ chức nghiệp đoàn và để các nghiệp đoàn địa phương giúp đỡ lẫn nhau trong việc tổ chức. Tuy nhiên, nhiệm vụ này tỏ ra rất khó khăn.

Lực lượng lao động mới

Từ năm 1950 đến cuối năm 1999, tổng số lao động phi nông nghiệp Mỹ tăng từ 45 triệu lên đến 129,5 triệu người. Hầu hết sự gia tăng này nằm trong các lĩnh vực máy tính, y tế, và các ngành dịch vụ khác, khi công nghệ thông tin chiếm một vai trò ngày càng lớn trong nền kinh tế Mỹ. Trong các thập kỷ 1980 và 1990, số việc làm trong lĩnh vực sản xuất dịch vụ - bao gồm các ngành về dịch vụ, giao thông vận tải, dịch vụ sinh hoạt, thương mại bán buôn và bán lẻ, tài chính, bảo hiểm, bất động sản, và chính phủ - tăng lên 35 triệu, chiếm toàn bộ số gia tăng rộng việc làm trong hai thập kỷ này. Gia tăng việc làm trong lĩnh vực dịch vụ đã thu hút nguồn lao động dôi ra trong lĩnh vực sản xuất do tăng năng suất lao động.

Năm 1946, các ngành công nghiệp liên quan đến dịch vụ có 24,4 triệu việc làm, hay 59% số việc làm phi nông nghiệp. Đến cuối năm 1999, lĩnh vực này tăng lên 104,3 triệu việc làm, hay 81% số lao động

phi nông nghiệp. Trái lại, năm 1946 lĩnh vực sản xuất hàng hóa - bao gồm ngành chế tạo, xây dựng, và khai thác mỏ - cung cấp 17,2 triệu việc làm, hay 41% số việc làm phi nông nghiệp, nhưng đến cuối năm 1999 chỉ tăng lên 25,2 triệu hay 19% số việc làm phi nông nghiệp. Nhưng nhiều công việc dịch vụ mới không được trả lương cao cũng như không có nhiều phúc lợi như các công việc thuộc ngành chế tạo. Sức ép tài chính lên nhiều gia đình đã thu hút rất nhiều phụ nữ gia nhập vào lực lượng lao động.

Trong các thập kỷ 1980 và 1990, nhiều người thuê lao động đã đưa ra cách thức mới để tổ chức lực lượng lao động của mình. Trong một số công ty, người lao động được chia thành những nhóm nhỏ và được trao quyền tự quản đáng kể để hoàn thành nhiệm vụ phân cho họ. Trong khi ban quản trị đặt ra các mục tiêu cho các nhóm làm việc và giám sát hoạt động và kết quả của họ, thì các thành viên của nhóm tự mình quyết định với nhau làm như thế nào và điều chỉnh chiến lược ra sao khi nhu cầu khách hàng và các điều kiện thay đổi. Tuy nhiên, nhiều người thuê lao động khác lại do dự trước việc từ bỏ cách quản lý công việc trực tiếp, còn số khác thì thấy sự chuyển đổi quản lý này thật khó khăn. Các quy định của ủy ban quan hệ lao động quốc gia - cho rằng nhiều nhóm làm việc được các nhà tuyển dụng phi nghiệp đoàn sử dụng là “các nghiệp đoàn” bất hợp pháp do giới chủ chi phối - thường là một yếu tố ngăn cản thay đổi.

Người thuê lao động cũng phải quản lý các lực lượng lao động ngày càng đa dạng trong các thập kỷ 1980 và 1990. Các nhóm tộc người mới - đặc biệt là người gốc Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và người nhập cư từ các nước châu Á khác nhau - gia nhập lực lượng lao động với số lượng ngày càng đông, và ngày càng có rất nhiều phụ nữ tham gia vào những công việc theo truyền thống phổ biến là của nam giới. Số lượng người lao động đưa đơn kiện người thuê lao động phân biệt đối xử với họ trên cơ sở chủng tộc, giới tính, lứa tuổi, hoặc khuyết tật ngày càng tăng. Số vụ kiện tại ủy ban về cơ hội việc làm bình đẳng, nơi được phân bổ xử kiện sơ thẩm, tăng lên rất nhanh từ gần 6.900 vụ năm 1991 tới hơn 16.000 vụ năm 1998, và các vụ kiện đã làm nghẹt tòa án. Các vụ kiện tụng pháp lý tại tòa này có nhiều kết quả khác nhau. Nhiều trường hợp bị tòa từ chối, cho là không đáng kể, nhưng các tòa án cũng công nhận sự bảo vệ hợp pháp rộng rãi chống lại việc lạm dụng thuê lao động, giáng cấp, đề bạt và sa thải. Ví dụ, năm 1998 Tòa án tối cao quy định người thuê lao động phải bảo đảm rằng các giám đốc được đào tạo để tránh quấy rối tình dục với người lao động và thông báo cho người lao động các quyền của họ.

Vấn đề “trả lương như nhau cho công việc như nhau” vẫn tiếp tục tồn tại dai dẳng tại nơi làm việc ở Mỹ. Trong khi các luật của bang và liên bang cấm trả lương khác nhau dựa vào giới tính, thì theo tiền lệ phụ nữ Mỹ vẫn thường bị trả lương thấp hơn nam giới. Xuất hiện sự khác nhau này một phần do ngày càng có nhiều phụ nữ làm những công việc - phần lớn trong lĩnh vực dịch vụ - mà theo truyền thống có mức lương trả thấp hơn các công việc khác. Nhưng nghiệp đoàn và các tổ chức về quyền phụ nữ tuyên bố điều này cũng phản ánh sự phân biệt đối xử công khai. Vấn đề phức tạp nữa là hiện tượng gọi là trần thủy tinh tại nơi làm việc của công chức, đó là một rào cản vô hình mà nhiều phụ nữ cho rằng đã kìm hãm họ trong việc được đề bạt vào những chức vụ quản lý hay chức danh nghề nghiệp mà nam giới chiếm ưu thế. Trong những năm gần đây, ngày càng có nhiều phụ nữ được đề bạt vào những vị trí như vậy, nhưng xét theo tỷ lệ của họ với dân số thì vẫn còn rất thấp.

Các vấn đề tương tự xuất hiện với việc trả lương và vị trí công việc của những người thuộc các nhóm dân tộc và chủng tộc khác nhau, họ thường bị coi là các “dân tộc thiểu số” vì họ chỉ chiếm thiểu số trong dân số nói chung. (Đến cuối thế kỷ XX, đa số người Mỹ là hậu duệ của người da trắng ở châu Âu di cư đến, mặc dù tỷ lệ phần trăm dân số của họ đang giảm.) Bên cạnh các đạo luật chống phân biệt đối xử, chính quyền liên bang và nhiều bang đã thực thi luật “hành động khẳng định” trong các thập kỷ 1960 và 1970 yêu cầu người thuê lao động có sự ưu tiên trong tuyển dụng với người thiểu số ở những hoàn cảnh nhất định. Những người ủng hộ cho rằng người thiểu số cần được ưu tiên để đền bù lại sự phân biệt chống lại họ trong quá khứ. Nhưng ý tưởng này lại gây ra tranh cãi trong việc giải quyết các

vấn đề chủng tộc và người thiểu số. Các nhà phê bình thì phản nản rằng “sự phân biệt đối xử ngược lại” này vừa không công bằng vừa phản tác dụng. Trong những năm 1990, một số bang, đáng chú ý là bang California, đã bãi bỏ các chính sách về hành động khẳng định. Cho đến nay, vẫn còn tồn tại các khoảng cách về tiền lương và sự khác biệt lớn về tỷ lệ thất nghiệp giữa người da trắng và người thiểu số. Cùng với vấn đề vị trí của phụ nữ trong lực lượng lao động, đây vẫn là các vấn đề phức tạp nhất đặt ra trước các nhà sử dụng lao động và người lao động Mỹ.

Việc gia tăng khoảng cách trả lương trên cơ sở khác nhau về giới tính, chủng tộc hoặc dân tộc là tình trạng căng thẳng nói chung trong các thập kỷ 1980 và 1990 do quy mô cắt giảm chi phí ở nhiều công ty. Việc tăng lương với quy mô lớn không còn được xem là một yêu cầu đương nhiên nữa; trên thực tế, người lao động và các nghiệp đoàn của họ ở một số hãng lớn đang vật lộn với khó khăn cảm thấy rằng họ phải có những nhượng bộ về lương - hạn chế tăng hoặc thậm chí còn cắt giảm - với hy vọng làm tăng sự an toàn việc làm hoặc thậm chí để cứu nguy cho các ông chủ của họ. Hình thức hai loại thang lương, người mới đi làm được trả ít hơn người cũ với cùng một loại công việc, đã xuất hiện trong một số thời điểm ở một vài hãng hàng không và những công ty khác. Xu thế ngày càng tăng là các mức lương được đặt ra không phải để trả công một cách công bằng cho người lao động, mà là để thu hút và giữ lại các kiểu lao động còn thiếu cung, chẳng hạn như các chuyên gia phần mềm máy tính. Điều này lại góp phần làm tăng khoảng cách lương hơn nữa giữa người lao động có tay nghề cao và người không có tay nghề. Không có phương pháp đo trực tiếp nào về khoảng cách này, nhưng các thống kê của Bộ Lao động Hoa Kỳ đưa ra một phương tiện đánh giá gián tiếp rất tốt. Trong năm 1979, thu nhập trung bình mỗi tuần dao động trong phạm vi từ 215 USD với người lao động chưa tốt nghiệp phổ thông cho tới 348 USD với người đã tốt nghiệp đại học. Năm 1998, phạm vi thu nhập trung bình theo tuần này dao động từ 337 USD cho tới 821 USD.

Ngay cả khi khoảng cách này tăng lên, rất nhiều người thuê lao động vẫn đấu tranh chống lại việc tăng mức lương tối thiểu do liên bang đặt ra. Họ cho rằng mức lương sàn này thực tế làm hại người lao động do tăng chi phí lao động và từ đó gây khó khăn hơn cho các doanh nghiệp nhỏ khi thuê người mới. Trong khi mức lương tối thiểu gần như tăng hàng năm trong thập kỷ 1970, thì trong các thập kỷ 1980 và 1990 nó chỉ tăng rất ít. Kết quả là mức tăng lương tối thiểu không theo kịp mức tăng chi phí sinh hoạt; từ năm 1970 đến cuối 1999, mức lương tối thiểu tăng 255% (từ 1,45 USD một giờ lên 5,15 USD một giờ), trong khi đó giá cả tiêu dùng tăng 334%. Người thuê lao động ngày càng có xu hướng chuyển sang hình thức trả lương “theo kết quả hoàn thành công việc”, tăng lương cho công nhân dựa theo mức độ công việc mà các cá nhân hoặc đơn vị của họ đã hoàn thành thay vì tăng lương đồng loạt cho tất cả mọi người. Một cuộc điều tra năm 1999 cho biết 51% số người thuê lao động đã dùng cách trả lương theo kết quả hoàn thành công việc cho ít nhất một phần số người lao động, thường là để xác định khoản tăng lương đột xuất trên trần của mức tăng lương cơ bản tối thiểu.

Khi sự thiếu hụt công nhân lành nghề tiếp tục tăng thì nhà tuyển dụng giành nhiều thời gian và tiền bạc để đào tạo người lao động. Họ cũng đẩy mạnh cải tiến chương trình giáo dục trong nhà trường để chuẩn bị tốt hơn cho người tốt nghiệp đối với các công việc trong lĩnh vực công nghệ cao hiện đại. Từng nhóm các nhà tuyển dụng địa phương đã hình thành để xác định các nhu cầu đào tạo, hợp tác với cộng đồng và các trường đại học kỹ thuật để đưa ra các khóa học. Trong khi đó, chính phủ liên bang cho thực thi Đạo luật đầu tư việc làm năm 1998, đạo luật này củng cố hơn 100 chương trình đào tạo liên quan đến các thực thể kinh doanh, bang và liên bang. Nó cố gắng liên kết các chương trình đào tạo với những nhu cầu thực tế của các nhà sử dụng lao động và trao cho họ nhiều tiếng nói hơn trong việc thực thi các chương trình này như thế nào.

Trong khi đó, các nhà sử dụng lao động cũng tìm cách đáp ứng mong muốn của người lao động để giảm bớt các mâu thuẫn giữa các yêu cầu của công việc và cuộc sống cá nhân. “Thời gian mềm dẻo”, một hình thức cho phép người lao động kiểm soát nhiều hơn số thời gian chính xác họ làm việc, đã trở

nên phổ biến. Những tiến bộ về công nghệ thông tin tạo khả năng cho ngày càng nhiều người lao động “làm việc từ xa” - tức là làm việc tại nhà ít nhất một phần thời gian, bằng cách sử dụng máy tính nối mạng với nơi làm việc của họ. Để đáp ứng yêu cầu làm việc của các bà mẹ và những người thích làm việc ít thời gian, các nhà sử dụng lao động đã đưa ra những cải tiến mới chẳng hạn như hình thức phân chia công việc. Chính phủ đã tham gia vào xu hướng này bằng cách thực thi Đạo luật về nghỉ phép để chăm sóc người ốm và gia đình năm 1993, đạo luật này yêu cầu người sử dụng lao động cho người lao động nghỉ việc để chăm sóc gia đình ốm đau.

Sự suy giảm sức mạnh của nghiệp đoàn

Những điều kiện thay đổi của thập kỷ 1980 và 1990 làm xói mòn vị trí của lao động có tổ chức, hiện chỉ chiếm một phần đang thu hẹp trong lực lượng lao động. Trong khi năm 1945 hơn một phần ba số người lao động thuộc nghiệp đoàn thì đến năm 1979 số thành viên nghiệp đoàn chỉ chiếm 24,1% lực lượng lao động Mỹ, và đến năm 1998 còn 13,9%. Phí nghiệp đoàn tăng lên, những đóng góp tiếp tục của nghiệp đoàn cho các cuộc vận động chính trị, và những nỗ lực tham gia bầu cử siêng năng của các thành viên nghiệp đoàn giữ cho sức mạnh chính trị của nghiệp đoàn khỏi giảm xuống như số thành viên của họ. Nhưng các phán quyết của tòa án và quy định của ủy ban quan hệ lao động quốc gia cho phép người lao động giữ lại một phần phí nghiệp đoàn được sử dụng để ủng hộ, hoặc phản đối, các ứng cử viên chính trị đã làm giảm bớt ảnh hưởng của nghiệp đoàn.

Ngày nay, giới chủ cảm thấy sức nóng của cuộc cạnh tranh trong và ngoài nước nên không sẵn lòng tán thành các yêu cầu của nghiệp đoàn về tăng lương và phúc lợi như trong các thập kỷ trước. Họ cũng đấu tranh mãnh liệt hơn chống lại những cố gắng tổ chức người lao động của nghiệp đoàn. Số cuộc đình công đã ít đi trong các thập kỷ 1980 và 1990, khi những người sử dụng lao động sẵn sàng hơn trong việc thuê những người thế chỗ công nhân đình công khi nghiệp đoàn tổ chức đình công và giữ họ lại làm việc sau khi cuộc đình công kết thúc. (Họ được khích lệ theo lập trường này khi Tổng thống Ronald Reagan sa thải những người kiểm soát không lưu do Cục hàng không liên bang tuyển dụng tiến hành đình công bất hợp pháp vào năm 1981).

Tự động hóa cũng luôn là một thách thức đối với các thành viên nghiệp đoàn. Nhiều nhà máy cũ đã đưa vào các máy móc tự động hóa tiết kiệm lao động để thực hiện những nhiệm vụ mà trước đây do công nhân đảm nhiệm. Tuy thành công còn hạn chế nhưng các nghiệp đoàn đã tìm nhiều biện pháp khác nhau để bảo vệ chỗ làm việc và thu nhập như: đào tạo lại không mất tiền, tuần làm việc ngắn hơn để chia sẻ công việc sẵn có cho mọi người lao động, và bảo đảm thu nhập hàng năm.

Sự dịch chuyển việc làm sang lĩnh vực dịch vụ, nơi mà theo truyền thống các nghiệp đoàn thường yếu hơn, cũng là một vấn đề nghiêm trọng đối với các nghiệp đoàn lao động. Phụ nữ, thanh niên và những người lao động tạm thời - tất cả các đối tượng này ít được nhận vào tổ chức nghiệp đoàn - chiếm một tỷ lệ lớn các công việc mới được tạo ra trong những năm gần đây. Và nhiều ngành công nghiệp Mỹ đã di chuyển xuống các vùng phía Nam và phía Tây nước Mỹ, đây là những vùng có truyền thống nghiệp đoàn yếu hơn so với các vùng phía Bắc và phía Đông.

Nếu như những khó khăn trên vẫn còn chưa đủ, thì những năm công khai tiêu cực về tham nhũng trong Nghiệp đoàn lớn lái xe tải và các nghiệp đoàn khác đã làm tổn hại đến phong trào lao động. Ngay cả những thắng lợi trong quá khứ của nghiệp đoàn về tăng lương và phúc lợi cũng như cải thiện môi trường làm việc cũng tác động không thuận đối với việc đạt được các thành quả tiếp theo do chúng khiến cho những người lao động mới hơn và trẻ hơn đi tới kết luận rằng họ không cần đến nghiệp đoàn nữa để thúc đẩy sự nghiệp của họ. Những lý lẽ của nghiệp đoàn rằng họ đã đem lại cho người lao động tiếng nói trong hầu hết mọi lĩnh vực công việc của mình, bao gồm cả an toàn lao động và những than phiền về công việc, thường bị bỏ qua. Mẫu người lao động trẻ thích độc lập, những người khuấy động

sự gia tăng đột ngột của các hãng máy tính công nghệ cao, hầu như không muốn thuộc về những tổ chức mà họ cho rằng làm mất đi tính độc lập.

Tuy vậy, có lẽ nguyên nhân lớn nhất khiến các nghiệp đoàn gặp khó khăn trong việc kết nạp thành viên mới trong cuối những năm 1990 là sức mạnh đáng ngạc nhiên của nền kinh tế. Vào tháng Mười và tháng Mười một 1999, tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống chỉ còn 4,1%. Các nhà kinh tế nói rằng chỉ còn những người thất nghiệp tự nguyện hoặc thất nghiệp thường xuyên là không có việc làm. Dù các thay đổi kinh tế đã tạo ra những sự bất bình, nhưng sự phong phú về việc làm đã khôi phục lòng tin cho rằng nước Mỹ vẫn là một đất nước của cơ hội.

Chương 10: CÁC CHÍNH SÁCH NGOẠI THƯƠNG VÀ KINH TẾ TOÀN CẦU

Các chính sách ngoại thương và kinh tế toàn cầu của Mỹ đã đổi hướng mạnh mẽ trong hơn hai thế kỷ từ khi Mỹ trở thành một quốc gia. Trong buổi đầu của lịch sử dân tộc, chính phủ và doanh nghiệp tập trung hầu hết vào phát triển nền kinh tế trong nước mặc cho những diễn biến xảy ra ở nước ngoài. Nhưng từ cuộc Đại khủng hoảng kinh tế của những năm 1930 và Chiến tranh thế giới thứ hai, đất nước nhìn chung tìm cách giảm bớt hàng rào thương mại và phối hợp với hệ thống kinh tế thế giới. Sự cam kết về thương mại tự do này có nguồn gốc cả về kinh tế lẫn chính trị; nước Mỹ ngày càng tiệm cận với cách nhìn nhận thương mại rộng mở không chỉ là phương tiện gia tăng lợi ích kinh tế của chính mình mà cũng còn là chìa khóa để xây dựng các mối quan hệ hòa bình giữa các quốc gia.

Hoa Kỳ thống lĩnh nhiều thị trường xuất khẩu trong phần lớn giai đoạn sau chiến tranh - đó là kết quả của sức mạnh kinh tế vốn có của nó, của thực tế là máy móc công nghiệp không hề bị đụng chạm gì đến bởi chiến tranh, và của các tiến bộ về khoa học công nghệ và kỹ thuật chế tạo của Mỹ. Mặc dầu vậy, đến thập kỷ 1970, khoảng cách cạnh tranh về xuất khẩu giữa Mỹ và các nước khác đã trở nên hẹp dần. Hơn thế nữa, các cú sốc về giá dầu mỏ, sự trì trệ kinh tế toàn cầu và sự gia tăng giá trị trao đổi ngoại tệ của đồng đôla đã cùng kết hợp với nhau trong suốt thập kỷ 1970 gây phương hại đến cán cân thương mại của Mỹ. Thâm hụt thương mại của Mỹ ngày càng tăng cho đến tận những năm 1980 và 1990 do sở thích dùng hàng hóa nước ngoài của người Mỹ vẫn luôn trội hơn so với cầu về hàng hóa Mỹ tại các nước khác. Điều này phản ánh cả xu thế tiêu dùng nhiều hơn và tiết kiệm ít hơn của người Mỹ so với người dân châu Âu và Nhật Bản lẫn thực tế là trong giai đoạn này nền kinh tế Mỹ phát triển nhanh hơn châu Âu và Nhật Bản là nước đang gặp khó khăn về kinh tế.

Gia tăng thâm hụt thương mại làm giảm bớt sự ủng hộ chính trị trong Quốc hội Mỹ về tự do hóa thương mại trong thập kỷ 1980 và 1990. Các nhà lập pháp xem xét một loạt các kiến nghị bảo hộ trong suốt thời gian này, nhiều kiến nghị trong số đó là của các ngành công nghiệp Mỹ đang phải đối mặt với cuộc cạnh tranh ngày càng hiệu quả của các nước khác. Quốc hội cũng trở nên miễn cưỡng trong việc trao cho tổng thống quyền tự do hành động để thương lượng các hiệp định mới về tự do hóa thương mại với các nước khác. Đỉnh cao của những hành động đó là khi chấm dứt thời kỳ Chiến tranh lạnh, Hoa Kỳ đã áp đặt rất nhiều cấm vận thương mại đối với các quốc gia bị nước này coi là vi phạm các chuẩn mực hành vi được chấp nhận trong các vấn đề về nhân quyền, chủ nghĩa khủng bố, buôn bán ma túy, và phát triển các loại vũ khí giết người hàng loạt.

Mặc dù có những thụt lùi này về tự do thương mại, nhưng Hoa Kỳ vẫn tiếp tục đẩy mạnh tự do hóa thương mại trong các cuộc thương lượng quốc tế ở thập kỷ 1990, như phê chuẩn Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA), hoàn thiện Vòng đàm phán thương mại đa phương Uruguay, và gia nhập các hiệp định đa phương nhằm thiết lập các quy định quốc tế về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và thương mại trong các dịch vụ viễn thông cơ bản và tài chính.

Tuy nhiên, cho đến tận cuối những năm 1990, định hướng tương lai của chính sách thương mại Hoa Kỳ

vẫn còn chưa chắc chắn. Chính thức, quốc gia này vẫn còn cam kết thực hiện tự do thương mại khi nó theo đuổi vòng đàm phán thương mại đa phương mới; tiến hành xây dựng các hiệp định tự do hóa thương mại khu vực liên quan tới châu Âu, Mỹ Latinh, và châu Á; đồng thời tìm cách giải quyết tiếp các tranh chấp thương mại song phương với các quốc gia khác. Nhưng sự ủng hộ chính trị cho những chính sách như vậy vẫn còn là một vấn đề. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa rằng Hoa Kỳ có ý định rút khỏi nền kinh tế toàn cầu. Một số cuộc khủng hoảng tài chính, đặc biệt cuộc khủng hoảng làm rung chuyển châu Á vào cuối những năm 1990, đã cho thấy sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng giữa các thị trường tài chính toàn cầu. Khi Hoa Kỳ và các quốc gia khác tiến hành xây dựng các công cụ để giải quyết hoặc ngăn ngừa những cuộc khủng hoảng như vậy, họ nhận thấy mình đang xem xét những ý tưởng cải cách mà đòi hỏi phải gia tăng sự phối hợp và hợp tác quốc tế trong những năm tới.

Từ chủ nghĩa bảo hộ tới thương mại tự do hóa

Hoa Kỳ không phải lúc nào cũng là nước chủ trương mạnh mẽ thương mại tự do. Đôi khi trong lịch sử của mình, đất nước này còn nghiêng mạnh về chủ nghĩa bảo hộ kinh tế (thực thi việc sử dụng các loại thuế quan hoặc quota nhằm hạn chế nhập khẩu hàng hóa nước ngoài để bảo vệ công nghiệp nội địa). Ví dụ, trong buổi đầu của nhà nước cộng hòa này, nhà chính trị Alexander Hamilton đã tán thành một biểu thuế quan bảo hộ nhằm khuyến khích phát triển công nghiệp Mỹ - một chỉ dẫn mà đất nước hầu như tuân thủ hoàn toàn. Chủ nghĩa bảo hộ Hoa Kỳ đạt tới đỉnh cao vào năm 1930 bằng việc ban hành Đạo luật Smoot-Hawley, một đạo luật làm gia tăng rất mạnh các loại thuế quan của Mỹ. Đạo luật này đã nhanh chóng dẫn đến sự trả đũa của các nước khác và góp phần đáng kể vào cuộc khủng hoảng kinh tế đã làm chao đảo nước Mỹ và nhiều nước trên thế giới trong suốt những năm 1930.

Cách tiếp cận chính sách thương mại của Mỹ từ năm 1934 nảy sinh trực tiếp từ những kinh nghiệm đáng buồn xung quanh Đạo luật Smoot-Hawley. Trong năm đó, Quốc hội đã thông qua Đạo luật hiệp định thương mại năm 1934 tạo ra một pháp lệnh có cơ sở pháp lý để cắt bỏ các loại thuế quan của Mỹ. Lúc đó, Bộ trưởng ngoại giao Cordell Hull đã giải thích: “Các quốc gia không thể sản xuất ra một mức để nuôi sống nhân dân của họ và duy trì hạnh phúc nếu họ không có những cơ hội hợp lý để buôn bán với nhau. Do đó, các nguyên tắc của Chương trình các hiệp định thương mại là nền tảng không thể thiếu được của sự nghiệp hòa bình”.

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, nhiều nhà lãnh đạo Hoa Kỳ cho rằng sự ổn định trong nước và sự trung thành tiếp tục của các nước đồng minh của Mỹ phụ thuộc vào sự khôi phục kinh tế của họ. Sự giúp đỡ của Mỹ là rất quan trọng đối với sự khôi phục đó, nhưng các quốc gia này cũng cần những thị trường xuất khẩu - đặc biệt là thị trường Mỹ khổng lồ - để giành lại sự độc lập về kinh tế và đạt được tăng trưởng kinh tế. Hoa Kỳ đã hỗ trợ cho quá trình tự do hóa thương mại và là nhân tố chủ chốt trong việc tạo ra Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT), đây là một bộ luật quốc tế về các quy định thuế quan và thương mại được ký bởi 23 nước vào năm 1947. Đến cuối thập kỷ 1980, hơn 90 nước đã tham gia hiệp định này.

Bên cạnh việc đặt ra bộ luật hành vi cho các vấn đề thương mại quốc tế, GATT đã đỡ đầu một số vòng đàm phán thương mại đa phương, và Hoa Kỳ đã tham gia tích cực vào các vòng đàm phán này, thường đảm đương vai trò lãnh đạo. Vòng đàm phán Uruguay, có tên gọi như vậy vì được tiến hành đàm phán ở Punta del Este, Uruguay, đã tự do hóa thương mại nhiều hơn nữa trong thập kỷ 1990.

Hoa Kỳ luôn tin vào một hệ thống thương mại rộng mở dựa trên quy định của luật pháp. Từ Chiến tranh thế giới thứ hai, các Tổng thống Mỹ đã chỉ rõ việc tham gia thương mại quốc tế cho phép các nhà sản xuất Mỹ tiếp cận với những thị trường nước ngoài rộng lớn và đem lại cho người tiêu dùng Mỹ sự lựa chọn hàng hóa để mua thoải mái hơn. Ngay gần đây, các nhà lãnh đạo Mỹ cho rằng sự cạnh tranh với các nhà sản xuất nước ngoài cũng giúp làm giá cả giảm xuống đối với nhiều loại hàng hóa, do đó

làm giảm đi áp lực của lạm phát.

Người Mỹ cho rằng thương mại tự do cũng mang lại lợi ích cho các quốc gia khác. Các nhà kinh tế từ lâu đã chỉ ra thương mại cho phép các quốc gia tập trung vào sản xuất những loại hàng hóa và dịch vụ mà họ có thể tạo ra một cách hiệu quả nhất - do vậy làm gia tăng tiềm năng sản xuất nói chung của toàn bộ cộng đồng các quốc gia. Hơn nữa, người Mỹ cũng nhận thức được rằng thương mại sẽ khuyến khích tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội, và dân chủ trong từng quốc gia và rằng nó thúc đẩy sự thịnh vượng của thế giới, quyền lực của pháp luật, và hòa bình trong các quan hệ quốc tế.

Một hệ thống thương mại mở cho phép các nước tiếp cận các thị trường của nhau một cách không phân biệt và công bằng. Để đạt được mục tiêu đó, Hoa Kỳ sẵn sàng cho phép các nước tiếp cận thị trường của mình một cách thuận lợi nếu các nước đó đáp lại bằng cách giảm bớt các rào cản thương mại của chính mình, như là một phần của các hiệp định đa phương hoặc song phương. Trong khi những nỗ lực tự do hóa thương mại theo truyền thống thường tập trung vào việc giảm các loại thuế quan và các rào cản phi thuế quan nhất định đối với thương mại, thì trong những năm gần đây chúng còn bao gồm cả những vấn đề khác. Ví dụ, người Mỹ lập luận rằng luật thương mại và các hoạt động thương mại của mỗi quốc gia cần phải minh bạch - tức là, mọi người đều có thể biết được các quy định và có các cơ may như nhau để cạnh tranh. Hoa Kỳ và các thành viên của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã tiến thêm một bước để làm minh bạch hơn nữa bằng việc nhất trí cấm những hành động hối lộ các quan chức chính phủ nước ngoài nhằm đạt được một sự thuận lợi nào đó về thương mại.

Hoa Kỳ cũng thường xuyên thúc giục các nước khác phi điều tiết hóa các ngành công nghiệp của họ và từng bước bảo đảm rằng các hoạt động điều tiết còn lại là minh bạch, không phân biệt bất lợi đối với các công ty nước ngoài, và phù hợp với thông lệ quốc tế. Mỗi quan tâm của Mỹ về phi điều tiết xuất hiện một phần từ sự lo lắng rằng một số nước có thể sử dụng điều tiết như là một công cụ gián tiếp để kiểm chế hàng hóa xuất khẩu thâm nhập vào thị trường của họ.

Chính quyền của Tổng thống Bill Clinton (1993-2001) đã đưa thêm một phương diện khác nữa vào chính sách thương mại của Mỹ. Đó là, các nước cần phải tôn trọng triệt để các tiêu chuẩn tối thiểu về lao động và môi trường. Người Mỹ có thái độ như vậy một phần vì họ lo lắng rằng các tiêu chuẩn về lao động và môi trường tương đối cao của chính nước Mỹ có thể đẩy chi phí của hàng hóa sản xuất tại Mỹ lên cao, gây ra khó khăn cho các ngành công nghiệp trong nước khi cạnh tranh với các công ty nước ngoài ít bị điều tiết hơn. Nhưng người Mỹ cũng cho rằng công dân của các nước khác sẽ không nhận được lợi ích của thương mại tự do nếu người sử dụng lao động nước họ bóc lột người lao động hoặc phá hại môi trường trong một nỗ lực nhằm cạnh tranh hiệu quả hơn trên các thị trường quốc tế.

Chính quyền Clinton đã đưa những vấn đề này ra vào đầu thập kỷ 1990 khi Mỹ nhất quyết đòi Canada và Mêhicô ký các hiệp định phụ cam kết tăng cường luật môi trường và các tiêu chuẩn về lao động để đổi lại sự phê chuẩn Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ của Hoa Kỳ. Dưới thời Tổng thống Clinton, Mỹ cũng đã làm việc với Tổ chức lao động quốc tế để giúp các nước đang phát triển tuân theo các tiêu chuẩn đánh giá nhằm bảo đảm an toàn lao động và các quyền cơ bản của người lao động, và Mỹ cũng tài trợ các chương trình giảm lao động trẻ em trong nhiều nước đang phát triển. Tuy nhiên, cho đến nay các cố gắng của chính quyền Clinton trong việc kết hợp các hiệp định thương mại với vấn đề bảo vệ môi trường và các thước đo tiêu chuẩn lao động vẫn còn gây tranh cãi trên nhiều nước và ngay cả trong nước Mỹ.

Mặc dù có sự tôn trọng chung đối với các nguyên tắc không phân biệt đối xử, nhưng nước Mỹ đã tham gia một số thỏa thuận thương mại có tính ưu đãi nhất định. Ví dụ, Hệ thống ưu đãi phổ cập của Mỹ tìm cách khuyến khích phát triển kinh tế ở các nước nghèo bằng các hiệp định miễn thuế quan cho những hàng hóa nhất định mà các nước đó xuất khẩu sang Mỹ; các ưu đãi này sẽ chấm dứt khi các nhà sản

xuất một loại sản phẩm không cần giúp đỡ nữa để cạnh tranh trong thị trường Mỹ. Một chương trình ưu đãi nữa - Sáng kiến vịnh Caribê - tìm cách giúp một vùng đang gặp khó khăn về kinh tế, một vùng được cho là quan trọng về chính trị đối với Mỹ; tạo ra một hiệp định miễn thuế đối với tất cả các hàng hóa nhập khẩu vào Mỹ từ các nước trong vùng Caribê trừ hàng dệt, một số mặt hàng da, đường và sản phẩm dầu mỏ.

Đôi khi Hoa Kỳ rời bỏ chính sách chung của mình về khuyến khích tự do thương mại vì những mục đích chính trị, hạn chế nhập khẩu đối với những nước mà Hoa Kỳ cáo buộc là vi phạm nhân quyền, giúp đỡ khủng bố, chứa chấp buôn bán ma túy, hoặc có hành động ảnh hưởng tới hòa bình thế giới. Trong số các nước là đối tượng của những hạn chế thương mại của Hoa Kỳ có Mianma, Cuba, Iran, Iraq, Libi, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Xuđăng, và Xyri. Nhưng năm 2000, Hoa Kỳ đã bãi bỏ một đạo luật năm 1974 yêu cầu Quốc hội bỏ phiếu hàng năm xem liệu có mở rộng “các mối quan hệ thương mại bình thường” với Trung Quốc hay không. Đây là một bước đi xóa bỏ nguồn gốc chính gây ra sự va chạm trong các quan hệ Mỹ - Trung, đánh dấu một cột mốc trong việc tìm kiếm tư cách thành viên tham gia Tổ chức thương mại thế giới của Trung Quốc.

Không có điều gì mới về việc Mỹ đặt ra các hình phạt thương mại để xúc tiến các mục tiêu chính trị. Người Mỹ đã sử dụng các hình phạt và kiểm soát xuất khẩu từ buổi ban đầu của cuộc Cách mạng Mỹ, khoảng hơn 200 năm trước. Nhưng hoạt động này đã tăng lên từ khi chấm dứt cuộc Chiến tranh lạnh. Tuy nhiên, Quốc hội và các cơ quan của liên bang vẫn luôn tranh cãi quyết liệt về việc liệu chính sách thương mại có phải là một công cụ hiệu quả để xúc tiến các mục tiêu chính trị đối ngoại hay không.

Đa phương hóa, khu vực hóa và song phương hóa

Một nguyên tắc khác nữa mà Hoa Kỳ theo đuổi trên vũ đài thương mại là đa phương hoá. Trong nhiều năm, nó là cơ sở cho sự tham gia của Mỹ với vai trò lãnh đạo trong các vòng đàm phán thương mại quốc tế kế tiếp nhau. Đạo luật mở rộng thương mại năm 1962, là căn cứ cho Vòng đàm phán thương mại Kennedy, đã lên đến cực điểm bằng một hiệp định của 53 quốc gia chiếm 80% thương mại quốc tế nhất trí cắt thuế quan với mức trung bình là 35%. Năm 1979, do kết quả thành công của Vòng đàm phán Tokyo, Mỹ và gần 100 nước khác đã đồng ý đẩy mạnh cắt giảm thuế quan và giảm bớt các hàng rào thương mại phi thuế quan như các yêu cầu về cấp giấy phép và quota.

Một vòng đàm phán đa phương gần đây, Vòng đàm phán Uruguay, được bắt đầu vào tháng Chín 1986 và kết thúc gần 10 năm sau với một hiệp định đẩy mạnh giảm thuế quan và các hàng rào phi thuế quan trong công nghiệp, cắt một số thuế quan và tài trợ nông nghiệp, và đưa ra các hình thức mới bảo vệ sở hữu trí tuệ. Có lẽ điều quan trọng nhất là Vòng đàm phán Uruguay đã dẫn đến việc thành lập Tổ chức thương mại thế giới, một cơ chế liên kết ràng buộc mới để giải quyết các tranh chấp thương mại quốc tế. Đến cuối năm 1998, chính Hoa Kỳ đã đệ trình 42 đơn kiện về hoạt động thương mại không công bằng lên Tổ chức thương mại thế giới, và nhiều nước khác cũng đệ trình thêm các đơn kiện - trong đó có một số đơn kiện chống lại Hoa Kỳ.

Bên cạnh những cam kết về chủ nghĩa đa phương, những năm gần đây Mỹ cũng theo đuổi các hiệp định thương mại khu vực và song phương, một phần do các hiệp định hẹp hơn thì dễ đàm phán hơn và thường có thể đặt cơ sở cho những hiệp định lớn hơn. Hiệp định thương mại tự do đầu tiên được Hoa Kỳ thực thi là Hiệp định khu vực thương mại tự do Mỹ-Israel, có hiệu lực từ năm 1985, và thứ hai là Hiệp định thương mại tự do Mỹ-Canada có hiệu lực từ năm 1989. Hiệp định sau đã dẫn đến Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ năm 1993, đưa Mỹ, Canada và Mêhicô vào cùng một hòa ước thương mại bao gồm gần 400 triệu người cùng nhau tạo ra khoảng 8,5 nghìn tỷ USD hàng hóa và dịch vụ.

Sự gần nhau về địa lý đã khuyến khích mạnh mẽ hoạt động thương mại giữa Mỹ, Canada và Mêhicô.

Do kết quả của NAFTA mà thuế quan trung bình của Mêhicô đối với hàng hóa Mỹ giảm từ 10% xuống còn 1,68%, và thuế quan trung bình của Mỹ đối với hàng hóa Mêhicô giảm từ 4% xuống còn 0,46%. Đặc biệt quan trọng đối với Mỹ, hiệp định này còn bao gồm một số điều khoản bảo vệ quyền sở hữu bằng sáng chế, bản quyền, thương hiệu và bí mật thương mại; trong những năm gần đây, Mỹ ngày càng lo lắng về sự vi phạm quyền tác giả và giả mạo sản phẩm Hoa Kỳ từ phần mềm máy tính và phim ảnh cho đến các sản phẩm dược và hóa chất.

Chương trình nghị sự về thương mại hiện nay của Mỹ

Mặc dù có một số thành công, nhưng các cố gắng tự do hóa thương mại thế giới đến nay vẫn phải đối mặt với những trở ngại rất lớn. Các hàng rào thương mại vẫn còn cao, đặc biệt trong các lĩnh vực dịch vụ và nông nghiệp, những lĩnh vực mà các nhà sản xuất của Mỹ rất có khả năng cạnh tranh. Vòng đàm phán Uruguay đã giải quyết một số vấn đề về thương mại dịch vụ, nhưng vẫn còn để lại các rào cản thương mại liên quan đến khoảng 20 phân đoạn trong lĩnh vực dịch vụ cho các cuộc đàm phán kế tiếp. Trong khi đó, những thay đổi nhanh chóng trong khoa học và công nghệ đang làm nảy sinh các vấn đề thương mại mới. Ví dụ, các nhà xuất khẩu hàng nông nghiệp Mỹ ngày càng thất vọng bởi những quy định của châu Âu chống lại việc sử dụng các sản phẩm từ những sinh vật biến đổi gen đang phát triển rất thịnh hành ở Mỹ.

Sự nổi lên của thương mại điện tử cũng mở ra một xu hướng hoàn toàn mới của các vấn đề thương mại. Năm 1998, các bộ trưởng của Tổ chức thương mại thế giới đã đưa ra một tuyên bố rằng các nước không được gây trở ngại thương mại điện tử bằng việc đặt các thuế về truyền điện tử, nhưng nhiều vấn đề vẫn còn chưa giải quyết được. Hoa Kỳ cũng mong muốn tạo cho Internet thành một khu vực phi thuế quan, bảo đảm cho các thị trường viễn thông được cạnh tranh toàn thế giới, và thiết lập việc bảo vệ sở hữu trí tuệ toàn cầu đối với các sản phẩm kỹ thuật số.

Tổng thống Clinton kêu gọi một vòng đàm phán thương mại thế giới mới, mặc dù hy vọng của ông bị thất bại khi các nhà thương lượng không nhất trí với ý tưởng này tại cuộc họp được tổ chức vào cuối năm 1999 ở Seattle, Washington. Tuy nhiên, Hoa Kỳ vẫn hy vọng có một hiệp định quốc tế mới có thể tăng sức mạnh cho Tổ chức thương mại thế giới bằng cách làm cho các thủ tục của nó minh bạch hơn. Chính phủ Mỹ cũng muốn thương lượng để cắt giảm tiếp các rào cản thương mại tác động đến các sản phẩm nông nghiệp; hiện nay Hoa Kỳ xuất khẩu lượng sản phẩm tạo ra trên một phần ba diện tích đất canh tác của mình. Các mục tiêu khác của Mỹ bao gồm tự do hóa thương mại hơn nữa trong dịch vụ, tăng cường hơn nữa bảo vệ sở hữu trí tuệ, một vòng đàm phán mới về giảm thuế quan và các hàng rào phi thuế quan đối với hàng hóa công nghiệp, và sự tiến triển trong việc thiết lập các tiêu chuẩn về lao động được quốc tế công nhận.

Dù cho có những hy vọng lớn về một vòng đàm phán thương mại đa phương mới, Hoa Kỳ vẫn tiếp tục theo đuổi các hiệp định thương mại khu vực mới. Nổi bật trong chương trình nghị sự của Mỹ là một Hiệp định thương mại tự do của châu Mỹ, hiệp định mà về cơ bản sẽ tạo cho toàn bộ Tây bán cầu (trừ Cuba) thành một khu vực thương mại tự do; các cuộc thương lượng cho một hiệp ước như vậy đã bắt đầu từ năm 1994, với mục tiêu hoàn thiện các cuộc đàm phán vào năm 2005. Hoa Kỳ cũng tìm kiếm các hiệp định tự do hóa thương mại với các nước châu Á thông qua Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC); các thành viên APEC đã đạt được một hiệp định về công nghệ thông tin vào cuối những năm 1990.

Một cách riêng rẽ, người Mỹ đang bàn bạc các vấn đề thương mại Mỹ-Âu trong Hiệp hội kinh tế Đại Tây Dương. Và Mỹ cũng hy vọng gia tăng thương mại của mình với châu Phi. Một chương trình năm 1997 có tên là Hợp tác vì sự tăng trưởng và cơ hội kinh tế cho châu Phi nhằm mục đích gia tăng tiếp cận thị trường Mỹ cho hàng hóa nhập khẩu từ các nước Nam Xahara châu Phi, đưa ra ủng hộ của Mỹ

cho việc phát triển khu vực tư nhân ở châu Phi, hỗ trợ hội nhập kinh tế khu vực châu Phi, và thể chế hóa các cuộc đối thoại về thương mại giữa các chính phủ thông qua một diễn đàn Mỹ-Phi hàng năm.

Trong khi đó, Hoa Kỳ tiếp tục tìm cách giải quyết các vấn đề thương mại cụ thể có liên quan đến từng nước riêng biệt. Các mối quan hệ thương mại của Mỹ với Nhật Bản gặp khó khăn từ thập kỷ 1970, và vào cuối thập kỷ 1990, người Mỹ tiếp tục lo lắng về các rào cản của Nhật Bản đối với nhiều loại hàng hóa khác nhau nhập khẩu từ Mỹ, bao gồm hàng hóa nông nghiệp, ô tô và phụ tùng ô tô. Người Mỹ cũng kiện Nhật Bản xuất khẩu thép vào Mỹ với giá thấp hơn thị trường (một hoạt động gọi là bán phá giá thị trường), và chính phủ Mỹ tiếp tục gây áp lực với Nhật Bản nhằm phi điều tiết các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế Nhật Bản, bao gồm các ngành thông tin, nhà ở, dịch vụ tài chính, dụng cụ y tế, và các sản phẩm dược.

Người Mỹ cũng theo đuổi hoạt động thương mại riêng liên quan với các nước khác, bao gồm Canada, Mêhicô, và Trung Quốc. Trong thập kỷ 1990, thâm hụt thương mại của Mỹ với Trung Quốc tăng lên thậm chí vượt cả khoảng cách thâm hụt thương mại của Mỹ với Nhật Bản. Theo quan điểm của Mỹ thì Trung Quốc là một thị trường xuất khẩu có tiềm năng hết sức to lớn, nhưng cũng là một thị trường rất khó thâm nhập. Tháng Mười một 1999, cả hai nước đã xúc tiến được một bước mà các quan chức Mỹ cho là rất cơ bản để hướng tới những mối quan hệ thương mại mật thiết hơn khi họ đạt được một hiệp định thương mại đưa Trung Quốc chính thức gia nhập WTO. Như một phần của hòa ước này, một hòa ước đã phải đàm phán trên 13 năm, Trung Quốc đồng ý với một loạt các biện pháp cải cách và mở cửa thị trường; ví dụ, Trung Quốc cam kết cho phép các công ty Mỹ chi tài chính cho việc mua ô tô ở Trung Quốc, được sở hữu tới 50% cổ phần của các công ty viễn thông Trung Quốc, và bán các hợp đồng bảo hiểm. Trung Quốc cũng đồng ý giảm thuế quan nông nghiệp, đi tới chấm dứt tài trợ của nhà nước cho xuất khẩu, và tiến hành các bước ngăn cấm vi phạm quyền sở hữu trí tuệ chẳng hạn như phần mềm máy tính và phim ảnh. Sau đó, vào năm 2000, Hoa Kỳ đã đồng ý bình thường hóa các quan hệ thương mại với Trung Quốc, chấm dứt một yêu cầu mang tính chính trị đòi hỏi Quốc hội bỏ phiếu hàng năm về việc liệu có cho phép quan hệ thương mại ưu đãi với Bắc Kinh hay không.

Mặc dù có cố gắng lớn như vậy để tự do hóa thương mại, nhưng đến cuối thế kỷ này sự chống đối chính trị về tự do hóa thương mại vẫn tăng lên trong Quốc hội. Tuy Quốc hội đã thông qua hiệp định NAFTA, nhưng hiệp định vẫn tiếp tục nhận được sự chỉ trích từ một số khu vực và các chính trị gia cho rằng nó không công bằng.

Hơn thế nữa, Quốc hội từ chối trao cho tổng thống quyền thương lượng đặc biệt được xem là cần thiết để đạt được thắng lợi trong các hiệp định thương mại mới. Các hiệp định giống như NAFTA được thương lượng theo những thủ tục “tiến hành nhanh” trong đó Quốc hội từ bỏ một số quyền của mình bằng việc hứa bỏ phiếu phê chuẩn trong một thời gian định trước và cam kết kiềm chế không sửa đổi hiệp ước đã đề nghị. Nếu không có các thỏa thuận tiến hành nhanh, thích hợp trong nước Mỹ thì các quan chức thương mại nước ngoài thường ngần ngại trong việc thương lượng với Mỹ - và nguy cơ có sự chống đối chính trị ngay trong chính nước họ. Trong trường hợp thiếu các thủ tục tiến hành nhanh, những nỗ lực của Mỹ nhằm thúc đẩy Hiệp định tự do thương mại châu Mỹ và mở rộng NAFTA để kết nạp Chile bị suy giảm, và những tiến triển trong các giải pháp tự do hóa thương mại khác vẫn còn không chắc chắn.

Thâm hụt thương mại của Mỹ

Đến cuối thế kỷ XX, thâm hụt thương mại gia tăng đã góp thêm vào mâu thuẫn của Mỹ đối với tự do hóa thương mại. Mỹ đã trải qua thời kỳ thặng dư thương mại trong hầu hết thời gian sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Nhưng những cú sốc giá dầu mỏ năm 1973-1974 và 1979-1980 cùng với sự suy thoái kinh tế toàn cầu tiếp theo sau cú sốc giá dầu mỏ lần thứ hai đã làm cho thương mại quốc tế lâm vào trì

trệ. Cùng lúc đó, Mỹ bắt đầu cảm thấy sự dịch chuyển trong cạnh tranh quốc tế. Vào cuối thập kỷ 1970, nhiều nước, đặc biệt là những nước công nghiệp hóa mới, ngày càng đẩy mạnh cạnh tranh trên các thị trường xuất khẩu quốc tế. Hàn Quốc, Hồng Kông, Mêhicô, Braxin và nhiều nước khác đã trở thành những nhà sản xuất hiệu quả các sản phẩm thép, dệt may, giày dép, phụ tùng ô tô và nhiều sản phẩm tiêu dùng khác.

Khi các nước khác trở nên thành công hơn, người lao động Mỹ trong các ngành công nghiệp xuất khẩu lo lắng rằng các nước sẽ làm ngập tràn nước Mỹ bằng hàng hóa của họ trong khi đó lại đóng cửa thị trường của chính mình. Người lao động Mỹ cũng buộc tội các nước khác đã trợ giúp những nhà xuất khẩu của mình một cách không công bằng để giành thị trường ở các nước thứ ba bằng việc tài trợ cho một số ngành công nghiệp nhất định, chẳng hạn như ngành thép, và bằng các chính sách thương mại thúc đẩy xuất khẩu quá mức so với nhập khẩu. Thêm vào những lo lắng của người lao động Mỹ, nhiều công ty đa quốc gia đặt tại Mỹ đã bắt đầu chuyển các công đoạn sản xuất ra nước ngoài trong giai đoạn này. Các tiến bộ công nghệ làm cho những hoạt động chuyển đi như vậy càng trở nên thực tế hơn, và một số công ty tìm kiếm lợi thế về mức lương thấp hơn ở nước ngoài, ít chương ngại điều tiết hơn, và các điều kiện khác có thể làm giảm chi phí sản xuất.

Tuy vậy, một yếu tố còn lớn hơn dẫn tới thâm hụt thương mại của Mỹ phình lên là giá trị đồng đôla tăng quá cao. Từ năm 1980 tới 1985, giá trị đồng đôla tăng khoảng 40% so với các đồng tiền của những bạn hàng thương mại chính của Mỹ. Điều này làm cho hàng hóa xuất khẩu của Mỹ tương đối đắt hơn và hàng hóa nhập khẩu của nước ngoài vào Mỹ tương đối rẻ hơn. Tại sao đồng đôla lại được đánh giá cao? Có thể tìm thấy câu trả lời trong việc khôi phục của Mỹ từ cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu năm 1981-1982 và những thâm hụt ngân sách liên bang khổng lồ của Mỹ, hai yếu tố này đã cùng phối hợp tạo ra một lượng cầu đáng kể về vốn đầu tư nước ngoài trong nước Mỹ. Điều đó lại dẫn tới tỷ lệ lãi suất lên cao và làm tăng giá trị đồng đôla.

Năm 1975, xuất khẩu của Mỹ vượt hơn nhập khẩu từ nước ngoài là 12.400 triệu USD, nhưng đây là đợt thặng dư thương mại cuối cùng mà nước Mỹ có được trong thế kỷ XX. Vào năm 1987, thâm hụt thương mại của Mỹ đã lên tới 153.300 triệu USD. Khoảng cách thâm hụt thương mại bắt đầu giảm trong các năm kế tiếp khi đồng đô la giảm giá và tăng trưởng kinh tế ở các nước khác dẫn tới tăng cầu hàng xuất khẩu của Mỹ. Nhưng thâm hụt thương mại của Mỹ lại phình lên vào cuối những năm 1990. Một lần nữa, nền kinh tế Mỹ lại tăng trưởng nhanh hơn các nền kinh tế của những nước bạn hàng chính của Mỹ, và kết quả là người Mỹ mua hàng hóa nước ngoài với nhịp điệu nhanh hơn so với người dân các nước khác mua hàng hóa Mỹ. Hơn thế nữa, cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á đã đẩy các đồng tiền trong khu vực này tụt xuống, làm cho hàng hóa của họ tương đối rẻ hơn nhiều so với hàng hóa Mỹ. Đến năm 1997, thâm hụt thương mại của Mỹ là 110 tỷ USD, và còn lên cao hơn.

Các quan chức Mỹ nhìn nhận cán cân thương mại với những cảm giác pha trộn. Hàng hóa nhập khẩu nước ngoài không đắt giúp ngăn ngừa lạm phát, điều mà một số nhà hoạch định chính sách cho là mối đe dọa tiềm ẩn trong cuối thập kỷ 1990. Tuy nhiên, cùng lúc đó, một số người Mỹ lại lo lắng rằng một làn sóng nhập khẩu mới có thể phá hoại các ngành công nghiệp trong nước. Ví dụ, ngành công nghiệp thép của Mỹ đã rất lo lắng trước sự gia tăng nhập khẩu của loại thép giá rẻ do các nhà sản xuất hướng vào Mỹ sau khi lượng cầu của châu Á co lại. Và mặc dù các nhà cho vay nước ngoài nhìn chung đều rất sốt sắng trong việc cung cấp tiền mà người Mỹ cần để chi cho các khoản thâm hụt của họ, nhưng các quan chức Mỹ lại lo rằng tại một số thời điểm, các nhà đầu tư có thể trở nên thận trọng. Điều này lại có thể đẩy giá trị đồng đôla xuống, gây sức ép làm tỷ lệ lãi suất của Mỹ cao hơn và dẫn tới bóp nghẹt hoạt động kinh tế.

Đồng đô-la Mỹ và nền kinh tế thế giới

Khi thương mại toàn cầu phát triển thì nhu cầu cần có những tổ chức quốc tế để duy trì các tỷ giá hối đoái ổn định, hoặc ít nhất là có thể dự đoán được, cũng tăng lên. Nhưng bản chất của thách thức đó và các chiến lược được yêu cầu để đáp ứng nó đã phát triển một cách đáng kể từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai - và chúng tiếp tục thay đổi ngay cả khi thế kỷ XX đang khép lại.

Trước Chiến tranh thế giới thứ nhất, nền kinh tế thế giới vận hành theo hệ thống bản vị vàng, có nghĩa tiền tệ của mỗi nước được qui đổi ra vàng theo một tỷ lệ được định rõ. Hệ thống này dẫn tới các tỷ lệ hối đoái cố định - tức là, tiền tệ của mỗi nước có thể đổi ra tiền của mỗi quốc gia khác theo một tỷ giá không thay đổi xác định trước. Các tỷ giá hối đoái cố định đã khuyến khích thương mại thế giới bằng việc xóa đi tính không chắc chắn liên quan tới các tỷ giá dao động, nhưng hệ thống này có ít nhất hai nhược điểm. Thứ nhất, dưới hệ thống bản vị vàng, các nước có thể không kiểm soát được các mức cung tiền của chính mình; đúng hơn, mức cung tiền của mỗi nước được xác định bởi dòng tiền vàng được sử dụng để quyết toán các khoản nợ của mình với những nước khác. Thứ hai, chính sách tiền tệ ở tất cả các nước bị ảnh hưởng mạnh bởi nhịp độ sản xuất vàng. Vào những năm 1870 và 1880, khi sản xuất vàng còn thấp, mức cung tiền trên cả thế giới gia tăng quá chậm so với nhịp độ tăng trưởng kinh tế; kết quả dẫn đến giảm phát, hay giá cả giảm. Sau đó, những khám phá ra vàng ở Alaska và Nam Phi vào những năm 1890 làm cho mức cung tiền tăng lên quá nhanh; điều này lại gây ra lạm phát, hay giá cả tăng.

Sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, các quốc gia đã cố gắng phục hồi lại hệ thống bản vị vàng, nhưng nó đã sụp đổ hoàn toàn trong cuộc Đại khủng hoảng của những năm 1930. Một số nhà kinh tế nói sự gắn chặt với hệ thống bản vị vàng đã ngăn cản các nhà chức trách về tiền tệ trong việc tăng mức cung tiền nhanh chóng kịp thời để khôi phục hoạt động kinh tế. Trong bất cứ hoàn cảnh nào, đại diện của hầu hết các quốc gia hàng đầu trên thế giới đã gặp nhau tại Bretton Woods, New Hampshire, năm 1944 để tạo ra một hệ thống tiền tệ quốc tế mới. Do tại thời điểm đó nước Mỹ chiếm hơn một nửa tiềm năng sản xuất của thế giới và giữ gần như toàn bộ lượng vàng của thế giới nên các nhà lãnh đạo quyết định gắn các đồng tiền thế giới với đồng đôla, đồng tiền mà tiếp sau đó được họ đồng ý đổi ra vàng ở mức 35 USD một ounce.

Dưới hệ thống Bretton Woods, các ngân hàng trung ương của các nước trừ Mỹ phải có nhiệm vụ duy trì tỷ giá hối đoái cố định giữa các đồng tiền của họ với đồng đôla. Họ làm điều này bằng việc can thiệp vào các thị trường ngoại hối. Nếu đồng tiền của một nước quá cao so với đồng đôla thì ngân hàng trung ương của nước đó cần phải bán tiền của mình để đổi lấy đôla, đẩy giá trị của đồng tiền đó xuống. Ngược lại, nếu giá trị đồng tiền của một nước quá thấp thì nước đó cần phải mua vào tiền của chính mình, do vậy sẽ đẩy giá của đồng tiền đó lên.

Hệ thống Bretton Woods đã kéo dài cho tới năm 1971. Tại thời điểm đó, lạm phát trong nước Mỹ và thâm hụt thương mại của Mỹ gia tăng đã làm suy giảm giá trị đồng đôla. Người Mỹ cố thuyết phục Đức và Nhật Bản, là hai nước đều có cán cân thanh toán thuận lợi, tăng giá trị các đồng tiền của họ. Nhưng các quốc gia này miễn cưỡng chấp nhận bước đi này, vì việc tăng giá trị đồng tiền của họ sẽ làm tăng giá hàng hóa của các nước đó và gây phương hại đến xuất khẩu của họ. Cuối cùng, Mỹ đã bỏ giá trị cố định của đồng đôla và cho phép nó được “thả nổi” - tức là, cho dao động đối với các đồng tiền khác. Đồng đôla ngay lập tức hạ giá. Các nhà lãnh đạo thế giới tìm cách khôi phục lại hệ thống Bretton Woods bằng một hiệp định có tên gọi Hiệp định Smithsonian năm 1971, nhưng cố gắng này đã thất bại. Năm 1973, Mỹ và các quốc gia khác đã chấp thuận cho phép tỷ giá hối đoái thả nổi.

Các nhà kinh tế gọi hệ thống đạt được này là một “cơ chế thả nổi có điều khiển”, có nghĩa là mặc dù các tỷ giá hối đoái đối với hầu hết các đồng tiền được thả nổi, nhưng các ngân hàng trung ương vẫn can thiệp để ngăn ngừa những thay đổi quá lớn. Như trong năm 1971, các nước có thặng dư thương mại lớn thường bán tiền của chính họ trong một nỗ lực ngăn chặn cho chúng khỏi lên giá (và do đó làm phương

hại đến xuất khẩu). Cũng giống như vậy, các nước có thâm hụt thương mại lớn thường mua các đồng tiền của chính họ để tránh giảm giá trị đồng tiền, nguyên nhân làm tăng giá cả hàng hóa trong nước. Nhưng có những hạn chế đối với những gì có thể đạt được thông qua việc can thiệp, đặc biệt đối với các nước có thâm hụt thương mại lớn. Cuối cùng, một nước tiến hành can thiệp để hỗ trợ cho đồng tiền của mình thì có thể làm suy yếu dự trữ quốc tế của nước đó, làm cho nó khó có thể tiếp tục củng cố được đồng tiền đó và có thể khiến cho nó mất khả năng đáp ứng các nghĩa vụ quốc tế của mình.

Nền kinh tế toàn cầu

Để giúp các nước gặp phải các vấn đề về cán cân thanh toán không thể quản lý được, hội nghị Bretton Woods đã lập ra Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF). IMF cung cấp tín dụng ngắn hạn cho các quốc gia không có khả năng thanh toán nợ của mình bằng các giải pháp thông thường (nhìn chung là bằng việc gia tăng xuất khẩu, nhận các khoản nợ dài hạn, hoặc sử dụng dự trữ). IMF, tổ chức mà trong đó Mỹ đóng góp 25% khoản tiền vốn ban đầu 8.800 triệu USD, thường yêu cầu các quốc gia là con nợ kinh niên phải tiến hành cải cách kinh tế như là một điều kiện để nhận được khoản trợ giúp ngắn hạn của mình.

Nhìn chung, các nước cần đến sự trợ giúp của IMF do mất cân bằng trong nền kinh tế của mình. Theo truyền thống, các nước cần đến IMF đều đã và đang gặp khó khăn do thâm hụt ngân sách chính phủ quá lớn và tăng cung tiền quá mức - tóm lại, họ đang tiêu dùng nhiều hơn những gì họ có thể kiếm được dựa vào thu nhập của mình từ xuất khẩu. Phương pháp chữa trị chuẩn của IMF là yêu cầu liệu thuốc kinh tế vĩ mô mạnh, bao gồm các chính sách tiền tệ và tài khóa chặt chẽ hơn, để đổi lại các khoản tín dụng ngắn hạn. Nhưng vào những năm 1990, có một vấn đề mới nổi lên. Khi các thị trường tài chính quốc tế phát triển mạnh mẽ và liên kết với nhau, một số nước gặp phải những vấn đề nghiêm trọng trong việc thanh toán các khoản nợ nước ngoài của mình, không phải do sai lầm quản lý kinh tế nói chung mà do các thay đổi đột ngột của những dòng đầu tư tư nhân. Thông thường, các vấn đề như vậy nảy sinh không phải do việc quản lý nền kinh tế chung của họ mà vì những thiếu hụt mang tính “cấu trúc” hẹp hơn trong các nền kinh tế đó. Điều này trở nên đặc biệt rõ ràng với cuộc khủng hoảng tài chính đã xảy ra ở châu Á bắt đầu vào năm 1997.

Vào đầu những năm 1990, các nước như Thái Lan, Indônêxia và Hàn Quốc đã làm kinh ngạc thế giới bằng sự tăng trưởng với tỷ lệ cao tới 9% sau lạm phát - cao hơn rất nhiều so với Mỹ và các nền kinh tế phát triển khác. Các nhà đầu tư nước ngoài đã nhận thấy điều đó, và chẳng bao lâu sau vốn đầu tư đã tràn ngập các nền kinh tế châu Á. Các dòng vốn chảy vào khu vực châu Á-Thái Bình Dương tăng lên từ 25 tỷ USD năm 1990 tới 110 tỷ USD năm 1996. Khi nhìn lại quá khứ, ta thấy điều đó vượt quá khả năng mà các nước này có thể xử lý. Khi đã quá muộn, các nhà kinh tế mới nhận ra rằng phần lớn số vốn này chảy vào các doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả. Họ nói rằng, vấn đề đã trở nên tồi tệ thêm bởi thực tế là trong nhiều nước ở châu Á, các ngân hàng được giám sát rất kém và thường là đối tượng bị gây áp lực để rút tiền vay cho các dự án được ủng hộ về mặt chính trị hơn là các dự án mang lại giá trị kinh tế. Khi tăng trưởng kinh tế bắt đầu sút kém thì rất nhiều trong số các dự án đó đã chứng tỏ không thể đứng vững được về mặt kinh tế. Nhiều dự án đã phá sản.

Trong giai đoạn đầu của cuộc khủng hoảng châu Á, các nhà lãnh đạo của Mỹ và các quốc gia khác đã tăng vốn sẵn sàng cho IMF để xử lý những vấn đề tài chính quốc tế như vậy. Nhận ra tính không chắc chắn và thiếu thông tin đã góp phần vào sự biến động của các thị trường tài chính quốc tế, nên IMF cũng đã bắt đầu công khai hóa các hoạt động của mình; trước kia, các hoạt động của quỹ này chủ yếu được giữ bí mật. Thêm vào đó, Mỹ gây áp lực với IMF yêu cầu các nước phải thực thi những cải cách cơ cấu. Đáp lại, IMF đã bắt đầu yêu cầu các chính phủ ngừng việc cho vay trực tiếp đối với các dự án được ủng hộ về mặt chính trị nhưng không thể tự tồn tại. IMF cũng yêu cầu các nước tiến hành cải cách luật phá sản sao cho có thể nhanh chóng đóng cửa các doanh nghiệp đã đổ bể hơn là cho phép chúng tiếp tục làm kiệt quệ nền kinh tế của đất nước. IMF cũng khuyến khích tư nhân hóa các doanh nghiệp

thuộc sở hữu nhà nước. Và trong nhiều trường hợp cá biệt, IMF còn gây sức ép với các nước để tự do hóa các chính sách thương mại của họ - cụ thể, cho phép các ngân hàng nước ngoài và các tổ chức tài chính khác tiếp cận nhiều hơn.

IMF cũng đã thừa nhận vào cuối những năm 1990 rằng đơn thuốc truyền thống của mình cho các nước gặp phải những vấn đề gay gắt về cân bằng thanh toán - cụ thể là các chính sách tiền tệ và tài khóa thắt khe - không phải lúc nào cũng phù hợp đối với những nước đang đối mặt với khủng hoảng tài chính. Trong một số trường hợp, quỹ này đã giảm nhẹ các yêu cầu của mình về giảm thâm hụt để các nước có thể tăng chi tiêu cho những chương trình nhằm giảm đói nghèo và bảo vệ người thất nghiệp.

Viện trợ phát triển

Hội nghị Bretton Woods tạo ra IMF cũng đã đưa đến việc thiết lập Ngân hàng tái thiết và phát triển quốc tế, còn gọi là Ngân hàng thế giới, một tổ chức đa phương nhằm khuyến khích sự phát triển kinh tế và thương mại của thế giới bằng cách đưa ra các khoản vay cho các nước không có khả năng tăng các quỹ cần thiết để tham gia vào thị trường thế giới. Ngân hàng thế giới gom vốn của mình từ các nước thành viên, các nước này đóng góp theo tỷ lệ về mức độ quan trọng của nền kinh tế nước họ. Mỹ đóng góp gần 35% lượng huy động vốn ban đầu 9.100 triệu USD của Ngân hàng thế giới. Các nước thành viên của Ngân hàng thế giới hy vọng các quốc gia nhận các khoản vay sẽ thanh toán lại đầy đủ và rằng cuối cùng họ sẽ trở thành các đối tác thương mại đầy đủ.

Trong thời kỳ đầu, Ngân hàng thế giới thường tài trợ cho những dự án lớn, chẳng hạn như các dự án xây dựng đập nước. Tuy nhiên, vào thập kỷ 1980 và 1990, Ngân hàng thế giới đã có cách tiếp cận rộng rãi hơn để khuyến khích phát triển kinh tế, dành một tỷ lệ ngày càng lớn ngân quỹ của mình cho các dự án giáo dục và đào tạo nhằm xây dựng “vốn nhân lực” và cho những cố gắng của các nước nhằm phát triển những tổ chức có thể trợ giúp cho các nền kinh tế thị trường.

Hoa Kỳ cũng cung cấp viện trợ nước ngoài đơn phương cho rất nhiều nước, một chính sách có thể bắt nguồn từ quyết định của Hoa Kỳ giúp châu Âu tiến hành khôi phục sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Mặc dù viện trợ cho các nước đang có những vấn đề kinh tế trầm trọng tiến triển rất chậm, nhưng vào tháng Tư 1948 Mỹ đã triển khai Kế hoạch Marshall để khuyến khích việc khôi phục lại châu Âu từ chiến tranh đổ nát. Tổng thống Harry S Truman (1944-1953) coi viện trợ như một phương tiện để giúp các quốc gia phát triển theo đường lối dân chủ phương Tây. Những người Mỹ khác ủng hộ sự viện trợ này vì những lý do hoàn toàn mang tính nhân đạo. Một số chuyên gia chính sách đối ngoại lo lắng về một “sự thiếu hụt đũa” ở các nước kém phát triển và bị chiến tranh tàn phá, và họ tin rằng khi các quốc gia phát triển mạnh hơn họ sẽ trở nên tự nguyện và có khả năng tham gia một cách vô tư vào nền kinh tế quốc tế. Tổng thống Truman trong bài diễn văn nhậm chức của mình năm 1949 đã đưa ra những nét chính của chương trình này và dường như đã kích thích trí tưởng tượng của quốc gia khi ông tuyên bố đó là một phần cơ bản trong chính sách đối ngoại của Mỹ.

Chương trình này được tổ chức lại vào năm 1961 và sau đó chịu sự điều hành của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID). Vào những năm 1980, USAID vẫn tiếp tục tiến hành trợ giúp với những khoản khác nhau cho 56 quốc gia. Giống như Ngân hàng thế giới, trong những năm gần đây USAID cũng đã chuyển hướng khỏi những công trình phát triển lớn như xây dựng các đập nước khổng lồ, các hệ thống đường cao tốc, và các ngành công nghiệp cơ sở để ngày càng chú trọng tới lương thực và dinh dưỡng; kế hoạch hóa dân số và sức khỏe; giáo dục và nguồn nhân lực; những vấn đề phát triển kinh tế cụ thể; viện trợ khắc phục nạn đói và thảm họa thiên tai; và một chương trình Lương thực vì hòa bình, bán lương thực và sợi với các điều kiện tín dụng ưu đãi cho các nước nghèo nhất.

Những người đề xướng chính sách viện trợ nước ngoài của Mỹ mô tả đó như là một công cụ để tạo ra

các thị trường mới cho các nhà xuất khẩu Mỹ, để ngăn chặn khủng hoảng và thúc đẩy dân chủ và thịnh vượng. Nhưng Quốc hội thường chống lại những khoản chuẩn chi lớn cho chương trình này. Đến cuối những năm 1990, số tiền đã được USAID sử dụng chỉ chiếm chưa đến 0,5% chi tiêu của liên bang. Thực ra, sau khi điều chỉnh theo lạm phát, ngân sách viện trợ nước ngoài của Mỹ năm 1998 ít hơn khoảng 50% so với ngân sách viện trợ năm 1946.
