

## CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI CỦA CHÂU PHI – BÀI HỌC TỪ SỰ THẤT BẠI VÀ NHỮNG THÁCH THỨC MỚI

*Hoàng Văn Hoa\**

*Nguyễn Hải Đạt\*\**

**T**rong những năm gần đây, các nhà kinh tế đều thừa nhận rộng rãi về mối quan hệ giữa tự do hoá thương mại và phát triển. Những nghiên cứu về phát triển phản ánh sự đồng thuận về tác động tích cực của tự do hoá thương mại đến tăng trưởng và phát triển kinh tế. Mở cửa với thị trường quốc tế sẽ đảm bảo việc phân bổ các nguồn lực tối ưu hơn và khuyến khích các dòng đầu tư vào các khu vực xuất khẩu vốn trước đây bị hạn chế do chính sách chú trọng vào thị trường trong nước. Các chính sách bảo hộ áp dụng trong thập niên 1960 làm giảm hiệu quả phân bổ các nguồn lực khan hiếm, làm năng suất và tốc độ tăng trưởng đều kém ở các nước áp dụng chính sách bảo hộ. Do vậy, tự do hoá thương mại sẽ “sửa chữa” những khiếm khuyết đó và khuyến khích sự phân bổ hiệu quả các nguồn lực và đầu tư ở các nước đang phát triển. Từ đó thúc đẩy tăng trưởng và cho phép các quốc gia đang phát triển phát huy vai trò cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

Các nghiên cứu gần đây cho thấy lý do khiến tăng trưởng kinh tế ở châu Phi yếu kém trong những năm 1990, mặc dù đã thực hiện nhiều cải cách, là do sự kiểm soát quá mức về ngoại thương và chú trọng nhiều đến các chiến lược phát triển hướng nội. Hạn chế ngoại thương ở châu Phi, cả dưới hình thức hạn chế trực tiếp thông qua hàng rào phi thuế quan, hạn

ngạch, thuế nhập khẩu và thuế xuất khẩu cao, và gián tiếp thông qua chính sách duy trì tỷ giá hối đoái bất lợi cho xuất khẩu, đã làm cho châu Phi trở thành một trong những khu vực đóng cửa mạnh nhất đối với nền kinh tế thế giới. Hơn nữa, mức độ chênh lệch về hạn chế ngoại thương giữa châu Phi và Trung Đông (khu vực đóng cửa mạnh thứ hai trên thế giới) lớn hơn rất nhiều so với chênh lệch giữa Trung Đông và các khu vực mở cửa như Viễn Đông. Các nghiên cứu khác đã cố gắng lượng hoá mức độ ảnh hưởng của hạn chế ngoại thương đối với tăng trưởng kinh tế của châu Phi. Theo một nghiên cứu của Easterly và Levine, hạn chế ngoại thương gây ra cái giá cho châu Phi là hy sinh 0,4% tăng trưởng kinh tế trung bình hàng năm<sup>1</sup>, trong khi nghiên cứu của Sachs và Warner đặt mức giá phải trả là giảm tăng trưởng 1,2% hàng năm<sup>2</sup>. Từ những nhận định này, có thể kết luận rằng việc mở cửa ngoại thương sẽ đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế và tăng phúc lợi kinh tế.

Tuy nhiên, trên thực tế, châu Phi đã thực hiện nhiều nỗ lực cải cách chính sách thương mại, trong những năm gần đây chuyển mạnh sang tự do hoá thương mại. Vậy điều gì ẩn đằng sau sự thất bại của cải cách chính sách thương mại của châu Phi trong thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững. Bài viết này bằng việc phân tích thực tế cải cách chính sách thương mại ở châu Phi sẽ trả lời câu hỏi đó. Bài viết gồm 4 phần. Phần 1 nghiên cứu về chính sách thay thế nhập khẩu và

\* Phó giáo sư, Tiến sĩ

\*\* Thạc sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

chính sách hạn chế thương mại các nước châu Phi đã áp dụng trong suốt hai thập niên 1960 và 1970. Phần 2 nghiên cứu chính sách tự do hoá thương mại của châu Phi. Phần 3 giải thích nguyên nhân thất bại của chính sách thúc đẩy xuất khẩu của châu Phi bằng việc so sánh với chính sách thương mại của Đông Á. Phần 4 đề cập đến những bài học và thách thức mới đối với cải cách chính sách thương mại của châu Phi.

### 1. CHÍNH SÁCH THAY THẾ NHẬP KHẨU VÀ HẠN CHẾ THƯƠNG MẠI Ở CHÂU PHI

Bắt đầu từ thập niên 1950, đặc biệt trong suốt hai thập niên 1960 và 1970, hầu hết các nước đang phát triển lựa chọn chiến lược thay thế nhập khẩu. Mục tiêu là sản xuất các hàng tiêu dùng trước đó phải nhập khẩu từ bên ngoài. Thay thế nhập khẩu được xem là biện pháp phục hồi kinh tế và giảm sự phụ thuộc vào các thế lực thực dân bằng cách đa dạng hoá cơ cấu sản xuất. Các chiến lược này thực hiện kèm với chính sách hạn chế thương mại và bảo hộ mạnh các ngành công nghiệp non trẻ trong nước.

Giống như các nước đang phát triển, các quốc gia châu Phi đã đặt chính sách thay thế nhập khẩu làm trọng tâm của chiến lược phát triển trong thập niên 1960 - 1970. Châu Phi đã phát triển các ngành sản xuất hàng hoá tiêu dùng như xay bột mì, sản xuất đường, các nhà máy đóng gói thực phẩm và đồ uống, chế biến cà phê. Ngành công nghiệp dệt được phát triển mạnh ở nhiều nước châu Phi. Một số nhà máy sản xuất thép đã được xây dựng. Các ngành khác cũng phát triển như sản xuất các máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp nhỏ, công nghiệp sản xuất sơn và các nhà máy cơ khí lắp ráp<sup>3</sup>.

Chiến lược phát triển thay thế nhập khẩu cho phép châu Phi đạt tốc độ phát triển cao vào cuối thập niên 1960 và đặc

biệt trong thập niên 1970. Tốc độ tăng trưởng GDP của ngành công nghiệp trung bình đạt 5,5% trong giai đoạn 1970 - 1980. Sau đó đạt mức âm trong giai đoạn 1980 - 1984 (-2%) và trong giai đoạn 1984 - 1987 tăng trưởng rất thấp (0,4%)<sup>4</sup>. Tỷ trọng các ngành sản xuất trong cơ cấu GDP tăng mạnh, mặc dù nông nghiệp vẫn chiếm vai trò chủ đạo trong các nền kinh tế châu Phi và vai trò của công nghiệp tăng nhanh. Sự phát triển của các ngành chế tạo làm tăng cung lao động trong ngành công nghiệp. Do vậy, chiến lược thay thế nhập khẩu đã cho phép các quốc gia đặt nền móng đầu tiên cho sự nghiệp hiện đại hoá cơ cấu kinh tế thuộc địa.

Tuy nhiên, chính sách thay thế nhập khẩu đã sớm bộc lộ hạn chế giống như ở các nước khác trên thế giới. Có nhiều nguyên nhân lý giải về sự thất bại của chiến lược này vào cuối thập niên 1970. Thứ nhất là do cơ cấu kinh tế chưa ổn định. Sự phát triển các ngành sản xuất hàng hoá tiêu dùng cuối cùng đã dẫn đến tăng nhập khẩu các loại hàng hoá trung gian và hàng tư liệu sản xuất từ bên ngoài, do vậy làm cán cân thương mại yếu kém, dẫn tới thâm hụt cán cân thanh toán. Một lý do khác là thị trường trong nước yếu kém không tạo nhu cầu cho các ngành mới. Hầu hết nhu cầu tiêu dùng ở châu Phi đều từ tầng lớp thành thị mới nổi chiếm thiểu số, còn đa số dân số sống ở các vùng nông thôn có thu nhập thấp không đủ khả năng tiêu thụ hết các hàng hoá do các ngành thay thế nhập khẩu tạo ra. Thứ ba là khả năng tài trợ cho thay thế nhập khẩu của chính phủ các nước đang phát triển giảm từ đầu thập niên 1980 do ảnh hưởng của khủng hoảng nợ. Lưu ý rằng các ngành thay thế nhập khẩu phát triển mạnh trong thập niên 1970 nhờ giá nguyên liệu quốc tế tăng mạnh, do vậy chính phủ các nước đang phát triển sử dụng nguồn thu từ xuất khẩu nguyên liệu thô để hỗ trợ cho các ngành thay thế nhập khẩu.

Cuộc khủng hoảng nợ đầu những năm 1980 đã đặt dấu chấm hết cho chiến lược thay thế nhập khẩu, chính phủ các nước châu Phi bắt đầu hướng đến chính sách thúc đẩy xuất khẩu.

## 2. CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI THúc ĐẨY XUẤT KHẨU CỦA CÁC NƯỚC CHÂU PHI

Đầu thập niên 1980, các chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế (SAPs) của châu Phi bắt đầu được triển khai với chiến lược mở cửa kinh tế. Từ giữa thập niên 1980, hầu hết các nước châu Phi áp dụng các chương trình điều chỉnh cơ cấu thông qua sự hỗ trợ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB). Chương trình điều chỉnh cơ cấu gồm 2 phần. Phần thứ nhất là chương trình *ổn định kinh tế* nhằm mục tiêu giảm sự mất cân đối ngắn hạn giữa cung và cầu để phục hồi cân bằng kinh tế vĩ mô. Phần thứ hai là *điều chỉnh* nhằm giảm sự mất cân đối giữa các ngành và tăng sản lượng, đặc biệt với các ngành xuất khẩu để phục hồi cán cân thanh toán trong dài hạn. Theo đó, các chương trình cải cách cơ cấu hướng đến phần cung của nền kinh tế và tiếp đó đến chiến lược thúc đẩy xuất khẩu.

Chính sách thương mại ở châu Phi cũng được điều chỉnh mạnh mẽ theo các chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế. Tự do hoá thương mại quốc tế được đẩy mạnh với việc giảm các hàng rào phi thuế quan và giảm thuế nhập khẩu. Các nước châu Phi chấm dứt việc áp dụng chế độ tỷ giá cố định và thực hiện phá giá đồng nội tệ để thúc đẩy xuất khẩu và tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Các chính sách thương mại mới của châu Phi là một phần trong khuôn khổ phát triển mới nhằm mục tiêu khuyến khích mở cửa với nền kinh tế thế giới, thúc đẩy tăng trưởng và khuyến khích hội nhập có cạnh tranh vào nền kinh tế thế giới. Chính sách mở cửa ngoại thương gồm 2 phần có quan hệ chặt chẽ với nhau là tự do hoá nhập khẩu và thúc đẩy xuất khẩu.

Đối với tự do hoá nhập khẩu, nhiều quốc gia đã thực hiện giảm đáng kể hàng rào phi thuế quan và giảm thuế nhập khẩu. Ở Tây Phi, các nước khối UEMOA đã áp dụng chế độ thuế quan chung để thành lập Liên minh Thuế quan Tây Phi. Các nước thành viên như Bê Nanh, Buôckina Phaxô, Côt Đivoa, Mali, Nigiê, Xênegan và Tôgô đã giảm thuế quan trung bình xuống còn 12% trong giai đoạn 1994-1998, với khoảng dao động là 0-20%. Chỉ có Nigiêria là nước Tây Phi duy nhất với tỷ lệ thuế quan trung bình ở mức cao là 30%, và mức thuế tối đa lên đến 150%. Ở Trung Phi, các nước thuộc khối CEMAC như Camơrun, CH Trung Phi, Sat, Côngô, Ghinê Xích đạo và Gabông đã thực hiện giảm thuế nhập khẩu trung bình xuống còn ở mức 18%, thuế nhập khẩu dao động trong khoảng 0-30%. Ở Đông Phi và Nam Phi, nhiều quốc gia đã giảm thuế nhập khẩu xuống ở mức thấp như Madagaxca (5,7%), Malauy (13,4%), Ruanda (9,9%), Uganda (18,3%), Dămbia (14%). Tuy nhiên, còn nhiều nước có mức thuế trung bình cao trên 20% như Gibuti (30,8%) và Xây Sen (28,3%). Ở các quốc gia Nam Phi còn lại Bôtxoana, Lêxôthô, Môdămbich, Namibia, Nam Phi và Xoa Dilen đều giảm mức thuế trung bình xuống khoảng 11,4% vào năm 2002<sup>5</sup>.

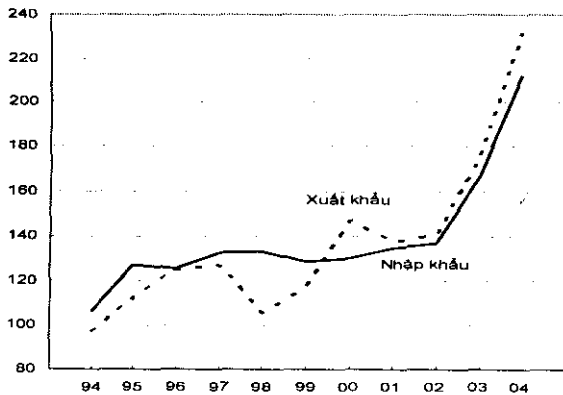
Đối với thúc đẩy xuất khẩu, nhiều biện pháp mạnh đã được triển khai để khuyến khích khả năng xuất khẩu của các nền kinh tế châu Phi. Trước đó, xuất khẩu bị hạn chế bởi 5 cơ chế: thuế nhập khẩu cao (gián tiếp ảnh hưởng đến xuất khẩu), giấy phép xuất khẩu, thuế xuất khẩu, giá tối thiểu và việc nâng giá đồng nội tệ. Các cuộc cải cách đã dỡ bỏ hầu hết các cơ chế này ở nhiều quốc gia châu Phi. Bên cạnh đó, nhiều quốc gia thực hiện hỗ trợ khả năng tiếp cận các nguồn nhập khẩu nguyên liệu đầu vào, máy móc tư liệu sản xuất cho các ngành xuất khẩu dưới các hình thức giảm thuế nhập khẩu dành cho hàng phục vụ xuất khẩu như Côt Đivoa,

Kênia, Madagaxca, Môrixơ, Nigiêria, Xênegan và Dimbabuê, hoặc xây dựng các kho ngoại quan và các khu chế xuất... như Camơrun, Kênia, Lêxôthô, Libêria, Madagaxca, Nigiêria, Tôgô và Xênegan.

Nhờ những chính sách tự do thương mại mạnh mẽ, xuất khẩu của châu Phi trong thập niên qua đã có bước tăng trưởng mạnh mẽ. Xuất khẩu bắt đầu tăng dần trong giai đoạn 1994 - 2002, từ 96 tỷ USD lên 140 tỷ USD. Và chính sách thúc đẩy xuất khẩu phát huy tác dụng mạnh

những năm gần đây với xuất khẩu tăng đột biến, đạt xấp xỉ 240 tỷ USD năm 2004, gấp 2,5 lần so với năm 1994, và 1,6 lần so với năm 2002. Tính chung giai đoạn 2000-2004, xuất khẩu của châu Phi tăng trung bình 12%/năm. Nhập khẩu cũng tăng mạnh từ hơn 100 tỷ USD năm 1994 lên 210 tỷ USD năm 2004, giai đoạn 2000 - 2004 nhập khẩu tăng trung bình 13%/năm<sup>6</sup> (xem biểu 1). Các nước dẫn đầu châu Phi về ngoại thương gồm Nam Phi, Angiêri, Nigiêria, Libi, Angôla... (xem biểu 2).

**Biểu 1: Xuất nhập khẩu của châu Phi 1994-2004 (tỷ USD)**

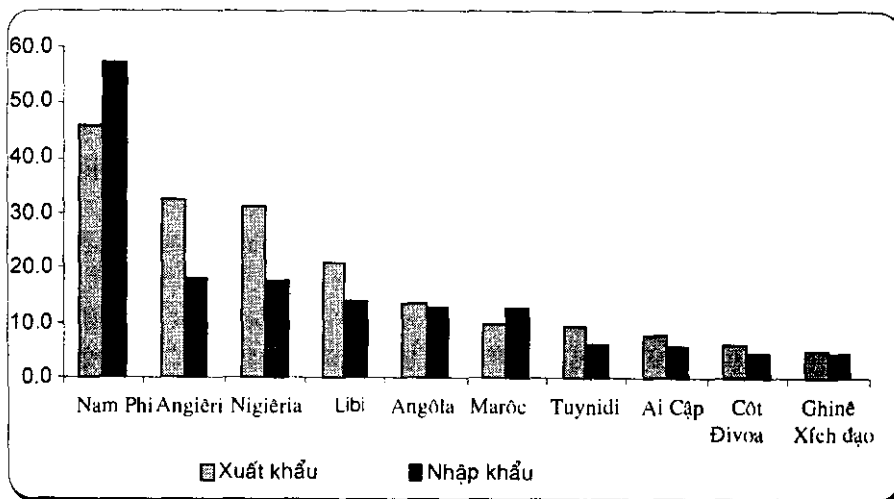


Nguồn: WTO, World Trade Report, 2005

Tuy nhiên, các cuộc cải cách về kinh tế và thương mại đó không thành công hoàn

toàn ở châu Phi. Mặc dù kinh tế được phục hồi vào thập niên 1990 với tốc độ tăng trưởng trung bình 4% năm 1996, 2,9% năm 1997 và 3,3% năm 1998 (cao hơn tốc độ tăng dân số, do vậy GDP đầu người ở châu Phi tăng lên), tăng trưởng vẫn không ổn định và phát triển kinh tế của toàn châu lục vẫn thấp hơn mức 7% (là mức để đạt mục tiêu thiên niên kỷ MDGs giảm tỷ lệ đói nghèo xuống một nửa vào năm 2015). Mặc dù kim ngạch xuất nhập khẩu tăng nhưng giá trị xuất khẩu và nhập khẩu không cao. Năm 2004, chỉ có 3 nước đạt kim ngạch xuất khẩu trên 30 tỷ USD là Nam Phi, Angiêri và Nigiêria (xem biểu 3).

**Biểu 2: 10 nước xuất nhập khẩu hàng đầu châu Phi năm 2004 (tỷ USD)**



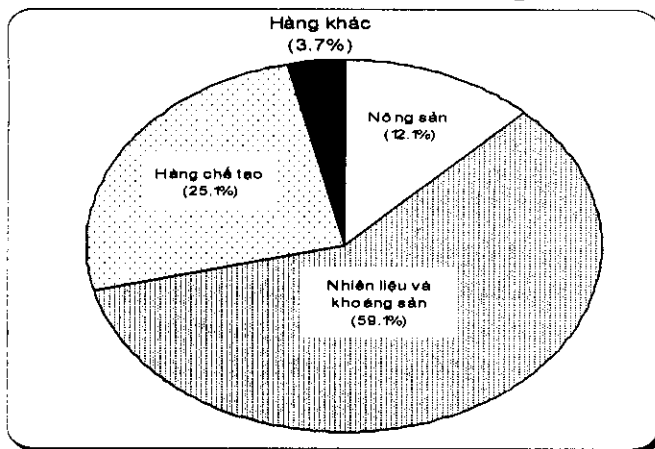
Nguồn: WTO, World Trade Report, 2005

Tác động của các chương trình cải cách còn thấp hơn nữa nếu chúng ta xem xét cơ cấu các ngành. Ngành nông nghiệp, sử dụng gần 1/2 dân số châu Phi đã giảm tỷ trọng trong GDP từ 22,3% năm 1980 xuống còn 19,4% năm 1997. Ngành công nghiệp cũng vậy với tỷ trọng trong GDP giảm từ 39% xuống 32% trong cùng thời kỳ. Do vậy, đóng góp của châu Phi vào ngoại thương toàn cầu giảm. Trong khi ngành công nghiệp và nông nghiệp giảm sút thì ngành khai thác và năng lượng lại tăng mạnh. Trong giai đoạn 1980-1995, tỷ trọng xuất khẩu nhiên liệu và khoáng sản của châu Phi trong tổng mậu dịch thế giới về mặt hàng này tăng mạnh, từ 6% lên 13,5%. Điều này phản ánh một "cách thức" hội nhập mới của châu Phi vào nền kinh tế thế giới - hội nhập dựa vào các ngành khai thác và năng lượng. Kết quả là trong cơ cấu xuất khẩu của châu Phi, hàng hoá nhiên liệu và khoáng sản chiếm tỷ trọng tuyệt đối (59,1% năm 1994), nếu tính cả xuất khẩu nông sản thì trong cơ cấu xuất khẩu của châu Phi, hàng nguyên liệu thô

chiếm đến 71% (2004), trong khi hàng chế tạo chỉ chiếm 25,1% (2004)<sup>6</sup> (xem biểu 3).

Như vậy, sự chuyển hướng chính sách thương mại của các nước châu Phi mặc dù mang lại một số thành công nhất định nhưng vẫn chưa đạt được những kết quả mong đợi. Mở cửa với thế giới bên ngoài không đưa đến tăng trưởng kinh tế cao và sự hội nhập cạnh tranh hơn vào nền kinh tế thế giới. Tuy nhiên, có thể nói trong những năm qua, ở châu Phi vẫn còn nhiều bất ổn chính trị và xung đột, đặc biệt trong suốt thập niên 1990 và một vài năm gần đây mới bước đầu có ổn định về chính trị. Cũng cần nhấn mạnh rằng, tiến trình tự do hoá thương mại ở các nước châu Phi được thực hiện trong điều kiện hạ tầng kinh tế của châu lục kém phát triển. Chi phí vận tải cao (ví dụ, chi phí vận tải đối với các nước không có cảng biển cao hơn 200% so với các nước gần cảng biển), hậu cần thương mại quốc tế yếu kém, các hoạt động dịch vụ kinh doanh không đầy đủ đã tác động xấu đến khả năng xuất khẩu của châu Phi.

**Biểu 3: Cơ cấu xuất khẩu hàng hoá của châu Phi 2004 (%)**



Nguồn: WTO, World Trade Report, 2005

### 3. TẠI SAO CHÍNH SÁCH TỰ DO HOÁ THƯƠNG MẠI CỦA CHÂU PHI KHÔNG THÀNH CÔNG

Các bước đi của cải cách chính sách thương mại ở châu Phi xét về logic đều giống các nước khác trên thế giới, nhất là

Đông Á. Tuy nhiên, trong khi các nước Đông Á đã viết nên một câu chuyện thần kỳ về phát triển kinh tế nhờ linh hoạt của cách chính sách thương mại thì châu Phi lại không thành công. Phần này bằng việc chỉ ra những khác biệt căn bản trong cải cách chính sách thương mại ở châu Phi và các nước Đông Á sẽ giải thích nguyên nhân thất bại trong cải cách chính sách thương mại ở châu Phi.

Sự khác biệt đầu tiên giữa châu Phi và các nước Đông Á là các nước châu Phi có tăng trưởng thấp, còn các nước châu Á có mức tăng trưởng kỷ lục. Từ năm 1965 – 1990, 8 nền kinh tế Đông Á: Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, Xingapo, Malaixia, Thái Lan và Indônêxia, có mức tăng trưởng cao nhất

thế giới. Thậm chí ngay cả khi thế giới khủng hoảng vào thập niên 1990, các nước Đông Á vẫn giữ mức tăng trưởng cao. Còn ở châu Phi, mặc dù tăng trưởng những năm 1970 là mạnh, những châu lục này lại rơi vào khủng hoảng đầu thập niên 1980. Sự khác biệt lớn nhất giữa các nền kinh tế châu Phi và Đông Á là khả năng duy trì trong một gian đoạn dài mức tăng trưởng cao cùng với mức đầu tư cao, từ đó cho phép năng suất tăng.

Sự khác nhau thứ hai giữa châu Phi và các nước Đông Á một phần do sự khác biệt về tác động của hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn. Sau chiến tranh thế giới thứ 2, dưới sức ép của Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan đã thực hiện cải cách ruộng đất mạnh mẽ, đưa đến tăng trưởng nhanh trong sản xuất nông nghiệp. Do vậy, các nước này tự chủ về lương thực và giảm nhập khẩu lương thực từ bên ngoài. Hơn nữa, thu nhập trong khu vực nông nghiệp cao cũng làm tăng nhu cầu cho các sản phẩm của ngành công nghiệp. Ở châu Phi tình hình ngược lại. Khủng hoảng nông nghiệp là yếu tố chính làm các cuộc cải cách không thành công. Nhiều chính sách hiện đại hoá nông nghiệp đã thử nghiệm ở châu Phi (như thực hiện sự can thiệp của nhà nước trong thập niên 1960, 1970 hay mở cửa thị trường đầu thập niên 1980) nhưng đều không thành công. Cơ cấu nông nghiệp thuộc địa làm nhiều quốc gia bị sức ép về an ninh lương thực. Thu nhập từ nông nghiệp thấp chính là một trong những cản trở làm chính sách thay thế nhập khẩu không thành công ở châu Phi trong thập niên 1960 và 1970.

Sự khác nhau thứ ba giữa Đông Á và châu Phi là vai trò của phát triển công nghiệp. Ở châu Phi, các nỗ lực phát triển công nghiệp gặp nhiều cản trở. Mặc dù tăng trưởng ngành công nghiệp cao trong thập niên 1970 và các nước châu Phi đã có thể phát triển một số ngành công nghiệp,

nhưng cuộc khủng hoảng những năm 1980 đã giảm tác dụng của phát triển công nghiệp, các chính sách phát triển công nghiệp không thể tạo ra một cơ cấu công nghiệp cạnh tranh và liên kết cao. Ở Đông Á tình hình ngược lại, phát triển công nghiệp là nhân tố chính cho tăng trưởng. Hầu hết các quốc gia Đông Á đều đạt tăng trưởng việc làm cao trong công nghiệp. Trong giai đoạn 1950-1990, công nghiệp tăng từ 15,4% lên 24,1% ở Nhật Bản, từ 7% lên 26,9% ở Hàn Quốc, từ 12% lên 32% ở Đài Loan. Tăng trưởng công nghiệp làm thay đổi căn bản cơ cấu xuất khẩu. Từ năm 1967 đến 1993, tỷ trọng công nghiệp trong xuất khẩu tăng từ 67,3% lên 93,7% ở Hàn Quốc, từ 21% lên 78% ở Xingapo, từ 3,7% lên 50,5% ở Indônêxia, từ 12,6% lên 65,5% ở Thái Lan và từ 24,9% lên 68,4% ở Malaixia<sup>7</sup>.

Tuy nhiên, điều cần lưu ý trong phát triển công nghiệp ở Đông Á là các nước này đều cố gắng cân bằng giữa thay thế nhập khẩu và thúc đẩy xuất khẩu. Ngay từ sau chiến tranh thế giới thứ 2, Nhật Bản và các nền kinh tế Đông Á thế hệ 1 (Hàn Quốc, Xingapo, Đài Loan, Hồng Kông) đã điều chỉnh chính sách kinh tế sang thúc đẩy xuất khẩu, từ trong thập niên 1960 phát triển các ngành công nghiệp nhẹ (dệt may), đến thập niên 1970 phát triển các ngành công nghiệp nặng: điện, điện tử, hoá dầu, thép... hướng về xuất khẩu, đến đầu thập niên 1980 phát triển các ngành có hàm lượng kỹ thuật cao như máy móc, ô tô, điện tử, bán dẫn, máy tính, công nghệ thông tin viễn thông, rôbot, công nghệ vi sinh. Chiến lược này cho phép Đông Á duy trì và phát triển lợi thế cạnh tranh.

Một vấn đề nữa trong phát triển công nghiệp là chiến lược phát triển theo ngành, phát triển từ dưới lên trên, từ hạ nguồn tới thượng nguồn để khuyến khích sản xuất trong nước phát triển cả các

ngành sản xuất hàng hoá trung gian và hàng hoá tư bản. Do vậy, nó cho phép xác lập mối liên kết chặt chẽ giữa thị trường trong nước với xuất khẩu. Sản xuất hạ nguồn hướng đến xuất khẩu, còn các ngành sản xuất hàng hoá trung gian hướng đến thị trường trong nước. Dần dần, khi lợi thế so sánh của các nền kinh tế ngày càng bộc lộ thì thúc đẩy xuất khẩu sẽ hướng đến các ngành sản xuất hàng trung gian và hàng tư bản.

Sự khác biệt cuối cùng giữa châu Phi và Đông Á là chiến lược phát triển công nghệ mới. Ở châu Phi, hầu hết các nước khi nhập khẩu công nghệ đều chọn cơ chế "chìa khoá trao tay" để giảm thiểu rủi ro kỹ thuật. Tuy nhiên, điều này dẫn đến việc châu Phi phụ thuộc công nghệ vào nước ngoài, đặc biệt là các hoạt động bảo dưỡng kỹ thuật. Ngược lại, trong phát triển công nghệ, các nước Đông Á đều lựa chọn chính sách kiểm soát công nghệ bằng việc học hỏi, điều chỉnh và bắt chước các công nghiệp nhập khẩu. Đây chính là một lý do đưa đến sự phát triển năng lực khoa học và kỹ thuật của nhiều quốc gia Đông Á.

**4. BÀI HỌC VÀ NHỮNG THÁCH THỨC MỚI CHO CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI Ở CHÂU PHI**

**a. Từ những bài học của Đông Á**

Thành công trong cải cách chính sách thương mại ở Đông Á cho thấy sự cần thiết phải đưa chính sách thương mại trở thành nhân tố chủ đạo trong chiến lược phát triển của một quốc gia. Ở đây, bài học rút ra cho cải cách chính sách thương mại của châu Phi là:

- Trước hết, *phải xác định được động lực phát triển và có được khả năng hoạch định trung gian và dài hạn cho phát triển kinh tế.* Đây chính là điều châu Phi cần học từ Đông Á. Trong khi các nước Đông Á ngay từ thập niên 1960 đã hoạch định

được chiến lược phát triển dài hạn giúp họ linh hoạt điều chỉnh để thích ứng với những hạn chiến lược phát triển, thì châu Phi lại thụ động theo đuổi chính sách thay thế nhập khẩu đến khi nó đã trở nên lỗi thời và phải chấm dứt khi có khủng hoảng nợ năm 1980 xảy ra. Hoạch định chiến lược ở Đông Á có thể thấy ở 3 cấp độ. *Thứ nhất* là phải xác định được đầu tư nhà nước và đầu tư tư nhân sẽ tập trung vào những ngành cụ thể nào để xây dựng một cơ cấu kinh tế hợp lý cho xuất khẩu. *Thứ hai*, là phải có khả năng gắn động lực phát triển kinh tế với việc đáp ứng nhu cầu trong nước và vị trí của một quốc gia trên thị trường thế giới. Từ cuối thập niên 1960, Đông Á bắt đầu mở cửa và thúc đẩy xuất khẩu trở thành một phần trong động lực phát triển. Nhưng sự mở cửa này luôn được kiểm soát để đáp ứng mục tiêu vừa nhập khẩu các hàng hoá phục vụ cho việc khai thác động lực phát triển đồng thời đáp ứng nhu cầu xuất khẩu để duy trì cân bằng dài hạn trong cán cân thanh toán. Trong suốt thập niên 1960-1970, châu Phi dựa chủ yếu vào chiến lược thay thế nhập khẩu, và đến thập niên 1980 khi bị buộc phải mở cửa thì không thu được thành công do năng lực sản xuất yếu kém. *Thứ ba* là vai trò hỗ trợ của nhà nước trong việc khai thác động lực phát triển. Đông Á đã linh hoạt trong việc điều chỉnh hỗ trợ của nhà nước từ các ngành sản xuất hàng tiêu dùng (thay thế nhập khẩu) sang các ngành sử dụng nhiều lao động (xuất khẩu công nghiệp nhẹ) rồi sang các ngành có hàm lượng kỹ thuật cao (xuất khẩu máy móc thiết bị). Trong khi đó hỗ trợ nhà nước của châu Phi luôn cố định và chỉ tập trung vào các ngành sản xuất thay thế nhập khẩu.

- Thứ hai, *trong cải cách chính sách thương mại cần xác định được mối liên hệ giữa việc mở cửa và kiểm soát thương mại cũng như đánh giá được tác động của chúng lên tăng trưởng.* Ở đây có 3 đặc

điểm cần lưu ý. Thứ nhất, chính sách thương mại phải được điều chỉnh liên tục chứ không nên duy trì cố định ở việc mở cửa hay kiểm soát. Thứ hai, chính sách thương mại phải phân biệt giữa các ngành (liên tục điều chỉnh bảo hộ hoặc mở cửa giữa các ngành như ở Đông Á). Thứ ba, chính sách thương mại phải phân biệt ngay cả trong một ngành cụ thể. Ví dụ như ngành điện tử ở Hàn Quốc: trong thập niên 1960, thực hiện đánh thuế nhập khẩu mạnh lên các sản phẩm nhập khẩu để bảo hộ các ngành lắp ráp trong nước; đến đầu thập niên 1970 (khi Mỹ và Nhật Bản dịch chuyển các cơ sở điện tử sang Hàn Quốc), nước này lại mở cửa việc nhập khẩu các linh kiện và tư liệu sản xuất phục vụ cho sản xuất hàng điện tử; đến giữa thập niên 1970, khi Hàn Quốc chủ trương nội địa hoá sản xuất hàng điện tử, thuế nhập khẩu lại đánh mạnh vào các linh kiện điện tử. Do vậy chính sách thương mại đóng vai trò hạt nhân trong việc lựa chọn chính sách và chiến lược phát triển của quốc gia.

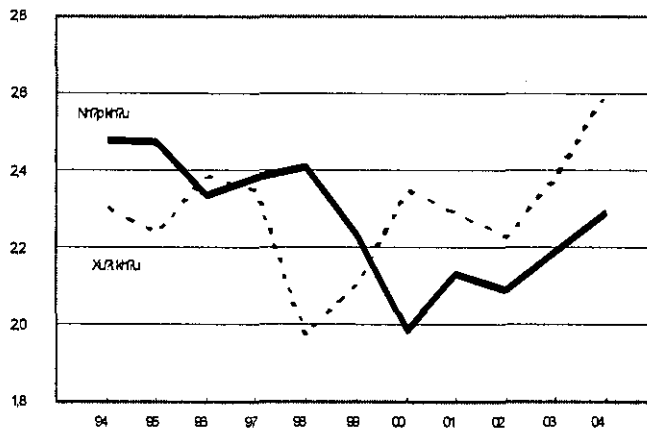
**b. Đến những thách thức mới cho cải cách chính sách thương mại ở châu Phi**

Trong xu thế toàn cầu hoá hiện nay, rõ ràng tự do hoá thương mại là một yêu cầu

bắt buộc. Vấn đề là phải xác định được những thách thức và tác động của tự do hoá thương mại lên phát triển kinh tế. Đối với châu Phi, những thách thức lớn nhất đối với cải cách chính sách thương mại là:

- Thứ nhất là tác động của cải cách đối với khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Theo ngữ cảnh đó, điều dễ dàng nhận thấy rằng tự do hoá thương mại chưa mang lại hiệu quả tức thì là tăng trưởng kinh tế nhanh hơn hoặc tăng cường sự hội nhập của châu Phi vào nền kinh tế thế giới. Ngược lại, hoạt động thương mại quốc tế của châu Phi hiện nay đang giảm sút, đặc biệt nếu tính theo tỷ trọng của châu Phi trong tổng xuất khẩu của thế giới đã giảm từ 4,1% năm 1980 xuống còn 2% năm 1998, những năm gần đây có tăng lên nhưng ở mức dưới 2,5%. Nhập khẩu của châu Phi trong tổng nhập khẩu thế giới cũng giảm nhanh, từ 3,2% năm 1980 xuống xấp xỉ 2% những năm gần đây. Tỷ trọng của châu Phi trong tổng mậu dịch hàng nguyên liệu thô của thế giới giảm từ 8% năm 1980 xuống còn 4,4% năm 2000. Do vậy, cải cách kinh tế và tự do hoá thương mại không hề cải thiện vị trí quốc tế của châu Phi.

**Biểu 4: Tỷ trọng xuất khẩu và nhập khẩu của châu Phi trong tổng xuất nhập khẩu thế giới (1994-2004)**



Nguồn: WTO, World Trade Report, 2005





- Vấn đề thứ hai là việc tự do hoá thương mại sẽ tác động xấu tới nguồn thu của chính phủ các quốc gia châu Phi. Ở đây cần nhấn mạnh rằng nguồn thu ngân sách ở châu Phi phần lớn từ thuế quan. Trong giai đoạn 1999-2001, thu thuế xuất nhập khẩu chiếm đến 34% ngân sách của các nước kém phát triển nhất ở châu Phi (cao hơn rất nhiều mức trung bình của các quốc gia đang phát triển là 15%). Đối với các quốc gia châu Phi khác, thuế xuất nhập khẩu chiếm đến 22% thu ngân sách (cũng cao hơn rất nhiều so với mức trung bình của các nước đang phát triển trên thế giới).

- Vấn đề thứ ba là thực tế các nước công nghiệp vẫn tiếp tục bảo hộ thị trường và các sản phẩm nhạy cảm của mình, mặc dù các nước này đã cam kết rất nhiều trong

các thoả thuận mậu dịch đa phương. Đặc biệt, các nước phát triển bảo hộ mạnh cho khu vực nông nghiệp thông qua trợ cấp xuất khẩu, bảo hộ thị trường và hỗ trợ trực tiếp cho nông dân. Điều này ngược hẳn với các nước đang phát triển, đặc biệt ở châu Phi, vì các chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế đều thực hiện cắt giảm hỗ trợ khu vực nông nghiệp. Ngành công nghiệp ở châu Phi cũng chịu ảnh hưởng bởi sự can thiệp của nhà nước ở các nước phát triển, đặc biệt việc đánh thuế mạnh vào những hàng xuất khẩu sử dụng nhiều lao động của các nước đang phát triển. Do vậy, khi các nước đang phát triển đã thực hiện nhiều cải cách để mở cửa nền kinh tế thì việc tiếp cận thị trường của các nước phát triển vẫn là một khó khăn lớn.

### **Chú thích**

1. William Easter và Levine Ross, *Bi kích tăng trưởng của châu Phi: chính sách và sự phân hoá về chủng tộc*, *Quarterly Journal of Economics*, 112,4,1997.
2. Jeffrey Sachs và Andrew M. Warner, *Natural Resources and Economic Growth*, 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, 1995.
3. Cf. H. Bruton, *A Reconsideration of Import-Substitution*, *Journal of Economic Literature*, Vol 37, No.2, 1998.
4. World Trade Organization (WTO), *World Trade Report 2003*, Geneva 2003.
5. UNCTAD và UNDP, *Trade Negotiation and Africa Series: No.2*, New York và Geneva, 2005
6. World Trade Organization (WTO), *World Trade Report 2005*, Geneva, 2005
7. UNCTAD, *Trade and Development Report 1996*, Geneva 1996

