

Xu hướng hình thành các hiệp định thương mại tự do song phương ở Đông Á và hệ quả đối với khu vực

BÙI TRƯỜNG GIANG

I. BỐI CẢNH VÀ XU HƯỚNG HÌNH THÀNH HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO (FTA) SONG PHƯƠNG TRÊN THẾ GIỚI:

1. Bối cảnh

Nền kinh tế thế giới kể từ sau Thế chiến II đã chứng kiến sự phát triển song song của hai xu thế hội nhập là đa phương hóa quan hệ kinh tế thương mại toàn cầu trong khung khổ GATT/WTO và khu vực hóa giữa các nền kinh tế hay nhóm quốc gia với nhau.

EC mà sau này là EU đã thành công trong liên kết kinh tế khu vực thông qua hình thành các hiệp định thương mại tự do khu vực và phát triển thành liên minh thuế quan, rồi liên minh kinh tế và chính trị. Những nỗ lực liên kết khu vực đầu tiên ở châu Âu được triển khai ngay sau khi kết thúc Thế chiến II với sự ra đời của OEEC (sau này là OECD) năm 1948, sau đó là Hội đồng châu Âu (CE) năm 1949. Bước ngoặt quan trọng là việc ký kết Hiệp ước Pari 1952, tạo cơ sở cho sự ra đời của Cộng đồng Than và Thép châu Âu (ECSC) cũng trong năm đó. Các Hiệp ước và Thỏa ước hội nhập khu vực quan trọng trong suốt nửa cuối thế kỷ XX đã đưa đến sự ra đời của Cộng đồng kinh tế châu Âu (EEC), rồi Cộng đồng châu Âu (EC) và Liên minh châu Âu (EU)¹. Ngoài khung khổ EU còn có những nỗ lực liên kết kinh tế của một số quốc gia châu Âu với nhau như nhóm các nước Bắc Âu hay các quốc gia trung lập.

Mỹ chuyển hướng mạnh sang liên kết khu vực và song phương từ giữa thập kỷ 1980, đầu thập kỷ 1990: ký FTA với Israel, Canada, rồi NAFTA với Jordan... và hơn 300 hiệp định hợp tác kinh tế, thương mại và

đầu tư song phương trong suốt hai nhiệm kỳ của Tổng thống B. Clinton (1993-2000). Các nỗ lực hình thành FTA song phương đặc biệt mạnh mẽ dưới thời Tổng thống Bush (2001-2004) với chiến lược "*competitive liberalization*" - tạo ra cạnh tranh, đua tranh trong các sáng kiến tự do hóa thông qua một loạt các thoả thuận song phương - thuật ngữ do Đại diện Thương mại Mỹ - Robert Zoellick của Chính quyền Bush (2001-2004) đưa ra.

WTO được thành lập (1995) với một số quy định ngoại lệ cho phép hình thành các hiệp định thương mại khu vực (GATT/Điều khoản XXIV; GATS/Điều khoản V .v.v.), chủ yếu dưới hình thức khu vực/hiệp định thương mại tự do (FTA) hay liên minh thuế quan (CU). Nguyên tắc chính của GATT/WTO là không phân biệt đối xử, theo đó các quốc gia thành viên dành cho nhau quy chế tối huệ quốc và đối xử quốc gia. Tuy nhiên, khung khổ GATT/WTO cũng không ngăn

Bùi Trường Giang, Ths., Viện Kinh tế và Chính trị thế giới

* Tác giả xin cảm ơn PGS.TS. Lê Bộ Lĩnh về những góp ý khi chuẩn bị bài viết này.

1. Hiệp ước Roma (RT) năm 1957 đặt nền móng cho sự ra đời thị trường chung và liên minh thuế quan châu Âu; Đạo Luật châu Âu thống nhất (SEA) năm 1985 xoá bỏ các hàng rào phi thuế quan đối với sự lưu chuyển của lao động, hàng hoá, dịch vụ và sau đó là vốn (1992); Hiệp ước Maastricht (MT) năm 1992 đánh dấu sự ra đời của Liên minh tiền tệ và kinh tế, Liên minh chính trị và các cột trụ thể chế chính cho một Liên minh châu Âu trong tương lai; Các Hiệp ước Amsterdam (AT, 1997) và Hiệp ước Nice (NT, 2000) là những bước đi thể chế hoá sau hơn Liên minh châu Âu, hướng tới một liên minh chính trị toàn diện.

cấm việc hai hay một số nước thoả thuận với nhau về mức độ tự do hóa sâu hơn và rộng hơn những gì đã cam kết trong GATT/WTO. Do đó, hơn một nửa số hiệp định thương mại khu vực (RTA) ra đời sau khi thành lập WTO.

Vòng đàm phán đa phương bế tắc vì nội dung đàm phán đã được mở rộng sang những lĩnh vực phi thuế quan và ngoài phạm vi thương mại thuần túy "Trade and Issues" và "Singapore Issues". Các nước phát triển và đang phát triển không nhất trí được với nhau vấn đề trợ cấp nông sản, tiêu chuẩn lao động và môi trường. Trong nhóm các nền kinh tế phát triển, mà tiêu biểu là Mỹ và EU, cũng bất đồng với nhau về Chương trình nghị sự của Vòng đàm phán Đoha về phát triển² (DDA), đặc biệt trong "các vấn đề Xingapo" - minh bạch trong mua sắm chính phủ, thuận lợi hóa thương mại, chính sách đầu tư và chính sách cạnh tranh.

Khủng hoảng kinh tế 1997-1998 tại Đông Á buộc các quốc gia Đông Á phải tìm kiếm động lực cải cách và tăng trưởng mới, chuyển hướng chính sách kinh tế đối ngoại sang liên kết khu vực và song phương. Đa số các nền kinh tế Đông Á, mà tiêu biểu là Hàn Quốc, Xingapo, Hồng Kông, Trung Quốc, lại dựa chủ yếu vào thương mại quốc tế để tăng trưởng. Thị trường nước ngoài, đặc biệt là thị trường khu vực Bắc Mỹ và Tây Âu, trở thành điều kiện tiên quyết duy trì đà tăng trưởng của các nền kinh tế Đông Á này.

2. Xu hướng FTA trên thế giới

Làn sóng hình thành các hiệp định thương mại tự do trong nền kinh tế thế giới bắt đầu xuất hiện từ đầu những năm 1980 và bùng nổ sau năm 1995 khi WTO được thành lập. Theo thống kê của WTO, tính đến cuối năm 2002 có khoảng 250 FTA được các bên ký kết và thông báo tới GATT/WTO, trong đó khoảng 130 FTA được thông báo kể từ khi WTO thành lập năm 1995. Hiện khoảng 170 FTA được thông báo vẫn còn hiệu lực và dự tính có khoảng 70 FTA sẽ có hiệu lực nhưng chưa thông báo cho WTO. Theo thống kê của WTO, nếu các FTA được thông báo và sẽ kết thúc đàm phán vào cuối năm 2005 thì lúc đó sẽ có khoảng 300

FTA có hiệu lực trong nền thương mại toàn cầu (www.wto.org).

Tại khu vực Đông Nam Á, cho đến năm 2002 khi Nhật Bản và Xingapo ký FTA song phương (JSEPA) thì FTA (1992) vẫn là sự thử nghiệm FTA đầu tiên và duy nhất với mục tiêu thúc đẩy thương mại nội khối ASEAN, theo đó vào năm 2003 các thành viên bắt đầu giảm thuế quan với mục tiêu tới 2006 thuế quan trung bình còn 0%-5% và 2015-2020 xuống 0%.

Kể từ năm 1999, Đông Á bùng nổ các nỗ lực FTA song phương, mở đầu là Xingapo, sau đó Nhật Bản, Hàn Quốc tuyên bố diễn đàn đa phương WTO không còn là sự lựa chọn duy nhất. Thực tế, *khung khổ GATT/WTO không đủ quy định xử lý các vấn đề mới của quan hệ kinh tế quốc tế như: vấn đề thương mại dịch vụ, thương mại điện tử, mua sắm chính phủ, sự lưu chuyển của lao động và các vấn đề khác*. Trung Quốc và Thái Lan cũng nhanh chóng đưa ra các sáng kiến FTA song phương của mình, ASEAN với tư cách là một khối thống nhất cũng tăng cường thiết lập các cam kết song phương với Ôxtrâyli và Niu Dilân (thuộc CER).

II. ĐẶC ĐIỂM HÌNH THÀNH CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI SONG PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA ĐÔNG Á

1. Xingapo chuyển mạnh sang FTA song phương với phương châm FTA song phương bổ sung hữu hiệu cho khung khổ tự do hóa thương mại đa phương GATT/WTO hay các diễn đàn hợp tác khu vực

Vì là đảo quốc phụ thuộc nhiều vào hoạt động thương mại quốc tế hơn là sản xuất, chế tạo, nền kinh tế Xingapo có thể bị tổn thương mạnh nếu nền thương mại quốc gia cũng như khu vực và quốc tế lâm vào bế tắc. Chính vì vậy, việc đẩy mạnh các cam kết thương mại

2. Chương trình nghị sự của Vòng đàm phán Đoha gồm sáu nội dung lớn: nông nghiệp; tiếp cận thị trường phi nông nghiệp, dịch vụ, "các vấn đề Xingapo": các quy tắc (về giải quyết tranh chấp và bồi thường thương mại); sở hữu trí tuệ (TRIPS); và các vấn đề thương mại và phát triển.

song phương là lối thoát chiến lược cho Xingapo.

Xingapo là nước đi đầu trong làn sóng hình thành các FTA song phương với việc ký FTA song phương với khối CER (gồm Ôxtrâyli và Niu Dilân) năm 1999. Sau đó, Xingapo đã ký kết và thực thi FTA song phương với EFTA, Nhật Bản và Mỹ. Quốc đảo này cũng đang xúc tiến đàm phán FTA song phương với Canada, Mêhicô và Ấn Độ, nghiên cứu FTA song phương với Hàn Quốc và Đài Loan.

Nội dung và mức độ cam kết trong các FTA song phương của Xingapo là rất rộng và tiên tiến, vượt ra khỏi khung khổ của một hiệp định thương mại tự do truyền thống³. Nội dung đã bao gồm cả các vấn đề đang bế tắc tại DDA, đã đề cập cả các vấn đề về lao động và môi trường và nhiều lĩnh vực hợp tác kinh tế mới.

2. Nhật Bản và Hàn Quốc xây dựng chiến lược FTA song phương nhằm thúc đẩy cải cách trong nước và duy trì vị thế cạnh tranh trên thị trường thế giới và khu vực, đồng thời để thích ứng với sự trỗi dậy mạnh mẽ của Trung Quốc

Cả Nhật Bản và Hàn Quốc đều cảm thấy chậm chân trong cuộc đua khu vực và song phương, đồng thời bị sức ép mạnh mẽ từ các đối thủ cạnh tranh Mỹ và Trung Quốc trên thị trường quốc tế và khu vực. Hai quốc gia Đông Bắc Á vốn chung thủy với khung khổ đa phương này còn nhận thấy các cam kết đa phương không còn giúp gì nhiều cho các nỗ lực cải cách bên trong, do đó việc hình thành các FTA song phương trở thành "lá bài" chính trong điều chỉnh chính sách thương mại.

Cả Nhật Bản và Hàn Quốc đều gặp phải sự chống đối mạnh mẽ của khu vực nông nghiệp đối với các cam kết mở cửa và tự do hóa. Do đó, hai quốc gia này đã khá thận trọng khi lựa chọn Mêhicô (trong Nhật Bản-Mêhicô FTA) và Chilê (trong Hàn Quốc-Chilê FTA) làm đối tác đầu tiên cho các nỗ lực FTA song phương. Thậm chí trong trường hợp Nhật Bản-Xingapo FTA, lĩnh vực nông nghiệp đã được "loại khỏi" nội dung đàm phán.

Tuy vậy, cả Nhật Bản và Hàn Quốc hiện rất tích cực tìm kiếm các FTA song phương trong khu vực. Nhật Bản đã ký FTA với khối ASEAN (AJCEP), đang nghiên cứu FTA song phương với từng thành viên ASEAN như Thái Lan, Malaixia, Indônêxia và Việt Nam. Đồng thời, Nhật Bản cũng đang nghiên cứu FTA song phương với một loạt quốc gia ngoài Đông Á. Sau khi ký FTA song phương với Chilê, Hàn Quốc cũng đang nghiên cứu và đàm phán FTA song phương với Nhật Bản, Xingapo, Thái Lan, khối ASEAN và Mỹ.

3. Trung Quốc chuyển mạnh sang FTA song phương với những động cơ địa-chính trị và địa-kinh tế rõ ràng, tận dụng ngay những ngoại lệ có được từ tư cách thành viên WTO: ASEAN-Trung Quốc FTA

Mặc dù mới gia nhập WTO, Trung Quốc cũng đã rất tích cực tận dụng các ngoại lệ của khung khổ GATT/WTO để hình thành Hiệp định khung về thương mại và đầu tư với Hồng Công (CEPA), ký kết FTA song phương với khối ASEAN (CACEC) rồi tiến tới FTA với từng thành viên ASEAN, mà trước hết là với Thái Lan⁴. Trung Quốc cũng đang trong quá trình đàm phán FTA song phương với Malaixia và Philippin, đồng thời tham gia nghiên cứu FTA song phương với Macao, khối CER, và FTA ba bên với Nhật Bản và Hàn Quốc.

Bước đi FTA song phương của Trung Quốc còn thể hiện các toan tính địa-chính trị và địa-kinh tế, chứ không chỉ những động cơ thương mại thuần túy. Các FTA với khối ASEAN

3. Ví dụ FTA song phương giữa Xingapo và Mỹ được xây dựng dựa trên các quy định của WTO và NAFTA, gồm các chương về hàng hoá, quy định xuất xứ, hành chính hải quan, các hàng rào kỹ thuật đối với thương mại, khu vực dịch vụ, dịch vụ viễn thông và tài chính, nhập cảnh tạm thời, chính sách cạnh tranh, mua sắm chính phủ, đầu tư, quyền sở hữu trí tuệ, thương mại điện tử, hợp tác hải quan, tính minh bạch, lao động và môi trường, và giải quyết tranh chấp.

4. Trung Quốc và Thái Lan đã thảo thuận được một FTA song phương tập trung cho lĩnh vực nông nghiệp với 160 mặt hàng nông phẩm, hoa quả được cam kết.

cũng như với từng thành viên ASEAN khiến Trung Quốc và ASEAN gắn kết vào nhau hơn, tạo ra một không gian kinh tế có lợi cho Trung Quốc, thay vì để ASEAN "rơi sâu vào" quỹ đạo của Nhật Bản và Mỹ. Thông qua các FTA song phương, Trung Quốc cũng thể hiện được phần nào vai trò khu vực của mình trong tiến trình mở rộng liên kết kinh tế tại Đông Á.

4. Khối ASEAN tăng cường liên kết kinh tế với bên ngoài nhằm củng cố hội nhập nội khối và duy trì sức cạnh tranh trước sức ép từ sự hấp dẫn của Trung Quốc, nhưng lại là các nỗ lực riêng lẻ hơn là một sự đồng thuận hành động

Sau khủng hoảng 1997-1998, có thể nói rằng ASEAN đang mất dần sức hấp dẫn trong mắt các nhà đầu tư quốc tế so với Trung Quốc. Cuộc khủng hoảng 1997-1998 cho thấy những điểm yếu trong cơ cấu của từng nền kinh tế thành viên ASEAN cũng như tính kém hiệu quả của các cơ chế hợp tác khối ASEAN. Yêu cầu đẩy mạnh cải cách nội bộ từng thành viên và tăng cường liên kết kinh tế giữa các thành viên trở nên bức bách. Mặc khác, Xingapo và Thái Lan đã tích cực tìm "lối thoát" cho riêng mình thông qua kênh FTA song phương. Thực tế này đẩy ASEAN vào một thế tiến thoái lưỡng nan trong tăng cường hội nhập khu vực: đồng ý mà không đồng lòng!

ASEAN chỉ có thể hấp dẫn khi duy trì được một khối thị trường thống nhất với quy mô đủ lớn kiểu như AFTA⁵, mặc dù việc thực thi AFTA chưa cho thấy nhiều thành quả. Theo đó, ASEAN cần tranh thủ các FTA song phương với Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Ấn Độ v.v. để trở thành "tâm điểm" của các cam kết FTA song phương và đa biên trong Đông Á. Ý tưởng này đang dần thành hiện thực⁶ song chỉ có thể thành công nếu các thành viên ASEAN không "đua nhau" hình thành các FTA song phương của riêng mình với các đối tác kể trên. Mà thực tế đang diễn ra trái với giả thiết này.

Hiện nay, các nỗ lực hợp tác và liên kết tại ASEAN đang được triển khai theo một loạt các cấp độ khác nhau như FTA song phương

của từng thành viên (Xingapo, Thái Lan, Malaixia và Philippin); phương thức ASEAN+1 (với Trung Quốc, Nhật Bản, Mỹ, EU, và Ấn Độ); phương thức ASEAN +3 (với khu vực Đông Bắc Á); và ý tưởng hình thành Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) đưa ra năm 2003. Có thể quan sát thấy các nỗ lực FTA song phương của từng thành viên ASEAN đang là xu thế nổi trội, cho dù phương thức ASEAN+1 cũng có những kết quả ban đầu.

5. Thái Lan tích cực chuyển hướng sang FTA song phương vì những động cơ chính trị trong nước và thích ứng với làn sóng ký kết FTA song phương trong khu vực và trên toàn cầu

Thái Lan là nước đưa ra sáng kiến thành lập AFTA hồi đầu thập kỷ 1990 và từ thời Thủ tướng Chuanlephai đã có những nỗ lực FTA song phương với một số nước châu Âu và Nam Mỹ. Tuy nhiên, đến thời Thủ tướng Thạt-xin thì chiến lược FTA song phương được đẩy mạnh.

Thủ tướng Thạt-xin chủ trương đẩy mạnh FTA song phương vì đối thủ chính trị tiềm tàng của Ông chính là ông Supachai, Tổng giám đốc WTO, một người đang cố gắng có thêm vốn liếng chính trị thông qua những thành công dự tính của khung khổ tự do hóa thương mại đa phương GATT/WTO. Có lẽ ông Supachai sẽ kết thúc nhiệm kỳ của mình trắng tay khi DDA vẫn chưa thể kết thúc, trong khi ông Thạt-xin có thể có trong tay tới 14 FTA song phương.

Xét từ khía cạnh điều chỉnh chính sách, sau khủng hoảng 1997-1998, sức cạnh tranh và hấp dẫn đầu tư của nền kinh tế Thái Lan cũng sụt giảm mạnh. FTA song phương trở thành con bài để Thái Lan duy trì các lợi thế và ưu đãi trên một số thị trường xuất khẩu

5. AFTA tạo ra một thị trường 550 triệu dân với tổng GDP đạt 570 tỷ USD, bằng một nửa quy mô dân số và một nửa GDP của Trung Quốc.

6. Xem Canada's Asia Pacific Business Network: "Asian powers quere up for free trade deals with Southesat Asia", Asia Pacific Bulletin, November 15th 2002.

chủ chốt. FTA song phương đảm bảo mở rộng các thị trường xuất khẩu quan trọng cho hàng hóa, dịch vụ của Thái Lan trong bối cảnh Vòng đa phương Đoha bế tắc. Như vậy, chính sách thương mại quốc tế của Thái Lan vào cuối những năm 1990 đã được điều chỉnh sang hướng song phương sau khi "chung thủy" với chủ nghĩa đa phương trong suốt thập kỷ 1980 và ưu tiên chủ nghĩa khu vực trong suốt thập kỷ 1990.

Hiện Thái Lan đã ký kết và triển khai đàm phán FTA song phương với khoảng 14 đối tác chính, trong đó đã ký FTA song phương với Ba-ranh, Pêru, Trung Quốc, Ấn Độ và Ôxtrâyli-a, đang đàm phán FTA song phương với Nhật Bản, Mỹ và nghiên cứu FTA song phương với Hàn Quốc, Niu Dilân, và Nam Phi.

6. Malaixia và Philippin cũng bắt đầu cân nhắc các FTA song phương của riêng mình một cách nghiêm túc vì không muốn bị rơi vào thế bất lợi trong thương mại quốc tế

Malaixia và Philippin cũng tham gia làn sóng FTA song phương khi xúc tiến hình thành FTA song phương với ba nền kinh tế lớn là Mỹ, Nhật Bản và Trung Quốc. Ngày 10 tháng 05 năm 2004. Malaixia đã ký Hiệp định khung về Thương mại và Đầu tư (TIFA) với Mỹ⁷, làm nền tảng cho FTA song phương trong tương lai. Cả Malaixia và Philippin đều đang tiến hành đàm phán FTA song phương với Nhật Bản và Trung Quốc.

III. NHẬN XÉT VỀ MỘT SỐ HỆ QUẢ ĐỐI VỚI KHU VỰC VÀ VIỆT NAM

Nhiều công trình nghiên cứu và bài viết đã chỉ ra các hiệu ứng tích (tạo thêm thương mại, chênh hướng thương mại, điều kiện thương mại) cũng như hiệu ứng động (tính kinh tế nhờ quy mô, môi trường cạnh tranh, chuyển giao công nghệ, học hỏi và lan tỏa tri thức, thực tiễn chính sách .v.v.) của các cấp độ thoả thuận thương mại ưu đãi (PTA). Vậy các tác động có thể nảy sinh từ tự do hóa thương mại quốc tế và liên kết kinh tế khu vực Đông Á là gì?

1. Một số hệ quả tích cực

- Xây dựng lòng tin và giảm nguy cơ xung đột, tạo bầu không khí hoà bình, hợp tác, phát triển. Sự tham gia sâu hơn của Trung Quốc vào quan hệ kinh tế thương mại song phương với các nước trong khu vực Đông Á sẽ tạo ra các mối quan hệ lợi ích ràng buộc, hai bên cùng có lợi và do vậy giảm nguy cơ gây căng thẳng không cần thiết trong khu vực. Một số nghiên cứu đã chứng minh rằng tăng cường liên kết kinh tế, thương mại tỷ lệ nghịch với nguy cơ xung đột và chiến tranh.

- Đẩy nhanh các cam kết tự do hóa thương mại tại các quốc gia tham gia FTA song phương khi mà các cam kết đó chưa thể đạt được tại các diễn đàn đa phương và khu vực. Khác với các FTA truyền thống, chỉ đề cập tới vấn đề tự do hóa thương mại, các FTA song phương đã ký kết cũng như đang đàm phán còn bao gồm các nội dung tạo thuận lợi cho hoạt động ngoại thương, tự do hóa và tạo thuận lợi cho đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), hợp tác kinh tế và kỹ thuật... Các diễn đàn tự do hóa thương mại đa phương mà cụ thể là Vòng đàm phán Đoha về phát triển trong khung khổ WTO đang bế tắc vì những nội dung mới trong đàm phán chưa phản ánh được năng lực và quyền lợi của các nước đang phát triển, các vấn đề về trợ cấp nông sản hay quyền sở hữu trí tuệ vẫn tồn tại nhiều bất đồng giữa các khối thành viên trong WTO. Mỹ và EU, hai trụ cột chính của hệ thống thương mại thế giới vẫn bất đồng lớn về "các vấn đề Xingapo". Trong khi đó, các cam kết FTA song phương lại tương đối toàn diện và bao gồm cả những nội dung đàm phán mới của DDA.

- Tạo ra các tiền lệ tốt cho cách thức đàm phán những lĩnh vực mới của tự do hóa thương mại cũng như động lực mới cho cam kết tự do hóa thương mại tại các quốc gia khác ngoài khung khổ FTA song phương nào đó.

7. Đây là Hiệp định khung về Thương mại và Đầu tư (TIFA) thứ năm mà Mỹ ký với các thành viên của ASEAN, bốn TIFA kia là với Thái Lan, Indônêxia, Philippin và Xingapo.

- Việc hai quốc gia ký kết FTA bao gồm các nội dung và lĩnh vực mới sẽ khiến các quốc gia thứ ba thêm động lực tự do hóa các nội dung và lĩnh vực mới, nếu không muốn tụt hậu và "bị loại khỏi" các thị trường rộng lớn hơn được hình thành bởi các khung khổ FTA song phương.

- Thúc đẩy các nỗ lực cải cách kinh tế đơn phương thông qua các cam kết mang tính ràng buộc cao và nhất quán. Chính Hàn Quốc và Nhật Bản đã coi động lực cải cách bên trong là tiêu chí để thúc đẩy các sáng kiến FTA song phương của mình với các quốc gia khác. Các FTA song phương chính là "sức ép từ bên ngoài" đối với việc mở cửa lĩnh vực nông nghiệp và cải cách khu vực công ty của hai quốc gia Đông Bắc Á này.

2. Một số hệ quả tiêu cực

- Lãng phí nguồn lực vào các nỗ lực tự do hóa song phương nhưng chưa chắc đã đạt được tự do hóa thương mại thực sự. Ngay cả các nước giàu như Nhật Bản và Hàn Quốc cũng phải e ngại vấn đề nguồn lực đàm phán trên cả cấp độ đa phương lẫn song phương. Các nước Đông Nam Á càng thiếu nguồn lực tài chính, chuyên gia cũng như vốn chính trị để có thể thúc đẩy đàm phán tự do hóa thương mại trên cả ba cấp độ đa phương, khu vực và song phương, chứ chưa nói đến việc tiến hành nghiên cứu và đàm phán FTA song phương với cả chục nước một lúc như Xingapo và Thái Lan.

- Mặc dù toàn diện hơn nhưng các FTA song phương mang tính phân biệt đối xử với các nước không tham gia FTA song phương và vi phạm nguyên tắc MFN của khung khổ đa phương GATT/WTO. Nếu đi theo hướng khép kín, không khuyến khích hoặc hỗ trợ sự tham gia của các thành viên mới, các FTA song phương sẽ trở thành rào cản đối với nỗ lực tự do hóa thương mại đa phương trong khung khổ WTO. Bản thân các FTA song phương không đảm bảo việc đạt được tự do hóa thương mại hơn khi tính phân biệt đối xử với các thành viên bên ngoài là rõ ràng. Sự không đồng nhất trong nội dung mở cửa và mức độ cam kết sẽ dẫn đến hiện tượng "bát mì spaghetti", làm tăng chi phí

giao dịch và tạo điều kiện cho các công cụ bảo hộ mới.

- Các công ty trong nước tham gia FTA song phương có thể tăng tư tưởng bảo hộ do nhóm lợi ích này nhờ hưởng ưu đãi từ các cam kết song phương sẽ ngăn cản các nỗ lực xoá bỏ hay mở rộng các ưu đãi này tới các quốc gia khác. Do đó, một mạng lưới các FTA song phương không đảm bảo cho sự liên kết kinh tế sâu hơn của toàn khu vực Đông Á, cản trở sự hình thành một FTA toàn Đông Á, bước đầu tiên mang tính quyết định để hướng tới một Cộng đồng kinh tế Đông Á tương lai.

- Nhật Bản và Trung Quốc sẽ cạnh tranh gay gắt thông qua việc hình thành các FTA song phương với một số thành viên ASEAN riêng lẻ. Điều này có thể làm ASEAN mất động lực liên kết kinh tế sâu hơn, không đủ nguồn lực thực thi các cam kết trong khung khổ ASEAN cũng như xử lý các sáng kiến FTA song phương.

3. Tác động đến liên kết kinh tế Đông Á

Căn cứ vào chiều hướng hình thành các FTA song phương trong khu vực và các tác động có thể xảy ra đối với tự do hóa thương mại và hội nhập kinh tế khu vực, chúng ta có thể thấy tác động của xu hướng FTA hiện nay tới liên kết kinh tế Đông Á như sau:

1. Khối kinh tế Đông Á dựa trên một mạng lưới các FTA song phương hơn là một hay một số các FTA khu vực mang tính đa biên. Nếu như vậy, một loạt các FTA song phương được hình thành như: Xingapo-Nhật Bản FTA; Trung Quốc-ASEAN FTA; Nhật Bản-ASEAN FTA; Hàn Quốc- Nhật Bản FTA; Thái Lan-Trung Quốc FTA, Malaixia-Nhật Bản FTA v.v. Bước thứ nhất này đã và đang diễn ra tại Đông Á.

2. Một số FTA song phương chủ chốt sẽ được "mở rộng" thành các FTA tiểu khu vực mang tính đa biên. Theo đó sẽ có Hàn Quốc-Nhật Bản-Trung Quốc FTA dựa trên nền tảng Hàn Quốc-Nhật Bản FTA, rồi ASEAN trở thành tâm của một loạt các FTA song phương với ba nước Đông Bắc Á là Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, và các nước

ngoài khu vực như Mỹ, Ấn Độ, Ôxtrâyliya v.v. Khối kinh tế Đông Á dựa trên hệ thống FTA hình bánh xe gồm "trục và nan hoa" (Wonnacott, 1996), theo đó các nước Đông Bắc Á sẽ ký FTA song phương với ASEAN, hay phương thức ASEAN+1. Nếu như vậy, ASEAN/AFTA sẽ là "tâm trục" còn các FTA song phương với Nhật Bản, Trung Quốc và Hàn Quốc sẽ là "nan hoa", gồm Trung Quốc-ASEAN FTA, Nhật Bản-ASEAN FTA và Hàn Quốc-ASEAN FTA.

3. Khối kinh tế Đông Á sẽ dựa trên hai FTA đa biên chính là AFTA và CHKJT FTA (FTA Đông Bắc Á gồm các nền kinh tế Trung Quốc, Hồng Công, Hàn Quốc, Nhật Bản, và Đài Loan), theo đó ba nước Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc cùng với Hồng Công và Đài Loan sẽ dần hình thành FTA khu vực Đông Bắc Á, sau đó FTA này sẽ "nhập" với AFTA để trở thành FTA toàn Đông Á (EAFTA), hay phương thức ASEAN +3 (Cheong, 2002).

Những chiều hướng trên cũng phần nào cho thấy trình tự phát triển của các FTA song phương trong khu vực. Như vậy, một kịch bản về mạng lưới FTA trong Đông Á lấy ASEAN/AFTA làm tâm đang dần hiện rõ. Tuy vậy, câu hỏi đặt ra là vai trò của các FTA song phương giữa từng thành viên ASEAN với các "nan hoa" như Trung Quốc, Nhật Bản, hay Hàn Quốc sẽ được nhìn nhận thế nào? Phải chăng khối ASEAN sẽ thực sự đóng vai trò "tâm trục" trong mạng lưới FTA tại khu vực Đông Á hay sẽ chỉ là một tập hợp các FTA song phương của mỗi thành viên với các đối tác bên ngoài. Đây là vấn đề cần phải làm rõ vì những ích lợi kỳ vọng từ vai trò "tâm trục" của mạng FTA sẽ không còn nữa, nếu mỗi thành viên ASEAN đi theo hướng hình thành các FTA song phương của riêng mình với các nội dung và lịch trình cam kết khác nhau.

4. Những vấn đề đặt ra cho Việt Nam

Việt Nam hiện đang dành ưu tiên số một cho việc gia nhập WTO trong năm 2005. Tuy nhiên, Việt Nam cũng tham gia tích cực khung khổ AFTA và ASEAN-Trung Quốc FTA. Hiện Chính phủ Việt Nam đã thành lập

Ban nghiên cứu FTA trực thuộc Bộ Thương mại nhằm chuẩn bị cho các bài toán FTA trong thời gian hậu gia nhập WTO. Tuy nhiên, sức hấp dẫn đầu tư của nền kinh tế Việt Nam và khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp đầu tư tại Việt Nam đang ngày càng giảm sút và rơi vào thế bất lợi, khi hầu hết các nền kinh tế chủ chốt trong khu vực, cũng như các thành viên sáng lập ASEAN đều đã và đang hình thành các FTA song phương với đối tác kinh tế lớn như Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc.

Chiến lược hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam sau khi gia nhập WTO cần phải lấy khung khổ cam kết đa phương GATT/WTO làm nền tảng. Theo đó, cần thực hiện hài hoà cả ba cấp độ cam kết đa phương, khu vực và song phương. Một mặt, các cam kết bên ngoài là động lực cho cải cách bên trong. Mặt khác, để thực sự chủ động trong hội nhập, một số cải cách đơn phương bên trong cần "đi trước" các cam kết bên ngoài để không rơi vào tình trạng ứng phó hay "chạy theo" các cam kết quốc tế như hiện nay.

Có thể thấy rằng Việt Nam không đủ nguồn lực để "chạy đua" ký kết các FTA song phương như các nước Đông Á khác. Do đó, cách tiếp cận khả thi nhất cho Việt Nam là ký kết FTA song phương với các "tâm trục" trong mạng lưới FTA khu vực. Lý do là vì chỉ cần ký FTA song phương với các "tâm trục" là chúng ta có thể trung hòa được các bất lợi thế và phân biệt đối xử đan chéo nhau trong mạng lưới các FTA song phương.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần thúc đẩy hình thành FTA với những thị trường phát triển nhất như Mỹ và Nhật Bản để phát huy lợi thế so sánh tĩnh, đồng thời có được các lợi thế so sánh động, vì đây là các thị trường có các "thực tiễn ưu việt nhất" về thể chế chính sách và trong kinh doanh. Nghĩa là, chúng ta cần dành "lợi thế của người đi trước" cho các đối tác phát triển và tiên tiến nhất thì mới có thể vươn lên cạnh tranh với các đối thủ trong khu vực.

Về lâu dài Việt Nam cần tính tới việc "nâng cấp" các sáng kiến FTA của mình lên thành các liên minh thuế quan (CU), vì mức độ phúc lợi xã hội và hiệu quả tổng thể nền kinh tế do

cấp độ CU mang lại là lớn hơn cấp độ FTA (Anne Krueger, 1997).

IV. KẾT LUẬN

Xu hướng hình thành các FTA song phương đang diễn tiến rất nhanh tại khu vực Đông Á, một phần là do khu vực này "tụt hậu" hơn so với Tây Âu và Bắc Mỹ trong các cam kết hội nhập khu vực và song phương, phần khác là do sự bế tắc của các diễn đàn tự do hóa thương mại đa phương và những hệ quả của cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á những năm 1997-1998.

Sự chuyển hướng mạnh mẽ của Đông Á sang hội nhập khu vực và song phương mang dấu ấn của những bước chuyển căn bản trong chiến lược thương mại của Nhật Bản, Hàn Quốc, Xingapo và Thái Lan, vốn là những quốc gia "chung thủy" với chủ nghĩa đa phương thông qua khung khổ GATT/WTO. Những yêu cầu cải cách từ bên trong cũng như sự "bắt buộc" của khung khổ thương mại đa phương trong việc xử lý các vấn đề kinh tế quốc tế và nội dung đàm phán mới là động lực chính cho các điều chỉnh chiến lược của các quốc gia Đông Á trên.

Chưa bao giờ các sáng kiến liên kết kinh tế tại Đông Á lại nở rộ như hiện nay, đặc biệt kể từ cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997. *Phương thức hình thành các FTA song phương là một biểu hiện mới trong hợp tác và hội nhập kinh tế Đông Á.* Câu hỏi đặt ra là liệu một loạt các FTA song phương đã và đang hình thành có đưa đến sự hình thành một khu vực Thương mại tự do toàn Đông Á, làm nền tảng cho một Cộng đồng kinh tế Đông Á chặt chẽ hơn trong tương lai? Có lẽ một mạng lưới các FTA song phương lấy ASEAN làm tâm đang dần hình thành, và sự liên kết sâu hơn của ba nền kinh tế Đông Bắc Á - Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc - với nhau và với toàn khối ASEAN sẽ là lộ trình hợp lý hướng tới hình thành một khối kinh tế Đông Á thống nhất hơn.

Xu thế khu vực hóa và song phương hóa các cam kết thương mại và đầu tư đang đặt Việt Nam, một nền kinh tế đang chuyển đổi

sang kinh tế thị trường, trước nhiều sức ép tăng cường cải cách và hội nhập, nếu không sẽ bị "gạt sang một bên" các cuộc chơi song phương hay đa biên. Không nghiên cứu nghiêm túc và đưa ra các đối sách phù hợp đối với xu hướng FTA song phương hiện nay tại Đông Á cũng như trên toàn cầu sẽ khiến nền kinh tế Việt Nam, mà cụ thể là các doanh nghiệp Việt Nam và các nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, phải trả giá đắt từ sự phân biệt đối xử mà các FTA song phương tạo ra đối với các nước đứng ngoài. Chính vì vậy, Việt Nam cần chuẩn bị cho mình một khung khổ chiến lược hay chính sách hội nhập kinh tế quốc tế mới dựa trên ba trụ cột là đa phương, khu vực và song phương, trong đó các cam kết đa phương làm nền tảng, các cam kết khu vực ở mức sâu và rộng hơn đa phương và các cam kết song phương là "sự đón đầu" xu hướng thị trường và ngành kinh tế của sự phát triển tiên tiến./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Angang Hu (2002): "The Free Trade Agreement (FTA) Police for North - East Asia Countries and ASEAN: A View from China", the Economic Research Center (ERC) of Graduate School of Economics, Nagoya University, Nagaya, Japan, February 7 2002.
2. Anne Krueger (1997): "Free Trade Agrément versus Custom Unions", Journal of Development Economics, 54, 169-87.
3. Krueger, Anne (1999): "Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalization or Protectionist", Journal of Economic Perspectives, Vol.13, No.4, Fall 1999, pp.105-124.
4. Arvind Panagariya (1994): "East Asia and the New Regionalism", World Economy 17, No. 6, November, pp. 817-39.
5. Canada's Asia Pacific Business Network: "Asian powers quere up for free trade deals with SouthesatAsia", Asia Pacific Bulletin, November 15th 2002.
6. Inkyo Cheong (2002): "East Asian Economic Integration: Recent Development of FTAs and Policy Implications", KIEP, Korea.
7. Inkyo Cheong (2002): "Korea's FTA Policy: Focusing on Bilateral FTAs with Chile and Japan", Discussion Paper 02-02, KIEP, Korea.
8. Inkyo Cheong (2003): "Towards East Asian Economic Integration: Progress and Challenges", paper prepared for international conference on "East Asian Economic Cooperation Arrangements towards a New International Economic System in the 21st Century," held on 27-28 November 2003, Institute of World Economy, Hanoi, Vietnam.
9. V.v.