

CHÍNH TRỊ - LUẬT

NHỮNG CƠ SỞ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ CỦA MỸ VÀ VẤN ĐỀ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Tuấn Minh
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Giới thiệu

Chính sách kinh tế của Mỹ đối với Việt Nam là một bộ phận của tổng thể hệ thống chính sách của Mỹ đối với Việt Nam. Cho đến nay, chính sách đó đang tạo điều kiện cho quan hệ thương mại và đầu tư giữa hai nước Việt Nam và Hoa Kỳ phát triển, mặc dù nó chưa phải là hoàn hảo, đáp ứng đầy đủ lợi ích của hai nước. Chính sách kinh tế của Mỹ đối với Việt Nam cũng là một phần trong chính sách quan hệ kinh tế quốc tế của Mỹ đối với thế giới cũng như với khu vực.

Chúng ta biết rằng, ở Mỹ không có một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm hoạch định ra một chính sách chung phát triển kinh tế quốc gia cho toàn bộ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của nước Mỹ. Chính sách kinh tế của Mỹ bao gồm rất nhiều chính sách đơn lẻ, cụ thể, do đó, việc nghiên cứu là khá phức tạp. Trong bài viết này, chúng ta xem xét những vấn đề chung nhất trong việc hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ có liên quan đến chính sách đối với Việt Nam, trước tiên, sẽ đi sâu tìm hiểu những nhân tố tác động đến việc hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ, qua đó có thể thấy khả năng và xu hướng quan hệ kinh tế Việt-Mỹ.

Có rất nhiều nhân tố tác động trực tiếp đến việc hình thành chính sách

kinh tế của Mỹ có khả năng liên quan đến Việt Nam. Những nhân tố chính có thể kể đến như sau: 1/ Hệ thống luật pháp Mỹ, 2/ Hệ thống hoạch định chính sách kinh tế thương mại Mỹ, 3/ Toàn cầu hóa, khu vực hóa và quan hệ song phương về kinh tế, 4/ Các vấn đề kinh tế - chính trị liên quan đến Việt Nam. Phần này chỉ trình bày hai nhân tố đầu, các nhân tố khác chúng ta có thể tìm thấy ở bên dưới bài này.

1. Hệ thống luật pháp Mỹ

Có thể cho rằng, từ sau đại khủng hoảng kinh tế năm 1929-1933, nền kinh tế Mỹ bắt đầu một giai đoạn phát triển mới, với những quy định mới về luật pháp tạo điều kiện cho nền kinh tế có động lực phát triển.

Một trong những đạo luật quan trọng có tác động đến hệ thống kinh tế và quan hệ kinh tế quốc tế của Mỹ là *Đạo luật về Các Hiệp định Thương mại năm 1934*. Đạo luật này ra đời đã góp phần làm cho nền kinh tế Mỹ có khả năng phục hồi, tăng trưởng và xuất khẩu được tăng cường và có tác động cho đến ngày nay.

Về nguyên tắc, Đạo luật đã chuyển chức năng hoạch định chính sách kinh tế thương mại từ Quốc hội sang Tổng thống, cho phép Tổng thống quyền đàm phán với các nước khác về các loại biểu thuế có mức đánh thuế

thấp hơn biểu thuế trước đó khoảng 50%. Đạo luật năm 1934 dựa trên nguyên tắc Tối huệ quốc trong đàm phán các hiệp định thương mại.

Sau nhiều lần điều chỉnh, Đạo luật năm 1934 đã được thay thế bởi *Đạo luật thương mại năm 1962*. Mỹ ban hành Đạo luật này để tạo cơ sở cho việc Mỹ tham gia vòng đàm phán Kennedy và phù hợp với sự phát triển thương mại quốc tế, nhất là với Châu Âu. Đạo luật cho phép Tổng thống Mỹ giảm biểu thuế hơn nữa so với trước, đồng thời thực hiện giảm thuế thu nhập, cho vay lãi suất thấp, trợ giúp kỹ thuật..., cho người lao động và các công ty Mỹ bị tổn hại do việc thực hiện chương trình tự do hóa thương mại gây nên.

Đạo luật cải cách thương mại năm 1974 đã thay thế Đạo luật mở rộng thương mại năm 1962. Tổng thống Mỹ có quyền đàm phán giảm biểu thuế khoảng 60% và bãi bỏ mức thuế giảm các hàng rào phi thuế quan trong thương mại.

Đạo luật thương mại và thuế quan năm 1984 có ba điều khoản quan trọng: ủy quyền cho Tổng thống đàm phán các hiệp định quốc tế về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ; giảm hàng rào thương mại cho các ngành dịch vụ, sản phẩm công nghệ cao và đầu tư trực tiếp; mở rộng hệ thống ưu đãi chung, ưu đãi cho các nước đang phát triển xuất khẩu vào Hoa Kỳ và có thể bỏ ưu đãi với những nước đã có trình độ phát triển cao hơn. *Đạo luật thương mại tổng hợp và cạnh tranh năm 1988* bao gồm các quy định cho phép Đại diện Thương mại Mỹ áp dụng các biện pháp duy trì một số hàng rào thương mại nhất định, quy định tiến trình đàm phán để có thể loại bỏ dần các hàng rào trên và một

điều đáng chú ý là cho phép trả đũa thông qua hạn chế nhập khẩu từ những nước đàm phán không đạt kết quả. Điều này đã bị nhiều nước phê phán vì làm tổn hại đến hoạt động thương mại tự do và lợi ích của các nước khác.

Vòng đàm phán Uruguay bao gồm thỏa thuận về thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ, quyền sở hữu trí tuệ và các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (TRIMs). Với trình độ phát triển cao của Mỹ, những thỏa thuận này thường phản ánh chính sách kinh tế và thương mại quốc tế của Mỹ. Khi những thỏa thuận này được chấp nhận, người ta cho rằng, Mỹ đã thành công trong việc áp đặt các “luật chơi” của mình trong quan hệ thương mại đa phương đối với các đối tác thương mại. Mỹ ban hành Đạo luật về các Hiệp định của vòng đàm phán Uruguay nhằm liên kết các thỏa thuận đã đạt được và yêu cầu Cơ quan Đại diện Thương mại Mỹ báo cáo về hoạt động của WTO, có kiến nghị cụ thể về việc điều chỉnh luật pháp của Mỹ cho phù hợp với các Hiệp định đã được ký kết.

Trong quan hệ kinh tế - thương mại với Mỹ, chúng ta cần thấy nhiều quy định phổ biến của GATT/WTO thường là tương tự với các quy định của luật pháp kinh tế thương mại Mỹ, do đó, việc ký kết hiệp định thương mại với Mỹ là một bước tiến quan trọng trong đàm phán gia nhập WTO của nước ta. Đồng thời, cần chú ý rằng, nhiều quy định của luật pháp kinh tế Mỹ dù từ rất lâu, ngày nay vẫn còn có hiệu lực. Có một số điều khoản quan trọng cần chú ý sau:

Đãi xử quốc gia (National Treatment - NT). Luật Mỹ quy định về chế độ đối xử quốc gia giống với các quy định của WTO. Chế độ đó là một

nguyên tắc cơ bản trong quy tắc và chính sách thương mại quốc tế. Nói chung, quy chế này cho phép đối xử không phân biệt đối với khách hàng nước ngoài: Điều III của GATT quy định về đối xử quốc gia trong khuôn khổ GATT ngăn cấm phân biệt đối xử giữa hàng nhập khẩu với hàng nội địa trên phương diện thuế hay các điều chỉnh khác của chính phủ. Mỹ cũng áp dụng về đối xử quốc gia với các nước có quan hệ thương mại với Mỹ trong khuôn khổ GATT/WTO.

Tối huệ quốc (MFN) là chính sách trong quan hệ thương mại quốc tế, quy định các đối tác thương mại đều phải có quy chế hải quan và thuế quan như nhau và không phân biệt đối xử, được gọi là "tối huệ quốc". Tất cả các thành viên của GATT/WTO đều dành cho nhau quy chế tối huệ quốc theo quy định tại Điều 1 của Hiệp định. Nguyên tắc cơ bản đó là một trong những nguyên tắc của chính sách thương mại Mỹ từ lâu, đến năm 1923, Mỹ đã đưa điều khoản tối huệ quốc không điều kiện vào các hiệp định thương mại, ràng buộc các nước tham gia hiệp định phải dành cho nhau tất cả các ưu đãi thương mại có lợi nhất mà nó có thể dành cho nước thứ ba nào khác sau khi ký hiệp định. Hiện nay, Mỹ đã áp dụng quy định này (được gọi là Quy chế quan hệ thương mại bình thường - NTR) cho tất cả các đối tác thương mại, trừ các trường hợp bị luật ngăn cấm. Nguyên tắc tối huệ quốc cũng đã tạo nền tảng cho hệ thống thương mại thế giới từ sau Chiến tranh Thế giới thứ hai cho đến nay.

Liên quan đến Quy chế NTR, tháng 6/1998, khi điều chỉnh luật liên quan đến Cục Thuế Liên bang, Quốc hội Mỹ đã đổi cách gọi *tối huệ quốc* thành *quan hệ thương mại bình thường*. Để

được hưởng quy chế NTR, các đối tác thương mại của Mỹ phải đáp ứng hai điều kiện sau: *thứ nhất*, phải tuân thủ điều luật bổ sung Jackson-Vanick của Luật Thương mại năm 1974 (liên quan đến việc di trú của công dân), và *thứ hai*, phải đạt được một thỏa thuận thương mại song phương với Mỹ. Trước đây, khi nước ta chưa phải là thành viên của WTO, do đó hàng năm phải có quyết định của Tổng thống Mỹ, hoặc gia hạn, hoặc tạm hoãn áp dụng điều luật bổ sung Jackson-Vanick, mới có thể được áp dụng quy chế NTR.

Cùng với NTR, Mỹ cũng áp dụng một số hình thức quan hệ đặc biệt nhằm hỗ trợ các nước đang phát triển, như mở rộng ưu đãi thuế quan đối với một số mặt hàng của các nước đó. Hình thức quan trọng nhất là *Hệ thống Ưu đãi Thuế quan Phổ cập (GSP)*.

Hệ thống này là sáng kiến của UNCTAD nhằm khuyến khích các nước đang phát triển mở rộng xuất khẩu hàng hóa đã qua chế biến, hoặc bán chế biến thông qua ưu đãi thuế quan, để các hàng hóa đó có khả năng cạnh tranh tốt hơn tại thị trường các nước phát triển. GSP là một dạng hiệp định quốc tế (được đưa ra thảo luận tại Hội nghị UNCTAD năm 1968). Đây là một hệ thống mà các nước phát triển dành cho các nước đang phát triển những ưu đãi tạm thời, không có đi có lại, và về lâu dài nó đưa lại lợi ích cho cả hai bên. Để thực hiện cam kết ưu đãi, mỗi nước công nghiệp đặt ra một hệ thống ưu đãi riêng quy định các loại hàng hóa và mức ưu đãi cụ thể. Đôi lúc, các nước còn quy định giá trị hoặc khối lượng hàng hóa tối đa được hưởng ưu đãi. Luật Thương mại Mỹ năm 1974 đưa ra chương trình GSP cho giai đoạn từ đầu năm 1976 đến đầu năm

1985, chương trình này đã được Luật Thương mại và Thuế quan năm 1984 gia hạn đến giữa năm 1993, và những năm sau, Mỹ vẫn tiếp tục áp dụng Hệ thống GSP.

Khoảng trên 4000 hạng mục trong biểu thuế quan đã được xác định là đủ điều kiện miễn thuế nhập khẩu vào Mỹ theo chương trình GSP. Năm 1974, Quốc hội Mỹ đã quy định một số mặt hàng được "loại trừ" không đánh thuế, đồng thời quy định các nước cung cấp trên 50% tổng số nhập khẩu một mặt hàng nào đó của Mỹ trong một năm hoặc vượt quá một giá trị kim ngạch được quy định sẽ thôi không được hưởng ưu đãi cho sản phẩm đó trong năm tiếp theo, do họ không có "nhu cầu cạnh tranh" để giành các ưu đãi đó. Luật Hiệp định Thương mại Mỹ năm 1979 quy định giới hạn 50% nêu trên có thể không áp dụng đối với một số mặt hàng có tổng kim ngạch thấp hơn một mức kim ngạch nhất định, đây là mức kim ngạch được điều chỉnh hàng năm để phản ánh những thay đổi trong tổng sản phẩm quốc dân (GNP) của Mỹ. Một số nước đang phát triển không được hưởng GSP của Mỹ, đó là các nước thành viên OPEC hoặc các nước tham gia "các thỏa thuận tổ chức giống như những cácten độc quyền khác", các quốc gia quốc hữu hóa tài sản của người Mỹ mà không đền bù thỏa đáng, các quốc gia không hợp tác với các nỗ lực chống ma túy quốc tế, các nước có thu nhập quốc dân đầu người vượt quá một mức nhất định, các nước không bảo đảm bình đẳng trong cơ hội tiếp cận thị trường hoặc không bảo hộ đầy đủ quyền sở hữu trí tuệ đối với các hàng hóa, dịch vụ và đầu tư của Mỹ, những nước không bảo đảm các quyền của người lao động được quốc tế thừa nhận. Trong khuôn

khố GATT/WTO có quy định cho phép việc mở rộng ưu đãi GSP không trái với điều khoản MFN/NTR.

Bên cạnh những quy định phổ biến trên đây, Mỹ áp dụng các loại ưu đãi thuế quan đặc biệt đối với một số sản phẩm nhập khẩu có linh kiện, phụ tùng sản xuất tại Mỹ. Quy định này bao gồm những linh kiện, phụ tùng xe có động cơ, chất bán dẫn, hàng may mặc ở nước ngoài,... Những năm gần đây có khoảng 10% tổng lượng hàng hóa nhập khẩu vào Mỹ được áp dụng các loại ưu đãi này.

Trong luật pháp và thực tiễn hoạt động thương mại của Mỹ, chúng ta có thể thấy nước này còn có khá nhiều biện pháp hạn chế về định lượng hàng hóa nhập khẩu, chẳng hạn như **hạn ngạch nhập khẩu**. Đây là những biện pháp phi thuế quan để tạo thuận lợi hoặc gây khó khăn cho quá trình hoạt động thương mại với nước ngoài, nếu hàng hóa vượt quá quy định sẽ phải chịu mức thuế cao hơn. Những loại hàng hóa phải chịu biểu thuế hạn ngạch này vẫn còn được duy trì đối với sản phẩm nông, lâm, ngư nghiệp và hàng dệt.

Biện pháp khác được áp dụng là **các hiệp định hạn chế tự nguyện**. Mỹ ký kết nhiều hiệp định hạn chế tự nguyện nhập khẩu với nước khác nhằm bảo vệ lợi ích của Mỹ, dù trái với quy định của GATT/WTO, trái với nguyên tắc tự do hóa thương mại, vì bắt buộc các nước phải "tự nguyện" hạn chế nhập khẩu hàng hóa vào Mỹ.

Bên cạnh các biện pháp hạn chế trên, Mỹ cũng thường áp dụng các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời. **Thứ nhất**, các quy định về chống bán phá giá và thuế đối kháng. Theo luật Mỹ, bán phá giá bao gồm việc bán hàng hóa nhập khẩu ở Mỹ với "giá thấp hơn giá trị thực" gây thiệt

hại hoặc đe dọa gây thiệt hại vật chất cho các nhà sản xuất những hàng hóa đó ở Mỹ. Thuế đối kháng là loại thuế làm vô hiệu hóa tác động của trợ cấp xuất khẩu của nước ngoài cho hàng hóa của họ xuất khẩu vào Mỹ. Như vậy, đây là hai quy định có tính chất bảo hộ sản xuất trong nước và chống cạnh tranh của nước ngoài ở Mỹ. *Thứ hai*, các biện pháp điều chỉnh cán cân thanh toán: Mỹ có quyền hạn chế nhập khẩu, ngoài hạn ngạch và những biện pháp đánh thuế phụ thu thuế nhập khẩu (có trường hợp tới 15%), nhằm giảm khó khăn về cán cân thanh toán của Mỹ.

Các điều luật trợ giúp xuất khẩu và thi hành các hiệp định thương mại: Điều luật 301 của Luật Thương mại 1974, Điều khoản Super 301, Điều luật Special 301; đây là những điều khoản liên quan đến việc Mỹ tiến hành điều tra hành động vi phạm quyền sở hữu trí tuệ của Mỹ ở nước ngoài, điều tra hàng rào thuế quan ở nước ngoài, xác định danh mục những nước từ chối bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ của Mỹ, hoặc bảo hộ không đầy đủ, không có hiệu quả. Khi nước nào vi phạm những điều luật này sẽ bị Mỹ trừng phạt tùy theo mức vi phạm.

Các quy định về nguồn gốc xuất xứ, các biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia, lợi ích kinh tế, trả đũa thương mại và bảo vệ môi trường, Đạo luật về buôn bán với các nước thù địch, Đạo luật về phòng, chống, giáo dục, kiểm soát ma túy, cấm vận kinh tế... đều là những quy định hết sức nghiêm ngặt, cần nghiên cứu cụ thể để tránh bị vi phạm.

Mỹ là nước chủ trương tự do hóa thương mại, vì thực chất, thương mại tự do rất có lợi cho những nền kinh tế lớn và mạnh như của Mỹ.

Nhưng thực tiễn quan hệ kinh tế quốc tế của Mỹ và một số điều luật trên cho thấy, mức độ bảo hộ của Mỹ là khá cao. Nhiều học giả và chính giới Mỹ cho rằng, trong nền dân chủ Mỹ, hệ thống chính trị - kinh tế đa nguyên có rất nhiều lực lượng có thể tác động tới việc hoạch định và điều chỉnh chính sách, mà Tổng thống Mỹ cũng khó có thể làm thay đổi được. Có thể hiểu một cách đơn giản là ở lĩnh vực nào tự do thương mại có thể đem lại lợi ích cho Mỹ, thì Mỹ thúc đẩy các nước khác phải thực hiện tự do hóa thương mại; còn lĩnh vực nào, mặt hàng nào mà Mỹ không thể cạnh tranh nổi, hoặc khó cạnh tranh thì Mỹ thực hiện bảo hộ; cũng có thể hiểu là Mỹ không dễ chịu thiệt ở bất cứ mặt hàng nào, lĩnh vực nào, người chịu thiệt vẫn là những nước yếu kém hơn Mỹ, kể cả bạn hàng đồng minh của Mỹ? Nếu hiểu như vậy và thực tế là như vậy, thì quả là phẩn đấu cho tự do hóa thương mại của nền kinh tế thế giới thật là khó khăn.

Sự bảo hộ của Mỹ lớn đến mức mà nhiều nước đồng minh của Mỹ đã và đang theo đuổi chiến tranh kinh tế với Mỹ. Nhiều nước cho rằng, Chính phủ Mỹ không được lảng tránh trách nhiệm tham gia vào việc loại bỏ các rào cản thương mại, những hạn chế thương mại của Mỹ, chúng đang phá hủy sự thịnh vượng của thế giới.

Chúng tôi nêu những vấn đề trên đây chỉ với mục đích nhấn mạnh rằng, những rào cản thương mại của Mỹ hiện nay còn nhiều, ngay cả những đối tác đồng minh của Mỹ cũng thường xuyên phải đương đầu, do đó, khi mở rộng quan hệ kinh tế với Mỹ, Việt Nam cần đối diện với thực tế khó khăn đó, để có thể tránh những thiệt hại.

2. Chính sách và hệ thống hoạch định chính sách kinh tế Mỹ

Chúng ta biết rằng, ở Mỹ có ba nhánh quyền lực cơ bản, đó là ngành lập pháp, ngành hành pháp và ngành tư pháp, hay là Quốc hội (bao gồm Thượng viện và Hạ Viện), Chính phủ - Tổng thống Mỹ, Tòa án tối cao. Ba nhánh quyền lực này ở nước Mỹ luôn ở vào thế kiểm chế lẫn nhau, bảo đảm thế cân bằng cho xã hội. Việc hoạch định chính sách kinh tế ở Mỹ chịu sự tác động của cả ba nhánh quyền lực đó. Bên cạnh đó, chính sách kinh tế cũng bị tác động bởi các lực lượng khác trong xã hội. Các lực lượng đó bao gồm: giới chủ, nhất là chủ những công ty lớn, các công ty xuyên quốc gia, các nhóm lợi ích, các nguyên tắc quan hệ kinh tế quốc tế. Ở đây chúng tôi trình bày chủ yếu việc hoạch định chính sách kinh tế của nhánh quyền lực hành pháp - Chính phủ Mỹ.

Ở Mỹ không có một chính sách kinh tế được xác định một cách riêng biệt, tổng thể, như là một chính sách kinh tế quốc gia, như kiểu Chính sách an ninh quốc gia trong lĩnh vực an ninh - chính trị và quan hệ quốc tế của Mỹ. Trên thực tế, ở Mỹ có vô số các quyết định chính sách riêng biệt, có ảnh hưởng đến từng khâu, hay toàn bộ nền kinh tế quốc dân, ngay cả có thể ảnh hưởng đến nền kinh tế toàn cầu.

Theo các quan điểm lập pháp khởi đầu của nước Mỹ, Quốc hội được xem là cơ quan hoạch định chính sách kinh tế quan trọng nhất. Tuy nhiên, trong thực tế, quyền lực này không được thực hiện đầy đủ. Việc hoạch định chính sách thường do các cơ quan của chính phủ đề xuất, thực hiện và Quốc hội xem xét tính pháp lý của chúng, nhất là những dự thảo liên

quan đến các hiệp định quốc tế. Đồng thời, Quốc hội có chức năng quan trọng là phê chuẩn ngân sách cho các hoạt động của các cơ quan hành pháp, đặc biệt những hoạt động có liên quan đến hoạch định chính sách kinh tế. Hệ thống tư pháp Mỹ - các tòa án cũng có những tác động quan trọng đến việc hoạch định và điều chỉnh chính sách kinh tế Mỹ.

Hệ thống quan trọng nhất trong việc hoạch định chính sách kinh tế Mỹ là hệ thống hành pháp - Tổng thống Mỹ và các cơ quan của chính phủ.

Tổng thống Mỹ, người đứng đầu nhánh hành pháp ở Mỹ có vai trò rất lớn trong việc hoạch định và tổ chức hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ. Tổng thống, theo luật định, có quyền lập và điều hành bộ máy quyền lực của mình. Nghĩa là Tổng thống có đầy đủ quyền lực và phương tiện để tác động và thực hiện việc hoạch định chính sách kinh tế, bên cạnh tổng thống có cả hệ thống hội đồng cố vấn kinh tế và các cơ quan chức năng có khả năng giúp hình thành chính sách kinh tế (ví dụ Cục Dự trữ Liên bang, Bộ Tài chính, Bộ Thương mại, Ủy ban Chính sách Thương mại...).

Hội đồng Cố vấn Kinh tế. Tất cả các tổng thống Mỹ từ sau Đại khủng hoảng kinh tế đều có Hội đồng Cố vấn Kinh tế giúp việc. Theo Walter Heller, Chủ tịch Hội đồng Cố vấn của Tổng thống J.F. Kennedy, Hội đồng có những chức năng quan trọng như: là nơi cung cấp số liệu, dự báo và phân tích tốt nhất về hoạt động kinh tế; là cơ quan có thể đưa ra lời khuyên, gợi ý trực tiếp cho tổng thống nhằm giúp tổng thống đạt được những mục tiêu kinh tế vĩ mô, có nhiệm vụ giúp tổng thống hiểu biết về lý thuyết kinh tế và hoạt động của nền kinh tế. Nhìn chung, khuynh hướng chính sách

kinh tế vĩ mô của Hội đồng Cố vấn Kinh tế (CEA) là hướng vào việc mở rộng kinh tế và chủ trương chính phủ cần có một vai trò lớn trong việc xây dựng một nền kinh tế Mỹ vững mạnh.

Bộ trưởng Tài chính thường có sự ganh đua với Chủ tịch Hội đồng cố vấn kinh tế về quyền lực ảnh hưởng tới chính sách kinh tế. Ở một mức độ tượng trưng, Bộ trưởng Tài chính có thể đại diện cho chủ nghĩa tư bản Mỹ, thực tế các bộ trưởng thường được chọn từ giới kinh doanh hoặc ngân hàng đã cho người ta ý nghĩ như vậy. Bộ trưởng có ảnh hưởng lớn đến việc hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô của chính phủ, hoạch định chính sách thuế và thu thuế, tổ chức bán trái phiếu chính phủ (việc này có ảnh hưởng rất lớn đến giới tài chính); Bộ trưởng cũng có vai trò quan trọng trong việc hoạch định chính sách tiền tệ quốc tế.

Văn phòng quản lý ngân sách được thành lập theo luật ngân sách và kế toán năm 1921 và trở thành một bộ phận quan trọng trong hệ thống hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ. Chức năng cơ bản nhất của Văn phòng là trợ giúp tổng thống trong việc chuẩn bị dự toán và thực hiện ngân sách Liên bang. Văn phòng có nhiệm vụ thực hiện liên tục ba công việc sau: *thứ nhất*, chuẩn bị dự toán ngân sách cho năm tài chính tới; *thứ hai*, quản lý việc thực hiện ngân sách của năm hiện tại; và *thứ ba*, thực hiện kiểm toán ngân sách của năm tài chính trước. Với chức năng như vậy, Văn phòng này có vai trò rất quan trọng đối với hoạt động của chính phủ, cũng như đối với các cơ quan của Nhà nước Mỹ. Chẳng hạn, cơ quan này có thể không ghi vào dự toán ngân sách (để có thể chi tiền) cho một loại hoạt động của một cơ quan khác

có liên quan đến, ví dụ việc kiểm tra độ an toàn thực phẩm của cá nhập khẩu; nếu như vậy thì việc kiện nước ngoài nhập quá nhiều cá vào Mỹ có thể rất khó xảy ra.

Các cơ quan quản lý độc lập là những cơ quan thuộc nhánh hành pháp trực tiếp dưới quyền kiểm soát của tổng thống như Cục Dự trữ Liên bang Mỹ - Fed (thực hiện hoạch định chính sách tiền tệ và lãi suất có tính chất độc lập), Ủy ban Chứng khoán và Ngoại hối (điều tiết hoạt động của thị trường chứng khoán), Ủy ban Thương mại giữa các bang (điều tiết vận chuyển và trao đổi giữa các bang), Ủy ban Thương mại Liên bang (điều tiết hoạt động kinh doanh thương mại và thi hành luật chống độc quyền), Ủy ban Quan hệ Lao động Quốc gia, Ủy ban Pháp chế Năng lượng Liên bang, Tổng công ty Bảo hiểm Tiên gửi Liên bang. Những cơ quan này được gọi là độc lập vì chúng được ủy quyền về mặt pháp luật để lập chính sách và người đứng đầu được tổng thống trực tiếp bổ nhiệm. Liên quan đến việc hoạch định chính sách thương mại còn có các cơ quan quan trọng khác như: Ủy ban chính sách thương mại (điều phối các quan hệ thương mại quốc tế), Đại diện Thương mại Mỹ (xây dựng và điều phối việc thực hiện chính sách thương mại, cố vấn cho tổng thống và là phát ngôn chính về chính sách thương mại quốc tế), Bộ Thương mại (trong bộ này có hai cục quan trọng liên quan đến quan hệ thương mại quốc tế là Cục Quản lý Thương mại Quốc tế và Cục Quản lý Xuất khẩu), Tổng cục Hải quan (thực hiện các luật liên quan đến thương mại quốc tế và thu thuế nhập khẩu), Ủy ban Thương mại Quốc tế Mỹ (có trách nhiệm nghiên cứu, điều tra, báo

cáo, kiến nghị về những vấn đề liên quan đến thương mại quốc tế, Các ủy ban Cố vấn khu vực kinh tế tư nhân...

Tất cả các cơ quan trên đây đều liên quan đến chính sách và hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ. Chúng có thể có những mức độ độc lập cao thấp khác nhau, nhưng đều chịu sự chỉ đạo chung của Tổng thống, dù Tổng thống Mỹ có quyền lực hạn chế.

Trong quan hệ kinh tế và thương mại quốc tế, gần đây Mỹ thường sử dụng một số công cụ và chính sách quan trọng sau đây:

Ký kết các hiệp định thương mại quốc tế: Trong quan hệ kinh tế và thương mại quốc tế, Mỹ thường sử dụng công cụ chính sách quan trọng này để hợp tác với các nước, bao gồm các hiệp định đa phương toàn cầu, các hiệp định khu vực và các hiệp định song phương. Nếu liên quan đến nền kinh tế của một quốc gia hay vùng lãnh thổ, các hiệp định này có thể là các Hiệp định thương mại bình thường (ví dụ BTA - Hiệp định Thương mại giữa Mỹ và Việt Nam), hoặc Hiệp định thương mại tự do (ví dụ NAFTA - Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ giữa các nước Bắc Mỹ). Đối với hiệp định đa phương, Mỹ chú trọng thúc đẩy các vòng đàm phán thương mại quốc tế trong khuôn khổ GATT trước đây và WTO hiện nay, mục tiêu của Mỹ là tự do hóa thương mại, mở cửa các thị trường nước ngoài, giảm hàng rào thuế quan cũng như phi thuế quan. Trong việc ký kết các hiệp định khu vực, Mỹ đồng thời thúc đẩy phát triển thương mại tự do khu vực và thúc đẩy các nước cùng mở rộng tự do hóa thương mại ra toàn thế giới: ở châu Mỹ, Mỹ đã thành công trong việc thực hiện Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) và đang đẩy nhanh tiến trình thành

lập khu vực tự do thương mại toàn châu Mỹ (FTAA). Mỹ cũng đã ký kết một số hiệp định thương mại tự do song phương với Canada, Singapore và Chile... Hiện nay Mỹ khá chú trọng hình thức này, và Việt Nam cần đặt quan tâm nhiều hơn và mạnh mẽ vào hiệp định FTA với Mỹ.

Mỹ cũng thường sử dụng công cụ *gắn viện trợ, tín dụng với quan hệ kinh tế* quốc tế. Mặc dù chủ trương thúc đẩy tự do hóa thương mại toàn cầu, Mỹ vẫn có nhiều công cụ quan trọng để thực hiện chính sách quan hệ kinh tế quốc tế của mình. Phần trên đã nêu những công cụ được thể hiện qua luật pháp của nước này, như luật về các hiệp định thương mại, cải cách thương mại, thuế quan, cạnh tranh, đàm phán thương mại quốc tế, các quy định về Đối xử quốc gia, Tối huệ quốc hay Quy chế quan hệ thương mại bình thường (NTR), Hệ thống Ưu đãi Thuế quan Phổ cập (GSP). Đồng thời Mỹ cũng áp dụng khá nhiều biện pháp hạn chế về định lượng hàng hóa nhập khẩu, chẳng hạn như hạn ngạch nhập khẩu, hạn chế tự nguyện nhập khẩu... Bên cạnh đó, Mỹ cũng thường áp dụng các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời, như các quy định về chống bán phá giá và thuế đối kháng, các biện pháp điều chỉnh cán cân thanh toán, các điều luật trợ giúp xuất khẩu và thi hành các hiệp định thương mại (có các điều khoản trừng phạt kinh tế), các quy định về nguồn gốc xuất xứ, các biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia, lợi ích kinh tế, trả đũa thương mại và bảo vệ môi trường, Đạo luật về buôn bán với các nước thù địch, Đạo luật về phòng, chống, giáo dục, kiểm soát ma túy, cấm vận kinh tế... đều là những quy định hết sức nghiêm ngặt, cần nghiên cứu cụ thể để tránh bị vi phạm... Ngoài ra Mỹ

cũng áp dụng rất nhiều ràng buộc trong quan hệ kinh tế với nước khác khi nước này cung cấp viện trợ kinh tế, hay các loại tín dụng. Những ràng buộc này thường liên quan đến cải cách kinh tế, điều chỉnh luật pháp, nhân quyền, tự do tôn giáo... là những vấn đề rất nhạy cảm trong các vấn đề chủ quyền, công việc nội bộ của các quốc gia.

3. Vấn đề đối với Việt Nam

Quan hệ kinh tế quốc tế của Việt Nam ngày càng được phát triển và Việt Nam phải giải quyết nhiều vấn đề quan hệ quốc tế với các nước khác và những vấn đề nội bộ trong nước để thích ứng với hệ thống kinh tế toàn cầu mà Việt Nam đang dần hội nhập. Nghĩa là Việt Nam phải biết tất cả các quy định quốc tế về kinh tế (thông qua WTO và luật pháp, tập quán của các nước có quan hệ kinh tế) để điều chỉnh thích ứng và có khả năng cạnh tranh cao: đồng thời Việt Nam cần cải cách bên trong để hệ thống kinh tế của Việt Nam hoạt động như các hệ thống kinh tế thị trường của các nước khác. Khi tham gia vào WTO, cũng như ký kết Hiệp định Thương mại song phương với Mỹ, Việt Nam cam kết cải cách hệ thống kinh tế theo lộ trình nhất định.

Trong ngắn hạn, nếu chúng ta thực hiện quá chậm hoặc quá nhanh các cam kết và cải cách, nền kinh tế và xã hội có thể vấp phải những khó khăn lớn. Chính vì vậy, trong các cam kết, nước ta luôn tuân thủ nguyên tắc và thực hiện nghiêm túc các quy định của WTO, tôn trọng luật pháp và tập quán quốc tế; tất cả những biến đổi, hoàn thiện và phát triển ở Việt Nam cần phải phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế, cũng như hoàn cảnh và điều kiện của Việt Nam. Điều

này có nghĩa là nước ta phải chủ động và năng động tìm ra được một giải pháp (hay một hệ thống các giải pháp), một tốc độ thích ứng cho tiến trình phát triển của đất nước, đặc biệt trong quan hệ với Mỹ, một đối tác kinh tế lớn nhất hiện nay của nước ta.

Hệ thống giải pháp và tốc độ thích ứng phải được đặt trong chiến lược phát triển lâu dài của đất nước, trên cơ sở đó có những giải pháp ứng dụng linh hoạt trong trung và ngắn hạn.

Việt Nam là thành viên của ASEAN, APEC, WTO... Trong khuôn khổ ASEAN, Việt Nam có trình độ phát triển vào loại thấp hơn cả. Hiện nay, chúng ta đang có tốc độ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm khoảng 7-8% (không kể thời gian bị khủng hoảng tác động như hiện nay), và nếu như vậy liên tục trong nhiều năm, nước ta đương nhiên sẽ có trình độ phát triển cao hơn so với hiện nay, nhưng vẫn chưa thể rút ngắn khoảng cách so với các nước trong khu vực. Nghĩa là nước ta vẫn đứng ở phía sau, vẫn còn nguy cơ tụt hậu nhiều hơn, cũng có nghĩa là những thành tích đạt được của chúng ta thời gian qua là khả quan đối với chúng ta, tốc độ cải cách và hội nhập kinh tế là tốt và phù hợp với những kết quả thu được, nhưng chúng chưa đáp ứng được mong muốn rút ngắn khoảng cách phát triển kinh tế với các nước trong khu vực, "đưa nước ta sánh vai cùng các nước phát triển trên thế giới".

Vậy nước ta cần phải có tốc độ phát triển kinh tế, cải cách, hội nhập kinh tế quốc tế như thế nào là phù hợp? Đây là vấn đề khó khăn và phức tạp, mà chắc chắn Đại hội Đảng sắp tới sẽ tiếp tục đặt ra.

Ngày nay, hầu như tất cả các nền kinh tế trên thế giới đều là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới. Tổ

chức Thương mại Thế giới quy định các thể thức quan hệ kinh tế quốc tế, thực hiện tự do hóa thương mại... Chấp nhận tham gia có nghĩa là chấp nhận các thể thức, các quy định về hoạt động của một nền kinh tế thị trường tự do. Như vậy, khi là thành viên WTO, Việt Nam đã phải cam kết cải cách kinh tế, xây dựng một nền kinh tế thị trường tự do. Thực tế nước ta hiện nay đang có một nền kinh tế thị trường, nhưng chưa thật hoàn thiện, và quá trình Đổi mới, cải cách chính là để hoàn thiện nền kinh tế, tạo điều kiện cho nền kinh tế phát triển mạnh mẽ, giải phóng được lực lượng sản xuất, có quan hệ sản xuất và hình thức tổ chức sản xuất kinh doanh phù hợp, có cơ cấu kinh tế thích ứng với những biến đổi của thị trường, nhằm đưa lại hiệu quả cao và khả năng cạnh tranh cao; đồng thời phải có được hệ thống quản lý thích ứng, không gây ách tắc, tham nhũng, tạo được điều kiện cho các doanh nghiệp phát huy được mọi khả năng của mình, không dựa vào bao cấp (xóa bỏ bao cấp), mối quan hệ xin-cho, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật Nhà nước, thích ứng với các quan hệ và đòi hỏi của thị trường trong và ngoài nước; quá trình đó đồng thời cũng làm nổi bật vai trò lãnh đạo của Đảng và Nhà nước.

Để bảo đảm cho Đổi mới và cải cách kinh tế phát triển nhanh, một lĩnh vực khác cần được hết sức quan tâm là thực hiện hoàn thiện luật pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự của dân, do dân và vì dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng. Đây cũng là một lĩnh vực phức tạp đòi hỏi phải có thời gian. Trong lĩnh vực này, Việt Nam không chỉ phải hoàn thiện hệ thống luật pháp về kinh tế hiện có; loại bỏ những điều luật lạc hậu, gây ách tắc

cho phát triển; xây dựng các loại văn bản luật pháp mới phù hợp với luật pháp quốc tế; mà còn cần phải hoàn thiện toàn bộ hệ thống công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật; Quốc hội khẩn trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới².

Bên cạnh hai lĩnh vực chung quan trọng trên đây, chúng ta cần đẩy mạnh hơn nữa tự do hóa thương mại và mở cửa thị trường. Đây là khâu liên quan trực tiếp đến quan hệ kinh tế quốc tế, cũng như quan hệ kinh tế với Mỹ khi thực hiện BTA và những quy định ràng buộc khác, ngay cả khi tiến tới ký kết FTA sau này.

Ngay cả khi hiện nay Việt Nam đã là thành viên WTO, Việt Nam vẫn phải chủ động đẩy mạnh tự do hóa các hoạt động kinh tế, đẩy mạnh chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, vì cũng giống như các quy định của Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ, Việt Nam có những khoảng thời gian nhất định (tùy từng lĩnh vực) để thực hiện chuyển đổi và nâng cấp trình độ phát triển của những lĩnh vực dễ bị đe dọa bởi cạnh tranh của bạn hàng nước ngoài có trình độ phát triển cao hơn.

Khi mở rộng các quan hệ kinh tế với Mỹ, về mặt quản lý vĩ mô nền kinh tế, Việt Nam cần hiểu rõ hệ thống làm luật và luật kinh tế của Hoa Kỳ, có những điều chỉnh luật và quản lý vĩ mô thích ứng, để về nguyên tắc không có những khác biệt không cần thiết khi nền kinh tế vận hành...

Kết luận

Cải cách kinh tế, hoàn thiện luật pháp và thực hiện tự do hóa kinh tế, mở cửa hội nhập đều có mục đích tạo điều kiện để nước ta có thể đẩy mạnh

hơn nữa quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Quá trình này thực chất là quá trình hoàn thiện và nâng cao trình độ phát triển nền kinh tế thị trường ở nước ta, là công cụ để tạo dựng cơ sở vật chất, công nghệ hiện đại cho đất nước.

Đối với Mỹ, việc nước ta đã ký kết Hiệp định Thương mại song phương và thu được những kết quả quan trọng trong quan hệ kinh tế với Mỹ trong những năm qua cho thấy lợi ích rất lớn của việc thực hiện mở cửa và tự do hóa nền kinh tế.

Tuy nhiên, những thách thức lớn cũng đã nảy sinh. Theo chúng tôi, đó không chỉ là thách thức của yêu cầu tự do hóa kinh tế và thương mại của chính sách kinh tế của Mỹ đối với Việt Nam, cũng như những quy định của WTO, những khó khăn do khủng hoảng kinh tế bên trong và bên ngoài đưa lại, mà cả những thách thức của việc chúng ta chưa đẩy nhanh được tốc độ Đổi mới và cải cách nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được Đảng và Nhà nước đề ra.

Đồng thời, nếu chúng ta thực hiện được tốt hơn nhiệm vụ Đổi mới, chúng ta cũng có thể vấp phải những tranh chấp kinh tế với các đối tác Mỹ, cũng như những bạn hàng khác trên thế giới, vì đó là những tranh chấp vốn có của nền kinh tế thị trường thế giới. Khi các quy định của WTO không được tuân thủ nghiêm túc, hoặc những quy định của WTO bị các nước thành viên làm biến dạng, hoặc do các nhà sản xuất kinh doanh

Mỹ vì lợi ích của mình, đã cùng với chính phủ của họ thực hiện bảo hộ nền kinh tế của họ, đó là chưa kể, những vấn đề kinh tế luôn đan xen với những vấn đề chính trị phức tạp. Đây là những "thông lệ" quốc tế mà các nhà kinh doanh Việt Nam biết ít, hoặc cần biết nhiều hơn, hoặc chưa có kinh nghiệm giải quyết; cũng có nghĩa là nền kinh tế của chúng ta chưa có bước chuyển tốt sang hoạt động theo những nguyên tắc của nền kinh tế thị trường.

Hoạt động trên thị trường Mỹ và có quan hệ kinh tế với Mỹ tạo cho Việt Nam có nhiều lợi ích kinh tế, đây nhanh được tốc độ phát triển kinh tế. Để bảo đảm được lợi ích của mình ở thị trường này, chúng ta cần tự hoàn thiện và nâng cao trình độ phát triển của nền kinh tế, đồng thời cũng phải nhanh chóng bình thường hóa hiểu biết của chúng ta về thị trường Mỹ, tập quán kinh doanh Mỹ, chính sách và những ưu tiên kinh tế của Mỹ trong từng giai đoạn phát triển của nước họ; cần có những hiểu biết và mối quan hệ cần thiết với các thiết chế hoạch định chính sách kinh tế của Mỹ (có thể là điều kiện tối thiểu của hoạt động lobby), để trong mối quan hệ phức tạp đó tìm được lối đi thích hợp cho các quan hệ kinh tế của nước ta với Mỹ ■

Chú thích:

(1) ĐCS Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.68.

(2) Như trên, tr.132-133