

Mỹ đã và đang có sự bất mãn ngày càng gia tăng đối với việc Bắc Kinh không tuân theo các chu kỳ mở cửa kinh tế tự do. Việc đưa Trung Quốc gia nhập WTO có phải là một sai lầm chiến lược hay không? Nếu đó là một sai lầm, có lựa chọn thay thế nào tốt hơn?



Tại sao không có lựa chọn thay thế nào tốt hơn?

Như gói thuế quan thông mại trị giá 60 tỷ USD mới nhắm đối với Trung Quốc mà Tổng thống Donald Trump đưa ra gần đây đã làm sáng tỏ, Mỹ đã và đang có sự bất mãn ngày càng gia tăng đối với việc Bắc Kinh không tuân theo các chu kỳ mở cửa kinh tế tự do. Cảm giác bất an trước chính quyền bảo hộ của Trung Quốc và tác động tiêu cực của nó đối với các nền kinh tế phát triển không chỉ xuất phát từ Nhà Trắng, mà còn từ các cơ tri cũng như thị trường ngoại giao, thông mại và học giả. Vì vậy

khúc gợn dờ thềm chí đã làm dấy lên những mối nghi ngờ về việc phôi thai Tây thời điếm đó có nên kết nối Trung Quốc vào Tổ chức thương mại thế giới (WTO) hay không, khi mà hệ thống dựa trên các quy tắc của tổ chức này dường như đã đỡ cho Bắc Kinh phát triển thịnh vượng ngay cả khi họ có hành vi đáng ngờ. Việc đưa Trung Quốc gia nhập WTO có phải là một sai lầm chí tử lừng lừng hay không?

Trong một báo cáo được công bố vào đầu năm 2018, Hội đồng thương mại Mỹ đã lập luận khá khiêu khích rằng Mỹ quyết định đã "sai lầm trong việc ủng hộ Trung Quốc gia nhập WTO dựa trên các điều khoản được chèn tẽ là không hiệu quả trong việc bảo đảm Trung Quốc đón nhận một cơ chế thương mại cởi mở có định hướng thị trường". Những nỗ lực này có sai lầm hay không? Việc bác bỏ một chính sách chèn dựa trên cơ sở những kết quả không may diễn ra sau đó là một sự kém cỏi trong việc ra quyết định. Một cách tiếp cận như vậy không đưa cấp được đến việc có lựa chọn thay thế nào ưu việt hơn hay không vào thời điểm hình thành một chính sách như vậy. Trong trường hợp Trung Quốc gia nhập WTO vào năm 2001, thực tế là việc xác định một lựa chọn thay thế được ưa thích, ngay cả với lợi thế nhận thức muộn, là một khó khăn phi thường.

Trò chơi bàn đàm phán

Hãy xem xét lợi ích của việc ủng hộ tổ chức thành viên WTO của Trung Quốc, chúng ta cần tái hiện tình hình khi đó. Trong quá trình đàm phán kéo dài 15 năm trước năm 2001, Mỹ và các quốc gia khác đã đưa ra một vài điều kiện để Trung Quốc được gia nhập, trong đó có một loạt cam kết tự do hóa với phạm vi rộng lớn. Chúng bao gồm những sự nhượng bộ như giảm thuế quan đối với nhiều chủng loại hàng hóa, mở cửa thương mại nông nghiệp và cho phép các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài thâm nhập. Trái lại, Mỹ không cần có bất kỳ sự nhượng bộ nào để mở cửa thị trường; nỗ lực này chủ yếu nhằm bảo đảm rằng họ sẽ đem lại cho Trung Quốc quy chế tối ưu quốc - các bên vẫn là các mục tiêu quan trọng mà Mỹ đã đưa ra cho Bắc Kinh từ năm 1980. Trước khi Trung Quốc gia nhập WTO, với thực chất, Mỹ đã đi xa với Trung Quốc theo quy chế tối ưu quốc thông qua việc định kỳ trì hoãn đạo luật sửa đổi Jackson-Vanik năm 1974, một đạo luật nhằm hạn chế các lợi ích thương mại mà Mỹ đưa ra cho các nước theo chế độ cộng sản. Do đó, khi Trung Quốc gia nhập WTO, Quốc hội Mỹ đã bỏ phiếu đồng ý việc xét lại định kỳ và duy trì vĩnh viễn những đặc quyền mà họ đã trao cho Bắc Kinh trong 20 năm trước đó.

Vậy khi đó có những lựa chọn chính sách thay thế nào?

Một lựa chọn là không cho Trung Quốc hưởng quy chế tối huệ quốc vĩnh viễn, đồng thời duy trì chính sách thương mại tự do khi đó. Vào năm 2000, việc trao cho Trung Quốc quy chế tối huệ quốc vĩnh viễn đã gây nhiều tranh cãi trong Quốc hội Mỹ vì những sự phản đối dành cho các hành động nhân quyền của Trung Quốc. Bà ra lập luận ủng hộ dựa trên dự đoán, Tổng thống Bill Clinton đã nói: "Quốc hội sẽ không bỏ phiếu về việc liệu Trung Quốc có gia nhập WTO hay không. Quốc hội chỉ có thể quyết định liệu Mỹ có chia sẻ các lợi ích kinh tế của việc Trung Quốc gia nhập WTO hay không". Quả thật, nếu Mỹ không ủng hộ Trung Quốc gia nhập, thì nước này sẽ không nhận được những lợi ích từ việc Trung Quốc mở cửa. Trung Quốc có thể duy trì tất cả các rào cản thương mại ở mức cao đối với Mỹ trong khi dỡ bỏ chúng đối với các quốc gia khác. Mỹ lẽ ra có khả năng áp đặt các mức quan thuế phi tối huệ quốc cao hơn đối với Trung Quốc theo nguyên tắc bất hủi, những nước này vẫn đã quyết định phản đối cách làm này trong 2 thập kỷ trước đó.

Do đó, chính sách phản nhận tối huệ quốc rõ ràng thua kém hơn, vì nó bỏ các lợi ích của tất cả các thành viên của Trung Quốc đồng thời giáng lợi toàn bộ phí tổn đi kèm với các rào cản ở mức thấp đối với hàng hóa Trung Quốc. Hơn nữa, đồng thái này sẽ gây chia rẽ trong cộng đồng quốc tế và vấn đề Trung Quốc, khi xét đến việc hậu hết các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) vào thời điểm đó đều ủng hộ nước này gia nhập. Sự chia rẽ này sẽ làm suy yếu đáng kể WTO trong những giai đoạn đầu của nó, do đó làm suy yếu mục tiêu chính sách đối ngoại chủ yếu của Mỹ là tăng cường hợp tác thương mại toàn cầu.

Nếu Mỹ chọn cách đối ngoại cứng rắn sẽ chỉ mất đã có từ lâu của nước này đối với hàng hóa Trung Quốc, thì chính sách cộng nhận hơn sẽ là bỏ việc đối xử theo quy chế tối huệ quốc và nâng cao rào cản đối với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc. Có thể đặt được điều này theo nhiều cách, những tất cả dường như đều rất có vẻ đúng.

Ở cấp độ đơn giản nhất, Mỹ có thể chỉ tăng thuế quan đối với thành phẩm của Trung Quốc. Tuy nhiên, điều này sẽ không chỉ làm tổn hại lợi ích người tiêu dùng và doanh nghiệp Mỹ hưởng lợi từ các mặt hàng nhập khẩu đó, mà Bắc Kinh cũng sẽ hiệu quả đó như một hành động thù địch. Và thêm vào đó, nó có khả năng trở ra không hiệu quả trong việc ngăn chặn sự trỗi dậy của Trung Quốc. Khi Trung Quốc hạ thấp giá chi và áo phông ở các thị trường toàn cầu khác, sẽ rất khó để Mỹ tìm cách ly mình trước các tác động đó. Hơn nữa, Trung Quốc cuối cùng đã nổi lên như một bên tham gia kinh tế toàn cầu chủ yếu bằng cách tiếp cận các chuỗi giá trị toàn cầu. Vì Trung Quốc là giai đoạn cuối cùng trong chuỗi, nên một thành phẩm có thể có vẻ như đến từ Trung Quốc, ngay cả khi giá trị gia tăng của Trung

Quốc là thành đổi nh. Vì thu quan của M được áp đặt dựa vào nội hàng hóa được hoàn thiện, chỉ không dựa trên giá trị gia tăng, nên Trung Quốc có thể dễ dàng đánh lừa các thị trường M bằng cách thực hiện các công đoạn ban đầu rồi hoàn thiện hàng hóa ở Malaysia hay một quốc gia láng giềng nào đó. Đây là vấn đề đối với việc thực hiện chính sách song phương trong một thị giới đa phương. Tóm lại, lựa chọn thay thế thị trường hai này cũng tốt đẹp gì hơn lựa chọn đầu tiên, và rõ ràng thị trường chính sách hiện tại.

Như một lựa chọn thay thế cụ thể cùng, M có thể tăng cường các "kế hoạch" trong chiến lược kinh tế Trung Quốc và tìm cách tiếp hợp các quốc gia khác nhằm lôi kéo Trung Quốc khỏi nền kinh tế toàn cầu, qua đó ngăn chặn sự triển vọng của nước này. Việc này có thể giới hạn một số mối quan ngại của lựa chọn thay thế thị trường hai, nhưng nó có vẻ nguy hiểm, vô lý và bất khả thi: nguy hiểm vì việc tìm cách cô lập Trung Quốc với ý định công khai của thị trường song phương của Trung Quốc có khả năng gây ra một phản ứng thù địch; vô lý vì vào cuối năm 2001, M đang tìm cách tiếp hợp toàn thị giới nhằm phản ứng trước chế độ kinh tế đang nổi lên tại Trung Đông; và bất khả thi vì M đã có một khoảng thời gian khó khăn khi tìm cách cô lập các quốc gia có nền kinh tế như Hàn Quốc, Trung Quốc, Iran và Triều Tiên. Việc tìm cách cô lập Trung Quốc sẽ còn khó khăn hơn gấp bội.

Ảnh hưởng của Trung Quốc là gì?

Khi không tin tưởng chính sách nào tốt hơn, thì việc kết nối Trung Quốc vào WTO dường như không phải là một sai lầm. Tuy vậy, việc xem xét một vài hậu quả mà hiện nay đã và đang làm dấy lên những mối quan ngại như vậy có lẽ là điều đáng làm.

Trước khi nói tới các mối quan ngại này, điều đáng lưu ý là sau khi Trung Quốc gia nhập WTO, GDP bình quân đầu người được điều chỉnh theo lạm phát của M đã tăng từ 44.400 USD trong quý IV năm 2001 lên 52.800 USD trong quý IV năm 2017, tăng gần 19%. Trong cùng kỳ, số người được điều chỉnh theo lạm phát của ngành chế tạo M đã tăng hơn 15. Tuy nhiên, những người M chỉ trích thường nói với Trung Quốc rất có khả năng tiếp trung vào tác động của nó đối với công nhân việc làm trong ngành chế tạo. Một thước đo hữu ích để đánh giá điều này là thị trường của việc làm thuộc ngành chế tạo trong tăng tiến tăng ngoài nông nghiệp của M, vốn là chỉ báo chủ yếu để đánh giá hoạt động tăng công nhân việc làm ở M. Chỉ số này đã giảm mạnh sau khi Trung Quốc gia nhập WTO, từ 12% vào tháng 12/2001 xuống 8,5% vào tháng 12/2017. Tuy vậy, sự sụt giảm đó thực ra là thị trường hiện sự chậm lại

Của một xu hướng đã có từ trước. Nếu tính đến 16 năm trước khi Trung Quốc gia nhập, tỷ lệ lao động trong ngành chế tạo MĐ đã giảm hơn 33% từ mức năm 1985. Có thể lập luận rằng Trung Quốc ít nhất đã bắt đầu can thiệp vào hệ thống thương mại toàn cầu trong thời gian đó, dù chưa gia nhập WTO, do vậy có lẽ nước này đã đóng vai trò nào đó trong sự sụt giảm việc làm trong ngành chế tạo. Nhưng khi xem xét khoảng thời gian 16 năm trước đó, chúng ta có thể nhận thấy cùng xu hướng này ở MĐ. Điều đó đã diễn ra trong thời kỳ mà khi đó Trung Quốc phần lớn bị cô lập với nền kinh tế toàn cầu và do đó không thể bị quy trách nhiệm.

Điều nhiên, thách thức ở đây là tìm cách tách biệt ảnh hưởng của Trung Quốc khỏi các xu hướng rộng lớn hơn. Cách lý tưởng để làm việc này là so sánh hệ số thành tích của Trung Quốc với tỷ lệ cách mà thành viên WTO với kết quả được tính theo một kịch bản thay thế - những nơi chúng ta đã thấy, trong số 3 lựa chọn thay thế có thể có được vạch ra ở phần trên, không có lựa chọn nào đem lại các kết quả tốt hơn. Điều gì là không có sự phân biệt hợp lý nào. Đây là một vấn đề phức tạp đối với phần lớn các tài liệu học thuật được phát triển xoay quanh "cú sốc thương mại Trung Quốc", một giả thuyết không đơn giản rằng sự triển vọng của Trung Quốc gây ảnh hưởng tiêu cực đến ngành lao động và ngành chế tạo ở các nước phát triển. Nhưng lý lẽ duy nhất không chỉ không thể nghiệm được đối với một lựa chọn chính sách thay thế, mà nó còn không mô phỏng được một thế giới mà trong đó các nhà cung cấp chi phí thấp khác nổi lên thách thức cho thế của Trung Quốc trong ngành chế tạo và nền nhân công.

Thay vì tập trung vào tác động kinh tế, người ta có thể xem xét những hạn chế mà tỷ lệ thành viên WTO của Trung Quốc đặt ra cho MĐ. Có thể là việc không có khả năng áp đặt thuế quan và yêu cầu đối với việc theo đuổi các tranh chấp trong khuôn khổ WTO.

Trên thực tế, trong 15 năm sau khi Trung Quốc gia nhập, MĐ đã được hưởng quyền tự do lớn trong việc áp đặt thuế quan lên hàng nhập khẩu từ Trung Quốc. Nhờ một phần của việc Trung Quốc gia nhập, MĐ có quyền áp đặt một biện pháp bảo vệ được biệt đối với Trung Quốc nếu nhận thấy hàng nhập khẩu từ Trung Quốc đang làm rối loạn các thị trường MĐ. (Điều này được biệt định với tên gọi MĐC 421). Có từng công bố những hợp nhữ vậy được đề trình theo điều khoản này. Năm trước hợp đã được Ủy ban Thương mại Quốc tế MĐ thông qua, nhưng chỉ có 1 trường hợp đơn từ việc MĐ áp đặt thuế quan - có thể là đối với lốp xe Trung Quốc. Tuy nhiên, nhìn lại, trường hợp của thuế quan đánh vào lốp xe dường như là một thất bại về chính sách, vì MĐ hầu hết dựa vào lốp xe nhập khẩu từ các quốc gia khác với mức giá có phần cao hơn. Do đó, bằng chứng rõ ràng là MĐ được biệt không bị kiểm soát trong khuôn khổ của nước này áp đặt thuế quan song phương, mà nước này chỉ lựa chọn

không làm như vậy một cách khôn ngoan.

Vậy còn số sản sàng của Trung Quốc trong việc tuân theo các quy tắc của WTO thì sao? Mỹ đã đệ trình 12 cáo buộc lên WTO mà đã dẫn tới các phán quyết chống lại Trung Quốc. Trong tất cả các vụ việc này, Trung Quốc đều có hành động tuân thủ nào đó. Không có vụ việc nào trong số này phát sinh yêu cầu đình chỉ điều 22, mà trong đó một bên đe dọa đưa ra các biện pháp trừng phạt thông mại do có sự không tuân thủ. Điều này cho thấy WTO đã thành công trong việc khuyến khích Trung Quốc giữ vững các cam kết của nó.

Vấn đề duy nhất báo cáo tháng 1/2018 của Hội đồng Thương mại Mỹ - trong đó khẳng định rằng Mỹ đã sai lầm khi đưa Trung Quốc gia nhập WTO - là các cam kết mà Trung Quốc đưa ra vào năm 2001 không bao hàm tất cả các hành vi gây lo ngại hiện nay. Các nghị quyết gia nhập WTO của Trung Quốc liên cấu trúc của thị trường này vào năm 2001 đều không đề cập đến hành vi kinh tế lý tưởng của Trung Quốc trong những thập kỷ sau đó. Tuy nhiên, đây là lý do để lên án việc sau đó không thông qua được các quy tắc đa phương mại, chứ không phải việc quy kết chính phủ Trung Quốc vào hệ thống toàn cầu. Trung Quốc tiếp tục đưa ra các thách thức về chính sách kinh tế, nhưng không có dấu hiệu nào cho thấy rằng chúng sẽ dễ dàng quy kết hơn nữa Trung Quốc không biện minh cho các quy tắc của WTO.

Philip Levy là nhà nghiên cứu cao cấp Trung tâm Kinh tế Toàn cầu tại Hội đồng Chicago và các Viện trợ Toàn cầu, Giáo sư Liên kết và Chiến lược tại Trường Quản trị Kellogg, Đại học Northwestern. Trước đây, ông là nhà Kinh tế cao cấp Thông mại cho Hội đồng Cố vấn Kinh tế của tổng thống Mỹ George W. Bush và là thành viên Chính sách Hoạch định Nhân sự của cựu Ngoại trưởng Mỹ Condoleezza Rice.

Bài viết được đăng trên

[Forei](#)

[gn Affairs](#)

Vấn Công (gt)