

HOA KỲ, ĐÀI LOAN VÀ TPP: ĐƯỜNG NÀO DẪN ĐẾN KẾT CỤC NÀY?¹

James Riedel*, Nguyễn Tấn Bình** dịch

Đã có một thời, Mỹ và Đài Loan, mỗi nước theo cách riêng của mình, dẫn dắt thế giới hướng đến tự do thương mại hơn bằng cách đơn phương giảm thấp các rào cản thương mại. Ngày nay cả hai nước này đều nhìn thấy kỳ vọng của họ cho một thỏa thuận tốt hơn trong hệ thống thương mại quốc tế gắn với một Thỏa thuận thương mại ưu đãi (tức là phân biệt đối xử - PTA: Preferential Trading Arrangement) hiện đang được đàm phán giữa mười hai nền kinh tế khác nhau chia sẻ trong cùng một đại dương, đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Đường nào dẫn đến kết cục này?

Hoa Kỳ

Mỹ nổi lên từ Thế chiến thứ II như là một thế lực chi phối thế giới và sử dụng vị trí cường quốc của nó đặt nền tảng cho một hệ thống thương mại quốc tế tự do bằng cách thành lập GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) nhằm thực thi và áp đặt các quy tắc điều chỉnh thương mại quốc tế dựa trên nguyên tắc cốt lõi là “không phân biệt đối xử” (MFN: Most favoured nation – Nguyên tắc tối huệ quốc) và (thương lượng) có đi có lại.

Tuy nhiên, trong những năm đầu của GATT, Mỹ đã đơn phương tiến hành tự do hóa thương mại, giảm thuế trên cơ sở MFN mà không đòi hỏi cắt giảm thuế quan đối ứng từ châu Âu hay Thế giới thứ ba. Mỹ có động cơ để hành động đơn phương, không phải không tuân theo phép lợi thế so sánh và lợi ích đồng bộ từ thương mại mà thay vào đó như là một chiến lược để xây dựng một liên minh để kiểm soát sự mở rộng của Liên Xô. Một khi châu Âu đã được tái thiết (reconstructed), Mỹ từ bỏ chủ nghĩa đơn phương (MFN mà không có đi có lại) quay lại ủng hộ chủ nghĩa đa phương (MFN với có đi có lại).

Chủ nghĩa đa phương, thực hiện thông qua bảy vòng đàm phán thành công của GATT, đã làm giảm đáng kể mức thuế trung bình đối với hàng hóa xuất nhập khẩu ở các quốc gia phát triển. Nhưng đa phương gặp phải một rào cản trong vòng đàm phán Doha gần đây khi các nước đang phát triển đòi hỏi phải có sự nhượng bộ từ các nước phát triển về bảo hộ nông nghiệp, một vấn đề chính trị nhạy cảm mà các nước phát triển luôn tìm cách né tránh trong các vòng đàm phán trước, chủ yếu là thương lượng giữa họ với nhau. Những phần còn lại vòng đàm phán Doha bế tắc, rất ít hy vọng thành công.

Một số lập luận cho rằng sự nẩy mầm của các thỏa ước khu vực và song phương PTAs (có đi có lại mà không có MFN) khởi nguồn từ sự thất bại của chủ nghĩa đa phương, trong khi nhiều người khác cho rằng sự thất bại của chủ nghĩa đa phương là do sự mở rộng của chủ nghĩa khu vực. Dù gì đi nữa, rõ ràng là chủ nghĩa khu vực đã là một thế lực hiển hiện từ lâu trước khi vòng đàm phán Doha sụp đổ. Người châu Âu đã vi phạm các nguyên tắc cốt lõi của chủ nghĩa đa phương (MFN) ngay từ đầu (năm 1958) bằng sự hình thành một PTA được gọi là thị trường chung (common market), mà Mỹ đã phản đối bởi vì nó phân biệt đối xử, chống lại xuất khẩu của Mỹ, nhưng rốt cuộc cũng phải ưng thuận vì những lý do chiến lược chính trị.

Tuy nhiên, không lâu sau đó, Mỹ cũng bỏ qua nguyên tắc và triển khai thực hiện (năm 1994) hiệp định thương mại phân biệt đối xử cho khu vực của riêng mình, Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA: North American Free Trade Agreement). Kể từ đó, hàng loạt PTA ra đời. Theo báo cáo của WTO, tổ chức này đã nhận được 585 thông báo PTA (xếp loại hàng hóa, dịch vụ và quyền tiếp cận riêng biệt), trong

¹ The United States, Taiwan and the TPP: How did it come to this? Prepared for Chinese American Professionals Association (CAPA) Symposium on “Taiwan, TPP, and U.S. Rebalance to Asia”, November 1, 2014.

* GS, Trường ĐH Johns Hopkins, USA.

** TS, Trường ĐH Văn Hiến.

đó 379 có hiệu lực. Là một quốc gia khởi xướng PTA, Mỹ chỉ đứng thứ hai sau châu Âu. Do vậy, cuối cùng TPP chỉ là một sáng kiến tương tự mới nhất của Hoa Kỳ.

Những gì được cho là lợi ích của Hoa Kỳ trong TPP? Sau đây là những gì Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR: United States Trade Representative) phát biểu: “Quan hệ đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) là một thỏa thuận thương mại thế kỷ 21 đầy tham vọng. TPP sẽ cho phép tiếp cận thị trường mới cho hàng hóa dịch vụ xuất xứ từ Mỹ (Made in America), tiêu chuẩn lao động nghiêm ngặt, cam kết môi trường, tạo ra các quy tắc mới về doanh nghiệp nhà nước, một khuôn khổ về quyền sở hữu trí tuệ đủ mạnh và cân bằng, và một nền kinh tế kỹ thuật số phát triển mạnh mẽ.

Thêm nữa, TPP cũng được cổ xúy như là một yếu tố quan trọng trong chiến lược an ninh toàn cầu của Mỹ và là một biểu tượng trung tâm của chính sách “xoay trục đến châu Á” của Obama” (Barfield, 2014).

Những lợi ích chiến lược được mong đợi từ TPP chưa thể ước tính được, nhưng một nỗ lực đã được thực hiện để ước tính lợi ích kinh tế của nó. Dựa trên mô hình cân bằng tổng thể đã được tính toán, Petri, Plummer và Zhai (2014) ước tính rằng TPP sẽ góp thêm 0,4 phần trăm vào GDP của Mỹ và 0,9 phần trăm vào tổng GDP của 12 quốc gia TPP.

Ba nước châu Á (Việt Nam, Malaysia và Nhật Bản) chiếm 75% tổng lợi ích ước tính trong mười hai quốc gia TPP. Tại sao? Bởi vì ba nước này, không giống như một số các nước TPP khác, chưa có một thỏa thuận thương mại tự do (FTA: free trade agreement) với Mỹ nên ảnh hưởng phân biệt đối xử của PTAs trước đây của Mỹ được bù đắp bởi sự tham gia của họ vào hiệp định này. Không ngạc nhiên, mỗi và mọi quốc gia châu Á không bao gồm trong TPP dự kiến sẽ phải chịu ít nhiều mất mát trong GDP, và đặt ra câu hỏi về sự trả giá chiến lược từ TPP. Bằng cách nào để người ta có thể tin chắc rằng Hoa Kỳ sẽ có được ảnh hưởng ở châu Á thông qua sự quảng bá của họ cho TPP, khi mà lợi ích của 12 nước thành viên thì rất khiêm tốn (trong đó chủ yếu chỉ cho ba quốc gia nói trên), trong khi thiệt

hại gia tăng (cho chín quốc gia còn lại), kể cả hai nước châu Á lớn nhất và được cho là quan trọng nhất về chiến lược, Trung Quốc và Indonesia, và một số đồng minh trung thành nhất của Mỹ, như Hàn Quốc, Đài Loan và Thái Lan?

Bằng chứng cho thấy, từ góc độ quốc gia, không có nhiều lợi ích đối với Mỹ từ TPP, nhưng chính quyền Obama đang nỗ lực để TPP được phê duyệt và đưa vào luật pháp Mỹ. Tại sao? Một giả thuyết hợp lý là, trong khi lợi ích quốc gia đạt được là rất ít, thì vẫn có cơ hội lợi nhuận đáng kể trong TPP cho một nhóm lợi ích đặc biệt có quyền lực, nếu họ có thể thúc đẩy chính phủ của mình trong các cuộc đàm phán theo hướng có lợi cho họ. Để khám phá ra nhóm lợi ích đặc biệt này là ai, chúng ta chỉ cần lần theo đường đi của đồng tiền.

Một nhóm phúc lợi công phi lợi nhuận (Starlight Foundation) đã thực hiện điều này. Theo báo cáo của họ, ở phần đầu của gói vận động hành lang là các ngành công nghiệp dược phẩm, vào giữa năm 2013 đã nộp 250 báo cáo vận động hành lang nhắc đến TPP, đòi hỏi phải thể hiện bằng văn bản các thỏa thuận nhằm tăng cường tính độc quyền sáng chế, bảo vệ chống lại việc thu mua số lượng lớn của chính phủ, hạn chế phát triển thuốc có cùng gốc. Nói cách khác, đòi hỏi “đối tác” Asian cũng phải chịu chi phí cao trong các dịch vụ chăm sóc sức khỏe như người Mỹ.

Tiếp sau ngành công nghiệp dược phẩm trong vận động hành lang về TPP là ngành công nghiệp ô tô (có 100 báo cáo vận động hành lang đòi hỏi bảo vệ, chống lại việc can thiệp tỷ giá hối đoái). Tiếp theo là các ngành công nghiệp dệt may (có 80 báo cáo vận động đòi hỏi áp dụng “nguyên tắc từ sợi trở đi” [“yarn forward rule”], một nguyên tắc xuất xứ, để ngăn chặn Trung Quốc cung cấp linh kiện và nguyên liệu dệt may giá rẻ cho các quốc gia châu Á khác).

Những nhà vận động hành lang TPP trong các lĩnh vực khác như, liên đoàn lao động (yêu cầu phải nghiêm ngặt trong các tiêu chuẩn lao động), ngành công nghiệp giải trí (đòi hỏi thực thi biện pháp cứng rắn hơn của Quyền sở hữu trí tuệ - IPR: Intellectual Property Rights) và ngành tài chính (không bị trói buộc trong việc

tham gia vào các thị trường vốn của các nước đối tác châu Á).

TPP, không những không mang lại cho mục tiêu lợi ích quốc gia một cách rõ ràng, mà còn tạo cơ hội trục lợi (rent-seeking) đáng kể, làm thêm “đầy túi” (deep-pocketed) cho các “nhóm lợi ích” nước Mỹ.

Đài Loan

Giống như Mỹ, Đài Loan 50 năm trước cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc dẫn dắt thế giới đi đến tự do thương mại bằng cách đơn phương cắt giảm các rào cản thương mại, không chỉ vì một mục đích chiến lược lớn lao nào, mà thay vào đó là vì một lý do lớn hơn tất cả: lợi ích cho chính mình.

Khi Trung Hoa Dân Quốc (ROC: Republic of China) tái lập Đài Loan vào cuối những năm 1940 họ đã áp dụng một chiến lược công nghiệp hóa tương tự các nước đang phát triển khác đã theo đuổi ở cùng thời kỳ đó, hướng nội, chiến lược công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu (ISI: Import substitution industrialization strategy). Chỉ mất gần một thập kỷ hoặc lâu hơn để chính phủ nhận ra rằng triển vọng kinh tế theo chiến lược ISI là rất hạn chế. Quan điểm chính thống vào thời điểm đó là không có sự thay thế nào khác cho ISI bởi cầu thế giới đối với hàng xuất khẩu của các nước đang phát triển là cực kỳ hạn hẹp, tuy nhiên chính phủ Đài Loan đã mạnh dạn phá bỏ quan điểm chính thống đó.

Năm 1960, Đài Loan đã thông qua một chương trình nghị sự quan trọng, đưa ra các chính sách nhằm tháo gỡ hay ít nhất là vô hiệu hóa các cơ chế làm hạn chế xuất khẩu vốn có trong chiến lược ISI, và được gọi là “Chiến lược thúc đẩy xuất khẩu” (export promotion), nhưng sẽ chính xác hơn nếu được mệnh danh là “Chiến lược cởi trói xuất khẩu” (export unshackling). Tỷ giá hối đoái đã được thống nhất, giảm giá đồng tiền, loại bỏ hạn ngạch, và thuế quan đã được giảm thấp cho hàng loạt sản phẩm hàng hóa, đặc biệt là các yếu tố đầu vào trung gian trong các ngành công nghiệp xuất khẩu. Đồng thời chính sách hạn chế về đầu tư của các doanh nghiệp vừa và nhỏ đã được dỡ bỏ.

Phần còn lại, theo họ, là lịch sử. Sau đó, trong

gần hai thập niên, tăng trưởng kinh tế của Đài Loan đã đạt mức hai con số, một kết quả chưa từng có trong lịch sử tăng trưởng GDP thực ở nước này. Hàn Quốc tiếp bước trong vài năm sau đó; và sau đó nữa, vào giữa những năm 1980, tự do hóa thương mại đã được phổ biến rộng rãi ở các nước đang phát triển bằng những cố gắng thử nghiệm (và thường thành công), nhằm chạy đua với chiến lược công nghiệp hóa hướng đến xuất khẩu (Export-oriented industrialization strategy) mà Đài Loan là nước đi tiên phong (Dean và Riedel, 1994).

Đài Loan là một minh chứng cho câu ngạn ngữ cổ xưa “làm ơn mắc oán” (“no good deed goes unpunished”). Sau khi từ bỏ quan điểm chính thống và đã minh chứng cho một con đường hiệu quả hơn để công nghiệp hóa, thay cho ISI, Đài Loan, trong năm 1980, về tổng thể đã bị loại khỏi các định chế quốc tế về chính trị, ngoại giao và kinh tế, để mở đường cho Trung Quốc tham gia. Kể từ đó, hệ quả tất yếu là Đài Loan đã không được tham gia vào các thỏa thuận thương mại ưu đãi (PTA) song phương hay khu vực Châu Á mà nhiều nước đã đàm phán và thực hiện. Lẽ tự nhiên Đài Loan cảm thấy bị thiệt hại, bởi việc giảm khả năng cạnh tranh xuất khẩu so với các nước lân cận vốn được hưởng ưu đãi tiếp cận với thị trường Mỹ và châu Âu.

Để tránh thiệt hại đáng kể từ giảm sút thương mại, Đài Loan đã chuyển xuất khẩu và đầu tư của mình vào Trung Quốc, nhưng cái giá phải trả là tự nó trở nên phụ thuộc kinh tế vào “đối thủ chính” (principal adversary). Quyết tâm của Đài Loan để cuối cùng có thể tham gia TPP (nếu thực sự TPP trở thành hiện thực) là không còn nghi ngờ gì nữa, vì mong muốn giảm thiểu những tác động chệch hướng thương mại của PTA trước đó và giảm bớt sự phụ thuộc kinh tế vào Trung Quốc.

Ngoài ra, để khôi phục lại khả năng cạnh tranh của Đài Loan trong thương mại hàng hóa, TPP cũng được xem là áp lực từ bên ngoài để cải cách bên trong chế độ quản lý quốc gia của Đài Loan. Ở Đài Loan, cũng như các nước khác, các quy định của chính phủ và sự tùy tiện trong thực thi của họ đã dẫn đến sự kém hiệu quả và trì trệ. Đồng thời, họ cũng tạo ra cơ hội trục lợi cho các

nhóm lợi ích đặc biệt, và tất nhiên, cho chính bản thân họ, những nhà quản lý và lãnh đạo, điều này có thể giải thích lý do tại sao các cải cách thể chế đáng lẽ sẽ cải thiện hiệu quả và sức cạnh tranh lại không được thực hiện đơn phương. Liệu những áp lực từ bên ngoài có thể đánh bật những thế lực lợi ích đặc biệt mang tính chính trị tại Đài Loan hay không vẫn còn là một kết luận còn quá xa vời.

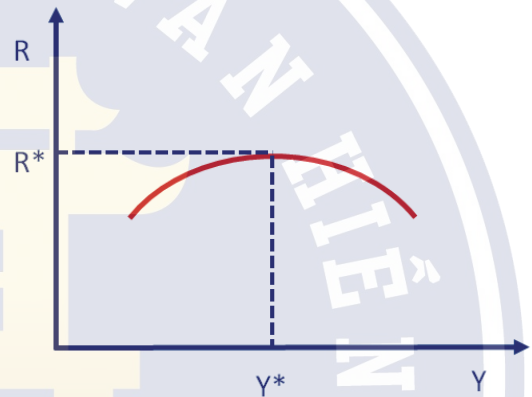
Trục lợi và Bẫy thu nhập trung bình

Hầu hết, nếu không nói là tất cả, các nước Đông Nam Á đã bị mắc kẹt trong một cái bẫy thu nhập trung bình (middle-income trap) do bám theo các chính sách mà theo đó đã cản trở họ trong việc hiện thực hóa tiềm năng tăng trưởng của mình. Các chính sách này, tất nhiên, không tự chúng tạo thành một cái bẫy. Nếu có một “cái bẫy” nó phải là điều gì đó có thể ngăn chặn hoặc làm nản lòng các nhà chức trách ở các nước này trong việc thay thế các chính sách lỗi thời bằng những chính sách tốt đẹp hơn. Điều này, theo giả thuyết của tôi, là sự tham dự của các cơ quan quyền lực trong những cơ hội trục lợi (rent-seeking) mà chính các chính sách không tốt của họ tạo ra.

Tại sao một cái bẫy trục lợi chủ yếu phát sinh trong phạm vi thu nhập trung bình? Hãy xem xét theo giả thuyết ở trên, được dựa trên hai cơ sở (Riedel, 2013).

Đầu tiên, phạm vi trục lợi sẽ được giảm đi một khi chính sách được tự do hóa, tức là việc chính quyền tùy tiện cấp quyền cho các doanh nghiệp và cá nhân, ủng hộ họ thông qua việc cấp giấy phép, cấp quyền sử dụng đất (land-use rights), cung cấp các hợp đồng mua sắm chính phủ và việc làm, v.v..., được giảm đi.

Thứ hai, quy mô trục lợi sẽ gia tăng một khi chính sách được tự do hóa, bởi vì chính sách tự do hóa làm tăng hiệu quả và dẫn đến thu nhập quốc gia cao hơn - một nền kinh tế có quy mô càng lớn thì khối lượng tiền có thể bị rút tĩa từ đó càng cao. Nếu hiệu ứng quy mô tuân theo qui tắc suất sinh lợi giảm dần (diminishing returns), chúng ta có được một mối quan hệ hình chữ U ngược giữa khối lượng tiền có thể bị rút tĩa (R) và thu nhập bình quân đầu người (y), nó sẽ đạt tối đa ở đâu đó trong khoản thu nhập trung bình (y^*).



Chính tại điểm này mà các nhà hoạch định chính sách/chính trị gia sẽ đạt được lợi ích bằng việc chặn đầu (forestalling) các cải cách và đất nước có thể được cho là đã bị nhốt trong một cái bẫy thu nhập trung bình. Cái bẫy, theo giả thuyết này mang bản chất chính trị chứ không phải là kinh tế (political not economic).

Các chính trị gia làm gia tăng sự trục lợi và cái bẫy thu nhập trung bình, như đã lưu ý trên đây, vẫn “ăn trên, ngồi trốc” ở các nước có thu nhập cao cũng như ở các nước có thu nhập trung bình cao.