

NHÌN NHẬN LẠI VAI TRÒ CỦA APEC TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI VIỆT NAM

Nguyễn Minh Vũ*

Một thực tế tưởng như nghịch lý là mặc dù Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) bị chỉ trích nhiều vì sự hoạt động kém hiệu quả trong việc thực hiện các mục tiêu tự do hóa thương mại và đầu tư đã đặt ra, thì APEC vẫn nằm ở vị trí cao trong chính sách đối ngoại của các thành viên bất chấp sự xuất hiện của ngày càng nhiều cơ chế hợp tác khu vực. Bài viết sẽ giải mã nghịch lý này thông qua việc phân tích các nội dung sau: (i) làm rõ cơ sở lý luận của chủ nghĩa khu vực và xây dựng cơ sở phân tích về vai trò của APEC; (ii) đánh giá lại vai trò và đóng góp của APEC đối với Việt Nam và; (iii) đưa ra một số đề xuất nâng cao hiệu quả tham gia APEC của Việt Nam trong thời gian tới.

Cơ sở lý luận của việc hình thành chủ nghĩa khu vực

Cuộc tranh luận học thuật về sự hình thành của chủ nghĩa khu vực

Quá trình hình thành APEC gắn với một sự quan tâm mạnh mẽ trong giới học giả về các lý thuyết lý giải về sự ra đời của các diễn đàn và thể chế khu vực, nổi bật là các thuyết chủ nghĩa khu vực mở, thuyết tự do, thuyết chức năng, thuyết hiện thực và thuyết nhận thức luận và kiến tạo.

* Ths., Bộ Ngoại giao.

Cơ sở lý luận điển hình cho sự hình thành của APEC là chủ nghĩa khu vực mở. Trong APEC, chủ nghĩa khu vực mở là nỗ lực nhằm thúc đẩy tự do hóa đơn phương của các thành viên một cách tối đa, trong khi dành các lợi ích của tự do hóa thương mại cho các nước không phải thành viên APEC theo nguyên tắc không phân biệt đối xử của WTO, qua đó thúc đẩy tự do hóa thương mại đa phương. Như vậy, *chủ nghĩa khu vực mở* là một nỗ lực giải quyết mối quan hệ giữa chủ nghĩa khu vực và chủ nghĩa đa phương ở cấp độ toàn cầu. Bởi lẽ, chủ nghĩa khu vực thuần túy thường bị chỉ trích là co cụm, khép kín và gây ra hiệu ứng chệch hướng thương mại (trade diversion), trong khi chủ nghĩa đa phương ở cấp độ toàn cầu được coi là phương pháp tự do hóa kinh tế tối ưu với hiệu ứng tạo thương mại vượt trội (trade creation) song thường khó đạt được trọn vẹn trong thực tiễn quan hệ kinh tế quốc tế.

Thuyết tự do cho rằng mục đích của việc thiết lập cơ chế khu vực nhằm giảm hoặc loại bỏ các hàng rào đối với các hoạt động tối ưu của thị trường. Thông qua các cơ chế hợp tác khu vực như APEC, các thành viên có mục tiêu tiến đến sự đồng nhất giá cả và tự do hóa các nhân tố sản xuất. Theo Cooper và Gilpin, sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế giữa các quốc gia đã phát triển đến mức vượt ra khỏi sự kiểm soát của nhà nước, nên xuất hiện nhu cầu điều phối các chính sách kinh tế vĩ mô giữa các nước, để tiếp tục thúc đẩy sự phụ thuộc lẫn nhau lên một trình độ cao hơn.

Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là tại sao các quốc gia lại lựa chọn cơ chế hợp tác khu vực để đạt được mục tiêu này thay vì sử dụng các cơ chế hợp tác đa phương? Axelrod và Keohane cho rằng, hợp tác sẽ dễ dàng hơn ở cấp độ khu vực so với cấp độ toàn cầu. Có ba nhân tố thúc đẩy các nước hợp tác với nhau: (i) tương đồng về lợi ích; (ii) nhận thức về cơ hội tương lai và; (iii) số lượng người tham gia. Sự xung đột lợi ích càng lớn thì các

nước càng không muốn tham gia các cơ chế hợp tác. Trong khi đó, một khi lợi ích tương lai của hợp tác càng nhiều, thì các nước càng muốn tham gia cơ chế hợp tác. Và cuối cùng, càng nhiều thành viên hợp tác, thì các nước càng dễ trốn trách nhiệm. Kết hợp ba lý do đó, hợp tác giữa các nhóm nhỏ của các quốc gia đồng quan điểm trong một cơ chế khu vực sẽ dễ thành công hơn so với cơ chế lớn hơn như toàn cầu.

Thuyết chức năng giải thích sự ra đời của các thể chế nhằm đáp ứng “nhu cầu” đối với các chức năng của thể chế đó (Haggard và Simmons, 1987). Theo Cooper và Gilpin, nhu cầu cần có cơ chế khu vực để giải quyết các vấn đề phát sinh từ hội nhập và sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế ngày càng trở nên cấp bách. Tuy nhiên, điểm yếu của các lý thuyết này ở chỗ nhấn mạnh đến phạm vi tương đối hẹp là hợp tác chức năng mà không nhấn mạnh thỏa đáng đến các nhân tố chính trị và xã hội của tiến trình hội nhập.

Thuyết hiện thực nhấn mạnh đến vai trò trung tâm của quyền lực và lợi ích trong quan hệ kinh tế quốc tế. Thuyết hiện thực cho rằng thông qua thể chế, các thành viên, nhất là các thành viên lớn, muốn tối đa hóa quyền lực và lợi ích trong điều kiện vô chính phủ. Cấu trúc quyền lực quyết định các hành động quốc gia tương ứng, qua đó hình thành các khả năng hợp tác và các cơ chế tương ứng (Haggard và Simmons, 1987; Crone, 1993). Những người theo chủ nghĩa hiện thực nhìn nhận các thể chế quốc tế như là các bộ máy của các quốc gia dân tộc vận hành với mục đích tối đa hóa quyền lực quốc gia. Bản thân các thể chế ít có khả năng tác động đến các hành vi quốc gia và hoạt động theo ý chí của lợi ích quốc gia.

Trái với thuyết hiện thực, *thuyết kiến tạo* và *nhận thức luận* nhấn mạnh đến tầm quan trọng của tri thức, ý tưởng hoặc nhận thức chung về

môi trường mà các quốc gia từng bước có được thông qua quá trình tương tác với nhau (Haggard và Simmons, 1987). Theo đó, các thành viên không có những lợi ích và thể chế cố định mà lợi ích của họ cũng thay đổi khi các ý tưởng và giá trị của họ thay đổi do kết quả của sự tương tác lẫn nhau. Hợp tác ở đây phụ thuộc rất nhiều vào những giá trị và niềm tin chung. Giá trị chung làm cho quá trình hình thành và phát triển của thể chế dễ dàng hơn và ngược lại (Crone, 1993). Sự hiểu biết và nhận thức có thể thay đổi khi các thông tin và tri thức mới được tạo ra và hấp thụ. Tri thức và sự hiểu biết mới có thể làm cho các nhà hoạch định chính sách tính toán lợi ích của mình một cách khác biệt và theo đó làm cho các cơ chế hợp tác trở nên hấp dẫn hơn.

Keohane và Nye (1977) gọi quá trình này là sự hội nhập hay tương đồng về quan điểm giữa các thành viên trong một thời điểm nào đó. Một số nhà nghiên cứu khác gọi quá trình này là sự hội nhập xã hội, trong đó nhấn mạnh đến các mối quan hệ xuyên quốc gia hoặc sự trao đổi xuyên biên giới giữa các chủ thể phi nhà nước. Nhận thức luận được xem như là một tiến trình học hỏi xã hội, khi các giá trị và lợi ích thay đổi theo kinh nghiệm và việc tạo ra các tri thức mới cho phép các thành viên của một tổ chức củng cố niềm tin và thói quen hợp tác. Những người ủng hộ quan điểm này cho rằng sự học hỏi tác động đến hợp tác và các nguyên tắc quốc tế thông qua việc thay đổi động cơ. Học hỏi thông qua việc tăng cường trao đổi kinh tế và chính trị góp phần vào triển vọng hợp tác và tăng cường thể chế (Mack và Ravenhill, 1994). Hợp tác chịu tác động của năng lực của các tổ chức xã hội trong việc xử lý và hấp thụ thông tin. Bằng cách nhấn mạnh tầm quan trọng của việc học hỏi, các lý thuyết nhận thức luận đã góp phần định hình hợp tác và thể chế hóa như là một tiến trình động chứ không phải là một hoạt động tĩnh.

Câu hỏi đặt ra là vậy đâu là các kênh học hỏi xã hội? Nguồn ý tưởng có thể được khai thác không phải từ giới tinh hoa hoạch định chính sách khu vực mà còn từ ảnh hưởng của cộng đồng học thuật (Higgot, 1994b). Ví dụ, các nghiên cứu về “các cộng đồng học thuật” hoặc các mạng lưới hợp tác theo vấn đề nhấn mạnh đến sự đóng góp của các liên minh xuyên quốc gia. Các cộng đồng học thuật là một nhóm các chuyên gia và nhà nghiên cứu có niềm tin vào mối quan hệ nhân quả và cùng chia sẻ các giá trị và hiểu biết chung về một vấn đề và cam kết giải quyết vấn đề đó thông qua chính sách công (Haas, 1992; Milner, 1992 và Ravenhill, 1998). Nhóm học giả này thường cung cấp cho các chính phủ các thông tin chuyên gia và tạo ra các đầu mối thúc đẩy hợp tác, trao đổi học thuật. Những khác biệt về giá trị được thu hẹp thông qua việc trao đổi thông tin và qua đó tạo thuận lợi cho tiến trình hội nhập. Các giới nghiên cứu và học thuật đã hình thành nên các mạng lưới chính sách hoạt động một cách độc lập, không chính thức và phi thứ bậc để giải quyết các vấn đề chung. Nói cách khác, đó chính là tiến trình kênh II thông qua các diễn đàn và tổ chức, bao gồm các nhà tri thức và những người thực hành chia sẻ hiểu biết chung về các vấn đề và giải pháp.

Cuộc tranh luận giữa các trường phái tự do, hiện thực và nhận thức luận trong nghiên cứu các thể chế vẫn tiếp diễn. Nhìn chung, cuộc tranh luận này nhấn mạnh ở mức độ khác nhau đến quyền lực, lợi ích và tri thức trong nền kinh tế chính trị quốc tế. Cả trường phái hiện thực và tự do đều nhấn mạnh đến lợi ích và sự duy lý của chủ thể nhà nước. Thuyết hiện thực tập trung vào các nhân tố tình huống và quyền lực trong khi thuyết tự do nhấn mạnh đến hiệu quả thể chế và tính duy lý mang tính chức năng. Mặc khác, thuyết kiến tạo và nhận thức luận nhấn mạnh đến vai trò của tri thức và xã hội hóa để giải thích việc hình thành các thể chế và cơ chế cũng như sự thay đổi. Chủ nghĩa tân hiện thực nhấn mạnh tầm

quan trọng của trật tự quyền lực thứ bậc và sự thay đổi ở cấp độ hệ thống trong khi chủ nghĩa tân tự do nhấn mạnh tầm quan trọng của hiệu quả và các tiến trình thị trường. Bài viết này không có ý định đưa ra lời giải mang tính kết luận cho cuộc tranh luận này, mà chỉ có thể khẳng định mỗi trường phái lý luận góp phần tạo ra sự hiểu biết thấu đáo hơn đối với câu hỏi tại sao thể chế phát triển và phát triển như thế nào.

Khuôn khổ phân tích về năm vai trò của diễn đàn APEC

Từ các tranh luận học thuật kể trên về chủ nghĩa khu vực, chúng tôi đưa ra một khuôn khổ phân tích gồm năm vai trò chủ đạo của chủ nghĩa khu vực có thể áp dụng cho trường hợp của APEC như sau:

Vai trò tự vệ của chủ nghĩa khu vực nhằm đối phó với sự suy yếu của hệ thống thương mại toàn cầu, sự gia tăng của xu hướng tự do hóa thương mại song phương, khu vực và sức ép cạnh tranh từ giới doanh nghiệp. Nói một cách cụ thể, chủ nghĩa khu vực là kết quả của các nỗ lực của các doanh nghiệp và quốc gia nhằm tìm kiếm một cơ chế thay thế nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận thị trường của các đối tác thương mại quan trọng nhất. Việc tham gia vào cơ chế hội nhập khu vực đầu tiên là nhằm phản ứng sự cạnh tranh giữa các tập đoàn đối địch và sau đó là giữa các quốc gia. Đầu tiên, việc thúc đẩy quá trình hội nhập khu vực diễn ra do môi trường kinh tế cạnh tranh khốc liệt buộc các doanh nghiệp phải tham gia vào các cơ chế khu vực. Sau đó, khi các quốc gia nhận thấy đối thủ của mình có lợi thế khi tham gia vào các cơ chế khu vực, thì bản thân các quốc gia cũng chủ động hình thành các khu vực ảnh hưởng kinh tế của riêng mình. Có thể nói rằng sự cạnh tranh giữa các khu vực chính là động lực thúc đẩy sự phát triển của chủ nghĩa khu vực hơn chính là sự suy yếu của hệ thống thương mại đa phương hay mục đích thúc đẩy lợi ích quốc gia.

Vai trò tấn công là việc các nước chủ động thiết lập cơ chế khu vực nhằm thúc đẩy năng lực cạnh tranh và qua đó bảo đảm an ninh kinh tế và chính trị cho mình. Quan điểm theo chủ nghĩa dân tộc và trọng thương mới này là một sự phản ứng đối với môi trường kinh tế quốc tế ngày càng cạnh tranh trong những thập niên 70 và 80 do sự sa sút của Hoa Kỳ, tăng trưởng kinh tế giảm sút và sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế ngày càng tăng, sự thay đổi về phương thức sản xuất, sự suy giảm giá trị và lợi ích chung cũng như những thay đổi trong quan điểm về lợi thế so sánh. Đây còn được các nhà ủng hộ tự do hóa thương mại nhìn nhận là một biện pháp nhằm kiềm chế các nhóm lợi ích bảo hộ trong nước và ủng hộ các nhóm tự do hóa thương mại trong nước.

Vai trò thúc đẩy cải cách trong nước của chủ nghĩa khu vực góp phần giúp các thành viên thúc đẩy năng lực thể chế và quản lý kinh tế vĩ mô phù hợp với các tiêu chuẩn và luật lệ khu vực. Các quốc gia muốn sử dụng các cơ chế bên ngoài nhằm tạo sức ép thúc đẩy cải cách trong nước, đặc biệt trong trường hợp việc cải cách và thay đổi luôn gặp phải sự chống đối và phản ứng của các nhóm lợi ích trong nước. Khi đó, APEC được xác định như là một công cụ để các nhà lãnh đạo chính trị có đầu óc cải cách sử dụng để thúc đẩy các chương trình cải cách khó khăn trong nước. Đây chính là lý do cho thấy APEC thực sự có thể mạnh hỗ trợ các nước thúc đẩy cải cách và thay đổi. Một điểm thuận lợi khác là, chương trình nghị sự của APEC không được áp đặt theo các thỏa thuận siêu quốc gia mà hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của các nền kinh tế thành viên. Ngay cả với những cơ chế khu vực hoạt động lỏng lẻo, không ràng buộc như APEC, vẫn có những hình thức tạo sức ép đồng đẳng để thúc đẩy các thành viên tiến hành cải cách trong nước đi đúng hướng. Hơn nữa, việc sử dụng sức ép từ các diễn đàn khu vực cũng mang tính khả thi cao hơn ở các diễn đàn toàn cầu. Do sự gắn kết về văn hóa, địa lý, lịch sử và chiến lược giữa các quốc gia liên kề, khả năng đạt được các thỏa thuận về các

nguyên tắc quản lý kinh tế chung cao hơn ở cấp khu vực so với cấp độ toàn cầu.

Vai trò chính trị-chiến lược: mặc dù là diễn đàn hợp tác kinh tế, nhưng các cơ chế như APEC cũng góp phần quan trọng vào việc thực hiện các mục tiêu chính trị và chiến lược cho các nền kinh tế thành viên. Trước hết, việc tham gia các diễn đàn và tổ chức khu vực liên quan chặt chẽ đến chủ quyền quốc gia và do đó bản thân việc quyết định và quá trình tham gia cũng mang hàm ý chính trị và chiến lược sâu sắc. Đây là chưa kể đến việc những cơ chế khu vực có sự tham dự ở cấp lãnh đạo cao nhất, cho dù có nội dung hợp tác kinh tế là chủ yếu, vẫn không thể không bỏ qua các vấn đề chính trị, an ninh quan trọng hơn. Bộ trưởng Ngoại giao Xinh-ga-po George Yeo đã từng nói, khi các nhà lãnh đạo APEC gặp nhau, họ có thể trao đổi bất kỳ vấn đề gì, chúng ta (ý nói các Bộ trưởng Ngoại giao) không thể áp đặt chương trình nghị sự (kinh tế) cho các nhà lãnh đạo. Thực tế, dù là diễn đàn kinh tế, ngay từ khi ra đời, APEC đã phát huy vai trò khá hiệu quả về chính trị-chiến lược. *Một là*, giúp Mỹ tập trung vào khu vực và duy trì sự hiện diện trong khu vực này. *Hai là*, APEC có thể góp phần ổn định mối quan hệ song phương quan trọng nhất trong khu vực khi đó là Mỹ-Nhật. *Ba là*, APEC tạo ra khuôn khổ khu vực để thu hút sự tham gia của Trung Quốc. *Bốn là*, APEC tạo nền tảng để Nga có một vai trò lớn hơn trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương. *Năm là*, APEC tạo ra cơ chế hiệu quả để ngăn chặn xu hướng khép kín của Liên minh châu Âu. *Sáu là*, APEC góp phần duy trì tính hấp dẫn của khu vực này thậm chí nếu Đông Âu và phương Tây gắn kết hơn trong tương lai. *Bảy là*, APEC có thể trở thành một mô hình thúc đẩy các mối quan hệ bền vững giữa các nền kinh tế phát triển và đang phát triển trong một cấu trúc khu vực chung.

Vai trò thay đổi nhận thức về các vấn đề hội nhập và phát triển. Bản thân sự xuất hiện chủ nghĩa khu vực chính là kết quả của sự thay đổi nhận thức, bởi lẽ trước đó, các thành viên, đặc biệt là các thành viên lớn như Mỹ và Nhật Bản có quan điểm chỉ ủng hộ hệ thống thương mại toàn cầu và cho rằng chủ nghĩa khu vực không phải là con đường hội nhập tích cực. Tham gia vào cơ chế khu vực đến lượt nó tạo cơ hội để các thành viên tăng cường hiểu biết lẫn nhau, qua đó kiến tạo những nhận thức chung về các giá trị và quan điểm hội nhập thống nhất. Điều này rất có ý nghĩa trong bối cảnh APEC đã chứng kiến nhiều trào lưu thay đổi quan điểm về chiến lược phát triển khác nhau: chuyển đổi từ quan điểm công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu sang tăng trưởng dựa trên xuất khẩu, chuyển đổi từ quan điểm hội nhập nông (ví dụ bãi bỏ thuế quan) sang hội nhập sâu (ví dụ bãi bỏ các hàng rào phi thuế quan, sau biên giới), chuyển đổi từ quan điểm tăng trưởng nhanh sang quan điểm tăng trưởng bền vững, công bằng, sáng tạo, an toàn, dựa trên tri thức, chuyển đổi từ quan điểm chỉ ủng hộ hệ thống thương mại đa phương sang quan điểm chấp nhận FTAs như là một thực tế và tìm các điều khoản mẫu trong các FTAs... Đằng sau thành công trong việc tạo ra những chuyển đổi đó phải kể đến vai trò gieo mầm ý tưởng, xúc tác, tạo đồng thuận và hài hòa hóa nhận thức và quan điểm của APEC. APEC lại ở vị trí rất thuận lợi trong việc tạo ra những thay đổi về nhận thức. Một mặt, những thành công kinh tế của nhiều thành viên là những bằng chứng sống động về lợi ích của sự thay đổi. Thêm vào đó, sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế ngày càng cao giữa các nước càng thúc đẩy nhu cầu cần có nhận thức và biện pháp quản trị thống nhất để giảm chi phí giao dịch và nâng cao hiệu quả điều phối. Mặt khác, với bản chất là một diễn đàn hợp tác lỏng lẻo, tự nguyện, không ràng buộc, APEC càng có điều kiện thỏa sức trong việc đưa ra và tung hứng các ý tưởng hợp tác táo bạo mà các cơ chế ràng buộc khó có thể tạo nên được do sự nghi ngại của các thành viên về nghĩa vụ thực hiện.

Vai trò và đóng góp của APEC đối với Việt Nam

Vai trò của APEC trong tiến trình Hội nhập kinh tế quốc tế (HNKTQT) của Việt Nam

Nhìn lại quá trình tham gia của Việt Nam vào APEC trong 22 năm qua, có thể thấy việc *Việt Nam gia nhập APEC* là cơ hội lớn để Việt Nam hòa nhập hơn nữa với kinh tế khu vực và thế giới. Vào thời điểm Việt Nam gia nhập APEC, Việt Nam vẫn đang trong quá trình đàm phán gia nhập WTO. Sự tham gia tích cực của Việt Nam trong APEC là cơ sở quan trọng trong việc tạo lập lòng tin với các đối tác quốc tế, tạo thuận lợi cho đàm phán gia nhập WTO. ASEAN và ASEM cung cấp những kênh ngoại giao đầu tiên để ta thực hiện các mục tiêu kinh tế, chính trị của mình, nhưng ASEAN chỉ gói gọn ở tầm khu vực Đông Nam Á với ảnh hưởng chưa đủ lớn, còn ASEM lại quá rộng, vừa mới được thành lập (năm 1995) với những mối liên kết còn sơ khai. APEC vào thời điểm Việt Nam gia nhập đã phát triển được gần 10 năm, có tiềm lực và tiếng nói có trọng lượng với tầm phủ sóng rộng ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, đồng thời đã xây dựng được những mục tiêu hợp tác kinh tế rõ ràng, thực sự là một kênh hợp tác rộng lớn và nhiều tiềm năng cho Việt Nam khai thác. Có thể nói trước khi gia nhập WTO, APEC là kênh hợp tác đa phương quan trọng nhất của Việt Nam, là sân chơi tập dượt cho Việt Nam trước khi tham gia vào các diễn đàn đa phương khác ràng buộc hơn.

Bên cạnh đó, xu thế phát triển kinh tế của nước ta trong giai đoạn này là phụ thuộc khá chặt chẽ vào thị trường châu Á - Thái Bình Dương, đặc biệt là các nước Đông Á và Đông Nam Á. Nếu như trước khi CNXH Đông Âu và Liên Xô tan rã, đối tác kinh tế chủ yếu của nước ta là các nước Đông Âu thì hiện nay, bạn hàng chủ yếu của chúng ta lại là các nền

kinh tế mới nổi ở Đông và Đông Nam Á. Năm 1989, kinh tế Việt Nam phụ thuộc chặt chẽ vào thị trường Đông Âu, xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường Đông Âu chiếm 40% tổng kim ngạch xuất khẩu, trong khi đó xuất khẩu của Việt Nam sang các nước Đông Á, Đông Nam Á chỉ chiếm 27% tổng kim ngạch nhập khẩu, Việt Nam nhập từ Đông Á 11% tổng kim ngạch nhập khẩu của mình nhưng nhập từ Đông Âu 64% tổng kim ngạch thương mại. Đến năm 1996, Đông Á đã thay thế Đông Âu trở thành đối tác chính của Việt Nam, xuất khẩu sang Đông Á chiếm 52%, xuất khẩu sang Đông Âu chỉ chiếm 2% kim ngạch xuất khẩu, và nhập khẩu từ Đông Á 69%, nhập khẩu từ Đông Âu 2% kim ngạch nhập khẩu.¹ Bạn hàng lớn nhất của Việt Nam ở khu vực là Mỹ, Nhật, Trung Quốc, Đài Bắc-Trung Quốc, Xinh-ga-po... Như vậy, để thúc đẩy hơn nữa hợp tác kinh tế với những thị trường chủ yếu của mình và bảo vệ lợi ích đất nước ở thị trường này, tham gia vào APEC là lựa chọn xác đáng.

Nhìn lại quá trình tham gia APEC của Việt Nam và khuôn khổ năm vai trò của APEC đối với tiến trình HNKQT của Việt Nam (vai trò an ninh-chính trị, vai trò tấn công, vai trò thúc đẩy cải cách, vai trò phòng thủ, vai trò thay đổi nhận thức), có thể thấy APEC đã phát huy tích cực cả năm vai trò đối với tiến trình hội nhập quốc tế và phát triển của Việt Nam. Song khi quá trình hội nhập ngày càng đi vào chiều sâu và với đặc trưng hợp tác trong APEC cũng như việc APEC là diễn đàn gồm nhiều cường quốc hàng đầu và quan trọng đối với ta, thì vai trò tấn công, vai trò thúc đẩy cải cách và vai trò chính trị an ninh của APEC ngày càng có tầm quan trọng cao hơn đối với Việt Nam.

¹ Mai Fujita, Trung tâm nghiên cứu APEC, Viện nghiên cứu các nền kinh tế đang phát triển, “Việt Nam trong APEC - những thay đổi về cấu trúc thương mại sau chính sách mở cửa”, http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Apec/pdf/98tf_03.pdf.

Kết quả tham gia của Việt Nam trong hợp tác APEC

Về kinh tế, xã hội và văn hóa (vai trò tấn công của APEC)

Nhờ các chương trình tự do hóa, thuận lợi hóa thương mại và đầu tư của APEC, hàng hóa Việt Nam gặp ngày càng ít rào cản hơn khi sang các thị trường APEC. Các dòng thuế quan của các thành viên APEC đã giảm xấp xỉ 70%, và mức thuế quan trung bình giảm từ 16,9% năm 1989 xuống còn 6,6% năm 2008.² Là một nước đang phát triển, Việt Nam tận dụng được lợi ích từ việc các nước phát triển thực hiện tự do hóa thương mại và đầu tư trước và có thời gian chuẩn bị tốt hơn khi tự do hóa thương mại vào năm 2020. Thị trường Việt Nam ngày càng thu hút được sự quan tâm của các nền kinh tế thành viên APEC. Kim ngạch thương mại hai chiều giữa Việt Nam và APEC tăng từ gần 10,5 tỉ USD năm 1995 lên gần 87,7 tỉ USD năm 2007. Tỷ trọng thương mại Việt Nam - APEC là 78,9% năm 2007.

Về xuất khẩu, các nước thành viên APEC đã trở thành thị trường chính của Việt Nam. Năm 2007, năm thị trường cho hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam đều là thành viên của APEC trong đó lớn nhất là Mỹ (với trị giá xuất khẩu sang Mỹ là hơn 10 tỷ USD), tiếp theo là Nhật Bản (hơn 6 tỷ USD), Ô-xtrây-li-a (3,8 tỷ USD), Trung Quốc (3,6 tỷ USD), Xinh-ga-po (2,2 tỷ USD). Trị giá hàng xuất khẩu của Việt Nam vào các nước thành viên APEC chiếm gần 73% tổng trị giá xuất khẩu. Trị giá xuất khẩu hàng Việt Nam sang APEC tăng từ gần 4 tỷ USD năm 1995 lên 35 tỷ USD năm 2007. Các mặt hàng xuất khẩu chủ chốt của Việt Nam là cao su, than, gạo, cà phê, hạt tiêu, tôm đông lạnh, chè.

² Ban Thư ký APEC 2010.

Về nhập khẩu, năm 2007, 9 nền kinh tế mà Việt Nam nhập khẩu nhiều nhất đều là thành viên của APEC, đứng đầu là Trung Quốc: 12,7 tỷ USD, xếp sau lần lượt là Xinh-ga-po (7,6 tỷ USD), Đài Bắc - Trung Quốc (6,9 tỷ USD), Nhật Bản (6,1 tỷ USD), Hàn Quốc (5,3 tỷ USD), Thái Lan (3,7 tỷ USD), Ma-lai-xi-a (gần 2,3 tỷ USD), Hồng Kông - Trung Quốc (1,9 tỷ USD), và Mỹ (1,7 tỷ USD). Trị giá hàng nhập khẩu từ APEC chiếm khoảng 83,9% tổng trị giá hàng nhập khẩu của Việt Nam. Những mặt hàng như sắt thép, phân bón, hàng công nghiệp nặng... trước đây nhập từ Liên Xô và các nước XHCN ở Đông Âu, nay chủ yếu nhập từ các nước thuộc APEC. Các mặt hàng nhập khẩu chủ yếu là xăng dầu, thép, phân hóa học, bông, động cơ, sắm lốp, thuốc chữa bệnh...

Về đầu tư, Việt Nam cũng nhận được nguồn vốn dồi dào để phát triển kinh tế, đáp ứng nhu cầu xây dựng và hiện đại hóa đất nước. Từ năm 1988 đến năm 2008, số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) mà các nền kinh tế APEC cam kết tại Việt Nam lên tới hơn 120,2 tỉ đô la Mỹ, chiếm hơn 73% tổng giá trị FDI, với số dự án là khoảng 959, chiếm hơn 83% tổng số dự án đầu tư vào Việt Nam. Điều đáng kể là thông qua FDI, chúng ta tiếp thu được công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm quản lý từ các nước phát triển và các nền kinh tế mới công nghiệp hóa của APEC. Đầu tư APEC để lại dấu ấn rõ nét trong diện mạo kinh tế Việt Nam. Trong những năm qua, các nền kinh tế APEC đã có rất nhiều dự án đầu tư trong các lĩnh vực: phát triển công nghiệp vật liệu xây dựng, công nghiệp cơ khí - điện tử - công nghệ thông tin, đặc biệt là ngành hóa dầu... tạo ra bước phát triển đột phá trong những ngành này. APEC cũng là khu vực có lượng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) lớn nhất cho Việt Nam, trong đó Nhật Bản là nước có số vốn lớn nhất trong tất cả các nước và các tổ chức trên thế giới. Hạ tầng cơ sở của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể một phần quan trọng là nhờ vào nguồn vốn này.

Về du lịch, trong hơn 4,2 triệu lượt khách quốc tế đến Việt Nam trong năm 2008 (năm xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu) thì từ APEC vẫn có trên 3,1 triệu lượt khách, chiếm 75,1%. Trong 14 nước và vùng lãnh thổ có số khách du lịch đến Việt Nam đông nhất (trên 50 nghìn người) thì từ APEC đã có 10 nước, đó là: Trung Quốc, Hàn Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Đài Loan - Trung Quốc, Ô-xtrây-li-a, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po, Ca-na-đa.

APEC là lực đẩy giúp Việt Nam gia nhập WTO

APEC từ lâu luôn ủng hộ và khuyến khích Việt Nam gia nhập WTO. Điều này đã được khẳng định chính thức trong Tuyên bố chung Santiago (Chi-lê) 2004: “Các nhà lãnh đạo APEC khẳng định ủng hộ các nỗ lực gia nhập WTO của Việt Nam”. Một tuyên bố cấp cao như vậy ở một diễn đàn lớn như APEC đã góp phần nâng cao uy tín của Việt Nam trước WTO.

Là một diễn đàn ủng hộ thương mại tự do đa phương, APEC luôn đặt ra những tiêu chuẩn phù hợp với các yêu cầu của WTO. Vì vậy, thực hiện những nghĩa vụ trong APEC chính là những bước chuẩn bị cho việc gia nhập WTO. Mặt khác, thông qua APEC, Việt Nam có cơ hội xúc tiến và đẩy mạnh các hoạt động hợp tác song phương với các đối tác trong khu vực, tạo đà cho việc vận động các nước ủng hộ Việt Nam gia nhập WTO. Tại các cuộc họp, các diễn đàn trong khuôn khổ APEC, Việt Nam đã đưa ra nhiều đề xuất thiết thực như: đề nghị trợ giúp kỹ thuật, thuyết phục các thành viên không đưa ra yêu cầu đàm phán song phương hoặc không đưa ra yêu cầu quá cao với Việt Nam trong tiến trình đàm phán gia nhập WTO của Việt Nam. Phần nào nhờ thành công của Hội nghị Thượng đỉnh APEC năm 2006 mà Việt Nam đã kết thúc đàm phán với Mỹ - đối tác đàm phán song phương cuối cùng và “rắn” nhất của Việt

Nam trong đàm phán gia nhập WTO và do vậy chính thức trở thành thành viên thứ 150 của tổ chức quốc tế về kinh tế - thương mại có quy mô lớn nhất hành tinh này.

Về quan hệ song phương trong APEC (vai trò chính trị-chiến lược của APEC)

APEC là kênh quan trọng để ta thúc đẩy hợp tác song phương với các nền kinh tế khu vực, đặc biệt là các đối tác lớn như Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Mỹ, Liên bang Nga. Các hội nghị do APEC tổ chức hằng năm là dịp để ta tiến hành tiếp xúc song phương với các đối tác ở các cấp, đặc biệt ở cấp cao nhất nhằm củng cố quan hệ hợp tác, gạt bỏ bất đồng. Sự phối hợp, chia sẻ quan điểm trong APEC cũng là một nhân tố thúc đẩy sự hiểu biết, tạo dựng niềm tin và thiện cảm giữa các nền kinh tế với nhau.

Với phương châm “Việt Nam là bạn, đối tác tin cậy của tất cả các nước trong cộng đồng quốc tế”, trong những năm qua, Việt Nam đã từng bước thiết lập khuôn khổ quan hệ đối tác với 20 nước³ dưới hình thức và tên gọi khác nhau tùy vào lợi ích, đặc điểm, truyền thống quan hệ của Việt Nam với từng nước, song đều nhằm một mục tiêu là mong muốn thiết lập quan hệ ổn định, lâu dài với các nước mà Việt Nam có những lợi ích chiến lược quan trọng. Dưới đây là một số quan hệ đối tác ta đã thiết lập với các nước:

- Việt Nam - Trung Quốc: Quan hệ Đối tác hợp tác chiến lược toàn diện với phương châm “16 chữ” và “4 tốt” - quan hệ “láng giềng hữu nghị, hợp tác toàn diện, ổn định lâu dài, hướng tới tương lai”; “láng giềng tốt, bạn bè tốt, đồng chí tốt, đối tác tốt”;

³ Báo cáo chuyên đề “Xây dựng quan hệ đối tác của Việt Nam với các nước trên thế giới trong hai thập niên đầu thế kỷ 21”, Vụ Chính sách đối ngoại (Bộ Ngoại giao) năm 2007.

- Việt Nam - Liên bang Nga: Quan hệ Đối tác chiến lược;

- Việt Nam, - Nhật Bản: Quan hệ Đối tác chiến lược, vì hòa bình và phồn vinh ở châu Á;

- Việt Nam - Hàn Quốc: Quan hệ Đối tác chiến lược;

- Việt Nam - Ô-xtrây-li-a và Niu Di-lân : Quan hệ Đối tác toàn diện.

Như vậy, Việt Nam đã cơ bản thiết lập được khuôn khổ quan hệ hợp tác lâu dài với hầu hết với các nước chủ chốt trong APEC. Tuy nhiên, việc xác lập khuôn khổ quan hệ đối tác chỉ là bước đầu hiệu quả hợp tác cao hay thấp, độ sâu, sự tin cậy lẫn nhau đến đâu còn tùy thuộc rất nhiều vào các biện pháp triển khai cụ thể của hai bên. Do đó, hình thức, tên gọi của mối quan hệ không phản ánh hết tính chất, nội dung và hiệu quả hợp tác giữa hai nước mà tùy thuộc vào nội hàm hợp tác trên các mặt chính trị, kinh tế, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, văn hóa, khoa học kỹ thuật. APEC do đó sẽ tiếp tục là một kênh quan trọng để Việt Nam thúc đẩy hợp tác thực chất với các đối tác quan trọng trên nhiều lĩnh vực cụ thể.

Về nâng cao năng lực hội nhập (vai trò thúc đẩy cải cách và thay đổi nhận thức của APEC)

Việt Nam được tiếp xúc với 20 nền kinh tế đa dạng của APEC, có các nền kinh tế phát triển như Mỹ, Nhật Bản, Ca-na-đa, Niu Di-lân, Ô-xtrây-li-a; các nền kinh tế công nghiệp hóa mới như Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, Xinh-ga-po; các nền kinh tế đang phát triển với các tiềm năng lớn như các nước APEC, Trung Quốc... trong đó Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản là các nền kinh tế lớn nhất thế giới và Đông Á, Đông Nam Á là các trung tâm kinh tế năng động nhất thế giới. Do đó, chúng ta được *học hỏi kinh nghiệm, tiếp thu khoa học công nghệ hiện đại để đổi mới và phát triển đất nước.*

Thông qua các diễn đàn, các cuộc tiếp xúc song phương và qua các cuộc hội thảo của APEC, Việt Nam có điều kiện học hỏi kinh nghiệm và kỹ năng trong quản lý và điều hành nền kinh tế, kịp thời nắm được thông tin, đánh giá được chiều hướng phát triển của thế giới để định hướng điều chỉnh chính sách trong nước. APEC là trung tâm tổng hợp nghiên cứu, xử lý và trao đổi thông tin toàn cầu. Các diễn đàn của APEC luôn theo sát các diễn biến kinh tế - chính trị - an ninh mới nhất diễn ra trên trường quốc tế, phản ánh tình hình, đưa ra các bài học kinh nghiệm và đề xuất các biện pháp đối phó cho các thành viên. Các tuyên bố chung của các bộ trưởng, các nhà lãnh đạo hàng năm luôn mang tính thời sự cao. Việc thu thập thông tin qua các hoạt động của APEC cũng như việc thiết lập các mạng thông tin giữa các thành viên của APEC sẽ giúp nhiều cho Việt Nam trong quá trình phát triển kinh tế.

APEC tạo điều kiện cho các cán bộ làm công tác hoạch định chính sách và tham gia đàm phán quốc tế cũng như cộng đồng doanh nghiệp của Việt Nam có cơ hội cọ xát, tập dượt trong diễn đàn khu vực trước khi chính thức bước vào sân chơi quốc tế với các luật chơi khắt khe hơn rất nhiều như WTO. APEC là một trong những diễn đàn khu vực có số lượng lĩnh vực hợp tác đa dạng, nếu không muốn nói là đa dạng nhất trong số các tổ chức kinh tế khu vực và quốc tế mà Việt Nam đã và đang tham gia. Những lĩnh vực hợp tác của APEC trải rộng từ các lĩnh vực quan trọng như thuế, phi thuế, dịch vụ, đầu tư, sở hữu trí tuệ đến các lĩnh vực mang tính chuyên ngành như nghề cá, bảo tồn tài nguyên biển, khoa học công nghệ, thương mại điện tử... Vì thế, khi tham gia APEC, Việt Nam có thể học hỏi được rất nhiều kinh nghiệm quý báu của các thành viên trong những lĩnh vực trên. Đội ngũ cán bộ tham gia đàm phán có thể thông qua diễn đàn APEC để tập đàm phán, trau dồi kiến thức và kinh nghiệm đàm phán nhằm phục vụ cho những cuộc đàm phán quan trọng hơn với những nghĩa vụ ràng buộc hơn.

Là thành viên của APEC, ta đã và sẽ tận dụng được nguồn tài chính và chuyên gia của APEC để triển khai các dự án về xây dựng năng lực, các hội thảo chia sẻ kinh nghiệm và các chương trình đào tạo liên quan đến hội nhập kinh tế quốc tế có ích cho ta, trong khuôn khổ ba trụ cột chính của APEC là: *Tự do hóa Thương mại và Đầu tư, Thuận lợi hóa Kinh doanh, và Hợp tác Kinh tế - Kỹ thuật*. Trong ba trụ cột đó, Hợp tác Kinh tế - Kỹ thuật (ECOTECH) là lĩnh vực đem lại nhiều lợi ích cho các nước đang phát triển như Việt Nam (bởi tiêu chí của trụ cột này là hỗ trợ xây dựng năng lực cho tất cả các nền kinh tế, đặc biệt là các nền kinh tế đang phát triển) và cũng được ta quan tâm hơn cả trong bối cảnh năng lực hợp tác còn hạn chế. APEC có 4 quỹ cấp tài chính cho các dự án, trong đó có hai quỹ cấp tài chính cho các dự án ECOTECH và một quỹ cấp tài chính cho nhu cầu xây dựng năng lực cho các thành viên đang phát triển, đáp ứng nhu cầu của Việt Nam. Tính đến hết năm 2010, Việt Nam đã được APEC cấp số vốn hơn 3,78 triệu USD để thực hiện 50 dự án, trong đó hơn 1,43 triệu USD cho 15 dự án xây dựng năng lực, hơn 615 nghìn USD cho 11 dự án ECOTECH và hơn 1,73 triệu đô la cho 24 dự án liên quan tới tự do hóa và thuận lợi hóa thương mại và đầu tư.⁴ Các dự án tuy không nhiều nhưng góp phần nâng cao trình độ cán bộ và ý thức của các doanh nghiệp về hội nhập kinh tế quốc tế.

APEC giúp tăng cường kinh nghiệm, năng lực tài chính, thông tin, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp: Các doanh nghiệp của APEC nói chung và của Việt Nam nói riêng được hưởng lợi rất nhiều từ các chương trình hợp tác của APEC vì một trong những ưu tiên hàng đầu của APEC là tạo thuận lợi tối đa cho cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình mở rộng thị trường kinh doanh, tìm hiểu đối tác và tăng cường sức cạnh tranh của các

⁴ Nguồn: Cơ sở dữ liệu dự án APEC, <http://aimp.apec.org>

doanh nghiệp trong khu vực, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa, nhỏ và rất nhỏ. Qua các *Chương trình Hành động Riêng điện tử (e-IAP)*, *Dữ liệu về luật và chính sách cạnh tranh APEC...* doanh nghiệp có thể tìm thấy những thông tin về chính sách thương mại đầu tư của 20 nền kinh tế thành viên APEC một cách minh bạch và rõ ràng. APEC cũng đang cung cấp các thông tin liên quan đến thuận lợi hóa thương mại và hải quan của tất cả nền kinh tế APEC qua *Sổ tay Thuận lợi hóa thương mại và hải quan APEC*. *Dữ liệu thuế APEC* giúp người sử dụng dễ dàng tiếp cận các lịch trình về thuế, ưu đãi, hạn chế và các thông tin khác. Thứ hai, doanh nghiệp còn được hưởng lợi từ chương trình Thuận lợi hóa của APEC nhằm tiết kiệm chi phí thương mại và đầu tư qua đó doanh nghiệp có thể nâng cao năng lực cạnh tranh của mình. Sau thành công của Kế hoạch Thuận lợi hóa Thương mại 1, chi phí giao dịch trong APEC đã giảm 5% từ năm 2002 - 2006, và theo mục tiêu của Kế hoạch Thuận lợi hóa Thương mại 2, chi phí sẽ được giảm thêm 5% từ 2007 đến 2010. Chương trình *Thế đi lại của doanh nhân APEC* giúp doanh nhân ở các nước tham gia tiết kiệm thời gian và chi phí đi lại khi được chu chuyển không cần thị thực và trung chuyển nhanh tại sân bay. Năm 2008, APEC thông qua *Kế hoạch hành động thuận lợi hóa đầu tư* nhằm cải thiện môi trường đầu tư ở các nền kinh tế thành viên. APEC cũng nỗ lực dỡ bỏ các hàng rào thương mại “vô hình” thông qua chương trình cải cách cơ cấu, trong đó tập trung cải cách chính sách trong nước và các thể chế tác động tiêu cực tới hoạt động của thị trường và năng lực tiếp cận thị trường của doanh nghiệp.

Với năm vai trò của APEC là vai trò tấn công, vai trò tự vệ, vai trò thúc đẩy cải cách trong nước, vai trò chính trị-chiến lược và thay đổi nhận thức, có thể thấy APEC đóng vai trò hỗ trợ quan trọng cho các kênh hội nhập kinh tế quốc tế khác của Việt Nam. Vai trò này của APEC càng trở nên quan trọng và dễ dàng thực hiện hơn với các đặc thù riêng của nó.

Một là, với bản chất hợp tác tự nguyện, không ràng buộc trong APEC, Việt Nam có thể lựa chọn các lĩnh vực hợp tác có lợi ích lớn nhất mà không phải chịu nhiều nghĩa vụ triển khai tất cả các lĩnh vực hợp tác trong APEC. *Hai là*, dựa trên nguyên tắc chủ nghĩa khu vực mở và do không phải là cơ chế đàm phán tự do hóa thương mại, APEC không gây ra hiệu ứng chệch hướng thương mại. *Ba là*, bản chất hợp tác không ràng buộc trong APEC phù hợp với điều kiện phát triển hiện nay của Việt Nam. Mức độ đánh đổi, nhượng bộ lợi ích với các nước khác cũng như nghĩa vụ về nguồn lực trong APEC cũng không nặng nề như các cơ chế tự do hóa thương mại thông thường.

Một số suy nghĩ về việc nâng cao hiệu quả hợp tác APEC trong thời gian tới

Thuận lợi và khó khăn trong quá trình tham gia hợp tác APEC của Việt Nam thời gian tới

Về thuận lợi

Thuận lợi cơ bản là thế và lực của Việt Nam đã lớn mạnh hơn trước sau hơn 20 năm đổi mới với một thị trường rộng lớn và chính sách đối ngoại và HNKKT chủ động, tích cực. Thuận lợi khách quan nữa là xu thế hòa bình, hợp tác và phát triển là xu thế lớn, trong đó các nước đều tập trung vào phát triển kinh tế và APEC ngày càng trở thành một thực thể chính trị - kinh tế gắn kết hơn và có vai trò quan trọng ở khu vực. Các nước APEC và các đối tác bên ngoài nhìn chung đều coi trọng vị trí và vai trò của Việt Nam, coi Việt Nam là nhân tố quan trọng phải tính đến trong hoạch định và triển khai chính sách đối với khu vực.

Hơn nữa, sau 13 năm tham gia APEC, Việt Nam đã có nhiều kinh nghiệm bổ ích, quý báu cả về hoạt động đối ngoại và cơ chế vận hành