

TỦ SÁCH DOANH TRÍ
Do PACE tuyển chọn & giới thiệu

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA

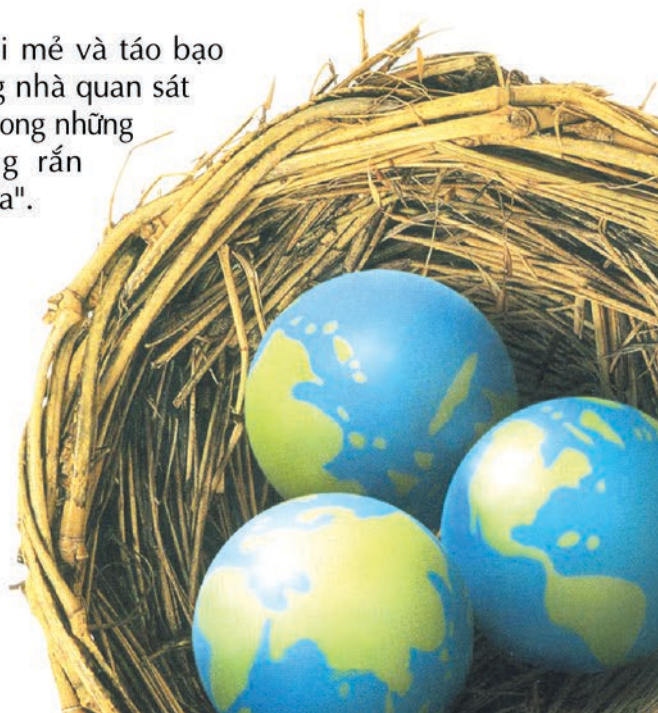
Making Globalization Work

"Một công trình mới mẻ và táo bạo của một trong những nhà quan sát cẩn trọng nhất, một trong những nhà phê bình cứng rắn nhất về toàn cầu hóa".

**JOSEPH E.
STIGLITZ**



NHÀ XUẤT BẢN TRẺ



JOSEPH E. STIGLITZ

LÊ NGUYỄN dịch

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA

NHÀ XUẤT BẢN TRÉ

Tặng Anya, mãi mãi

LỜI NÓI ĐẦU

Tôi viết quyển *Toàn cầu hóa và những mặt trái* ngay sau khi rời khỏi Ngân hàng Thế giới, nơi tôi đã phục vụ với tư cách Phó Chủ tịch thứ nhất và là chuyên viên kinh tế cao cấp từ năm 1997 đến năm 2000. Tác phẩm này lần lượt ghi lại phần lớn những gì tôi đã chứng kiến trong khoảng thời gian tôi làm ở Ngân hàng Thế giới và Nhà Trắng, nơi tôi đã công tác từ năm 1993 đến năm 1997 trong cương vị thành viên, rồi sau đó là Chủ tịch Hội đồng Cố vấn Kinh tế dưới thời Tổng thống William Jefferson Clinton. Đó là những năm đầy xáo trộn; cuộc khủng hoảng tài chính ở Đông Á vào những năm 1997-1998 đã đẩy một số quốc gia đang phát triển từng gặt hái nhiều thành công vào tình trạng suy thoái và ngưng trệ chưa từng thấy. Tại Liên bang Xô viết cũ, giai đoạn chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường đã mang lại sự thịnh vượng mới, thay vì để cho lợi tức và mức sống tụt mất 70%. Trong những tình huống tốt đẹp nhất, thế giới với những dấu ấn của sự cạnh tranh gay gắt, sự bấp bênh và bất ổn, không phải là một nơi chốn dễ dàng gì, và các quốc gia đang phát triển không phải lúc nào cũng làm hết sức mình để nâng cao hạnh phúc của chính họ. Song tôi tin rằng những nước công nghiệp tiên tiến, thông qua các tổ chức quốc tế như Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Tổ chức thương mại thế giới (WTO), và Ngân hàng Thế giới (WB), không những không làm tất cả những gì có thể làm được để giúp các quốc gia đang phát triển, mà đôi khi họ còn làm cho đời sống của chính họ trở nên khó khăn

hơn. Các chương trình của IMF rõ ràng là đã làm cho cuộc khủng hoảng ở Đông Á trở nên tồi tệ hơn và “liệu pháp sốc” mà họ đưa ra ở Liên Xô cũ và các nước trong liên bang đã giữ một vai trò quan trọng trong sự thất bại của thời kỳ quá độ.

Tôi đã đề cập đến nhiều chủ đề loại này trong tác phẩm *Toàn cầu hóa và những mặt trái*. Tôi cảm thấy là mình chỉ có một kỳ vọng duy nhất để mang đến cho cuộc tranh luận, sau khi đã chứng kiến những chính sách hình thành từ bên trong Nhà Trắng, từ Ngân hàng Thế giới, nơi tôi đã làm việc cùng với các nước đang phát triển, giúp họ khai triển các chiến lược nhằm gia tăng sự phát triển và giảm thiểu nghèo đói. Một điều cũng quan trọng không kém, là với tư cách một lý thuyết gia kinh tế, tôi đã dành gần 40 năm nghiên cứu để tìm hiểu thế mạnh và những hạn chế của nền kinh tế thị trường. Công cuộc nghiên cứu của tôi không những nói lên mối hoài nghi về giá trị của những lời tuyên bố chung chung về tính hữu hiệu của nền kinh tế thị trường, mà còn về một số niềm tin chủ yếu làm nền tảng cho toàn cầu hóa, chẳng hạn như ý niệm cho rằng mậu dịch tự do nhất thiết sẽ làm tăng tiến sự thịnh vượng.

Trong cuốn sách trước đây, tôi đã mô tả một số thất bại của hệ thống tài chính quốc tế cùng những định chế của nó và chỉ ra lý do tại sao toàn cầu hóa không mang lại lợi ích cho nhiều người như nó có thể làm được và phải làm cho được. Và tôi đã phác họa một số nhu cầu cần được thỏa mãn để toàn cầu hóa có thể vận hành, nhất là đối với các nước nghèo và các nước đang phát triển. Quyển sách bao gồm một số đề nghị nhằm cải tổ hệ thống tài chính thế giới và các định chế tài chính quốc tế đang chi phối hệ thống này, nhưng số trang sách có hạn không cho phép tôi đi sâu vào những đề xuất này.

Ngay trong khoảng thời gian làm việc tại Nhà Trắng và Ngân hàng Thế giới, tôi chỉ giữ một cương vị duy nhất là tìm hiểu những vấn đề về toàn cầu hóa, nhờ đó tôi đã có những hiểu biết cơ bản về hệ quả này. Trong những năm ở Washington, tôi đã đi khắp thế giới, gặp nhiều nhà lãnh đạo và các viên chức chính phủ và điều nghiên những thành công cũng như thất bại của toàn cầu hóa. Sau khi rời Washington để trở về với môi trường học thuật, tôi vẫn tiếp tục tham gia các cuộc tranh luận về toàn cầu hóa. Năm 2001, tôi được trao tặng giải thưởng Nobel vì những công trình có tính lý thuyết trước đây về kinh tế học trong lĩnh vực thông tin. Từ đó, tôi đến thăm hàng chục quốc gia đang phát triển, tiếp tục bàn bạc với các học giả, các nhà doanh nghiệp, với các vị Thủ tướng, Tổng thống, các dân biểu, nghị sĩ khắp mọi châu lục, tham gia các diễn đàn tranh luận về sự phát triển và toàn cầu hóa có liên quan đến từng mảng của xã hội toàn cầu của chúng ta.

Khi tôi có ý định rời Nhà Trắng để đến làm việc tại Ngân hàng Thế giới, Tổng thống Clinton có yêu cầu tôi tiếp tục giữ cương vị Chủ tịch Hội đồng cố vấn kinh tế và tư cách một thành viên trong nội các của ông. Tôi từ chối, vì nghĩ rằng việc vạch ra các đường lối và kế hoạch nhằm thực hiện một điều gì đó trước sự bần cùng đang hoành hành thế giới kém phát triển là một thách thức quan trọng. Thật hết sức bất công khi trong một thế giới của sự giàu có và sung túc lại có nhiều người phải sống trong sự bần cùng như thế. Vấn đề hiển nhiên là nan giải, song tôi tin rằng có thể làm được một điều gì đó. Tôi nhận lời mời của Ngân hàng Thế giới, không chỉ vì họ cho tôi cơ hội mới mẻ để nghiên cứu vấn đề, mà còn vì họ cung cấp cho tôi một diễn đàn để bảo vệ quyền lợi của các quốc gia đang phát triển.

Trong những năm tháng làm việc ở Ngân hàng Thế giới, tôi đã hiểu ra tại sao có sự bất đồng như thế trong cách thức tiến

hành toàn cầu hóa. Cho dù sự phát triển là điều khả dĩ, song rõ ràng là không thể tránh được sự bất đồng. Tôi từng chứng kiến những quốc gia mà sự bần cùng cứ gia tăng thay vì hạ giảm, và tôi nhận ra ý nghĩa của điều này – không phải qua những con số thống kê, mà trong chính cuộc sống của con người. Tất nhiên là không có những giải pháp thần kỳ. Nhưng có hàng loạt những đổi thay có thể thực hiện được – trong đường lối chính sách, trong các định chế kinh tế, trong luật chơi và trong cách suy nghĩ – hứa hẹn giúp cho toàn cầu hóa vận hành tốt hơn, đặc biệt là cho các nước đang phát triển. Một số đổi thay nhất định sẽ diễn ra – việc Trung Quốc gia nhập sân chơi toàn cầu với tư cách một nền kinh tế sản xuất nổi bật và sự thành công của Ấn Độ trong việc nhập hàng để giảm thiểu chi phí sản xuất chẳng hạn¹, buộc phải có những thay đổi về chính sách và cách suy nghĩ. Sự bất ổn của thị trường tài chính toàn cầu trong thập niên qua – tính từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu những năm 1997-1998 đến các cuộc khủng hoảng tại châu Mỹ Latin vào những năm đầu thế kỷ 21 và sự sụt giá của đồng đô-la Mỹ bắt đầu vào năm 2003 – buộc chúng ta phải suy nghĩ lại về hệ thống tài chính toàn cầu. Sớm hay muộn gì thế giới cũng sẽ phải thực hiện một số thay đổi mà tôi sẽ đề xuất trong những chương kế tiếp; vấn đề là không phải những đổi thay nào sẽ diễn ra, mà là khi nào chúng diễn ra – và, quan trọng hơn nữa, là chúng sẽ diễn ra trước hay sau những tai họa mang tính toàn cầu. Những thay đổi bừa bộn được tiến hành cấp bách tiếp theo một cuộc khủng hoảng không phải là cách tốt nhất để cải tổ hệ thống kinh tế toàn cầu.

1 Nguyên văn: outsource, là hành vi tìm hàng hóa hoặc dịch vụ từ một nguồn cung cấp bên ngoài. “Nhiều công ty tìm hàng hóa hoặc dịch vụ từ một nguồn cung cấp bên ngoài và thuê các nhà tư vấn thay vì duy trì một lực lượng lao động linh hoạt”. (ND)

Sự kết thúc cuộc Chiến Tranh Lạnh đã mở ra những cơ hội mới và dỡ bỏ những giới hạn cũ kỹ. Ngày nay, tầm quan trọng của một nền kinh tế thị trường đã được nhìn nhận và các chính phủ cần quay lưng lại với các cuộc chiến ý thức hệ và hướng đến việc giải quyết những vấn đề của chủ nghĩa tư bản. Lẽ ra thế giới phải để cho nước Mỹ nắm lấy thời cơ để góp phần xây dựng một hệ thống kinh tế và chính trị quốc tế dựa trên các giá trị và nguyên tắc, chẳng hạn như việc thiết lập một thỏa ước thương mại nhằm nâng cao sự phát triển ở những quốc gia nghèo. Thay vào đó, do không bị kiềm chế bởi những cuộc cạnh tranh nhằm “chiếm lấy trái tim và khối óc” của những nước thuộc thế giới thứ ba, các nước công nghiệp tiên tiến đang thiết lập một chế độ mậu dịch toàn cầu nhắm vào những lợi ích tài chính tập thể của họ và làm thiệt hại những nước nghèo trên thế giới.

Phát triển là một vấn đề phức tạp. Thật vậy, một trong những chỉ trích chủ yếu nhắm vào IMF và các định chế kinh tế quốc tế khác là những giải pháp theo kiểu một-kích-cỡ-mà-vừa-vặn-với-mọi-người của họ đã không – và cũng không thể – khắc phục được những điều phức tạp đó. Tuy nhiên, trong vô số những câu chuyện kể về kinh tế toàn cầu, chúng ta rút ra được một vài nguyên tắc phổ quát. Nhiều nước đang phát triển thành công đã có một số đường lối chung, mỗi đường lối thích hợp với hoàn cảnh riêng rẽ của mỗi nước. Một trong những mục tiêu của quyển sách này nhằm giải thích các điểm tương đồng đó.

Tôi thấy cần phải nói đôi lời về mối quan hệ giữa công việc nghiên cứu trước đây của tôi, nhất là những việc làm đã góp phần mang đến cho tôi giải thưởng Nobel, với cương vị của tôi

trong những năm làm việc ở Washington, và những tác phẩm tôi viết sau này, đặc biệt là các quyển *Toàn cầu hóa và những mặt trái* và *Những năm 90 đầy biến động*¹.

Công việc nghiên cứu ban đầu của tôi về những hậu quả của tình trạng thông tin có giới hạn và cạnh tranh không hoàn hảo đã khiến tôi phải cảnh giác với những hạn chế của thị trường. Những năm sau, tôi và nhiều người khác đã mở rộng việc nghiên cứu sang lĩnh vực kinh tế vĩ mô. Công cuộc nghiên cứu của tôi về những vấn đề kinh tế thuộc khu vực công cho thấy rõ nhu cầu về sự cân bằng giữa chính quyền và thị trường – những quan điểm gần gũi với quan điểm của chính quyền Clinton mà tôi đã trình bày trong tập *Báo cáo kinh tế của Tổng thống* xuất bản hàng năm trong thời gian tôi làm việc tại Hội đồng cố vấn kinh tế. Khi đến với Ngân hàng Thế giới, tôi cảm thấy khó chịu trước những gì mình nhìn thấy: Ngân hàng – và kể cả IMF – đề ra những chính sách kinh tế mang tính bảo thủ (chẳng hạn việc tư nhân hóa chế độ an sinh xã hội) hoàn toàn trái với những gì mà tôi đã phấn đấu vất vả để đạt được trong thời gian còn làm việc ở Nhà Trắng. Tệ hơn nữa, họ đang sử dụng những mô thức mà tôi đã nỗ lực giữ gìn. (Tất nhiên, tôi còn cảm thấy khó chịu hơn khi được

1 Điều đặc biệt quan trọng là nêu lên đây nỗ lực của Quỹ tiền tệ quốc tế nhằm làm mất uy tín của tôi hơn là tham gia vào một cuộc tranh luận mang tính trí tuệ, về cả thời gian tôi phục vụ với tư cách chuyên viên kinh tế cao cấp của Ngân hàng Thế giới và sau đó. IMF cố tạo ra ấn tượng là những điều tôi viết trong *Toàn cầu hóa và những mặt trái* là sự khởi đi từ những gì tôi đã tuyên bố trong những năm làm việc tại Ngân hàng. Không có gì đi xa sự thật hơn thế. (Tôi cần phải biết ơn IMF về phản ứng quyết liệt của họ đối với quyển sách của tôi, vì nhờ thế, sách của tôi bán chạy ở trên thế giới – thậm chí một nhà xuất bản trong nước còn đăng phần trích dẫn bài công kích của IMF trên bìa sách).

biết rằng chính Bộ Ngân khố của ông Clinton cũng đang tiến hành những chính sách này).

Công cuộc nghiên cứu của tôi đã chỉ ra những nhược điểm cơ bản và sâu sắc trong các vấn đề kinh tế của IMF, trong “trào lưu chính thống thị trường”, khi tin rằng chính thị trường mang lại hiệu quả kinh tế. Sự nhất quán có tính trí tuệ – nhất quán với công trình học thuật ban đầu của tôi – buộc tôi nói lên nỗi băn khoăn là những chính sách mà họ đang phát động, như ở Đông Á chẳng hạn, chỉ có thể làm cho vấn đề trở nên tồi tệ hơn. Nếu tôi không làm đến nơi đến chốn thì điều đó có nghĩa là tôi đã xao lãng trách nhiệm của mình.

Những gì mà tôi đã phấn đấu thực hiện trong thời gian còn làm việc dưới chính quyền Clinton chẳng những có liên quan đến người Mỹ mà còn với cả phần còn lại của thế giới nữa. Khi chuyển từ Nhà Trắng đến làm việc tại Ngân hàng Thế giới, tôi tiếp tục cố gắng cho sự cân bằng đúng mực giữa các lĩnh vực tư và công, và đề ra những đường lối nhằm quảng bá cho sự bình đẳng và tình trạng việc làm đầy đủ. Những vấn đề mà tôi đã nêu lên trong thời gian làm việc tại Ngân hàng Thế giới – từng được nhiều nhà kinh tế tại đây đón nhận một cách nồng nhiệt – chính là những vấn đề tôi đã đề cập đến trong tác phẩm *Toàn cầu hóa và những mặt trái*.

Những cảm xúc mạnh mẽ phát xuất từ các cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu cùng thời kỳ quá độ đầy gian khó sang nền kinh tế thị trường ở một số nước nay cũng đã phai nhạt. Ngày nay, chúng ta có thể nhìn những sự kiện này một cách bình thản hơn, và như tôi đã trình bày ở chương 1, trong những vấn đề mấu chốt, nổi lên một sự đồng thuận phù hợp với những ý tưởng đã được nói đến trong tác phẩm *Toàn cầu hóa và những mặt trái*. Quyển sách đã giúp làm thay đổi cuộc tranh luận về việc nên định hình lại toàn cầu hóa như thế nào.

Một số ý tưởng trong sách nay đã được chấp nhận rộng rãi, ngay cả khi IMF công kích quan điểm của tôi cho rằng việc tháo khoán các nguồn tư bản đầu cơ là một việc làm vô cùng liều lĩnh. Tất nhiên, khi những cuộc tranh cãi liên tục nổ ra giữa cánh Tả và cánh Hữu tại nước Mỹ hoặc một nơi nào đó lên tiếng nhắc nhở chúng ta, thì vẫn còn đó những bất đồng lớn lao về cả các vấn đề kinh tế lẫn các giá trị cơ bản. Thật vậy, một trong những chỉ trích quan trọng của tôi đối với các định chế kinh tế quốc tế là họ đã bất chấp hoàn cảnh và chỉ ủng hộ một quan điểm kinh tế đặc biệt – quan điểm mà theo tôi là đã sai lầm, theo nhiều cách khác nhau.

Quyển sách này phản ánh niềm tin của tôi vào các tiến trình dân chủ; tin rằng một tập thể công dân có hiểu biết có thể kìm chế sự lạm dụng những quyền lợi tài chính đặc biệt của doanh nghiệp đang khống chế tiến trình toàn cầu hóa; tin rằng những công dân bình thường ở các nước công nghiệp tiên tiến, cũng như ở thế giới đang phát triển, cùng chia sẻ với nhau mối quan tâm chung trong việc vận hành toàn cầu hóa. Tôi hy vọng quyển sách này cũng như quyển trước, sẽ giúp làm thay đổi những cuộc tranh luận về toàn cầu hóa – và sau đó, làm biến đổi những tiến trình chính trị sẽ định hình cho toàn cầu hóa.

Toàn cầu hóa là lĩnh vực mà một số cuộc xung đột xã hội quan trọng đã nổ ra, trong đó có những xung đột về giá trị cơ bản. Trong số những xung đột quan trọng nhất, có xung đột về vai trò của chính phủ và thị trường.

Các nhà bảo thủ thường viện dẫn đến “bàn tay vô hình” của Adam Smith; một ý niệm cho rằng thị trường và sự theo đuổi quyền lợi riêng tư sẽ mang lại hiệu quả kinh tế, như có sự dẫn dắt của một bàn tay vô hình. Thậm chí nếu họ thừa nhận là bản thân thị trường không mang lại một sự phân phối lợi tức có thể chấp nhận được về mặt xã hội, thì họ sẽ lập luận là cần

phải tách biệt vấn đề hiệu quả kinh tế với sự công bằng.

Trên quan điểm bảo thủ đó, kinh tế học chỉ nhắm vào hiệu quả, còn những vấn đề về tính công bằng (vốn cũng như sắc đẹp, thường tùy vào nhân quan của người quan sát) thì xin hãy dành cho chính trị. Ngày nay, sự bảo vệ về mặt học thuật dành cho trào lưu chính thống thị trường đã không còn nữa¹. Cuộc nghiên cứu của tôi về thông tin kinh tế cho thấy một khi mà thông tin không đạt đến mức hoàn hảo, đặc biệt khi xảy ra những bất đối xứng về mặt thông tin – trong đó một vài người hiểu hay biết được những vấn đề mà người khác không hiểu / không biết (nói cách khác là luôn luôn không hiểu) – thì lý lẽ cho rằng bàn tay vô hình có vẻ như vô hình là lý lẽ không còn tồn tại nữa². Không có những quy định và sự can thiệp thích đáng của chính phủ, các thị trường không mang lại hiệu quả kinh tế được³.

Trong những năm vừa qua, chúng ta đã nhìn thấy hình ảnh minh họa đầy ấn tượng về những nhận thức mang tính lý thuyết

1 Tôi cần phải nói rõ: trong lúc nền giáo dục cơ bản về mặt trí tuệ bị tách khỏi trào lưu chính thống thị trường, các nhà bình luận báo chí, các chuyên gia – và đôi khi, có cả một vài nhà kinh tế – vẫn còn nói đến “khoa học” kinh tế nhằm bảo vệ lập trường của họ.

2 Cuộc nghiên cứu này được nhắc đến khi tôi được tặng thưởng giải Nobel.

3 Xem bài Phí tổn hoặc lợi lộc dành cho thành phần thứ ba trong kinh tế với thông tin không hoàn hảo và các thị trường không hoàn chỉnh của Bruce Greenwald và Joseph E. Stiglitz đăng trong Tập san hàng quý về các vấn đề kinh tế tập 101, số 2 (5.1986), trang 229-264 (*)

(*) Nguyên văn tựa bài Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, trong đó, “Externalities” được định nghĩa là những phí tổn hay lợi lộc phát sinh từ một vụ giao dịch kinh tế mà các thành phần “bên ngoài” phải gánh chịu hay được hưởng. (In economics, an externality is a cost or benefit from an economic transaction that parties “external” to the transaction bear. Externalities can be either positive, when an external benefit is generated, or negative, when an external cost is imposed upon others) (ND)

này. Như tôi đã miêu tả trong tác phẩm *Những năm 90 đầy biến động*¹, việc theo đuổi quyền lợi cá nhân của các vị giám đốc điều hành, các viên chức kế toán, và các ngân hàng đầu tư không mang lại hiệu quả kinh tế, mà chỉ dẫn đến một chu kỳ kinh tế đi kèm bởi những công cuộc đầu tư ồ ạt không đúng chỗ. Một chu kỳ kinh tế, khi đã bị đổ vỡ, thì gần như lúc nào cũng dẫn đến sự suy thoái.

Nhìn chung, ngày nay, nếu các nhà chính trị không hiểu, thì ít nhất các nhà kinh tế cũng hiểu được những giới hạn của thị trường. Những xi-căng-đan xảy ra vào thập niên 90 tại châu Mỹ và những nơi khác đã xô ngã tượng đài “Nền tài chính và chủ nghĩa tư bản kiểu Mỹ” rơi khỏi bệ, nơi nó đã đứng vững trong một thời gian dài. Nói rộng ra, quan điểm của phố Wall thường được hiểu một cách thiển cận, nay được xác định là đã đi ngược lại với xu hướng phát triển vốn đòi hỏi những suy nghĩ và hoạch định dài hạn.

Cũng có một nhận thức đang ngày càng phổ biến cho rằng không chỉ có một hình thức tư bản chủ nghĩa, không chỉ có một đường lối “đúng đắn” trong việc vận hành nền kinh tế. Chẳng hạn có những dạng kinh tế thị trường – như nền kinh tế của Thụy Điển vẫn duy trì sự phát triển bền vững – hướng đến những xã hội hoàn toàn khác biệt nổi bật với sự chăm sóc sức khỏe và giáo dục tốt hơn và ít bất công hơn. Trong lúc mô hình của Thụy Điển không thể vận hành tốt ở những nơi khác, hoặc có thể không phù hợp với một quốc gia đang phát triển riêng rẽ nào đó, thì sự thành công của nó chứng tỏ rằng những hình thức kinh tế thị trường khác cũng có hiệu quả. Và khi có những biện pháp thay thế và lựa chọn, nên đặt tiến trình chính trị dân

1 Joseph E. Stiglitz, *Những năm 90 đầy biến động* (New York: W.W. Norton, 2003)

chủ – thay vì các chuyên gia kỹ thuật – vào vị trí trung tâm của mọi quyết định. Một trong những chỉ trích của tôi đối với các định chế kinh tế quốc tế là họ cố cho rằng không có sự thỏa hiệp – một loạt chính sách riêng rẽ đủ làm cho mọi người sống khá hơn – trong khi bản chất của kinh tế là sự chọn lọc; là có những biện pháp thay thế, có biện pháp làm lợi cho một số nhóm nào đó (như các nhà tư bản ngoại quốc chẳng hạn) nhờ sự chi tiêu của người khác, có biện pháp tạo ra nguy cơ cho một số nhóm (như giới công nhân) trước lợi thế của kẻ khác.

Trong số những chọn lựa chủ yếu ở mọi xã hội, có vai trò của chính phủ. Sự thành công về mặt kinh tế đòi hỏi phải tạo nên lực cân bằng giữa chính phủ và thị trường. Vậy thì chính phủ nên cung ứng những dịch vụ nào? Liệu có những chương trình trợ cấp công cộng nào không? Chính phủ có nên khuyến khích các khu vực đặc biệt bằng sự khích lệ không? Họ cần chấp nhận những quy định nào để bảo vệ công nhân, người tiêu dùng, và môi trường sống? Hẳn nhiên là sự cân bằng này biến đổi theo thời gian, và khác biệt nhau từ nước này sang nước khác. Nhưng tôi sẽ biện giải rằng toàn cầu hóa, khi được thúc đẩy, thường khiến cho chúng ta gặp nhiều khó khăn hơn khi cần đạt đến sự cân bằng cần thiết.

Trong lúc những người phê bình toàn cầu hóa đã tỏ ra đúng đắn khi cho rằng nó đã được sử dụng để đề ra một loạt những giá trị đặc biệt, tôi hy vọng có thể chứng minh rằng không cần thiết phải như thế. Toàn cầu hóa không nhất thiết có hại cho môi trường, làm gia tăng sự bất bình đẳng, làm suy yếu tính đa dạng văn hóa và nâng cao quyền lợi của các doanh nghiệp qua việc mưu cầu hạnh phúc cho những công dân bình thường. Trong *Vận hành toàn cầu hóa*, tôi sẽ chứng minh làm thế nào toàn cầu hóa khi được vận dụng một cách phù hợp, như đã từng được vận dụng trong sự phát triển thành công ở nhiều nước

Đông Á, có thể làm được nhiều điều để mang lợi ích lại cho cả những nước đang phát triển và đã phát triển trên thế giới.

Thái độ đối với toàn cầu hóa, cùng những thất bại và bất công có liên quan đến cung cách vận hành toàn cầu hóa, đã tạo ra một cuộc trắc nghiệm tâm lý cho cả đất nước lẫn dân tộc sống trên đó, biểu lộ những niềm tin và thái độ chủ yếu của họ, quan điểm của họ về vai trò của chính phủ và thị trường, tầm quan trọng mà họ gán cho công bằng xã hội, và sự quan tâm đặc biệt của họ đến những giá trị phi kinh tế.

Các nhà kinh tế không coi trọng việc giảm thiểu những bất công về lợi tức thường có khuynh hướng cho rằng những hành động mà chính phủ chọn lựa nhằm làm giảm thiểu bất công quá tốn kém, thậm chí có thể phản tác dụng. Những nhà kinh tế “thị trường tự do” này cũng có khuynh hướng tin rằng những thị trường đó đạt được hiệu quả mà không cần có sự can thiệp của chính phủ, và cách tốt nhất có thể giúp đỡ người nghèo đơn thuần chỉ là cứ để cho nền kinh tế phát triển – bằng cách này hay cách khác, phúc lợi sẽ được rút xuống cho người nghèo. (Thật thú vị khi những niềm tin như thế vẫn tồn tại, ngay cả khi các công trình nghiên cứu kinh tế đã làm lung lay nền tảng tinh thần của chúng).

Mặt khác, những ai, cũng như tôi, cho rằng thị trường thường không tạo ra được những kết quả hữu hiệu (gây ra quá nhiều ô nhiễm và có quá ít công trình nghiên cứu cơ bản chẳng hạn), những ai cảm thấy lo lắng bởi những bất công về lợi tức và sự tăng cao của đói nghèo, cũng sẽ tin rằng làm giảm thiểu sự bất công ít tốn kém hơn so với dự đoán của các nhà kinh tế bảo thủ. Những ai lo ngại về bất công và nghèo đói cũng sẽ nhìn thấy cái giá lớn lao phải trả khi không giải quyết vấn đề liên quan đến các hậu quả xã hội, trong đó có sự thờ ơ, bạo lực và những xung đột xã hội. Họ cũng lạc quan nhiều hơn về khả năng có sự can

thiệp của chính phủ; trong khi đôi lúc, hoặc thậm chí thường xuyên, chính phủ tỏ ra không hữu hiệu như người ta mong đợi thì cũng có những trường hợp thành công đáng kể, phần nhiều sẽ được tôi bàn bạc ở những trang tiếp sau. Mọi định chế của con người đều không hoàn hảo, và thử thách của mỗi chúng ta là làm sao rút tỉa bài học từ những thành công và thất bại đó.

Quan điểm về tầm quan trọng của việc đối phó với bất công và nghèo đói phản ánh trong những cái nhìn khác nhau về nguồn gốc của chúng. Nói chung, những ai quan tâm đến sự bất công sẽ thấy phần nhiều là do không gặp vận may – cái vận may được sinh ra với những gien tốt hoặc cha mẹ giàu có (gọi là “xổ số tinh trùng”: “sperm lottery”)¹, hoặc vận may mua được một mảnh bất động sản đúng vị trí và đúng thời điểm (ngay trước lúc giá dầu tăng cao hay trước lúc bùng nổ giá bất động sản chẳng hạn)². Những người ít ưu tư hơn thì cho rằng sự giàu có là phần thưởng của sự làm việc cật lực. Theo cách nhìn này, sự tái phân phối lợi tức chẳng những không kích lệ sự lao động và tiết kiệm mà còn gần như phi đạo lý, bởi vì như thế là đã tước bỏ những phần thưởng chính đáng của con người.

Song song với những lập trường này là quan điểm về vô số những vấn đề khác. Những ai quan tâm đến hiệu quả kinh tế nhiều hơn là sự bất công thường có khuynh hướng ít chú trọng đến những giá trị phi kinh tế như công bằng xã hội, môi trường,

1 Một cách diễn đạt của nhà từ thiện George Soros.

2 Matthew Miller, *Hai phần trăm giải pháp: xác định những vấn đề của nước Mỹ theo cách mà các nhà Tự do và Bảo thủ có thể yêu chuộng* (New York: PublicAffairs, 2003). Đây là cách Miller đề cập đến vấn đề trong phần mở đầu quyển sách của ông: “Trước hết, chúng ta dừng lại và đặt để một sự chuẩn bị nho nhỏ về mặt triết lý bằng cách khảo sát vai trò rộng lớn của sự may mắn trong đời sống, và làm thế nào mà sự hiểu biết một cách nghiêm túc điều may rủi trước khi sinh ra đời có thể mang lại sự đồng thuận mà chúng ta cần có để tiến bộ”.

tính đa dạng văn hóa, sự chăm sóc sức khỏe phổ quát, và sự bảo vệ người tiêu dùng. (Tất nhiên là có nhiều ngoại lệ – chẳng hạn như những người bảo thủ thường lo sợ cho môi trường).

Tôi nhấn mạnh những mối liên hệ giữa các quan điểm kinh tế và văn hóa để lưu ý là chúng quan trọng như thế nào đối với những người được chúng ta giao cho vai trò chủ chốt trong việc đưa ra những quyết định về kinh tế. Nếu chúng ta ủy thác quyền quyết định cho “các nhà bảo thủ”, điều gần như không thể tránh khỏi là họ sẽ đưa ra những chính sách kinh tế và quyết định phản ánh quyền lợi chính trị và các giá trị văn hóa của họ¹. Hiển nhiên là quyển sách này phản ánh những phán đoán và đánh giá của chính tôi; ít nhất tôi cũng hy vọng là chúng trong sáng và trình bày được cả hai phía trong cuộc tranh luận về kinh tế đang tiếp diễn.

CỨU VĂN TOÀN CẦU HÓA TỪ NHỮNG NGƯỜI ỦNG HỘ NÓ

Khoảng 70 năm về trước, trong cuộc Đại Suy Thoái, nhà kinh tế học người Anh là John Maynard Keynes đề ra lý thuyết về nạn thất nghiệp nhằm làm rõ việc chính phủ đã hành động như thế nào để phục hồi công ăn việc làm đầy đủ và phát triển cho nền kinh tế. Ông đã bị các nhà bảo thủ lăng mạ vì họ coi đề xuất của ông là cách làm gia tăng vai trò của chính phủ. Họ coi những khiếm hụt ngân sách chắc chắn sẽ đi kèm với một cuộc suy thoái như một cơ hội để cắt giảm các chương trình

¹ Cũng vì lẽ ấy, người ta không thể ủy thác những quyết định cơ bản mang tính xã hội đó cho các nhà kỹ trị. Một lời chỉ trích quan trọng về toàn cầu hóa được đưa ra thảo luận trong quyển sách này, đó là nó [toàn cầu hóa] được dùng để “phi chính trị hóa” những quyết định hoàn toàn có tính cách chính trị.

hoạt động của chính phủ. Nhưng lúc đó, để cứu vãn hệ thống tư bản, Keynes đã làm nhiều việc hơn tất cả các nhà tài phiệt theo chủ trương duy thị trường nhập lại. Tiếp theo khuyến cáo của các nhà bảo thủ, cuộc Đại Suy Thoái sẽ còn tồi tệ hơn; nó sẽ kéo dài hơn, nặng nề hơn, và sẽ đòi hỏi sự thay thế chủ nghĩa tư bản. Vì những lẽ đó, tôi tin rằng nếu chúng ta không công nhận và giải quyết những vấn đề của toàn cầu hóa, sẽ khó mà duy trì đà phát triển như hiện nay.

Toàn cầu hóa cũng như phát triển, là điều không thể tránh được – ngay cho dù đằng sau nó tiềm tàng những thế lực chính trị và kinh tế mạnh mẽ. Giữa hai cuộc Đại chiến thứ nhất và thứ hai, với phần lớn những biện pháp đã đưa ra, cả bước đi lẫn sự mở rộng toàn cầu hóa đã bị chậm lại, và thậm chí bị đảo ngược. Chẳng hạn các số liệu về mậu dịch, như tỉ lệ tăng trưởng GDP, hiện đang sút giảm¹. Nếu toàn cầu hóa dẫn đến sự hạ thấp mức sống của số đông hay phần lớn công dân của một nước, và nếu nó làm tổn hại những giá trị văn hóa cơ bản, thì khi đó sẽ có những yêu cầu về mặt chính trị nhằm làm chậm lại hoặc chấm dứt toàn cầu hóa.

Tất nhiên con đường toàn cầu hóa sẽ được thay đổi, không những do sức mạnh của ý tưởng và kinh nghiệm (chẳng hạn ý tưởng về việc liệu sự tự do hóa thương mại và thị trường tư bản có làm gia tăng sự phát triển hay không, và kinh nghiệm về những cải cách hiện nay như thế nào) mà còn do những biến động toàn cầu nữa. Trong những năm vừa qua, thảm họa ngày 11.9 và cuộc chiến chống khủng bố, cuộc chiến tại Iraq, sự phát triển của hai nền kinh tế Trung Quốc và Ấn Độ, tất cả đã làm thay đổi ý nghĩa các cuộc tranh luận về toàn cầu hóa theo những chiều hướng mà tôi sẽ thảo luận dưới đây.

¹ Như chúng tôi sẽ giải thích ở chương 3, những thế lực kinh tế tiềm ẩn của toàn cầu hóa cũng có thể thay đổi theo thời gian, khi thành phần cấu thành sản xuất và thương mại thay đổi.

Quyển sách này sẽ đề cập đến sự kiện những yếu tố chính trị và kinh tế đã được sử dụng như thế nào để định hướng cho hệ thống kinh tế. Các nhà kinh tế tin vào những vấn đề đáng khích lệ đó. Có những thời cơ rất đáng khích lệ – và lớn lao nữa – có thể giúp định hình các tiến trình chính trị và hệ thống kinh tế theo chiều hướng có lợi cho một số người nhờ vào sự chi tiêu của nhiều người.

Nói rộng ra, tiến trình dân chủ có thể giới hạn quyền lực của những nhóm quyền lợi đặc biệt. Chúng ta có thể trả lại giá trị đạo đức cho kinh doanh. Việc quản lý doanh nghiệp cần công nhận quyền lợi không những của cổ đông mà còn của những ai khác cũng bị ảnh hưởng bởi những hoạt động của doanh nghiệp nữa¹. Một tập thể công dân dần thân và được giáo dục tốt có thể biết cách vận hành toàn cầu hóa, hoặc ít nhất cũng hành động tốt hơn, và có thể đòi hỏi các nhà lãnh đạo chính trị của họ điều chỉnh toàn cầu hóa một cách phù hợp nhất. Tôi hy vọng quyển sách này sẽ biến ước vọng đó thành hiện thực.

1 Đó là những quan điểm đã được áp dụng cho việc quản lý doanh nghiệp tại nhiều nước châu Âu. Như tôi sẽ lưu ý, những quan điểm được diễn đạt ở đây cũng hợp lý như chúng có thể dùng diễn đạt với những người không có khả năng chuyên môn, những quan điểm có tính tranh luận cao – đặc biệt trong giới học thuật Mỹ. Có một số điều kiện cực đoan, từ đó, người ta có thể nhìn thấy hành vi tận dụng tối đa các giá trị (hay lợi nhuận) của các doanh nghiệp dẫn đến hiệu quả kinh tế, và chính những kiểu mẫu cực đoan này đã được nhiều tác phẩm kinh tế học tập trung đề cập đến. Nhưng nếu thông tin không hoàn hảo hoặc một bộ phận thị trường không hoàn chỉnh, sự tận dụng tối đa phúc lợi của cổ đông không dẫn đến cả hiệu quả kinh tế lẫn phúc lợi nói chung. Chẳng hạn như hãy xem Sanford J. Grossman và Joseph E. Stiglitz, trong “Về sự tận dụng tối đa giá trị và các mục tiêu thay thế của doanh nghiệp” trong Tập san Tài chính, tập 32, số 2 (5.1977), trang 389-402.

LỜI CẢM ƠN

Suốt bốn năm qua kể từ ngày tôi viết tác phẩm *Toàn cầu hóa và những mặt trái*, danh sách những người mà tôi chịu ơn vì những hiểu biết về toàn cầu hóa ngày một dài thêm lên. Ngoài những vị ở các định chế kinh tế quốc tế, đặc biệt là Ngân hàng Thế giới, mà tôi đã có ghi trong quyển sách này, tôi thấy cần phải thêm tên của các ông Nick Stern và Francois Bourguignon, những người đã tiếp nối tôi trong cương vị chuyên viên kinh tế cao cấp ở Ngân hàng Thế giới, và đã cùng tôi tiếp tục tham gia các cuộc thảo luận về tiến trình phát triển. Tôi cũng xin cảm ơn ông Supachai Panitchpakdi, nguyên Chủ tịch Tổ chức Thương mại thế giới, người đã cùng tôi thảo luận rất nhiều về hướng đi của các vòng đàm phán phát triển; cảm ơn Ngài Leif Pagrotsky, Bộ trưởng Giáo dục Thụy Điển, khi còn làm Bộ trưởng Thương mại, đã ở tuyến đầu của công cuộc bảo vệ một chế độ mậu dịch công bằng hơn; cảm ơn ông Pascal Lamy, nguyên Cao ủy Liên minh châu Âu (EU) phụ trách thương mại (nay là lãnh đạo của WTO), đặc biệt trong các cuộc thảo luận về sáng kiến “Tất cả mọi thứ trừ vũ khí”; cảm ơn ông Kemal Dervis, người mà tôi đã sát cánh tại Ngân hàng Thế giới, nay đã trở thành người lãnh đạo của Chương trình Phát triển Liên Hiệp quốc (UNDP); và cảm ơn ông Juan Somavia, lãnh đạo Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), người đã triệu tập Ủy ban thế giới về tầm mức xã hội của Toàn cầu hóa,

và đã công bố báo cáo thể hiện một cột mốc quan trọng trong sự thay đổi quan điểm về toàn cầu hóa.

Khi chuẩn bị biên soạn quyển sách này, tôi đã đi thăm lại nhiều nước đã từng đến thăm, từng nghiên cứu và viết về chúng trước đây – trong đó có Argentina, Ethiopia, Thái Lan, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nga, Colombia, Philippines, Indonesia, Mexico, Việt Nam, Ecuador, Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, và Brazil – để nhìn xem mọi sự đã thay đổi như thế nào. Tôi cũng đã quay trở lại một vài nước mà tôi chỉ mới vừa thăm trước đó không lâu, như Bangladesh và Nigeria, cũng như vài nước trước đó tôi chưa có cơ hội đến thăm như Bolivia, Madagascar, Venezuela, và Azerbaijan. Tôi mắc nợ với nhiều viên chức chính phủ (từ Thủ tướng hay Tổng thống đến các Bộ trưởng Tài chính và các cố vấn kinh tế của họ), với các học giả và các nhà doanh nghiệp, và với những ai hoạt động trong cộng đồng những nhà từ thiện, trong hội đoàn dân sự (phi chính phủ) đã cống hiến một cách thật hào phóng thời giờ quý báu của họ. Nhiều vị sẽ thấy ý tưởng của mình được phản ánh trong các cuộc thảo luận ở đây.

Trong những ý tưởng khác nhau được trình bày ở đây, nhiều ý tưởng đã được thảo luận và trình bày tại các cuộc hội thảo khắp thế giới. Tôi đặc biệt mong được cảm ơn ông George Papandreou, nguyên Ngoại trưởng Hy Lạp, người đã triệu tập một cuộc hội thảo thường niên dành cho các học giả và lãnh tụ chính trị (Symi Symposium), trong đó các vấn đề về toàn cầu hóa thường được đưa lên hàng đầu; cảm ơn Viện hàn lâm khoa học xã hội Tòa thánh Vatican, nơi đã từng thảo luận một số ý tưởng về công nợ; cảm ơn khối Thịnh vượng chung, nơi đã yêu cầu tôi cùng với ông Andrew Charlton thuộc Trường kinh tế học London thực hiện cuộc nghiên cứu xem nên tiến hành một vòng đàm phán phát triển thương mại thực sự như

thế nào. Khối Thịnh vượng chung cũng là nơi tài trợ cho cuộc nghiên cứu này. Tôi mong được cảm ơn ông Chủ tịch Đại Hội đồng Liên Hiệp quốc, các vị Bộ trưởng Tài chính thuộc khối Thịnh vượng chung, Tổ chức thương mại thế giới, Trung tâm phát triển toàn cầu, và Ngân hàng Thế giới, đã mời tôi trình bày những phát hiện trong cuộc nghiên cứu này. Tôi cũng được biết rõ là những ý tưởng trong mỗi chương sách đã được chấp nhận rộng rãi trong các buổi hội thảo và các hội nghị quốc tế diễn ra khắp thế giới. Các ý tưởng về sự cải tổ hệ thống tài chính toàn cầu được trình bày tại các hội nghị của Ủy ban Kinh tế Xã hội LHQ, Hiệp hội kinh tế Hoa Kỳ, tổ chức tại Boston vào tháng 1 năm 2006, tại một cuộc hội thảo diễn ra ở Thụy Điển (với George Soros) vào tháng 12.2001, và tại cuộc hội nghị thường niên của Hiệp hội các nhà kinh tế Tây Ban Nha ở La Coruna tháng 9.2005. Các vấn đề thuộc về chế độ sở hữu trí tuệ và các đề xuất cải cách đã được thảo luận tại một hội nghị cấp Bộ trưởng các quốc gia kém phát triển nhất do Tổ chức sở hữu trí tuệ thế giới tổ chức tại Seoul vào tháng 10.2004 và trong một hội nghị quốc tế tại trường Đại học Columbia vào tháng 6.2005 do tổ chức Sáng kiến đối thoại về chính sách (IDP) bảo trợ. Một số ý tưởng trong chương 1 được trình bày và thảo luận trong những bài giảng của Tanner (Tanner Lectures) trình bày tại trường Đại học Oxford vào mùa Xuân năm 2004. Tôi muốn cảm ơn Tổ chức CIDOB ở Barcelona, vào mùa Thu năm 2004 đã đồng bảo trợ một hội nghị về “sự đồng thuận hậu Đồng thuận Washington”, tại đây nhiều ý tưởng trên đã được triển khai xa hơn.

Quyển sách này bao hàm một loạt các ý tưởng. Nhiều chủ đề là những lĩnh vực mà tôi đã tham gia nghiên cứu trong hơn ba thập kỷ và trong khoảng thời gian đó, tôi đã tích lũy một khối lượng khổng lồ những món nợ tinh thần. Các cuộc thảo luận

về chính sách thương mại trong chương 3 có công rất nhiều của ông Peter Orszag, người mà tôi đã cùng kê vai sát cánh nghiên cứu về các vấn đề bán phá giá trong thời gian tôi còn làm ở Hội đồng cố vấn kinh tế tại Nhà Trắng; và của các ông Alan Winters, Michael Finger, Bernard Hoekman ở Ngân hàng Thế giới. Với những cuộc thảo luận về quyền sở hữu trí tuệ ở chương 4, tôi đặc biệt chịu ơn Jamie Love, Michael Cragg, Paul David, Giovanni Dosi, Mario Cimoli, Richard Nelson, Ha Joon Chang và tất cả những người tham gia vào các cuộc họp của lực lượng đặc nhiệm về quyền sở hữu trí tuệ của IDP, cũng như nhiều đồng tác giả với tôi trong lý thuyết tổng quát về sự đổi mới như Richard Gilbert, Carl Shapiro, David Newbery và Partha Dasgupta. Nhiều người trong số họ cũng cùng nghiên cứu với tôi về những vấn đề tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Các ông Kevin Conrad và Geoff Heal ở Columbia và Thủ tướng Somares của đất nước Papua Tân Guinea cùng ông Bộ trưởng môi trường Rodriguez là những nhân vật trung tâm của Liên minh Rừng nhiệt đới được miêu tả ở chương 6. Các ông Michael Toman, Alan Krupnick và Ray Squitieri làm việc sát cánh với tôi tại Hội đồng cố vấn kinh tế về vấn đề nóng lên của Trái đất; ông Ruth Bell đủ nhiệt tình để đọc bản dịch đầu tiên của chương 6. Về chuyện chịu ơn, các vị David Hale, Barry Herman, Kunibert Raffer, Michael Dooley, Roberto Frenkel, Jurgen Kaiser và Susan George cùng tất cả những người tham gia vào các cuộc họp của bộ phận đặc nhiệm về công nợ của IDP đều xứng đáng với những lời tri ân của tôi. Đề xuất về quỹ dự trữ toàn cầu, Sáng kiến Chiang Mai, cùng toan tính bất thành trong việc thành lập Quỹ tiền tệ châu Á đã được thảo luận tại các cuộc hội nghị, hội thảo, các buổi nói chuyện tại Stockholm, Washington, và nhiều nơi khác, và tôi mong mỗi được cảm ơn những người tham gia các

buổi hội thảo này, đặc biệt là George Soros, người đã xướng xuất một đề nghị tương tự của chính tôi. Tôi cũng đã học hỏi được nhiều điều từ những cuộc thảo luận với Andrew Sheng và Eusake Sakikabara về những chủ đề này.

Tôi biết được một cách trực tiếp những vấn đề liên quan đến thực tiễn ở các công ty dầu hỏa qua cuộc nghiên cứu đã thực hiện cho các bang Alaska, Texas, Louisiana và California và tôi rất biết ơn người cộng tác với tôi trong công trình này là ông Jeff Leitzinger. Thách thức trong việc duy trì tình trạng cạnh tranh thị trường là mối quan tâm lâu dài của tôi, trong nghiên cứu cả về mặt lý thuyết lẫn chính sách; Steven Salop, Jason Furman, Barry Nalebuff, và Jon Orszag thuộc trong số những người cộng sự đã có ảnh hưởng đến suy nghĩ của tôi.

Có một loại ơn nghĩa đặc biệt khác hơn nữa mà tôi muốn được nói lời cảm tạ. Cuộc tranh luận về toàn cầu hóa và vấn đề giới hạn của nền kinh tế thị trường, trong đó cuộc tranh luận về toàn cầu hóa trở thành phần cốt lõi, đã diễn tiến trong một thời gian dài. Có vài người (liệu tôi có thể nói là nhiều người không?) không đồng tình với những quan điểm được trình bày ở đây; tôi đã cố lắng nghe một cách cẩn trọng các lập luận của họ, đánh giá các chứng cứ, tìm hiểu các biểu mẫu, xác minh nguyên nhân dẫn đến sự bất đồng. Tôi đã trải qua nhiều năm ở Viện Hoover, một trong những nơi còn có những suy nghĩ mang tính bảo thủ trên thế giới, với những nhân vật sáng giá như các nhà khoa học từng đoạt giải Nobel Milton Friedman, George Stigler và Gary Becker. Tôi mong muốn được bày tỏ sự biết ơn tất cả những vị đó vì lòng kiên trì và sự khoan nhượng của họ. Tôi sợ rằng đôi lúc họ cảm thấy căng thẳng khi có ai hỏi họ về những gì được họ xem là hiển nhiên hoặc đã được chứng minh một cách chắc chắn. Tôi thường lo sợ là những

người tham gia vào các cuộc tranh luận không quan tâm đến nhau, mỗi người cứ khư khư bảo vệ lập trường của mình. Họ chú tâm đến việc tập hợp lực lượng lại nhiều hơn là nhằm chiến thắng những người thay đổi lập trường. Tôi ngờ rằng tôi không thể chiến thắng nhiều người thay đổi lập trường, nhưng tôi nghĩ rằng tôi đã từng nỗ lực giải quyết vấn đề, tìm ra những khác biệt trong các giả định và nguyên lý tiềm ẩn.

Cuộc tranh cãi công khai về toàn cầu hóa diễn ra đặc biệt sinh động trong vòng nửa thập niên vừa qua với sự đóng góp quan trọng của Martin Wolf (*Tại sao Toàn cầu hóa vận hành*), Jagdish Bhagwati (*Bảo vệ Toàn cầu hóa*), Bill Easterly (*Cuộc tìm kiếm sự phát triển đầy khó khăn*), Jeff Sachs (*Chấm dứt nghèo đói*), và Thomas Friedman (*Thế giới phẳng*). Dù trong cuộc hay ngoài cuộc, chúng tôi cũng tiếp tục những cuộc tranh luận với nhau, tôi tin rằng tất cả chúng tôi đều có lợi – ngay cả khi chúng tôi không thể thuyết phục nhau về sự thích đáng của lập trường do mình đưa ra. Xã hội dân chủ tạo cho chúng tôi cơ hội – tôi muốn nói đến trách nhiệm – tham gia vào những cuộc tranh luận này, hy vọng chúng sẽ giữ một vai trò nào đó trong việc định hình chính sách công trong lĩnh vực quan trọng này.

Có bốn món nợ đặc biệt mà tôi muốn làm rõ. Thứ nhất là nợ với các đồng nghiệp của tôi trong tổ chức Sáng kiến đối thoại về chính sách, một mạng lưới các nhà kinh tế học đến từ thế giới phát triển và đang phát triển chuyên khảo sát những phương cách tiếp cận khác đối với sự phát triển và toàn cầu hóa, làm việc để tin chắc rằng những phương cách đó được lắng nghe tại các cuộc tranh luận công khai. Giữa lúc chần chừ trong việc chọn người, tôi sẽ trở nên tắc trách nếu không nhắc đến José Antonio Ocampo, nguyên lãnh đạo tổ chức CEPAL (Ủy ban về châu Mỹ Latin của LHQ), nay là Phó Tổng thư ký LHQ đặc trách kinh tế; K.S. Jomo, đương kim Phụ tá Tổng Thư ký

LHQ về kinh tế; Deepak Nayyar, giáo sư kinh tế học tại trường Đại học Jawaharlal Nehru; Dani Rodrik, thuộc trường Đại học Harvard; Eric Berglof, nhà kinh tế hàng đầu thuộc Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu (EBRD); Patrick Bolton, giáo sư về thương mại và kinh tế trường Đại học Columbia; Ha-Joon Chang thuộc trường Đại học Cambridge; Ricardo Ffrench-Davis, cũng thuộc CEPAL; Akbar Noman, người mà tôi đã cùng sát cánh nghiên cứu các vấn đề của châu Phi; và đặc biệt Shari Spiegel, giám đốc IPD. IPD đã nhận được sự hỗ trợ tài chính của công ty Ford, Charles Stewart Mott, John D. và Catherine T. MacArthur, và quỹ Rockefeller; Cơ quan phát triển quốc tế Canada (CIDA); văn phòng Tổng thư ký khối Thịnh vượng chung; Viện nghiên cứu xã hội mở; Quỹ anh em nhà Rockefeller; Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển (SIDA); và Chương trình phát triển LHQ. Với tất cả những người, những tổ chức trên, tôi biết ơn sâu xa.

Món nợ thứ hai là với Bruce Greenwald, người đồng nghiệp của tôi tại Đại học Columbia, đã cùng tôi tiến hành những nghiên cứu tiên phong về kinh tế học truyền thông, và trong suốt bốn năm qua tôi đã cùng ông dạy môn Toàn cầu hóa và Thị trường. Bao giờ cũng vậy, Bruce thách thức các ý tưởng của tôi, làm giàu cách suy nghĩ của tôi, và đưa những quan điểm đặc sắc nhất vào từng khía cạnh của toàn cầu hóa. Ảnh hưởng của ông rõ ràng là có tính xuyên suốt, nhưng đặc biệt là ở chương 9.

Món nợ thứ ba là với Andrew Charlton, đồng tác giả bản báo cáo của chúng tôi tại khối Thịnh vượng chung, người mà tôi đã cùng làm việc gần gũi, đặc biệt là trong lĩnh vực thương mại.

Món nợ thứ tư là với trường Đại học Columbia và ông hiệu trưởng Lee Bollinger, người đã giúp cho trường tập trung sự chú ý vào những vấn đề của toàn cầu hóa, giúp cho trường

trở thành một trung tâm toàn cầu về kiến thức và học tập, thành lập Ủy ban về tư tưởng toàn cầu hoạt động trong phạm vi trường Đại học và do tôi làm chủ tịch. Một số đồng nghiệp như Jeff Sachs và Merit Janow (hiện phục vụ trong ban kháng án của WTO) đã cùng nhau đưa ra lời cam kết cùng với giới học thuật trong một mối quan hệ sâu xa với thế giới chung quanh. Tính đa dạng của các sinh viên và giảng viên tại Đại học Columbia là một thế giới nhỏ của cả thế giới. Giống như bất cứ một trung tâm giáo dục nào, nó tạo ra một môi trường nhằm khuyến khích các cuộc tranh luận rộng rãi giữa những ý tưởng ganh đua với nhau. Tôi và quyển sách này được thừa hưởng nhiều lợi ích to lớn phát xuất từ những thách thức đối với ý tưởng của tôi.

Tôi mang ơn các vị phụ tá của tôi tại Đại học Columbia, trong đó có Jill Blackford – và đặc biệt với Maria Papadakis vì đã có nhiều dịp thể hiện lòng tận tụy vượt ra ngoài mọi sự mong đợi. Tôi muốn cảm ơn các phụ tá nghiên cứu của tôi vì công việc vất vả của họ với quyển sách, trong đó có Hamid Rashid, Anton Korinek, Dan Choate, Josh Goodman, Megan Torfau, Jayant Ray, và Stephan Litschig. Sharon Cleary giúp việc nghiên cứu và biên tập và đảm trách công việc lớn lao là sắp xếp mọi việc ổn thỏa cho đến khi kết thúc. Alan Brown, Sheridan Prasso, và Gen Watanabe đã giúp biên tập bản thảo cuối cùng của quyển sách.

Ở Norton, nhà biên tập lâu năm của tôi là Drake McFeely đã hiểu rõ tầm quan trọng của quyển sách này ngay từ lúc khởi đầu và đã làm việc không mệt mỏi với hai bản thảo đầu tiên của tập bản thảo. Nhóm hỗ trợ – được dẫn dắt một cách thành thạo bởi Nancy Palmquist và Amanda Morrison, kể cả Allegra Huston, Brendan Curry, và Don Rifkin – đã thực hiện những điều kỳ diệu trong điều kiện một thời hạn chót ngặt

nghèo. Và tôi đặc biệt cảm ơn Stuart Proffitt ở Penguin, nhờ có ông, ý tưởng về quyển sách này đã hình thành trong bữa ăn trưa và những lời phê bình chặt chẽ của ông về tập bản thảo thật vô giá.

Vợ tôi, cô Anya Stiglitz, đã tham gia từ buổi ban đầu. Cô vốn là một phóng viên đã trải qua nhiều năm trong thế giới đang phát triển, con mắt lão luyện của cô giúp tôi nhìn thấy rõ ràng hơn những gì đang diễn ra ở các nước này, và khi cùng đi du lịch với nhau nhiều tháng liền, tôi được nhìn thấy toàn cầu hóa đã tác động mỗi ngày đến đời sống của con người như thế nào – nhìn thấy bên ngoài những biên giới chật hẹp mà các môn học có tính lý thuyết đã vẽ ra. Sự thất vọng của cô ấy về diễn biến của sự việc đã khiến tôi phải nỗ lực hơn để giải thích những ý nghĩa tiềm ẩn của vấn đề. Vả lại, cô ấy thậm chí còn khẳng khái với ý tưởng cho rằng có một thế giới khác, một thế giới trong đó toàn cầu hóa có thể gần đạt đến khả năng làm gia tăng phúc lợi của người nghèo – cô ấy muốn tôi vượt ra ngoài giới hạn của sự chần chừ định các vấn đề nan giải để chỉ rõ cái thế giới đó đã hình thành như thế nào. Trong lúc đọc qua từng bản thảo và kiên trì biên tập nhiều lần, cô ấy muốn từ bỏ những ước muốn cao xa để đến với một công việc tầm thường, vất vả và thường tẻ nhạt là gọt dũa cho tập bản thảo này

Vận hành
Toàn cầu hóa

Có thể có một thế giới khác

Trên một khu vực rộng lớn ở ngoại ô Mumbai, các nhà hoạt động từ khắp thế giới tụ hội về để tham dự Diễn đàn Xã hội Thế giới tổ chức vào tháng 1.2004. Lần đầu tiên diễn ra ở châu Á, diễn đàn tạo một cảm giác rất khác lạ so với lần tổ chức ở Porto Alegre, Brazil, trước đó bốn năm. Trên 100.000 người đã tham dự sự kiện kéo dài hàng tuần này, và cũng như chính đất nước Ấn Độ, cảnh tượng là một khối người đông đúc nhiều màu sắc đang chen vai thích cánh với nhau. Các tổ chức kinh doanh trong hội chợ sắp xếp nhân sự tại các quầy hàng bán đồ trang sức làm thủ công, các loại vải vóc nhiều màu sắc và đồ gia dụng. Những tấm biểu ngữ treo dọc theo các con đường mang dòng chữ “HANDLOOM LÀ NGUỒN CUNG CẤP NHÂN LỰC LỚN NHẤT Ở ẤN ĐỘ”. Những người diễu hành xếp theo đội hình, đi lẫn vào đám đông, tay đánh trống, miệng hô vang các khẩu hiệu. Các nhóm hoạt động người dalit (thành viên thuộc những đẳng cấp thường được coi là tiện dân trong xã hội Ấn Độ) mình đóng khổ, đại biểu các tổ chức quyền công nhân và các hội đoàn phụ nữ, các tổ chức thuộc Liên Hiệp quốc và các tổ chức phi chính phủ (NGOs) cùng tiếp xúc, gặp gỡ nhau. Hàng ngàn người tập trung trong các phòng họp dựng tạm to cỡ các nhà để máy bay để nghe loan

báo chương trình nói chuyện của các diễn giả trong đó có cựu Tổng thống Ireland Mary Robinson (nguyên Cao ủy LHQ về quyền con người những năm 1997-2002) và ông Shirin Ebadi, người từng đoạt giải Nobel Hòa bình. Trời nóng và ẩm, đám đông tản ra khắp nơi.

Nhiều cuộc trò chuyện đã diễn ra ở Diễn đàn Xã hội Thế giới. Có cuộc tranh luận về việc làm thế nào tổ chức lại các định chế đang hoạt động trên thế giới và kiểm chế bớt quyền lực của nước Mỹ. Tuy nhiên, có một mối quan tâm nổi bật hơn hết, đó là toàn cầu hóa. Người ta đồng tình với nhau là cần thiết phải thay đổi, điều này được tóm tắt trong khẩu hiệu của hội nghị: “Có thể có một thế giới khác”. Các nhà hoạt động tại hội nghị từng nghe những lời hứa hẹn về toàn cầu hóa – sẽ làm cho mọi người sống khá hơn; nhưng họ cũng đã nhìn thấy sự thật: trong lúc một số người sống khá hơn thật, thì những người khác trở nên nghèo khổ hơn trước. Trong con mắt của họ, toàn cầu hóa chiếm phần lớn của vấn đề hôm nay.

Toàn cầu hóa chứa đựng nhiều điều như: các luồng tư tưởng và tri thức quốc tế, việc chia sẻ các nền văn hóa, xã hội dân sự toàn cầu, và sự vận động môi sinh toàn cầu. Tuy nhiên, quyển sách này chỉ đề cập phần lớn đến toàn cầu hóa kinh tế, một lĩnh vực đòi hỏi sự hòa nhập kinh tế chặt chẽ hơn nữa giữa các quốc gia trên thế giới thông qua sự gia tăng các nguồn cung cấp hàng hóa và dịch vụ, vốn và cả lao động nữa. Người ta kỳ vọng nhiều vào toàn cầu hóa ở chỗ nó sẽ nâng cao mức sống trên thế giới; tạo điều kiện cho các nước nghèo tiếp cận với các thị trường bên ngoài để có thể bán hàng hóa, cho phép đầu tư nước ngoài du nhập để làm ra sản phẩm mới bán với giá rẻ, mở rộng biên giới để mọi người có thể đi ra nước ngoài học tập, lao động và gửi về nhà những khoản dành dụm để giúp gia đình và tài trợ những hoạt động kinh doanh mới.

Tôi tin rằng toàn cầu hóa có khả năng mang lại phúc lợi to lớn cho cả thế giới đang phát triển và đã phát triển. Nhưng có nhiều bằng chứng cho thấy nó đã không thể đạt đến khả năng này. Quyển sách này sẽ cho thấy vấn đề không chỉ với toàn cầu hóa không thôi mà còn về cách thức vận hành toàn cầu hóa nữa. Các nhà kinh tế đã lèo lái toàn cầu hóa, đặc biệt thông qua sự hạ giảm các chi phí liên lạc và vận chuyển. Nhưng các nhà chính trị đã định hướng nó. Luật chơi đã được thiết lập rộng rãi bởi các nước công nghiệp tiên tiến – và nhất là bởi những đặc lợi trong nội bộ những nước này – và không có gì đáng ngạc nhiên khi họ đã định hình toàn cầu hóa phù hợp với những lợi ích riêng tư của họ. Họ không tìm cách đặt ra những luật lệ công bằng, phớt lờ những luật lệ có thể nâng cao phúc lợi của những người đang sống trong những quốc gia nghèo khổ nhất trên thế giới.

Sau khi phát biểu tại Diễn đàn Xã hội Thế giới, ông Mary Robinson, ông Deepak Nyaar, Hiệu trưởng trường Đại học Delhi, ông Juan Somavia, chủ tịch Tổ chức Lao động Quốc tế, và tôi, thuộc số ít người từng tham gia Diễn đàn Kinh tế Thế giới tổ chức ở Davos, một khu nghỉ dưỡng có trượt tuyết của Thụy Sĩ, nơi những nhân vật ưu tú của thế giới tụ hội về để bàn định về tình hình thế giới. Ở thị trấn miền núi đầy tuyết phủ đó, những nhà lãnh đạo công nghiệp và tài chính trên thế giới đã có những quan điểm rất khác về toàn cầu hóa so với những quan điểm mà chúng tôi nghe trình bày tại Mumbai.

Diễn đàn Xã hội Thế giới là một hội nghị mở rộng, nơi tụ hội nhiều người đến từ khắp nơi trên thế giới với mong muốn bàn bạc việc chuyển đổi xã hội và làm thế nào để biến phương châm “Có thể tồn tại một thế giới khác” thành hiện thực. Diễn đàn không có tổ chức nhất định, không tập trung, và sôi nổi

một cách kỳ lạ – đây là một cơ hội cho mọi người gặp nhau, nói lên tiếng nói của mình và liên lạc với những nhà hoạt động cùng chí hướng. Thông tin liên lạc cũng là một trong những lý do chính khiến những nhà hoạt động có uy thế trên khắp thế giới về tham dự một sự kiện chỉ dành cho những người được mời ở Davos. Các hội nghị ở Davos luôn là nơi thuận lợi để thăm dò các nhà lãnh đạo kinh tế trên thế giới. Mặc dù đây là dịp tụ hội chủ yếu của các nhà doanh nghiệp đa quốc gia được bổ sung bởi các viên chức chính phủ và các nhà báo hàng đầu, trong những năm qua, danh sách số người được mời đã được mở rộng, bao gồm cả một số nghệ sĩ, nhà trí thức, và đại biểu các tổ chức phi chính phủ.

Ở Davos có sự thoải mái và một chút tự mãn. Nền kinh tế toàn cầu đã suy yếu từ khi có sự bùng nổ của làn sóng dot-com ở châu Mỹ, cuối cùng cũng hồi phục, và “cuộc chiến chống khủng bố” dường như bị kiềm chế. Cuộc hội tụ năm 2003 được đánh dấu bởi sự căng thẳng tột độ giữa nước Mỹ và phần còn lại của thế giới về cuộc chiến Iraq, và những hội nghị trước đó vẫn còn có những bất đồng về hướng điều hành toàn cầu hóa. Ở hội nghị năm 2004, mọi người cảm thấy khuây khỏa khi những căng thẳng đó ít nhất cũng đã được tiết chế. Hiện nay vẫn còn nỗi lo lắng về chủ nghĩa đơn phương của nước Mỹ, về sự kiện xứ sở hùng mạnh nhất thế giới áp đặt ý chí của họ lên các nước khác trong lúc vẫn rao giảng về dân chủ, về quyền tự quyết và về nhân quyền. Nhân dân ở các nước đang phát triển từ lâu nay vẫn lo ngại về việc các quyết định mang tính toàn cầu – những quyết định về kinh tế và chính trị ảnh hưởng đến cuộc sống của họ – đã được hình thành như thế nào. Ngày nay, hình như cả phần còn lại của thế giới cũng lo lắng như vậy.

Tôi đã đến tham dự các hội nghị thường niên ở Davos trong nhiều năm và luôn được nghe mọi người nói đến toàn cầu hóa với niềm phấn khởi to lớn. Điều tạo nên sức hấp dẫn ở hội nghị năm 2004 là sự chuyển biến nhanh chóng của các quan điểm. Nhiều người tham dự tự hỏi toàn cầu hóa có thực sự mang lại phúc lợi đầy hứa hẹn – ít nhất cho nhiều nước nghèo, hay không. Họ đã bị khuấy phục bởi tình trạng bất ổn kinh tế đánh dấu sự kết thúc của thế kỷ 20, và họ lo sợ rằng liệu các nước đang phát triển có đương đầu nổi với những hậu quả của tình trạng này hay không. Sự biến đổi này là biểu tượng của những đổi thay lớn lao trong suy nghĩ về toàn cầu hóa đã diễn ra trong năm năm qua trên khắp thế giới. Vào thập niên 1990, cuộc thảo luận tại Davos nhắm vào những lợi ích của việc mở cửa thị trường quốc tế. Trong những năm đầu của thiên niên kỷ, người ta tập trung vào việc giảm thiểu sự nghèo khổ, nhân quyền và nhu cầu sắp xếp một nền thương mại công bằng hơn.

Tại một tiểu ban phụ trách thương mại ở Davos, sự bất đồng quan điểm giữa các nước phát triển và đang phát triển được đặc biệt ghi nhận. Một cựu viên chức ở Tổ chức Thương mại Thế giới cho rằng nếu sự tự do hóa thương mại – thể hiện bằng sự hạ giảm thuế biểu và các hàng rào mậu dịch khác – không làm tròn lời hứa gia tăng sự phát triển và giảm thiểu nghèo đói, đó là lỗi của các nước đang phát triển khi họ cần mở rộng thị trường hơn nữa cho mậu dịch tự do và đẩy mạnh toàn cầu hóa nhanh hơn. Nhưng một người Ấn Độ điều hành một ngân hàng tín dụng nhỏ đã nêu bật mặt trái của mậu dịch tự do tại Ấn Độ. Ông nói về những nông dân trồng đậu phộng không thể cạnh tranh nổi với các nhà nhập khẩu dầu cọ từ Malaysia. Ông cho biết những khó khăn chồng chất của các nhà doanh nghiệp vừa và nhỏ khi đi vay tiền từ các ngân hàng. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Trên khắp thế giới, các nước mở rộng

khu vực ngân hàng cho các ngân hàng quốc tế lớn đã nhận ra rằng những tổ chức này thích giao dịch với các công ty đa quốc gia khác như Coca-Cola, IBM và Microsoft hơn. Trong sự cạnh tranh giữa các ngân hàng quốc tế lớn và hệ thống ngân hàng địa phương, tưởng như ngân hàng địa phương là những kẻ thua thiệt, thật ra những kẻ thua thiệt chính là những doanh nghiệp nhỏ tại địa phương lệ thuộc vào họ. Nỗi hoang mang của một số thính giả từng tin rằng sự hiện diện của các ngân hàng quốc tế rõ ràng sẽ tốt hơn cho mọi người cho thấy là những doanh nhân này rất ít chú tâm tới những lời than phiền tương tự xuất phát từ Argentina và Mexico, những nước mà tiền dành cho các công ty địa phương vay đã khô kiệt sau khi các ngân hàng của họ đã bị các ngân hàng nước ngoài lấn lướt vào thập niên 1990.

Ở cả Mumbai và Davos, người ta đã bàn bạc nhiều về sự cải cách. Tại Mumbai, cộng đồng quốc tế được yêu cầu thiết lập một hình thức toàn cầu hóa công bằng hơn. Còn ở Davos, các nước đang phát triển bị buộc phải giải quyết nạn tham nhũng, thực hiện tự do hóa thị trường và mở cửa cho các doanh nghiệp đa quốc gia có đại biểu tại hội nghị. Nhưng ở cả hai sự kiện trên, mọi người hiểu rằng cần phải làm một cái gì đó. Ở Davos, trách nhiệm được đặt ra cho các nước đang phát triển; còn ở Mumbai, trách nhiệm thuộc về toàn thể cộng đồng thế giới.

HAI BỘ MẶT CỦA TOÀN CẦU HÓA

Vào đầu những năm 1990, toàn cầu hóa được đón nhận với tất cả sự phấn khởi. Nguồn vốn chảy vào các nước đang phát triển tăng gấp 6 lần trong vòng 6 năm, từ năm 1990 đến năm 1996. Sự thành lập Tổ chức Thương mại Thế giới vào năm 1995

– một mục tiêu đã được nhắm đến suốt nửa thế kỷ – mang lại đáng vẻ quyền lực của luật pháp trong thương mại quốc tế. Mọi người ở cả thế giới đã phát triển và đang phát triển đều tưởng mình là kẻ chiến thắng. Toàn cầu hóa là mang lại sự thịnh vượng chưa từng thấy *cho mọi người*.

Không có gì đáng ngạc nhiên khi sự phản kháng mạnh mẽ đầu tiên đối với toàn cầu hóa – diễn ra tại Seattle vào tháng 12.1999, được xem là khởi đầu của một vòng đàm phán thương mại mới nhằm dẫn đến sự tự do hóa hơn nữa – đã khiến những người ủng hộ các thị trường mở khá bất ngờ. Toàn cầu hóa đã thành công trong việc hợp nhất con người trên khắp thế giới... để chống lại chính toàn cầu hóa. Công nhân xưởng máy ở Mỹ nhìn thấy công ăn việc làm của họ bị đe dọa bởi sự cạnh tranh từ Trung Quốc. Nông dân ở các nước đang phát triển nhìn thấy công việc của họ bị đe dọa bởi ngô và những sản phẩm nông nghiệp được trợ cấp mạnh mẽ đến từ nước Mỹ. Công nhân ở châu Âu nhận thấy sự bảo vệ những công việc vốn khó tìm được đang bị vùi dập nhân danh toàn cầu hóa. Các nhà hoạt động chống bệnh AIDS nhìn thấy các thỏa hiệp thương mại mới làm tăng giá thuốc đến mức trở nên quá đắt đỏ đối với phần lớn thế giới. Các nhà môi sinh học cảm thấy toàn cầu hóa làm suy yếu những cuộc đấu tranh kéo dài hàng thập kỷ của họ nhằm thiết lập những quy tắc bảo tồn di sản tự nhiên của chúng ta. Những nước muốn bảo vệ và phát triển di sản văn hóa của chính họ nhìn thấy sự xâm phạm quá đáng của toàn cầu hóa. Những kẻ phản kháng này không chấp nhận, ít nhất về mặt kinh tế, lý luận cho rằng toàn cầu hóa cuối cùng sẽ làm cho mọi người được khá hơn.

Đã có nhiều báo cáo và tài liệu dành cho chủ đề toàn cầu hóa. Tôi cũng tham gia vào Ủy ban thế giới về những Khía cạnh Xã hội của Toàn cầu hóa được Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)

thành lập năm 2001 (ILO ra đời năm 1919 tại Geneva nhằm kết hợp chính phủ, doanh nghiệp và giới lao động lại với nhau). Với sự đồng chủ tọa của Tổng thống Tanzania, Benjamin W. Mkapa và Tổng thống Phần Lan, Tarja Kaarina Halonen, ủy ban của chúng tôi phổ biến một bản báo cáo mang đậm tính hoài nghi vào năm 2004. Xin có mấy dòng góp phần tìm hiểu thế giới đã nghĩ như thế nào về toàn cầu hóa:

Tiến trình toàn cầu hóa hiện nay đang tạo ra những hệ quả không cân xứng giữa các quốc gia và trong phạm vi mỗi quốc gia. Sự thịnh vượng có đó, nhưng rất nhiều quốc gia và dân tộc đã không chia sẻ được những lợi ích của nó. Họ cũng có rất ít hoặc không có tiếng nói trong việc định hướng tiến trình này. Trong con mắt của phần đông phụ nữ và nam giới, toàn cầu hóa đã không thỏa mãn khát vọng đơn sơ và chính đáng nhằm có được công ăn việc làm tử tế và một tương lai khá hơn cho con cái họ. Nhiều người trong số họ phải sống trong tình trạng lơ lửng của một nền kinh tế tùy tiện không có được những quyền lợi hợp thức, và ở phần lớn những nước nghèo đang tồn tại một cách bất định bên lề của nền kinh tế toàn cầu. Ngay cả trong những quốc gia thành công về mặt kinh tế, một số người lao động và cộng đồng cũng phải gánh chịu ảnh hưởng bất lợi của toàn cầu hóa. Trong lúc đó, cuộc cách mạng về thông tin trên thế giới đã nâng cao nhận thức về những dị biệt này... những bất cân xứng mang tính toàn cầu không thể chấp nhận được về mặt đạo đức và không thể duy trì về mặt chính trị¹.

1 Ủy ban Thế giới về Tầm mức Xã hội của Toàn cầu hóa, *Một Toàn cầu hóa công bằng: Tạo ra Cơ hội cho Mọi người* (Geneva; Tổ chức Lao động Quốc tế.2004) trang x; có thể xem tại www.ilo.org/public/english/fairglobalization/report/index.htm

Ủy ban đã khảo sát 73 nước trên khắp thế giới. Và kết luận của họ rất đáng giật mình. Ở mọi miền trên thế giới ngoại trừ Nam Á, Hoa Kỳ, và Liên minh châu Âu (EU), tỉ lệ thất nghiệp đã gia tăng trong khoảng thời gian từ năm 1990 đến năm 2002. Vào thời điểm báo cáo được công bố, số người thất nghiệp trên khắp thế giới đã lên đến con số 185,9 triệu người. Ủy ban cũng phát hiện 59% dân số thế giới sống trong những nước mà sự bất bình đẳng đang tăng cao¹. Ngay cả ở phần lớn những nước phát triển, người giàu càng giàu hơn, trong lúc kẻ nghèo vẫn thường dậm chân tại chỗ trong cảnh nghèo của họ.

Nói tóm lại, toàn cầu hóa có thể giúp ích cho một số nước – GDP của họ, tức tổng lượng hàng hóa, dịch vụ tạo ra có thể tăng – nhưng nó đã không giúp ích cho phần lớn mọi người, kể cả trong những quốc gia kể trên. Điều đáng lo ở chỗ toàn cầu hóa có thể tạo nên những đất nước giàu có với những con người nghèo khổ sống trong đó.

Tất nhiên, những ai không hài lòng với toàn cầu hóa về mặt kinh tế thường không chống lại sự tiếp cận nhiều hơn với thị trường toàn cầu hoặc với sự mở rộng tri thức toàn cầu, những cái đó cho phép các nước đang phát triển tận dụng lợi thế của những khám phá và cách tân do các nước phát triển tạo ra. Ngược lại, chúng tạo ra năm mối lo:

- Các luật chơi chi phối sự toàn cầu hóa không công bằng, đặc biệt nhắm vào lợi ích của những nước công nghiệp tiên tiến.

¹ Ủy ban Thế giới về Tầm mức Xã hội của Toàn cầu hóa, *Một Toàn cầu hóa công bằng: Tạo ra Cơ hội cho Mọi Người*, dẫn trên, trang 44; và Giovanni Andrea Cornia và Tony Addison cùng Sampsa Kiiski, “Những thay đổi trong việc phân phối lợi tức và tác động của chúng trong thời kỳ hậu Thế chiến thứ hai”, tài liệu thảo luận số 2003/28, tháng 3.2003 của Viện nghiên cứu kinh tế phát triển thế giới. Tình trạng bất công được đo lường bằng hệ số Gini, một trong những biện pháp đo lường chuẩn mực.

Thật ra, một số thay đổi gần đây bất công đến nỗi chúng làm cho một vài nước nghèo nhất càng trở nên tồi tệ hơn.

- Toàn cầu hóa nâng các giá trị vật chất lên trên các giá trị khác, chẳng hạn như mối quan tâm về môi trường hay về chính đời sống.
- Cách vận hành toàn cầu hóa đã tước mất sự tự chủ của nhiều quốc gia đang phát triển, tước mất khả năng tự quyết định của họ trong những lĩnh vực then chốt có ảnh hưởng đến hạnh phúc của công dân xứ họ. Trong ý nghĩa này, nó đã làm suy yếu nền dân chủ.
- Trong lúc những người ủng hộ toàn cầu hóa cho rằng mọi người sẽ được hưởng lợi về mặt kinh tế, có nhiều bằng chứng từ những quốc gia đã và đang phát triển cho thấy có nhiều người bị thua thiệt ở cả hai nơi.
- Có lẽ điều quan trọng nhất là hệ thống kinh tế đang tạo sức ép lên các nước đang phát triển – trong một số trường hợp đã cưỡng bách họ – đã tỏ ra không phù hợp và thường gây ra những hậu quả cực kỳ tệ hại. Toàn cầu hóa không thể đồng nghĩa với Mỹ hóa đường lối kinh tế hoặc văn hóa như nó vẫn thường xảy ra – và chính điều đó đã gây ra sự phản nộ.

Mối quan tâm cuối cùng là vấn đề đụng chạm đến cả các nước đã phát triển và đang phát triển. Một nền kinh tế thị trường có nhiều hình thức khác nhau – kinh tế thị trường kiểu Mỹ khác với những nước Bắc Âu, khác với kiểu mẫu Nhật Bản, và với kiểu mẫu xã hội châu Âu. Ngay cả những người sống tại các nước phát triển cũng lo sợ rằng toàn cầu hóa sẽ được sử dụng để đặt “kiểu mẫu tự do Anh-Mỹ” lên trên những kiểu mẫu khác – và ngay cả trong trường hợp kiểu mẫu Mỹ được thực thi tốt đẹp khi tính trên số liệu GDP, nó cũng không tốt đẹp ở nhiều khía cạnh khác, chẳng hạn như sự lâu bền (và

theo lý luận của một số người, là chất lượng) của đời sống, sự triệt tiêu cảnh nghèo đói, hoặc thậm chí sự duy trì phúc lợi của những người thuộc giới trung lưu. Tiền lương thực sự ở Mỹ, nhất là của những người có mức lương thấp nhất, đã bị đình đốn từ hơn một phần tư thế kỷ nay, và thu nhập cao như hiện nay một phần do người Mỹ làm nhiều giờ hơn người châu Âu. Nếu toàn cầu hóa được sử dụng để lãng-xê một nền kinh tế thị trường theo kiểu Mỹ, thì nhiều nơi khác không chắc đã thích nó. Những nước thuộc thế giới đang phát triển đã từng lớn tiếng kêu ca – rằng toàn cầu hóa đã được sử dụng để lãng-xê một hình thức kinh tế thị trường cực đoan, và phản ánh một cách rõ nét những quyền lợi của doanh nghiệp nhiều hơn cả khi nó diễn ra trên đất Mỹ.

Toàn cầu hóa và sự nghèo đói

Những người chỉ trích toàn cầu hóa nhắm vào sự gia tăng số người sống trong sự nghèo đói. Thế giới đang trong cuộc chạy đua giữa sự phát triển kinh tế và sự gia tăng dân số và cho đến thời điểm này, sự gia tăng dân số đang thắng thế. Cho dù tỉ lệ người sống trong sự nghèo đói có giảm xuống, con số tuyệt đối cũng đang tăng lên¹. Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới, nghèo đói là tình trạng khi mức sống dưới 2 USD mỗi ngày, tuyệt đối nghèo, hoặc nghèo đói cùng cực khi mức sống xuống dưới 1 USD mỗi ngày.

Chúng ta hãy dành một phút để suy nghĩ xem sống với một hay hai USD mỗi ngày có ý nghĩa như thế nào². Cuộc sống đối

1 Ý tác giả muốn nói dù tỉ lệ người nghèo đói so với tổng dân số có giảm, nhưng do dân số tăng nhanh hơn nên số người nghèo đói vẫn nhiều hơn so với trước. (ND)

2 Ngay cả mức sống 2 USD mỗi ngày cũng không bằng một phần năm mức nghèo đói được áp dụng ở Mỹ và Tây Âu.

với những người nghèo như thế thật tàn nhẫn. Tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em lan tràn, tuổi thọ thường ở dưới mức 50 và chăm sóc y tế thì thiếu thốn. Thì giờ mỗi ngày được dành để đi tìm chất đốt và nước sạch, vất vả mưu sinh, trồng cây bông vải trên một mảnh đất nửa khô cằn và hy vọng năm nay mưa sẽ không thiếu, hoặc trồng lúa cực nhọc trên nửa mẫu ruộng tồi tàn, biết rằng dù một người có làm lụng cực nhọc đến đâu chẳng nữa thì cũng không đủ nuôi sống gia đình của họ.

Toàn cầu hóa đã giữ một vai trò nhất định trong cả những thành công to lớn – lẫn một số thất bại. Sự phát triển kinh tế của Trung Quốc, vốn dựa trên xuất khẩu, đã đưa hàng trăm triệu người ra khỏi cảnh nghèo đói. Nhưng Trung Quốc đã điều hành toàn cầu hóa một cách thận trọng: họ chậm mở cửa thị trường cho hàng nhập khẩu, và thậm chí đến bây giờ vẫn chưa cho du nhập những đồng tiền có tính chất đầu cơ cao – những đồng tiền mang lại lãi suất cao trong đoản kỳ và đổ vào trong nước ào ào khi tình hình lạc quan để rồi rút chạy khi có những dấu hiệu đầu tiên của sự khủng hoảng. Chính phủ Trung Quốc nhận thấy rằng trong lúc tiền đổ vào có thể tạo ra một sự bùng nổ ngắn ngủi, thì sự thoái trào và suy sụp có thể xảy ra tiếp theo sẽ mang đến những thiệt hại lâu dài, nhiều hơn so với những lợi lộc kiếm được trong đoản kỳ. Trung Quốc tránh tình trạng bùng nổ-và-vỡ tan đã ghi dấu ấn lên những quốc gia khác ở Đông Á và châu Mỹ Latin (như chúng ta sẽ thấy ở chương 2), duy trì mức tăng trưởng vượt quá 7% mỗi năm.

Tuy nhiên thực tế đáng buồn ở bên ngoài Trung Quốc, sự nghèo đói trong thế giới đang phát triển đã gia tăng trong hai thập kỷ qua. Khoảng 40% trong tổng số 6,5 tỉ người trên thế giới sống trong sự nghèo đói (tăng 36% kể từ năm 1981), một phần sáu – 877 triệu người – sống trong nghèo đói cùng cực (tăng thêm 3% so với năm 1981). Thất bại thảm hại nhất là

châu Phi, nơi tỉ lệ người dân sống trong nghèo đói cùng cực đã tăng từ 41,6% vào năm 1981 lên 46,9% vào năm 2001. Nếu chỉ tính đến dân số gia tăng thì điều đó có nghĩa là số người sống trong tình trạng nghèo đói cùng cực đã tăng gần gấp hai lần, từ 164 triệu lên 316 triệu người¹.

Xét về mặt lịch sử, châu Phi là vùng đất bị khai thác bởi toàn cầu hóa nhiều nhất: trong những năm tồn tại của chủ nghĩa thực dân, thế giới đã thu tóm tài nguyên của châu lục này và trả lại cho nó quá ít. Những năm gần đây, châu Mỹ Latin và Nga cũng bị thất vọng vì toàn cầu hóa. Họ mở cửa thị trường, nhưng toàn cầu hóa đã không mang lại những điều đã hứa hẹn, nhất là cho những người nghèo.

Thu nhập và mức sống cao hơn là điều quan trọng, nhưng thoát khỏi cảnh nghèo khó thì không thể không có tiền. Khi tôi còn là chuyên gia kinh tế chính của Ngân hàng Thế giới, chúng tôi có phát hành một tập nghiên cứu nhan đề *Tiếng nói của người nghèo* (Voices of the Poor). Một nhóm nhà kinh tế và nhà nghiên cứu đã phỏng vấn khoảng 600.000 người nghèo, cả nam lẫn nữ, tại 60 quốc gia khác nhau để tìm hiểu xem họ cảm nghĩ như thế nào về hoàn cảnh của họ². Kết quả không

1 Shaohua Chen và Martin Ravallion, *Những nước nghèo nhất thế giới sống như thế nào kể từ đầu thập niên 1980?*, Nhóm nghiên cứu phát triển Ngân hàng Thế giới, Tham luận về nghiên cứu chính sách số 3341 của Ngân hàng Thế giới, tháng 6.2004. Mức 1USD/ngày hiện nay được xác định bằng 1,08 USD “thực tế” (hoặc tỉ giá xét theo mãi lực) năm 1993; như vậy mức 2USD/ngày được xác định bằng 2,15 USD. Sự giảm nghèo ở Trung Quốc thật đáng chú ý. Ở mức 1USD/ngày, số người nghèo giảm từ 634 triệu người xuống còn 212 triệu người – số người thoát khỏi cảnh nghèo đói cùng cực còn lớn hơn tổng số cư dân sống ở châu Âu hay Mỹ.

2 Dự án Tiếng nói của người nghèo được tiến hành khi tôi còn là chuyên gia kinh tế cao cấp ở Ngân hàng Thế giới, như một sự chuẩn bị cho báo cáo 10 năm về tình trạng nghèo đói (Báo cáo phát triển thế giới 2000-2001: Tấn công

có gì đáng ngạc nhiên, họ không nhấn mạnh đến khoản thu nhập không thỏa đáng mà nhấn mạnh vào những cảm giác không an toàn và bất lực của họ. Đặc biệt những người không có việc làm cảm thấy bị loại trừ, bị chính xã hội của mình vứt bỏ ra ngoài lề.

Đối với những người có công ăn việc làm, phần lớn sự bất an của họ xuất phát từ nguy cơ bị sa thải hoặc tiền lương sụt giảm nhanh chóng như đã từng xảy ra một cách đột ngột trong những cuộc khủng hoảng ở châu Mỹ Latin, Nga và Đông Á vào cuối những năm 1990. Toàn cầu hóa còn đặt các nước đang phát triển trước nhiều nguy cơ hơn nữa, nhưng những thị trường có thể giúp đối phó với những nguy cơ này lại vắng bóng. Ở những quốc gia tiến bộ hơn, chính phủ lấp đầy khoảng trống bằng cách trợ cấp cho những công dân cao tuổi, trả tiền thương tật, bảo hiểm sức khỏe, phúc lợi và bảo trợ thất nghiệp. Nhưng ở những nước đang phát triển, chính phủ quá nghèo nên không thể thực hiện được những chương trình an sinh xã hội. Những đồng tiền nhỏ nhoi họ có được hầu như chỉ dùng để chi cho giáo dục cơ bản, y tế và xây dựng hạ tầng cơ sở. Người nghèo phải tự nuôi mình và dễ bị tổn thương khi nền kinh tế đi xuống hoặc không còn công ăn việc làm do sự cạnh tranh từ nước ngoài. Sự giàu có cần đến những khoản tiền tiết kiệm để làm vật đệm bảo vệ thì người nghèo lại không có.

Sự thiếu an toàn là một trong những mối quan tâm hàng đầu của người nghèo; ngoài ra còn có một mối quan tâm khác nữa, đó là cảm giác bất lực. Người nghèo ít có cơ hội nói thẳng những điều muốn nói. Khi họ nói, không ai lắng nghe; khi có

sự nghèo đói). Báo cáo này tiếp theo một nỗ lực chưa từng thấy nhằm tìm hiểu sự nghèo đói từ cái nhìn của chính những người nghèo. Kết quả được xuất bản thành ba tập: *Có ai nghe chúng tôi không?* (tập 1), *Kêu gào sự thay đổi* (tập 2) và *Từ nhiều miền đất* (tập 3) (Washington D.C.; Ngân hàng Thế giới, 2002)

ai đó chịu lắng nghe thì câu trả lời là không thể làm gì được; khi họ được thông báo về việc có thể làm một điều gì đó thì chẳng có điều gì được làm. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới có nêu nhận xét của một phụ nữ trẻ ở Jamaica nói lên cảm giác bất lực của người nghèo: “Nghèo cũng giống như sống trong ngục tù, sống trong cảnh giam cầm, chờ ngày được trả tự do”.

Những gì đúng ở những người nghèo thì thường cũng đúng đối với các nước nghèo. Trong lúc ý tưởng dân chủ được phổ biến rộng rãi và có nhiều quốc gia tổ chức bầu cử tự do hơn ba mươi năm về trước¹ thì các nước đang phát triển nhận thấy khả năng hoạt động của họ bị xói mòn vừa bởi sự áp chế mới của các thế lực bên ngoài, vừa bởi sự yếu kém của những định chế đang tồn tại của chính họ và những sắp đặt có sự góp phần của toàn cầu hóa. Ví dụ như ta hãy xem những yêu cầu đặt ra cho các nước đang phát triển như một điều kiện của sự hỗ trợ. Một số nước tỏ ra hiểu được điều này (cho dù không phải tất cả, như chúng ta sẽ thấy trong chương 2). Nhưng đó không phải là điều đáng nói. Việc đặt điều kiện thường làm suy yếu các định chế chính trị trong nước. Các cử tri nhìn thấy chính phủ của họ cúi mình trước ngoại bang và nhượng bộ trước các định chế quốc tế mà họ tin là do Mỹ điều hành. Nền dân chủ bị suy yếu, còn các cử tri thì cảm thấy bị phản bội. Do vậy, cho dù toàn cầu hóa giúp phổ biến ý tưởng dân chủ, một điều nghịch lý là nó đã được vận hành theo cách làm xói mòn tiến trình dân chủ tại các nước.

¹ Từ năm 1985 đến năm 2000, phần dân số thế giới sống trong các nước dân chủ tăng từ 38% lên 57%, trong khi phần sống dưới các chế độ độc tài giảm từ 45% còn 30%. Xin xem hình 1.1 sách của Chương Trình Phát triển Liên Hiệp quốc (UNDP), *Báo cáo Phát triển Con người 2002: Bàn sâu về nền Dân chủ trong một thế giới phân rã* (New York: nhà XB Oxford University Press, 2002), p.29; có thể xem tại <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>

Hơn nữa, tôi nhận thấy rằng – tôi nghĩ điều này hoàn toàn đúng – phương cách vận hành toàn cầu hóa hiện nay không phù hợp với các nguyên tắc dân chủ. Chẳng hạn như người ta đã xem nhẹ tiếng nói và những mối quan tâm của các nước đang phát triển. Tại Quỹ Tiền tệ Quốc tế, một định chế quốc tế có trách nhiệm chăm nom hệ thống tài chính toàn cầu, chỉ một quốc gia duy nhất là nước Mỹ có quyền phủ quyết (veto). Không còn là vấn đề mỗi người một phiếu hay mỗi nước một phiếu, mà là đồng đô-la bỏ phiếu. Những quốc gia có nền kinh tế lớn nhất có nhiều phiếu nhất – và ngày nay thậm chí đồng đô-la cũng không có giá trị. Các lá phiếu được quyết định phần lớn trên cơ sở của quyền lực kinh tế vào thời điểm thành lập IMF cách nay 60 năm (với một vài sửa đổi). Với một nền kinh tế đang phát triển nhanh, Trung Quốc cũng không được đánh giá đúng. Một ví dụ khác, người đứng đầu Ngân hàng Thế giới, tổ chức quốc tế có nhiệm vụ đẩy mạnh sự phát triển, luôn luôn được Tổng thống Mỹ chỉ định (thậm chí ông này cũng không tham khảo Quốc hội của chính nước Mỹ nữa). Các nhà chính trị Mỹ không có khả năng chuyên môn, đó mới là vấn đề: họ không bị đòi hỏi phải có kinh nghiệm về phát triển hoặc thậm chí kinh nghiệm trong ngành ngân hàng cũng không. Trong hai trường hợp bổ nhiệm các ông Paul Wolfowitz và Robert MacNamara, kiến thức cơ bản của họ là quốc phòng và cả hai vị cựu Bộ trưởng Quốc phòng này đều dính dáng đến hai cuộc chiến đầy tai tiếng tại Iraq và Việt Nam.

CẢI CÁCH TOÀN CẦU HÓA

Cuộc tranh luận về toàn cầu hóa xuất phát từ nhận thức chung là mọi chuyện đã không diễn ra tốt đẹp với toàn cầu hóa

và có một cơ sở thực tế giúp cho ít nhất một vài người không đồng tình với toàn cầu hóa tiến hành cuộc phân tích sâu hơn nhằm liên kết các chính sách đặc trưng với những thất bại rõ ràng. Các chuyên gia và nhà hoạch định chính sách đã đồng ý về những lĩnh vực cần thay đổi. Quyển sách này quan tâm đến vấn đề gai góc nhất của mọi vấn đề, đó là thay đổi những gì, lớn hay nhỏ, liệu toàn cầu hóa có thể thực hiện những gì đã hứa không, hoặc ít nhất cũng sắp làm như thế? Chúng ta vận hành toàn cầu hóa như thế nào?

Vận hành toàn cầu hóa không phải là chuyện dễ. Những người hưởng lợi từ hệ thống hiện nay sẽ chống lại mọi đổi thay và họ lại là những người rất có thế lực. Nhưng những lực lượng có trách nhiệm thực hiện sự đổi thay đã sẵn sàng khởi động. Sẽ có những cải cách, cho dù chỉ diễn ra từng phần. Tôi hy vọng quyển sách này sẽ giúp đưa đến những cải cách dựa trên một cái nhìn rộng rãi hơn về những sai lầm đang diễn ra. Nó cũng đề ra một số gợi ý cụ thể về việc làm thế nào để toàn cầu hóa vận hành tốt hơn. Một số gợi ý không có gì lớn lao và có thể gặp những chống đối nho nhỏ; có những gợi ý lớn lao hơn và có thể sẽ không được thực hiện trong nhiều năm.

Có nhiều việc cần phải làm. Dưới đây là sáu lĩnh vực mà cộng đồng quốc tế đều công nhận là đã không được làm sáng tỏ cả về những tiến bộ đã đạt được và mục tiêu chưa đạt được.

Sự lan tỏa của cái nghèo

Cuối cùng thì sự nghèo đói cũng trở thành mối quan tâm của toàn thế giới. Liên Hiệp quốc và các định chế đa quốc gia như Ngân hàng Thế giới đã bắt đầu tập trung hơn vào việc giảm nghèo. Tháng 9 năm 2000, khoảng 150 nguyên thủ quốc gia hoặc lãnh đạo chính phủ đã tham dự Hội nghị thượng đỉnh Thiên niên kỷ diễn ra tại trụ sở Liên Hiệp quốc ở New York

và ký tên vào văn kiện Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ cam kết giảm nghèo còn 50% vào năm 2015¹. Họ nhìn nhận có nhiều mức độ nghèo khổ – không chỉ là thu nhập không thỏa đáng, mà còn không được chăm sóc sức khỏe đầy đủ và không tiếp cận được với nguồn nước sạch.

Mãi cho đến gần đây, các quan điểm của IMF có tính cách quan trọng trong các cuộc thảo luận về đường lối kinh tế, và theo truyền thống, tổ chức này đã tập trung sự chú ý vào tình trạng lạm phát hơn là tiền lương, vào nạn thất nghiệp hay sự nghèo đói. Họ quan niệm rằng làm giảm sự nghèo đói là nhiệm vụ của Ngân hàng Thế giới, còn nhiệm vụ của họ là tạo sự ổn định cho nền kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên việc chỉ tập trung vào lạm phát mà không lý gì đến thất nghiệp đã dẫn đến một hậu quả hiển nhiên là thất nghiệp tăng lên và nghèo khổ nhiều hơn. Ngày nay, chúng ta nhận được một tin tốt lành là ít nhất về mặt chính thức, IMF đã đặt ưu tiên cho việc giảm nghèo.

Hiện giờ, rõ ràng là việc mở cửa thị trường không thôi (dỡ bỏ hàng rào mậu dịch, mở cửa cho tư bản tràn vào) sẽ không “giải quyết” được vấn đề nghèo đói; thậm chí lại còn làm cho cái nghèo trở nên tồi tệ hơn. Điều cần thiết là gia tăng sự hỗ trợ và một chế độ mậu dịch công bằng hơn.

Sự cần thiết của hỗ trợ từ bên ngoài và giảm nợ

Ở Monterrey, Mexico, tại Hội nghị Quốc tế về Tài trợ cho Phát triển diễn ra vào tháng 3 năm 2002, với sự tham dự của

1 Có tám Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ nổi bật: tận diệt nạn nghèo đói cùng cực; hoàn thành giáo dục tiểu học phổ thông; vận động sự bình đẳng giới tính và trao cho giới nữ các quyền hạn hợp pháp; giảm thiểu mức tử vong của trẻ sơ sinh; tăng cường sức khỏe các bà mẹ; phòng chống HIV/AIDS, bệnh sốt rét, và các bệnh khác; đảm bảo tính bền vững của môi trường; phát triển sự hợp tác toàn cầu vì sự phát triển.

50 lãnh đạo quốc gia hay người đứng đầu chính phủ và 200 Bộ trưởng, các nước công nghiệp tiên tiến cam kết gia tăng sự hỗ trợ cần thiết – đến 0,7% GDP của họ (cho dù về sau chỉ có một số ít nước thực hiện những cam kết này, và có một vài nước – nhất là nước Mỹ – đã không giữ lời hứa¹. Tiếp theo việc xác nhận gia tăng viện trợ là thỏa thuận rộng rãi sẽ có nhiều sự hỗ trợ thể hiện dưới hình thức tài trợ hoặc cho vay với lãi suất thấp – không kể đến vấn đề trả nợ.

Tuy nhiên điều đáng nói hơn cả là cách đặt điều kiện. Các nước tìm kiếm ngoại viện bị đòi hỏi phải thỏa mãn nhiều điều kiện; chẳng hạn như một quốc gia nếu muốn nhận viện trợ, có thể được yêu cầu phải nhanh chóng thông qua một đạo luật hoặc cải cách an sinh xã hội, tình trạng phá sản hay các hệ thống tài chính khác. Khối lượng khổng lồ những điều kiện đặt ra đã khiến các chính phủ xao lãng những công tác quan trọng hơn. Tình trạng đặt điều kiện một cách quá đáng là một trong những điều phàn nàn lớn nhất đối với IMF và Ngân hàng Thế giới. Ngày nay, cả hai định chế này nhìn nhận họ đã đi quá mức, và trong 5 năm vừa qua, họ đã giảm bớt việc đặt điều kiện rất nhiều.

Nhiều nước đang phát triển phải đương đầu với một gánh nặng nợ nần khổng lồ. Ở một số nước, phân nửa hay hơn phân nửa chi tiêu của chính phủ hoặc ngoại tệ có được từ xuất khẩu được sử dụng để trả lãi những món nợ này – lấy đi những

1 Năm 2004, các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) chỉ đóng góp có 0,25% GDP cho sự hỗ trợ phát triển, trong đó, Nhật Bản, Mỹ và Ý đóng góp dưới 0,2% (0,7% là tỉ lệ dưới mức chi phí mà nước Mỹ đã bỏ ra cho cuộc chiến Iraq). Chỉ có Na Uy, Luxembourg, Đan Mạch, Thụy Điển, và Hà Lan là giữ đúng cam kết đóng góp 0,7%. Xem tài liệu của OECD “Viện trợ phát triển chính thức sơ bộ (ODA) trong năm 2004 bởi những nước viện trợ, như đã được công bố vào ngày 11.4.2005” tại trang web www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_34485_35397703_1_1_1_1,00.html.

khoản tiền có thể sử dụng cho trường học, đường sá hay bệnh viện. Phát triển đã khó khăn như thế, với gánh nặng nợ nần, nó càng trở nên không thể đạt được.

Mỗi năm một lần, lãnh đạo các nước công nghiệp hàng đầu (gọi là G-8) gặp nhau để bàn về những vấn đề quan trọng mang tính toàn cầu. Tại hội nghị thượng đỉnh Globalization-8 năm 2005 diễn ra tại Gleneagles, Scotland, lãnh đạo các nước công nghiệp tiên tiến đã thỏa thuận xóa hoàn toàn khoản nợ đối với IMF và Ngân hàng Thế giới của 18 nước nghèo nhất thế giới, trong đó 14 nước nằm ở châu Phi¹. Thậm chí sau hai lần cố gắng giảm nợ trước đây, nhiều nước đang phát triển vẫn còn một khoản nợ khổng lồ treo lơ lửng. Khi tôi viết điều này, các nước đang phát triển trên thế giới đã nợ xấp xỉ 1.500 tỉ USD của các chủ nợ gồm các ngân hàng quốc tế, IMF và Ngân hàng Thế giới. Gần một phần ba số nợ này là của các nước có thu nhập thấp². Cho dù có sự xóa nợ, mức độ nợ nần của những nước có thu nhập thấp vẫn tiếp tục gia tăng.

Điều đáng tiếc là nợ nần và cách mà thế giới cư xử đối với những nước không thể hoàn tất việc trả nợ không phải là một vấn đề của những nước có thu nhập thấp. Ít nhất một lần, tình trạng vỡ nợ ở Nga đã đe dọa làm phát sinh cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Sự vỡ nợ ở Argentina vào cuối năm 2001 – cuộc vỡ nợ lớn nhất trong lịch sử – đã buộc IMF phải cân nhắc lại ưu thế của một vài cơ cấu được tổ chức lại, tương

1 Xem tài liệu của bộ Ngân khố Anh *Các kết luận của Bộ trưởng Tài chính G-8 về vấn đề Phát triển*, London 10-11.6.2005 ở trang web www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm

2 Xem bảng A.24 tài liệu của Ngân hàng Thế giới, *Tài chính phát triển toàn cầu: Khả năng phát triển của các dòng tư bản đang gia tăng* (Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới, 2006); có thể tham khảo ở trang web: http://sitere-sources.worldbank.org/INTGDF2006/Resources/GDF06_complete.pdf.

tự thủ tục tuyên bố phá sản đối với nợ nần của tư nhân. Đó là một bước tiến quan trọng.

Khát vọng tạo nên một nền mậu dịch công bằng

Tự do hóa thương mại – bằng mở cửa thị trường cho hàng hóa và dịch vụ tự do tràn vào – được tin là sẽ dẫn đến sự phát triển. Bằng chứng về điều này không đồng nhất với nhau¹. Một phần nguyên nhân khiến cho các thỏa hiệp mậu dịch quốc tế không thành công trong việc đẩy mạnh sự phát triển ở những nước nghèo là do chúng không có tính cân xứng: các nước công nghiệp tiên tiến được phép đánh thuế lên hàng hóa của các nước đang phát triển trung bình với mức độ cao gấp bốn lần những hàng hóa do các nước công nghiệp tiên tiến khác làm ra². Trong lúc các nước đang phát triển bị buộc phải từ bỏ những khoản trợ cấp nhằm hỗ trợ các ngành công nghiệp còn non trẻ của họ thì các nước công nghiệp tiên tiến lại được phép tiếp tục các khoản trợ cấp nông nghiệp khổng lồ, làm hạ giảm giá sản phẩm nông nghiệp và làm tổn hại đến mức sống ở những quốc gia đang phát triển.

Tiếp sau những cuộc bạo loạn ở Seattle, khi các thỏa hiệp mậu dịch trong quá khứ được xem xét một cách kỹ lưỡng hơn, rõ ràng là ít nhất có một vài bất đồng đã được chứng minh là đúng. Các nước nghèo nhất càng lâm vào tình trạng tồi tệ hơn với thỏa hiệp mậu dịch cuối cùng. Và thế giới đã đáp ứng: tháng 11 năm 2001, tại Doha, người ta thỏa thuận là vòng đàm phán thương mại kế tiếp sẽ tập trung vào những yêu cầu của

1 Xem tài liệu của UNDP, *Thương mại toàn cầu hoạt động vì con người* (London and Sterling, VA: nhà xuất bản Earthscan, 2003)

2 Xem tài liệu của Oxfam *Xây trên cát: Tại sao sự thất bại của những cuộc đàm phán về thương mại ở Cancun lại đe dọa những người nghèo khổ nhất thế giới* - Tài liệu thuyết trình số 53 của Oxfam, tháng 9.2003.

các nước đang phát triển. (Đáng tiếc là, như chúng ta sẽ thấy ở chương 3, trong những năm tiếp theo, cả châu Âu và Mỹ đã hoàn toàn không giữ lời hứa ở Doha.)

Những giới hạn của sự tự do hóa

Vào thập niên 1990, khi các chính sách tự do hóa không mang lại những kết quả đã hứa hẹn, vấn đề đặt ra là các nước đang phát triển đã không thực hiện được những điều gì. Nếu tự do hóa thương mại không đem lại sự phát triển thì đó là do các nước chưa được tự do hóa một cách đầy đủ, hoặc là do tình trạng tham nhũng đã tạo ra một bầu không khí bất lợi cho kinh doanh. Ngày nay, ngay trong số nhiều người thuộc thành phần ủng hộ toàn cầu hóa, đã có nhận thức rõ rệt hơn về một trách nhiệm cùng chia sẻ.

Chính sách bị phản đối mạnh mẽ nhất được ban hành vào thập niên 1990 là việc tự do hóa thị trường tư bản, mở cửa thị trường cho các nguồn tiền ngắn hạn, nóng và có tính đầu cơ rót vào. Thậm chí IMF đã cố gắng thay đổi bản hiến chương tại cuộc họp thường niên diễn ra ở Hongkong vào năm 1997 nhằm thúc đẩy các nước tiến hành tự do hóa. Năm 2003, ngay cả IMF cũng thừa nhận rằng, ít nhất đối với nhiều nước đang phát triển, việc tự do hóa thị trường tư bản đã không đưa đến sự gia tăng phát triển mà lại tạo thêm sự bất ổn¹.

Tự do hóa thương mại và thị trường tư bản là hai thành phần nòng cốt của một khung chính sách rộng lớn hơn, được biết

¹ Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, và M. Ayhan Kose, Tác động của toàn cầu hóa tài chính lên các nước đang phát triển: vài chứng cứ thực nghiệm, báo cáo không thường xuyên số 220 của IMF, tháng 3.2003. Ngay cả tờ Economist, từ lâu vốn ủng hộ các thị trường thả nổi nói chung, và sự tự do hóa thị trường tư bản nói riêng, cũng đã thừa nhận vấn đề trong bài báo rất hay “Một cuộc trao đổi công bằng”, phát hành ngày 30.9.2004.

đến dưới cái tên Đồng thuận Washington – một thỏa thuận hình thành giữa IMF (nằm trên đường số 19), Ngân hàng Thế giới (nằm trên đường số 18) và Bộ Ngân khố Mỹ (nằm trên đường số 15) – những nơi đã hình thành các chính sách có thể đẩy mạnh sự phát triển một cách tốt nhất¹. Thỏa thuận nhấn mạnh đến sự tinh giản của chính phủ, việc bãi bỏ các quy định, sự tự do hóa và tư nhân hóa một cách nhanh chóng. Vào những năm đầu tiên của thiên niên kỷ, sự tin tưởng vào Đồng thuận Washington lu mờ dần và một thỏa thuận hậu-Đồng-thuận-Washington dần hình thành. Chẳng hạn như Đồng thuận Washington ít chú ý các vấn đề liên quan đến sự công bằng, nhân dụng, và cạnh tranh, đến việc thực hiện từng bước và xâu chuỗi những cải cách hoặc việc tư nhân hóa đã diễn ra như thế nào. Hiện nay, cũng có một sự đồng tình trong việc tập trung quá nhiều vào sự gia tăng GDP, không tính đến những sự kiện khác có ảnh hưởng đến mức sống, và tập trung quá ít vào tính bền vững – nhằm định xem sự phát triển có bền vững về các mặt kinh tế, xã hội, chính trị hay môi trường không. Sự kiện những quốc gia như Argentina – được IMF xếp hạng A+ theo hướng dẫn của Đồng thuận Washington – chỉ làm tốt được trong mấy năm ngắn ngủi và về sau phải đối mặt với tai ương, đã giúp chúng ta củng cố thêm lập trường mới mẽ về tính bền vững.

1 Từ “Đồng thuận Washington” được đặt ra lần đầu tiên bởi nhà kinh tế học nổi tiếng John Williamson nhằm mô tả những cải cách về mặt chính sách ở châu Mỹ Latin. Danh sách của ông dài hơn (gồm 10 điểm) và giàu sắc thái hơn. Xem tác phẩm của John Williamson, “Washington có ý gì qua cải tổ chính sách”, chương 2 trong *Sự điều chỉnh chính sách ở châu Mỹ Latin: Bao nhiêu chuyện đã xảy ra?* John Williamson (Washington D.C.: Viện kinh tế học quốc tế, 1990); và Joseph E. Stiglitz, *Thỏa thuận hậu - Đồng thuận Washington*, tham luận, Đại học Columbia, 2004, giới thiệu ở “Từ Đồng thuận Washington đến một diễn đàn quản lý toàn cầu mới”, Barcelona, 24-25.9.2004.

Bảo vệ môi trường

Sự thất bại trong việc ổn định môi trường rút cục sẽ đặt thế giới trước một nguy cơ lớn hơn. Một thập kỷ trước, mối quan tâm về môi trường và toàn cầu hóa chỉ giới hạn phần lớn trong các nhóm bảo vệ môi trường và các chuyên gia. Ngày nay, hầu như vấn đề này đã trở nên phổ biến. Nếu chúng ta không làm giảm nhẹ những thiệt hại về môi trường, không thận trọng trong sử dụng năng lượng và các tài nguyên thiên nhiên khác và không nỗ lực làm chậm lại sự nóng lên của trái đất thì hiểm họa đã cận kề trước mắt. Sự nóng lên của trái đất đã thực sự trở thành một thách thức cho toàn cầu hóa. Sự phát triển thành công, đặc biệt ở Ấn Độ và Trung Quốc, đã mang lại cho những quốc gia này sự đầy đủ về mặt kinh tế để có thể gia tăng việc sử dụng năng lượng, nhưng môi trường thế giới không thể chịu đựng trước một chuyển biến mạnh mẽ như thế. Sẽ còn có những vấn đề nghiêm trọng trước mắt nếu mọi người thải ra khí nhà kính với mức độ như người Mỹ đang làm bây giờ. Ngày nay, có một tin tốt lành là điều này đã được hầu hết thế giới công nhận, ngoại trừ một vài khu phố trong thủ đô Washington; song việc điều chỉnh lại cách sống không dễ một chút nào.

Một hệ thống quản trị toàn cầu đầy sai sót

Hiện nay cũng có một sự nhất trí, ít nhất ở bên ngoài nước Mỹ, là có một cái gì đó sai lạc trong cách thức đưa ra những quyết định có tầm mức thế giới; đặc biệt có một sự đồng tình về những hiểm họa của chủ nghĩa đơn phương và “sự thiếu dân chủ” trong các định chế kinh tế quốc tế. Do cả cơ chế lẫn cách tiến hành, không có những tiếng nói được mọi người lắng nghe. Chủ nghĩa thực dân đã cáo chung, các nước đang phát triển không có sự đại diện mà lẽ ra họ nên có.

Thế chiến thứ nhất đã làm sáng tỏ tính liên thuộc toàn cầu và khi chiến tranh kết thúc, nhiều định chế quốc tế được thành lập. Tổ chức quan trọng nhất là Hội Quốc Liên¹ đã không thực hiện được sứ mạng gìn giữ hòa bình. Khi Thế chiến thứ hai kết thúc, đã có một giải pháp hành động tốt hơn. Liên Hiệp quốc ra đời để ngăn ngừa chiến tranh đã trở thành một tai họa trong nửa đầu thế kỷ 20. Với những ký ức vẫn còn tươi mới về cuộc Đại Suy Thoái vào những năm 1930, hai định chế kinh tế mới được thành lập là Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới. Vào thời đó, phần lớn các nước phát triển vẫn còn chủ nghĩa thực dân; các định chế vừa kể là câu lạc bộ của những nước giàu có và cách quản lý của họ đã phản ánh điều này. Họ nhanh chóng thiết lập quy chế “lão làng” (*tạm dịch từ “old boy” – ND*) để tăng cường sự kiểm soát: nước Mỹ đồng ý để châu Âu chỉ định người lãnh đạo Quỹ Tiền tệ Quốc tế, với một người Mỹ ngồi vào vị trí số hai; còn châu Âu thì chịu để cho Tổng thống Mỹ chỉ định người đứng đầu Ngân hàng Thế giới. Nếu những định chế này thành công hơn trong việc cải thiện các vấn đề đặt ra cho họ – chẳng hạn như nếu IMF thành công trong việc đảm bảo sự ổn định của nền kinh tế thế giới – thì sự lỗi thời trong quản lý còn có thể tha thứ được. Nhưng IMF đã thất bại trong sứ mạng chính là đảm bảo sự ổn định tài chính toàn cầu – như đã được minh chứng một cách rõ ràng trong cuộc khủng hoảng toàn cầu vào cuối những năm 1990, điều này ảnh hưởng đến từng nền kinh tế thị trường đang lên đã nghe theo khuyến cáo của IMF.

Khi IMF vạch ra chính sách để đối phó lại cuộc khủng hoảng, họ thường chú tâm nhiều đến việc bảo vệ các chủ nợ

1 Tên do các phương tiện truyền thông Việt Nam đặt cho League of Nations, tổ chức quốc tế ra đời sau Thế chiến thứ nhất (1914-1918), tiền thân của Liên Hiệp quốc (United Nations), ra đời sau Thế chiến thứ hai (1939-1945). (ND)

ở phương Tây hơn là giúp đỡ các quốc gia bị khủng hoảng và công dân của họ. Tiền dành để cứu các ngân hàng phương Tây thoát khỏi khó khăn, nhưng lại không dành được những khoản trợ cấp thực phẩm tối thiểu cho những người đang đứng bên bờ vực của sự chết đói. Những nước nghe theo sự hướng dẫn của IMF không duy trì được sự phát triển, trong khi những nước như Trung Quốc đi theo con đường riêng của họ thì lại đạt được những thành công to lớn. Những cuộc phân tích sâu hơn cho thấy những chính sách đặc biệt của IMF như sự tự do hóa thị trường tư bản, giữ một vai trò nhất định trong sự thất bại. Trong lúc IMF phàn nàn về các vấn đề quản lý và sự thiếu minh bạch ở các nước đang phát triển thì có vẻ như chính họ cũng đang gặp phiền toái bởi những vấn đề như vậy. Họ thiếu một số quy định cơ bản về các định chế dân chủ: cụ thể là sự minh bạch, để cho người dân biết những vấn đề gì đang nằm trên bàn họ và có thời gian để phản ứng, và cũng để họ biết các viên chức đã được bầu ra như thế nào để dễ bề quy trách nhiệm. Thêm vào đó, cũng cần có những quy định nhằm hạn chế việc các quan chức vừa từ bỏ công vụ tại IMF đã nhanh chóng chuyển đến làm việc ở các hãng tư nhân; những hạn chế như vậy là các chuẩn mực trong các chế độ dân chủ hiện đại, nhằm hạ giảm vẻ bề ngoài – hoặc thực chất – của những xung đột quyền lợi, là sự khích lệ các công bộc trở thành các nhân viên có tiềm năng trong tương lai thông qua các khoản cung cấp hay quy định thuận lợi.

Có một sự đồng tình ngày càng tăng cao, khi cho rằng có vấn đề trong công tác quản lý ở các định chế công quyền quốc tế như IMF là nơi đã định hình toàn cầu hóa, và chính những vấn đề này đã góp phần vào sự thất bại của họ. Tình trạng thiếu dân chủ trong quản lý chí ít cũng góp phần vào tình trạng

thiếu tính pháp lý, và điều này sẽ làm suy yếu hiệu năng của họ – nhất là khi họ đề cập đến vấn đề quản lý dân chủ.

Quốc gia-Nhà nước và Toàn cầu hóa

Cách đây khoảng 150 năm, việc hạ thấp chi phí thông tin và vận chuyển đã làm nổi lên điều được xem là điềm báo trước của toàn cầu hóa. Cho đến lúc đó, phần lớn hoạt động thương mại mang tính địa phương; chính những biến đổi của thế kỷ mười chín đã dẫn đến sự hình thành các nền kinh tế quốc gia và góp phần tăng cường vị thế của quốc gia-nhà nước. Nhiều đòi hỏi mới mẻ được đặt ra cho chính quyền: thị trường có thể tạo ra tăng trưởng, song đi kèm với thị trường là những vấn đề xã hội mới, thậm chí trong một số trường hợp, kèm theo cả những vấn đề kinh tế nữa. Các chính phủ nắm giữ vai trò mới trong việc ngăn ngừa tình trạng độc quyền, đặt nền móng cho những hệ thống an sinh xã hội hiện đại và chỉnh đốn hoạt động của các ngân hàng và định chế tài chính khác. Có một sự củng cố hỗ tương: thành công trong những nỗ lực này giúp định hướng và tăng cường tiến trình xây dựng quốc gia, và năng lực được củng cố của Quốc gia-Nhà nước dẫn đến những thắng lợi lớn lao hơn trong việc tăng cường sức mạnh nền kinh tế và nâng cao hạnh phúc cá nhân.

Sự suy xét thông thường cho rằng sự phát triển của nước Mỹ là thành quả của chế độ tư bản không bị ràng buộc là điều sai lầm. Chẳng hạn như ngay cả ngày nay, chính phủ Mỹ vẫn giữ một vai trò trung tâm về tài chính. Họ cung ứng hoặc đảm bảo cung ứng một phần đáng kể các khoản tín dụng, bằng các chương trình cho vay có thể chấp, tín dụng sinh viên, xuất khẩu và nhập khẩu, hợp tác xã và các doanh nghiệp nhỏ. Chính phủ

chẳng những đề ra những quy định cho ngành ngân hàng và đảm bảo quyền lợi của người gửi tiền mà còn gắng đảm bảo cho vốn tín dụng không chỉ đến các trung tâm tiền tệ lớn mà còn chảy vào các thành phần không được phục vụ tốt, và ít nhất cho đến gần đây, đến tất cả mọi vùng trong nước.

Xét về mặt lịch sử, chính phủ Mỹ còn giữ một vai trò lớn lao hơn trong nền kinh tế qua việc thúc đẩy sự phát triển, bao gồm phát triển về công nghệ và hạ tầng cơ sở. Vào thế kỷ 19, khi nông nghiệp giữ vị trí trung tâm của nền kinh tế, chính phủ thiết lập toàn bộ hệ thống các trường Đại học nông nghiệp và các dịch vụ “mở rộng”. Những vụ cấp đất lớn lao thúc đẩy sự phát triển ngành đường sắt miền Tây. Thế kỷ 19, chính phủ Mỹ tài trợ việc xây dựng đường dây điện báo đầu tiên; sang thế kỷ 20, họ tài trợ cuộc nghiên cứu đưa đến sự ra đời của Internet.

Nước Mỹ thành công một phần do vai trò của chính phủ trong sự thúc đẩy phát triển, trong việc sắp xếp thị trường và cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản. Vấn đề mà các nước đang phát triển phải đương đầu hiện nay là liệu chính phủ có giữ được một vai trò như thế hay không? Trong lúc tiến trình toàn cầu hóa đặt ra cho các quốc gia-nhà nước những yêu cầu mới mẻ nhằm xử trí trước tình trạng bất công và bất an ninh đang ngày càng gia tăng do chính nó gây ra, và đương đầu với những thách thức về cạnh tranh mà nó đã tạo nên, toàn cầu hóa, bằng nhiều cách khác nhau, đã hạn chế khả năng đáp ứng của họ. Chẳng hạn như toàn cầu hóa đã giải phóng những sức mạnh của thị trường, mạnh đến nỗi các chính phủ, đặc biệt chính phủ các nước đang phát triển, thường không kiểm soát nổi chúng. Những chính phủ nỗ lực kiểm soát các nguồn tư bản thường tự cảm thấy bất lực trong việc làm này, trong khi các cá nhân lại biết cách né tránh các quy định (do nhà nước đặt ra). Một nước có thể muốn nâng tiền lương tối thiểu lên song lại

nhận ra là mình không làm nổi, bởi vì các công ty nước ngoài hoạt động ở đó sẽ quyết định chuyển đến một nước khác có lương bổng thấp hơn.

Sự bất lực của chính phủ trong việc kiểm soát hoạt động của các cá nhân hoặc công ty cũng ngày càng bị giới hạn bởi các thỏa thuận quốc tế ảnh hưởng tới quyền lợi của những nhà nước có chủ quyền trong việc ban hành các quyết định. Một chính phủ muốn đảm bảo rằng các ngân hàng chỉ cho vay một phần nhất định trong vốn đầu tư cho những khu vực ít được chăm sóc, hoặc muốn đảm bảo là hệ thống kế toán phản ánh một cách chính xác thực trạng của một công ty, chính phủ đó có thể cảm thấy bất lực trong việc thông qua các luật lệ phù hợp. Việc ký kết một thỏa hiệp mậu dịch quốc tế có thể tránh cho các chính phủ khỏi phải điều chỉnh dòng chảy vào ra của những đồng tiền nóng, mang tính đầu cơ, cho dù sự tự do hóa thị trường tư bản có thể dẫn đến khủng hoảng kinh tế.

Quốc gia-nhà nước là trung tâm quyền lực chính trị và (ở một phạm vi rộng lớn) kinh tế trong một thế kỷ rưỡi đã qua, nay đang bị đè nén – một mặt bởi những thế lực kinh tế toàn cầu, và mặt khác, bởi những yêu cầu chính trị phải chuyển giao quyền lực. Toàn cầu hóa – là sự hợp nhất chặt chẽ hơn giữa các nước trên thế giới – đã dẫn đến nhu cầu gia tăng các hoạt động tập thể, giúp nhân dân và các quốc gia cùng nhau giải quyết những vấn đề khó khăn chung. Có quá nhiều vấn đề – thương mại, vốn, môi trường – chỉ có thể giải quyết ở tầm mức toàn cầu. Nhưng một khi quốc gia-nhà nước bị suy yếu, lúc này lại xuất hiện ở tầm mức toàn cầu những loại định chế dân chủ toàn cầu có thể giải quyết một cách hữu hiệu những vấn đề do toàn cầu hóa đặt ra.

Trên thực tế, toàn cầu hóa kinh tế đã vượt qua toàn cầu hóa về chính trị. Chúng ta có một hệ thống quản lý toàn cầu vô tổ

chức và thiếu phối hợp mà không có một chính phủ toàn cầu, một tập hợp các định chế và thỏa thuận nào có thể đối phó với một loạt các vấn đề, từ sự nóng lên của trái đất đến mậu dịch quốc tế và các dòng chảy tư bản. Khi thảo luận những vấn đề tài chính toàn cầu tại IMF, các bộ trưởng tài chính ít lưu ý đến việc những quyết định của họ tác động như thế nào đến môi trường hay sức khỏe toàn cầu. Các bộ trưởng môi trường có thể kêu gọi mọi người làm một điều gì đó trước sự nóng lên toàn cầu, nhưng họ thiếu nguồn tài nguyên để hậu thuẫn cho những lời kêu gọi đó.

Rõ ràng là chúng ta cần có các định chế quốc tế đủ mạnh để đương đầu với những thách thức do toàn cầu hóa kinh tế đặt ra; nhưng ngày nay, niềm tin đối với những định chế đang tồn tại đã trở nên yếu ớt. Như chúng ta đã biết, điều mà các định chế có quyền ra quyết định đang phải chịu đựng do sự thiếu dân chủ rõ ràng là một vấn đề nan giải. Nó đưa đến những quyết định thường là không nhắm vào quyền lợi của những người thuộc thế giới đang phát triển. Làm cho sự việc trở nên tồi tệ hơn là điều khiến cho các nhà lãnh đạo ở các nước công nghiệp tiên tiến, những nước mà chính phủ đang định hướng công cuộc toàn cầu hóa kinh tế, chưa nhận được những thiện cảm cần thiết để thực hiện công cuộc chung của cộng đồng thế giới. Tất nhiên, khi chúng ta nhìn thấy động đất ở Thổ Nhĩ Kỳ hay một trận đói ở Ethiopia, một trận sóng thần ở Indonesia – những hình ảnh mà toàn cầu hóa có thể giúp cho chúng ta kể cho nhau nghe ở phòng khách của mỗi người – chúng ta vô cùng thương cảm các nạn nhân, và chúng ta ồ ạt giúp đỡ họ. Nhưng còn cần phải làm nhiều điều hơn thế nữa.

Khi quốc gia-nhà nước phát triển, cá nhân cảm thấy có sự liên kết với những người khác trong cùng một quốc gia – không chỉ gắn bó với những người trong cùng cộng đồng địa phương

với họ, mà còn gắn bó hơn với những người ở bên ngoài biên giới quốc gia-nhà nước nữa. Vấn đề là khi toàn cầu hóa diễn ra, lòng trung thành (với quốc gia) chẳng mấy thay đổi. Chiến tranh cho thấy những dị biệt về thái độ ứng xử càng trở nên đáng sợ: người Mỹ nắm con số chính xác những lính Mỹ mất tích, nhưng khi con số ước tính người Iraq tử vong được công bố với mức cao gấp 50 lần hơn, điều này cũng khó gây ra một sự xúc động. Tra tấn người Mỹ có thể làm phát sinh sự phẫn nộ; còn sự tra tấn do người Mỹ gây ra có vẻ như chỉ những ai tham gia phong trào phản chiến mới quan tâm; thậm chí nó còn được nhiều người biện minh là cần thiết để bảo vệ nước Mỹ. Trong lĩnh vực kinh tế cũng có những nghịch lý tương tự. Người Mỹ thường kêu ca về tình trạng mất công ăn việc làm trong nước họ và không hề ca ngợi những người nghèo khổ hơn ở nước ngoài đã tìm được việc làm một cách thoải mái.

Phần lớn chúng ta sẽ luôn sống ở địa phương – trong cộng đồng, tiểu bang, đất nước của chính chúng ta. Nhưng toàn cầu hóa có nghĩa là đồng thời chúng ta cũng là thành viên của cộng đồng xã hội toàn cầu. Người châu Âu đôi khi cảm thấy khó khăn khi học cách làm thế nào để suy nghĩ về mình vừa như người Đức, vừa như người Ý, hay người Anh *lại* vừa như người châu Âu nữa. Sự kết hợp chặt chẽ hơn nữa về mặt kinh tế sẽ giúp cho điều đó. Ở tầm mức toàn cầu cũng thế: chúng ta có thể sống ở địa phương, nhưng càng lúc chúng ta càng phải có những suy nghĩ mang tính toàn cầu; suy nghĩ về chúng ta như những thành viên của cộng đồng xã hội toàn cầu. Điều đó đòi hỏi chúng ta không chỉ cư xử với người khác bằng tinh thần tôn trọng, mà còn phải suy nghĩ thế nào là công bằng: chẳng hạn như một chế độ mật dịch tự do sẽ như thế nào? Nó đòi hỏi chúng ta phải đặt mình vào vị trí người khác: điều gì khiến chúng ta cảm thấy công bằng hay đúng đắn nếu chúng

ta ở vào cương vị của họ!¹ Và nó còn đòi hỏi chúng ta suy xét một cách cẩn trọng đến khi nào thì cần áp đặt luật lệ và các quy định để làm cho hệ thống toàn cầu vận hành, và khi nào chúng ta cần tôn trọng quyền tự chủ quốc gia, để cho mỗi nước tự đề ra những quyết định phù hợp với riêng họ.

Sự thay đổi cách suy nghĩ sẽ rất cần thiết nếu chúng ta thay đổi cách vận hành toàn cầu hóa. Một sự thay đổi như thế đang diễn ra. Chương này sẽ làm nổi bật vô số những thay đổi trong thái độ ứng xử đối với toàn cầu hóa đã diễn ra chỉ trong thập kỷ vừa qua. Trong một phạm vi rộng lớn, cuộc tranh luận không còn nhắm vào “chống” hay “ ủng hộ ” toàn cầu hóa. Chúng ta đã nhận thức được khả năng tích cực của toàn cầu hóa: gần phân nửa nhân loại – châu Á, trong đó có Trung Quốc và Ấn Độ – đang hợp nhất thành nền kinh tế toàn cầu; 2,4 tỉ người từng sống trên những đất nước phải trải qua chế độ thuộc địa và bóc lột, chiến tranh và những xáo trộn nội bộ, đã đạt được những tỉ lệ tăng trưởng chưa từng thấy trong vòng một phần tư thế kỷ hay hơn nữa. Đó là một sự kiện có tầm cỡ lịch sử, và cũng đáng được lồng trong bối cảnh lịch sử. Ngay cả những năm thành công nhất của phương Tây, trong cuộc Cách mạng Công nghiệp hay trong thời kỳ tăng vọt tiếp sau Thế chiến thứ hai, tỉ lệ tăng trưởng cũng ít khi vượt quá 3%. Trong khi đó, mức tăng trưởng bình quân của Trung Quốc trong ba thập kỷ qua đã lên gấp ba lần như thế. Những thành công này phần nào nhờ ở toàn cầu hóa. Nhưng chúng ta cũng nhìn thấy mặt

1 Những ý tưởng của nhà triết học vĩ đại quá cố của Đại học Harvard là John Rawls có tính thuyết phục. Ông thúc giục mọi người nghĩ đến sự công bằng xã hội “đằng sau bức màn ngu dốt”, trước khi chúng ta biết mình đã được sinh ra ở vị trí nào. Xem John Rawls *Một lý thuyết về sự công bằng* (Cambridge, MA: nhà xuất bản Đại học Harvard, 1971); và Patrick Hayden, John Rawls: *Hướng về một trật tự thế giới chính đáng* (Cardiff, Anh: nhà xuất bản Đại học Wales, 2002).

tối của toàn cầu hóa: những suy thoái và sa sút mà sự bất ổn toàn cầu đã gây ra; sự xuống cấp của môi trường khi tăng trưởng toàn cầu diễn ra mà không có luật lệ toàn cầu. Một đại lục là châu Phi đã trút bỏ hết của cải, tài nguyên thiên nhiên và chuốc lấy một gánh nợ nần vượt quá khả năng thanh toán. Ngay cả những nước công nghiệp tiên tiến cũng bắt đầu đặt câu hỏi về toàn cầu hóa, khi tiến trình này mang theo sự bất an và bất bình đẳng về kinh tế; khi chủ nghĩa duy vật kinh tế lấn lướt các giá trị khác; khi các nước nhận thức được rằng hạnh phúc của họ, thậm chí sự sống còn của họ, tùy thuộc vào những người mà họ không thể tin cậy, chẳng hạn như các tổ chức dầu hỏa ở Trung Đông và nhiều nơi khác. Có thể có tăng trưởng, nhưng phần đông có thể phải sống tồi tệ hơn. Lý thuyết kinh tế chủ trương cắt giảm thuế ở những người có lợi tức cao và các hoạt động kinh doanh từng cho rằng bao lâu nền kinh tế nói chung còn tăng trưởng thì mọi người còn được hưởng lợi, đã tỏ ra sai lầm liên tục.

Một số người cho rằng toàn cầu hóa là điều không thể tránh, người ta phải hoàn toàn chấp nhận nó cùng với những nhược điểm của nó. Nhưng khi phần lớn thế giới sống trong các chế độ dân chủ, nếu toàn cầu hóa không có lợi cho phần đông mọi người thì họ sẽ phản ứng lại. Có thể họ thiếu hiểu biết trong một thời gian – trong một lúc nào đó, họ có thể tin vào câu chuyện “ngày nay nước bạc, ngày sau cơm vàng” – nhưng sau một phần tư thế kỷ hay hơn lâu hơn, những câu chuyện như thế chẳng còn ai tin nữa. Trước đây đã có sự đảo lộn trong toàn cầu hóa – mức độ hội nhập kinh tế toàn cầu do nhiều biện pháp khác nhau, đã tụt xuống sau Thế chiến thứ nhất¹ và

1 Một vài sự thay đổi phải được thực hiện bằng cách thay đổi kiểu mẫu sản xuất, và điều này có thể tái diễn, khi các nền kinh tế trên thế giới dựa vào dịch vụ nhiều hơn.

tình trạng này có thể tái diễn. Thế giới đã chứng kiến sự khởi đầu của những phản ứng dữ dội chống lại toàn cầu hóa, thậm chí ở những quốc gia có nhiều người hưởng lợi nhất, khi toan tính của các hãng Ấn Độ, Trung Quốc và Dubai muốn mua lại các công ty trong thế giới phát triển đã gặp phải sự chống đối.

Chúng ta không thể tránh được một số vấn đề về toàn cầu hóa và chúng ta phải học cách đương đầu với chúng: các lý thuyết kinh tế có giá trị lâu dài, sẽ được giải thích ở những chương sau, lập luận rằng toàn cầu hóa sẽ dẫn đến sự gia tăng bất công tại các quốc gia công nghiệp tiên tiến, khi đồng lương, nhất là lương của những công nhân không có kỹ năng, bị giảm sút. Áp lực đè nặng xuống tiền lương có thể đối phó được, nhưng đến lúc đó, nạn thất nghiệp sẽ gia tăng. Ngay cả những nhà chính trị có thể lực nhất, dù nỗ lực hết mình cũng không thể hủy bỏ những quy luật kinh tế này. Tuy nhiên, họ có thể giúp các doanh nghiệp của chúng ta điều chỉnh theo sự chuyển đổi lớn lao của xã hội toàn cầu, cũng như quốc gia-nhà nước đã góp phần vào sự chuyển tiếp sang công nghiệp hóa từ hơn một thế kỷ trước¹.

Ngày nay, chúng ta biết rằng nhiều vấn đề liên quan đến toàn cầu hóa là sản phẩm của chính chúng ta – là hậu quả của cách thức vận hành toàn cầu hóa. Tôi phấn khởi nhìn thấy những phong trào quần chúng, đặc biệt ở châu Âu, kêu gọi xóa nợ, và khi tôi nhìn thấy lãnh đạo của phần lớn các nước công nghiệp tiên tiến kêu gọi một chế độ thương mại công bằng hơn, thực hiện một việc gì đó trước sự nóng lên của trái đất, và tự cam kết sẽ cắt giảm sự nghèo đói còn phân nửa vào

¹ Xem Karl Polyani, *Sự chuyển đổi lớn lao: Nguồn gốc chính trị và kinh tế của thời đại của chúng ta* (Boston: nhà xuất bản Beacon Press, 2001). Trong phần mở đầu lần tái bản năm 2001 của tác phẩm cổ điển phát hành năm 1944 này, tôi đã miêu tả tính tương đồng giữa hai sự đổi thay mang tính lịch sử trên.

năm 2015. Nhưng có một khoảng cách giữa lời nói hoa mỹ và thực tế việc làm – nhiều vị lãnh đạo trong số này dẫn đầu công chúng trong các chế độ dân chủ của họ, họ có thể toàn tâm toàn ý cam kết thực hiện những mục tiêu cao cả đó, song chỉ trong những điều kiện là việc thực hiện này không làm hao tổn của họ một chút gì.

Tôi hy vọng là quyển sách này sẽ giúp làm thay đổi cách suy nghĩ – khi những người sống trong thế giới đang phát triển nhìn thấy một cách rõ ràng hơn hậu quả của một số chính sách mà các chính phủ của họ đã thực hiện. Tôi hy vọng cuốn sách sẽ thuyết phục được nhiều người, ở mọi quốc gia, rằng “có thể có một thế giới khác”. Thậm chí còn hơn thế nữa: rằng “một thế giới khác là điều cần thiết và chắc chắn sẽ phải như thế”. Chúng ta không thể tiếp tục theo đuổi tiến trình đã vạch ra. Các lực lượng dân chủ rất mạnh: cử tri sẽ không cho phép tiếp tục cách vận hành toàn cầu hóa như hiện nay. Chúng ta đã bắt đầu nhìn thấy những biểu hiện về toàn cầu hóa trong các cuộc bầu cử ở châu Mỹ Latin và nhiều nơi khác. Thông tin đáng phấn khởi là các nền kinh tế không phải là những con số không. Chúng ta có thể cơ cấu lại toàn cầu hóa để cho những người ở cả thế giới phát triển và đang phát triển, cho thế hệ hiện nay và thế hệ mai sau, đều có thể hưởng lợi – cho dù sẽ có một số người có liên quan bị thua thiệt và họ sẽ chống lại những đổi thay này. Chúng ta có thể có những nền kinh tế và xã hội mạnh mẽ hơn, tác động nhiều hơn lên các giá trị, như văn hóa, môi trường và bản thân cuộc sống.

Những lời hứa hẹn phát triển

Những con đường nhỏ ở Karnataka thuộc miền nam Ấn Độ đầy ổ gà, và ngay cả những đoạn đường ngắn cũng phải ngồi ô tô hàng giờ liền. Các lao động nữ ngồi trên đường đập đá bằng tay. Cảnh quan được điểm xuyết bằng hình ảnh những người đàn ông đơn độc đang dùng bò cày xới những mảnh ruộng đầy bụi bặm. Ở những quầy hàng ven đường, người bán hàng bán bánh bích quy và trà. Đó là một khung cảnh tiêu biểu ở Ấn Độ, nơi phần lớn dân số còn mù chữ và thu nhập trung bình 2,70 USD mỗi ngày.

Cách đó chỉ vài dặm, tại thành phố Bangalore, một cuộc cách mạng đang diễn ra. Các bản doanh nức tiếng toàn cầu của hãng công nghệ cao và tư vấn khổng lồ Infosys Technologies của Ấn Độ đã trở thành biểu tượng của phong trào chuyển giao một phần hoạt động của doanh nghiệp cho nước ngoài¹ đang gây tranh cãi, trong đó các công ty Mỹ thuê nhân công

1 *Outsourcing*: thuật ngữ kinh doanh xuất hiện từ thập niên 1980 để chỉ cách sắp xếp tổ chức sản xuất và lao động thuộc các doanh nghiệp, theo đó, các nhà sản xuất giao phó một phần hoạt động không quan trọng bên trong xí nghiệp của mình cho các công ty nước ngoài chuyên quản lý các loại hoạt động này. Mục đích của lựa chọn trên nhằm hạ giảm các chi phí của doanh nghiệp, tiết kiệm năng lượng để dành cho một hoạt động đặc biệt nào đó, hoặc để sử dụng lao động, vốn, công nghệ và tài nguyên một cách hữu hiệu hơn. (ND)

Ấn Độ để làm những công việc trước đây được thực hiện tại Mỹ hay châu Âu. Mặc dù các công ty đã chuyển việc sản xuất sang những nước có tiền lương thấp từ nhiều thập kỷ qua, sự thành công của Ấn Độ trong việc thu hút việc làm có kỹ năng cao như lập trình máy tính và dịch vụ khách hàng đã làm phát sinh nhiều lo ngại ở Mỹ.

Hãng Infosys thu được khoảng 1,5 tỉ USD lợi nhuận mỗi năm và đã trở thành mối lợi của nền kinh tế trong nước. Công nhân của họ dùng tiền tiêu ô tô, mua nhà, sắm quần áo và đến với các nhà hàng, quán bar mới mọc lên tại Bangalore. Ai đến thăm Bangalore cũng cảm thấy được sự thịnh vượng đang lên ở đây. Nhưng sự phấn khởi dành cho thế giới mới này đã không được chia sẻ một cách rộng rãi. Trong cuộc bầu cử cả nước vào năm 2004, đảng cầm quyền Bharatiya Janata (BJP) xoay quanh cương lĩnh “Ấn Độ tươi sáng” – và với đời sống của khoảng 250 triệu người, đất nước Ấn Độ sáng tươi thật, khi mà mức sống của họ đã tăng hết sức nhanh chóng trong hai thập niên vừa qua. Nhưng chỉ ở bên ngoài Bangalore 10 dặm, và thậm chí ở vài nơi trong thành phố, cái nghèo xuất hiện cùng khắp; đối với 800 triệu dân Ấn Độ còn lại, nền kinh tế chẳng sáng sủa một chút nào.

Khoảng 80% dân số thế giới sống trong những nước đang phát triển, nổi bật với thu nhập thấp kém, còn cái nghèo thì cao vợi vợi, thất nghiệp tăng cao và giáo dục đi xuống. Đối với những nước này, toàn cầu hóa vừa mang lại những nguy cơ lớn lao, vừa tạo ra những cơ hội tốt. Vận hành toàn cầu hóa theo cách làm giàu cho cả thế giới đòi hỏi phải nhắm vào người dân ở những nước đó.

Trong chương này, chúng ta sẽ thấy là không có những giải pháp thần kỳ hoặc những phương sách đơn giản. Lịch sử các nền kinh tế phát triển được đánh dấu bằng hành động viển

vòng đi tìm “đáp án”, sự chán nản trước thất bại của một chiến lược dẫn đến niềm hy vọng là cái sau sẽ chạy tốt hơn¹. Chẳng hạn như giáo dục là quan trọng – nhưng nếu không có công ăn việc làm cho những người đã được giáo dục thì sẽ không có sự phát triển. Điều quan trọng đối với các nước phát triển là mở cửa thị trường cho những nước nghèo hơn – nhưng nếu các nước đang phát triển không có đường sá hay cửa khẩu để đưa hàng hóa ra thị trường thì họ sẽ làm gì với những hàng hóa đó? Nếu năng suất trong nông nghiệp thấp đến mức người nông dân không có đủ để bán, cửa khẩu và đường sá sẽ ít có ảnh hưởng. Phát triển là một tiến trình có liên quan đến mọi khía cạnh của xã hội, thu hút nỗ lực của mọi người: thị trường, chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, hợp tác xã, các định chế phi lợi nhuận.

Một đất nước đang phát triển chỉ đơn thuần mở rộng cửa cho thế giới bên ngoài không nhất thiết gặt hái được thành quả của toàn cầu hóa. Thậm chí nếu GDP của họ tăng thì sự phát triển của họ cũng có thể bền vững hoặc không bền vững. Và ngay cả khi phát triển bền vững thì phần lớn dân của họ vẫn cảm thấy cuộc sống tồi tệ hơn.

Cuộc tranh luận về toàn cầu hóa kinh tế được đan xen với những cuộc tranh cãi về lý thuyết kinh tế và các giá trị. Cách nay một phần tư thế kỷ, ba trường phái tư tưởng kinh tế đua tranh với nhau, đó là trường phái thị trường tự do theo hướng tư bản chủ nghĩa, trường phái cộng sản và trường phái kinh tế thị trường có quản lý. Tuy nhiên, từ năm 1989, ba trường phái trên rút lại còn hai, và sự tranh luận hiện nay chủ yếu diễn ra giữa những người quảng bá ý thức hệ về thị trường tự do và

1 Xem William Easterly, *Hành trình khó khăn tới tăng trưởng: Những cuộc mạo hiểm và vận rủi của các nhà kinh tế ở vùng nhiệt đới* (Cambridge, MA: MIT Press, 2001)

những người nhận thức vai trò quan trọng của cả chính phủ lẫn khu vực tư nhân. Tất nhiên, những ý kiến và quan điểm này cũng chồng chéo lên nhau. Ngay cả những người ủng hộ thị trường tự do cũng nhìn nhận rằng một trong những vấn đề nan giải ở châu Phi là sự yếu kém của chính quyền. Và ngay cả những người chỉ trích chủ nghĩa tư bản tự do cũng nhìn nhận tầm quan trọng của thị trường.

Mặc dù vậy, cũng còn có một khoảng cách lớn lao giữa những quan điểm khác biệt nhau, và chúng ta cũng đừng ngạc nhiên khi nghĩ rằng không có sự khác biệt nào cả. Ở chương cuối, chúng tôi sẽ mô tả chiến lược của Đồng thuận Washington về phát triển. Những chính sách này nhằm vào việc giảm thiểu vai trò của chính phủ, nhấn mạnh sự tư nhân hóa (bán các xí nghiệp quốc doanh cho khu vực tư nhân), tự do hóa thị trường thương mại và tư bản (triệt bỏ các hàng rào mậu dịch và các chướng ngại đối với các dòng tư bản tự do), và bãi bỏ các quy định (loại bỏ những quy định về chỉ đạo kinh doanh). Chính phủ có vai trò duy trì sự ổn định có tính vĩ mô nhưng tập trung chú ý vào ổn định giá cả hơn là sự ổn định của sản lượng, nhân dụng hay phát triển. Có rất nhiều việc để làm và không nên làm: chính phủ không nên dính vào việc xúc tiến các ngành công nghiệp đặc biệt; nên củng cố các quyền về tài sản; dùng tham nhũng. Giảm thiểu vai trò của chính phủ có nghĩa là giảm thuế – song phải giữ cho ngân sách được cân đối.

Trên thực tế, Đồng thuận Washington ít chú trọng đến sự công bằng. Một số người ủng hộ nó tin vào các học thuyết kinh tế nhắm đến lợi ích của những người có thu nhập trung bình và thấp, và cho rằng dù gì thì mọi người cũng được hưởng lợi – cho dù không có mấy bằng chứng ủng hộ cho một kết luận như vậy. Những người khác thì tin rằng sự công bằng là lĩnh vực của các nhà chính trị, không phải của các nhà kinh tế: các

nhà kinh tế nên tập trung vào tính hiệu quả, và theo họ nghĩ, các chính sách của Đồng thuận Washington nên hướng vào đó.

Quan điểm trung dung, mà tôi đang giữ, cho là chính phủ có một vai trò tích cực hơn, cả trong việc vận động phát triển lẫn bảo vệ người nghèo¹. Lý thuyết kinh tế và kinh nghiệm lịch sử chỉ dẫn cho chính phủ những việc cần làm. Trong lúc thị trường giữ vai trò trung tâm của bất cứ một nền kinh tế thành công nào, chính phủ cần tạo nên một bầu không khí cho phép doanh nghiệp làm ăn phát đạt và tạo ra công ăn việc làm.. Chính phủ cũng cần xây dựng hạ tầng cơ sở vật chất và thể chế – chẳng hạn như luật lệ đảm bảo cho một hệ thống ngân hàng lành mạnh và các thị trường an toàn, trong đó nhà đầu tư tin tưởng rằng họ không bị lừa gạt. Các thị trường phát triển một cách nghèo nàn tiêu biểu bởi nạn độc quyền và tình trạng thao túng giá cả của một số nhỏ người bán; giá cả cao trong một lĩnh vực quan trọng như vô tuyến viễn thông cản trở sự phát triển, do đó chính phủ phải có các chính sách cạnh tranh mạnh mẽ. Có nhiều lĩnh vực khác, trong đó bản thân thị trường cũng không vận hành tốt. Có những cái thật quá nhiều như tình trạng ô nhiễm và sự xuống cấp của môi trường, lại có những cái quá ít, như sự nghiên cứu chẳng hạn. Điều ngăn cách giữa các nước phát triển và những nước kém phát triển không phải là khoảng cách về tài nguyên mà là khoảng cách về tri thức, nó giải thích vì sao sự đầu tư trong giáo dục và công nghệ – chủ yếu do chính phủ – lại quan trọng như vậy.

1 Quan điểm được chọn lựa này có phần nào giống với “Đường lối thứ ba” thường được liên kết với Thủ tướng Anh Tony Blair, Tổng thống Mỹ Bill Clinton, và Thủ tướng Đức Gerhard Schroeder. Bản *Báo cáo kinh tế hàng năm của Tổng thống* vào những năm đầu trong nhiệm kỳ Tổng thống của ông Clinton đã nêu rõ những quan điểm này, liên quan đến việc chính phủ nên làm gì trước những hạn chế của thị trường.

Trên thực tế, những người ủng hộ quan điểm trung dung này cũng nhấn mạnh đến nhân dụng, công bằng xã hội, và những giá trị phi vật thể như sự bảo vệ môi sinh nhiều hơn so với những người ủng hộ quan điểm về một chính phủ có vai trò tối thiểu. Tình trạng thất nghiệp chẳng hạn, không chỉ là sự lãng phí tài nguyên; nó còn làm băng hoại nhận thức của mỗi cá nhân về giá trị của bản thân họ, đồng thời tạo ra vô số những hậu quả xã hội đáng lo ngại – trong đó có cả bạo động. Những người đề xướng quan điểm này thường biện luận cho sự cải cách chính trị, tạo cho người công dân có thêm tiếng nói trong việc đề ra quyết định; họ lưu ý rằng việc ra điều kiện và các định chế kinh tế như các ngân hàng trung ương hoạt động độc lập không chịu trách nhiệm về mặt chính trị đã làm suy yếu nền dân chủ. Ngược lại, những người ủng hộ Đồng thuận Washington tỏ ra thiếu tin tưởng vào các tiến trình dân chủ, chẳng hạn như họ lập luận rằng sự độc lập của các ngân hàng trung ương là hết sức cần thiết cho việc đảm bảo một chính sách tiền tệ có hiệu quả.

Người ta có thể đặt câu hỏi là làm thế nào mà các nhà kinh tế – vốn được đào luyện nhiều năm ở nhà trường, đạt đến trình độ cao – lại không thể đồng ý với nhau về điều gì sẽ dẫn đến sự phát triển? Thủ tướng chính phủ một nước phải làm gì khi một cố vấn của IMF đến thăm ông và đề nghị ông làm theo các phương sách của IMF, rồi sau đó, ông tiếp một cố vấn là học giả và người này khuyên ông làm ngược lại? Cả hai bắt đầu bằng việc kêu gọi ông đi theo một lý thuyết kinh tế, các quy luật phổ quát của kinh tế học, các quy luật cung cầu. Nhưng lý thuyết kinh tế thường không vững chắc. Phương sách của Đồng thuận Washington dựa vào một lý thuyết về kinh tế thị trường giả định về những thông tin hoàn hảo, cạnh tranh hoàn hảo, và những thị trường nhiều rủi ro – một sự lý tưởng hóa

thực tế không mấy thích hợp với các nước đang phát triển nói riêng. Kết quả của một lý thuyết tùy thuộc vào những giả định của nó – và nếu những giả định đi quá xa thực tế, các chính sách dựa trên mô thức đó cũng sẽ đi đến thất bại.

Những tiến bộ của lý thuyết kinh tế vào các thập niên 1970 và 1980 đã làm sáng tỏ các mặt hạn chế của thị trường; chúng cho thấy rằng những thị trường không bị ràng buộc sẽ không dẫn đến hiệu quả kinh tế một khi thông tin không hoàn chỉnh hoặc thị trường bị bỏ lỡ (chẳng hạn như thị trường bảo hiểm hàng hóa bảo hiểm những rủi ro lớn xảy đến cho các cá nhân). Và thông tin luôn không hoàn chỉnh, còn thị trường thì luôn không đầy đủ¹. Bản thân thị trường không nhất thiết đưa đến hiệu quả kinh tế khi mà nhiệm vụ của một quốc gia là thu hút công nghệ mới, lấp đầy “lỗ hổng tri thức”: một đặc điểm chính

1 Cuộc truy tìm để hiểu được những tình huống theo đó ý tưởng của Adam Smith cho rằng thị trường, như “bởi một bàn tay vô hình”, có thể mang đến hay không mang đến hiệu quả kinh tế, (ý tưởng ấy) đã trở thành trung tâm của các cuộc nghiên cứu kinh tế từ hai thế kỷ nay. Kenneth J. Arrow và Gerard Debreu đã đoạt giải Nobel nhờ những phân tích chặt chẽ về mặt toán học. Họ giải thích rõ những điều kiện lý tưởng theo đó Smith đúng, nhưng cũng xác định nhiều trường hợp thất bại của thị trường, ở đó Smith sai – chẳng hạn có những chi phí phát sinh^(*) (như sự ô nhiễm) khi hoạt động của một cá nhân ảnh hưởng đến những người khác mà họ không được đền bù. Cuộc nghiên cứu của riêng tôi thêm vào danh sách các tình huống trong đó những thất bại của thị trường dẫn đến tình trạng thiếu hiệu năng - nơi mà thông tin không hoàn hảo và/hoặc bất cân xứng (có nghĩa là ở nơi một vài người biết được điều gì đó mà người khác không biết). Sự phân tích của Arrow và Debreu cũng giả định rằng công nghệ không thay đổi, hoặc ít nhất không bị ảnh hưởng bởi hoạt động của những người tham gia thị trường; lúc này những thay đổi về công nghệ đã ở vào trung tâm của sự phát triển.

^(*) nguyên văn externalities: Trong kinh tế học, từ này có nghĩa là chi phí hay lợi lộc từ một vụ giao dịch kinh tế mà những thành phần ở bên ngoài phải gánh chịu hay được hưởng. (In economics, an externality is a cost or benefit from an economic transaction that parties external to the transaction bear). (ND)

của phát triển. Ngày nay, hầu hết các học giả kinh tế đều nhất trí rằng bản thân thị trường không mang lại hiệu quả; câu hỏi đặt ra là chính phủ có cải thiện được vấn đề hay không.

Trong lúc các nhà kinh tế khó mà tiến hành những thử nghiệm nhằm kiểm tra các lý thuyết của họ như các nhà hóa học hay vật lý thường làm, thế giới cung cấp một loạt những thử nghiệm tự nhiên khi hàng chục quốc gia áp dụng thử các chiến lược khác nhau. Điều đáng tiếc là do mỗi quốc gia có lịch sử và hoàn cảnh khác nhau và ở vô số tình tiết trong chính sách của họ – và những tình tiết làm nên chuyện – thường khó mà có được một sự giải thích rõ ràng. Tuy nhiên, điều rõ ràng là có những khác biệt đầy ấn tượng trong cách thực hiện, những quốc gia thành công nhất là những nước ở châu Á, và ở hầu hết những nước này, chính phủ đóng một vai trò rất tích cực. Khi chúng ta xem xét cẩn thận hiệu quả của các chính sách đặc biệt, những kết luận này được củng cố thêm: có một sự phù hợp đáng chú ý giữa điều mà lý thuyết kinh tế khuyên chính phủ nên làm và điều mà các chính phủ ở Đông Á đang làm. Cũng vì lẽ đó, các lý thuyết kinh tế dựa trên thông tin không hoàn chỉnh và các thị trường không hoàn thiện đầy những rủi ro đã dự báo rằng những dòng vốn ngắn hạn lưu thông tự do – một đặc điểm chủ yếu của chính sách cơ bản về thị trường – sẽ không tạo nên sự tăng trưởng nào, mà sự bất ổn cũng lại phát sinh.

Hai mươi lăm năm về trước, sẽ thật không thể hiểu được nếu có một cuộc tranh luận về trào lưu chính thống thị trường và các chính sách của Đồng thuận Washington. Trên thực tế, chúng đã không được thử nghiệm. (Tất nhiên, những trở ngại về mặt lý thuyết và những trải nghiệm lịch sử buộc chúng ta phải thận trọng). Ngày nay, khi chúng ta chứng kiến thành công hay thất bại, khó mà hiểu được cuộc tranh luận đó sẽ tiếp

tục như thế nào – không kể đến vai trò của ý thức hệ và những quyền lợi do các chính sách của Đồng thuận Washington mang lại. (Thậm chí khi nền kinh tế không phát triển, cũng có một vài lĩnh vực có thể vận hành tốt nhờ vào các chính sách này).

Nhiệm vụ của các nước kém phát triển hiện nay ở một mức độ nào đó dễ dàng hơn nhiệm vụ mà châu Âu và nước Mỹ phải đối mặt khi họ thực hiện công nghiệp hóa vào thế kỷ 19: họ (tức những nước kém phát triển – ND) chỉ cần đuổi kịp thay vì phải tiến vào một lãnh địa còn xa lạ. Ấy thế mà nhiệm vụ đó tỏ ra bất khả thi đối với phần lớn các quốc gia nằm bên ngoài châu Á – đang là một thí dụ thành công nhất về phát triển kinh tế mà thế giới chưa từng chứng kiến. Thành công của họ lớn lao – và họ còn thành công về lâu về dài – đến nỗi người ta dễ dàng cho đó là điều hiển nhiên. Nhưng sự phát triển của châu Á còn làm ngạc nhiên nhiều chuyên gia vào những thập niên 1950-1960, như nhà kinh tế Gunnar Myrdal từng đoạt giải Nobel, người đã đánh giá viễn cảnh của châu Á là ảm đạm thật sự¹. Theo sự hiểu biết thông thường, những quốc gia như Hàn Quốc sẽ bám lấy những gì họ có thể mạnh, đó là trồng lúa. Điều kỳ diệu ở Đông Á cho thấy sự phát triển nhanh chóng – và phát triển trong công bằng, trong đó, cả người nghèo và người giàu cùng được hưởng – là điều khả dĩ, cho dù không có một điều kiện tiên quyết và đặc biệt nào được đặt ra. Sự thất bại ở nhiều nơi khác cũng cho thấy phát triển không phải là chuyện đương nhiên.

Sự khác biệt về thành tích đạt được giữa các vùng là điều rất đáng kinh ngạc. Trong lúc hơn 30 năm qua, tỉ lệ tăng trưởng bình quân của vùng Đông Á là 5,9% (6,5% trong 15 năm vừa qua) thì châu Mỹ Latin và châu Phi tham gia cuộc chạy đua để

1 Gunnar Myrdal, *Bi kịch châu Á: Một cuộc điều tra về cái nghèo của các nước* (New York; Pantheon, 1968)

cuối cùng đạt được tỉ lệ tăng trưởng thấp nhất, với thu nhập tính trên đầu người của vùng châu Phi hạ Sahara xuống đến mức bình quân 0,2% mỗi năm trong suốt 30 năm qua¹. Nhưng cả hai nơi đó đã bị nước Nga bỏ xa. Từ lúc bắt đầu chuyển sang nền kinh tế thị trường, thu nhập của Nga bị sụt giảm 15%; thu nhập trên đầu người giảm đến 40% trong thập kỷ đầu tiên, nhưng nền kinh tế Nga rốt cục đã bắt đầu tăng trưởng trở lại trong vòng 5 năm qua.

Đông Á

Toàn cầu hóa – dưới hình thức tăng trưởng do xuất khẩu – giúp đưa các nước Đông Á ra khỏi cảnh nghèo khó. Toàn cầu hóa khiến cho điều này có thể xảy ra, tạo cơ hội tham gia thị trường quốc tế cũng như tiếp cận một nền công nghệ có thể giúp nâng cao năng suất. Nhưng những nước này đã vận dụng toàn cầu hóa: đó là năng lực của họ trong việc tận dụng toàn cầu hóa, mà không bị toàn cầu hóa lợi dụng, điều đó góp phần lớn vào thành công của họ.

Những nước này cũng đồng thời đạt được tăng trưởng và ổn định. Sau một quãng thời gian gần một phần tư thế kỷ, một vài nước chưa trải qua một năm nào không tăng trưởng, những nước khác chỉ có một năm tăng trưởng kém; ở khía cạnh đó, thành tích của họ tốt hơn thành tích của bất cứ một quốc gia công nghiệp tiên tiến nào. Thậm chí trong những năm suy thoái 1997-1998, Trung Quốc và Việt Nam vẫn tiếp tục tăng trưởng. Trung Quốc theo đuổi chính sách vĩ mô mở rộng (không phải là chính sách do IMF khuyến cáo cho các nước Đông Á) và nhận thấy mức tăng trưởng của họ giảm dần xuống đến mức đáng kể là 7% trước khi tiếp tục lên đến mức

¹ Thành tích của họ trong 15 năm qua có khá hơn chút ít – một sự gia tăng lợi tức tính trên đầu người hàng năm rất ít, chỉ có 0,2%

cao hơn là 8% và 9%. (Một số người nghĩ rằng những con số đó còn dưới mức tăng trưởng thực sự). Nếu các tỉnh của Trung Quốc được xem là những quốc gia riêng biệt – và với dân số đôi khi vượt quá 50 triệu người, chúng còn rộng lớn hơn đa số các nước trên thế giới – thì phần lớn những nước phát triển nhanh nhất trên thế giới sẽ nằm ở Trung Quốc¹.

Điều quan trọng là những chính phủ này đảm bảo rằng lợi tức có được do sự tăng trưởng không đến với một số ít người mà được chia sẻ rộng rãi². Họ chẳng những tập trung vào sự ổn định giá cả, mà còn vào sự ổn định thật sự, đảm bảo tạo công ăn việc làm mới đồng thời với việc đưa những người mới vào nghề tham gia vào lực lượng lao động. Sự nghèo khó hạ giảm một cách ấn tượng – ở Indonesia chẳng hạn, số người nghèo khổ (thu nhập 1USD mỗi ngày) giảm từ 28% xuống còn 8%

-
- 1 Xem tài liệu của Ngân hàng Thế giới: Trung Quốc năm 2020: Những thách thức về mặt phát triển trong Thế kỷ mới (Washington D.C.: World Bank, 1997), trang 3, có thể xem tại http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS/IB/1997/09/01/000009265_3980625172933/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- 2 Từ năm 1970 (đến nay), mức gia tăng lợi tức tính trên đầu người là: Trung Quốc 923% (bình quân 6,8% mỗi năm); Indonesia 286% (bq 4% năm); Hàn Quốc 566% (bq 5,6% năm); Malaysia 283% (bq 3,9% năm); Thái Lan 347% (bq 4,4% năm). Cho dù dữ liệu về sự nghèo đói trên một quãng thời gian dài không chắc chắn và không nhất quán, có vẻ như trong không đầy hai thập kỷ, với tiêu chuẩn nghèo là mức thu nhập 2USD/ngày, tỉ lệ nghèo đói ở Trung Quốc giảm từ 67% xuống còn 47% trong thời gian từ năm 1987 đến năm 2001; ở Indonesia giảm từ 76% xuống còn 52% (1987-2002); ở Malaysia giảm từ 15% xuống còn 9% (1987-1997); và ở Thái Lan giảm từ 37% xuống còn 32% (1992-2000). Ở mức thu nhập 1USD/ngày, sự tiêu diệt cái nghèo còn ấn tượng hơn. Xem tài liệu của Ngân hàng Thế giới, các Chỉ số Phát triển Thế giới, GDP tính trên đầu người (mức ổn định 2.000 USD) và Tỉ lệ nghèo đói tính trên đầu người ở mức 2USD/ngày (PPP) (Percentage of Population: Tỉ lệ Dân số). Ngân hàng Thế giới; Các dữ liệu và con số thống kê về phát triển; có thể đăng ký xem ở www.worldbank.org/data/online-databases/online-databases.html.

trong khoảng thời gian giữa những năm 1987 và 2002¹ – trong lúc sức khỏe và tuổi thọ gia tăng và sự biết chữ trở nên gần gũi với mọi người. Năm 1960, thu nhập bình quân đầu người ở Malaysia là 784 USD/năm (trên cơ sở mệnh giá đồng USD năm 2000), hơi thấp hơn so với Haiti vào cùng thời điểm trên. Ngày nay, con số đó là trên 4.000 USD. Mức độ giáo dục trung bình ở Hàn Quốc vào năm 1960 ở dưới mức bốn năm; ngày nay Hàn Quốc dẫn đầu về những ngành công nghiệp công nghệ cao như sản xuất chip điện tử và thu nhập của họ đã tăng 16 lần trong vòng 40 năm qua². Trung Quốc bắt đầu cuộc hành trình muộn hơn, nhưng những thành tựu của họ, ở một mức độ nào đó còn đáng chú ý hơn. Thu nhập tăng gấp hơn 8 lần kể từ năm 1978; sự nghèo khổ ở mức 1 USD một ngày giảm đến ba phần tư³.

Nhưng trong lúc những nước có nền kinh tế “thị trường” này tham gia sâu vào toàn cầu hóa, thị trường của chính họ vẫn chưa hết ràng buộc. Toàn cầu hóa được cân đong đo đếm, chính phủ can thiệp vào nền kinh tế một cách thận trọng nhưng rộng khắp. Tất nhiên, họ làm tất cả những việc thông thường dành cho chính phủ. Họ mở rộng đồng thời giáo dục tiểu học và giáo dục cao đẳng, công nhận sự thành công đó đòi hỏi cả việc học chữ phổ thông lẫn một lực lượng gồm những người có kỹ năng cao có thể hấp thu công nghệ tiên tiến. Họ đầu tư quy mô lớn cho hạ tầng cơ sở như bến cảng, đường sá, và cầu, tất cả những phương tiện này tạo điều kiện dễ dàng

1 Sử dụng phương thức 1 USD/ngày. Xem Ngân hàng Thế giới, Các chỉ số phát triển thế giới. Ngân hàng Thế giới, Các dữ liệu và con số thống kê về phát triển, có thể đăng ký xem tại www.worldbank.org/data/online_databases/online_databases.html.

2 Nguồn tư liệu: Dữ liệu IFS, 1963-2003; có thể đăng ký xem tại <http://ifs.apdi.net>.

3 Từ 64% năm 1981 còn 16% năm 2001. Xem Chen và Ravallion, *Những người nghèo nhất thế giới sống như thế nào từ đầu thập niên 1980?* sđd.

hơn cho việc vận chuyển hàng hóa và hạ giảm chi phí thực hiện việc mua bán và chuyên chở hàng hóa ra khỏi nước.

Họ cũng đi xa hơn danh mục thông thường những gì mà một chính phủ tiêu biểu cần làm. Các chính phủ ở Đông Á giữ vai trò rộng lớn trong việc hoạch định và cải tiến công nghệ, chọn lựa những lĩnh vực nào đất nước họ có thể phát triển thay vì để cho một mình thị trường quyết định. Từ thập niên 1960 trở về sau, những nước này nỗ lực rất nhiều trong việc phát triển các ngành công nghiệp nội địa. Việc đầu tư vào khu vực công nghệ cao giúp Đài Loan, Hàn Quốc, và Malaysia trở thành những nhà sản xuất hàng đầu về hàng điện tử, máy tính, và chip máy tính. Thêm vào đó, họ được liệt vào số những nhà sản xuất có năng lực nhất thế giới về các sản phẩm truyền thống như sắt thép và hàng nhựa.

Mục đích của chính phủ là không tỏ ra “khôn” hơn thị trường, hay chọn lựa ra kẻ thắng cuộc tốt hơn thị trường đã và sẽ làm. Nhưng họ nhận thức rằng thường có những hệ quả to lớn: những tiến bộ của công nghệ ở khu vực này có thể kích thích tăng trưởng ở khu vực khác. Họ nhận thấy rằng thị trường thường không phối hợp tốt các hoạt động mới mẻ: các hãng sản xuất sử dụng nhựa dẻo sẽ không phát triển được nếu không có nhà cung cấp nhựa dẻo ở địa phương, ngược lại sẽ rất rủi ro cho một xí nghiệp khi sản xuất nhựa dẻo mà không có một nhu cầu (đơn hàng) chắc chắn nào đặt ra cho sản phẩm của họ. Họ cũng nhận thức rằng việc cho các ngành công nghiệp mới vay tiền không được các ngân hàng quan tâm bằng việc cung ứng tài chính cho nhà đầu cơ bất động sản hoặc (như trường hợp thường xảy ra ở các nước đang phát triển) cho chính phủ vay.

Các nhà kinh tế đã bàn bạc rất nhiều về tầm quan trọng của tiết kiệm và đầu tư cho phát triển, nhưng trước khi Đông

Á đảm nhận công việc này, các nhà soạn thảo chính sách cứ bỏ mặc nó cho thị trường. Các nhà kinh tế có thể than thở về mức tiết kiệm thấp, nhưng họ lại nghĩ chính phủ cũng không làm được gì hơn. Các chính phủ ở Đông Á chứng tỏ điều này không đúng. Đồng tiền họ sử dụng cho đầu tư xuất phát từ chính người dân của họ, khi họ khuyến khích tiết kiệm; và như vậy, những nước này không lệ thuộc vào dòng vốn trôi nổi từ nước ngoài. Gần như tất cả những quốc gia trong vùng tiết kiệm được 25% GDP hay hơn nữa; ngày nay, Trung Quốc có tỉ lệ tiết kiệm quốc gia vượt quá 40% GDP, trái với tỉ lệ 14% ở Mỹ. Tại Singapore, 42% thu nhập từ đồng lương bị cưỡng bách bỏ vào “quỹ tiết kiệm”. Ở những quốc gia khác, như Nhật Bản chẳng hạn, các định chế tiết kiệm do chính phủ lập ra luôn sâu vào tận những khu vực nông thôn, mang lại cho người dân một cách thức tiết kiệm an toàn và thuận lợi.

Tất cả những quốc gia này tin vào tầm quan trọng của thị trường, nhưng họ nhận thức rằng thị trường phải được thiết lập và quản lý, và đôi khi các hãng tư cũng không thể làm những gì cần làm. Nếu các ngân hàng tư không thiết lập chi nhánh ở các vùng nông thôn để thu hút tiết kiệm, chính phủ phải nhảy vào. Nếu ngân hàng tư không cung cấp tín dụng dài hạn, chính phủ phải nhảy vào. Nếu ngân hàng tư không cung cấp những phương tiện cơ bản cho sản xuất – như thép và nhựa – chính phủ cần nhảy vào nếu có thể làm một cách hữu hiệu. Hàn Quốc và Đài Loan đã chứng tỏ rằng họ có thể làm như thế; chính phủ Hàn Quốc tiến hành thận trọng, song sau khi xác định là có thể đầu tư một cách có lợi, họ tiến xa về phía trước, và đến năm 1968, thành lập một trong những công ty thép hoạt động có hiệu quả nhất trên thế giới. Trước đó, năm 1954, chính quyền Đài Loan giúp thành lập Tập đoàn nhựa Formosa hoạt động hết sức thành công.

Trong lúc phần lớn các nước trong vùng đã thực hiện tự do hóa – mở cửa thị trường và giảm bớt những quy định của chính phủ – Đài Loan hành động chậm rãi, với một tốc độ phù hợp với khả năng ứng phó của nền kinh tế. Trong lúc các chính phủ châu Á khác nhắm vào sự tăng trưởng qua xuất khẩu, đặc biệt vào những ngày đầu tiên của quá trình phát triển, họ hạn chế hàng hóa nhập khẩu vốn có thể làm tổn hại hoạt động của ngành sản xuất trong nước và nông nghiệp.

Một vài quốc gia như Trung Quốc, Malaysia, và Singapore, gọi mời đầu tư nước ngoài; những nước khác, cụ thể là Hàn Quốc và Nhật Bản, cảm thấy thoải mái khi không có đầu tư nước ngoài và cũng tăng trưởng. Ngay cả những nước đã mời gọi nhà đầu tư nước ngoài cũng phải chắc ý là các hãng sản xuất của họ sẽ chuyển giao công nghệ và huấn luyện công nhân trong nước để họ có thể đóng góp vào các nỗ lực phát triển của xứ sở. Malaysia không giao dầu hỏa của họ cho các công ty dầu hỏa nước ngoài, nhưng nhờ họ giúp khai thác nguồn tài nguyên, đồng thời học hỏi các thứ; ngày nay công ty dầu hỏa do chính phủ sở hữu là Petronas đang cung cấp dầu cho các nước phát triển khác. Bằng cách tự quản lý công ty dầu hỏa của mình, họ có thể chắc chắn rằng giá trị nguồn tài nguyên của họ ở lại Malaysia thay vì được chuyển ra nước ngoài như lợi nhuận.

Cuộc tranh luận về tự do hóa thị trường tự bản có tính chất thiên vị hơn. Ngay cả khi mở cửa thị trường cho đầu tư dài hạn, hai người khổng lồ của châu Á là Ấn Độ và Trung Quốc đã hạn chế các dòng tư bản ngắn hạn. Họ thừa nhận rằng bạn không thể xây dựng nhà máy và tạo công ăn việc làm bằng đồng tiền nhập vào hay xuất ra nhanh chóng. Họ đã nhìn thấy những bất ổn kèm theo các dòng vốn đó, những rủi ro xảy ra mà không hề có một sự đền bù rõ ràng nào.

Với mức tiết kiệm cao, các quốc gia Đông Á hầu như không cần đến nguồn vốn bổ sung. Nhưng vào thập niên 1980, nhiều nước trong số này – có lẽ do nhượng bộ trước áp lực của IMF và Bộ Ngân khố Mỹ – đã mở cửa thị trường cho các nguồn tư bản tự do. Các nguồn tư bản đó tràn vào trong một thời gian, nhưng rồi tình cảm đổi thay, chúng bay đi mất. Hậu quả là một cuộc khủng hoảng lan tràn trong vùng và lan ra đến ngoài khu vực. Năm 1997, các nhà đầu cơ tấn công đồng baht của người Thái, khiến từ đầu tháng 7 năm ấy, đồng tiền của nước này đã rơi tự do. Các ngân hàng nước ngoài kêu gọi Hàn Quốc cho họ vay tiền. Indonesia đối mặt với những vấn đề phát xuất từ cả ngành ngân hàng lẫn các nhà đầu cơ. Các ngân hàng trung ương trong vùng chi ra hàng tỉ USD, cố chống đỡ cho tiền tệ của họ. Khi ngân quỹ đã cạn, họ quay sang IMF; nhưng định chế tài chính này chỉ cung cấp tiền cho họ với một bảng danh sách dài những điều kiện, trong đó có việc cắt giảm chi tiêu của chính phủ, tăng thuế, và nâng cao lãi suất. Khi các ngân hàng trung ương nâng cao lãi suất, các công ty trong nước nhận thấy không thể đáp ứng được những yêu cầu về lãi suất của ngân hàng. Hàng loạt vụ phá sản xảy ra và khủng hoảng tiền tệ chuyển sang thành khủng hoảng ngành ngân hàng.

Đó là một thời điểm khủng khiếp: bạo loạn và bất an xã hội bùng nổ tại Indonesia, các doanh nhân thất nghiệp đi lang thang khắp các công viên ở Seoul vì quá xấu hổ khi phải báo với vợ là họ không còn văn phòng để tới nữa, người ta bán cả áo quần và vật dụng gia đình trên các đường phố Bangkok. Nhiều người quay về nông thôn để sống với gia đình vì không tìm được việc làm ở thủ đô. Người Hàn Quốc xếp hàng để giao đồ trang sức bằng vàng cho chính phủ nấu chảy ra và dùng chúng để thanh toán một phần nợ quốc gia.

Các chính sách của IMF không đủ khả năng ổn định tiền tệ; chúng chỉ thành công trong việc làm cho tình trạng suy thoái kinh tế ít tệ hại hơn so với khả năng có thể xảy ra – đúng như lý thuyết kinh tế thông thường đã dự báo. Những người chỉ trích IMF lập luận rằng các chính sách đã không thực sự được thiết kế để bảo vệ các quốc gia trước suy thoái mà chỉ để bảo vệ các nhà cho vay; mục đích của chúng là nhanh chóng tái lập các quỹ dự trữ để các chủ nợ quốc tế thu hồi nợ. Trên thực tế, các nước nhanh chóng phục hồi quỹ dự trữ của họ và thậm chí sắp xếp thanh toán tiền nợ cho IMF trong vòng vài năm.

Ngày nay, phần lớn các nước châu Á đã hồi phục, nhưng cuộc khủng hoảng đã có những tác động xấu và không cần thiết. Đông Á đã hiểu được rằng khi được quản lý tốt, toàn cầu hóa sẽ mang lại thịnh vượng to lớn; còn khi mở cửa cho các dòng tư bản đầu cơ và bất ổn tràn vào, toàn cầu hóa cũng sẽ mang lại sự tàn phá về mặt kinh tế. Khi các giới chức ở những nước này suy ngẫm về những bài học rút ra từ kinh nghiệm đau đớn vừa qua, họ đi đến việc bác bỏ một cách mạnh mẽ hơn trào lưu chính thống thị trường của Đồng thuận Washington vốn chủ trương mở cửa đất nước của họ để đón nhận sự tàn phá của các nhà đầu cơ. Và họ nhấn mạnh nhiều hơn đến sự công bằng và những chính sách hỗ trợ các nước nghèo. Sự tăng trưởng đã hồi phục, song những sinh viên của “lớp học năm 97” vẫn chưa quên được những bài đã học.

Châu Mỹ Latin

Đông Á chứng tỏ sự thành công của một tiến trình khác biệt một cách rõ rệt với Đồng thuận Washington, trong đó vai trò dành cho chính phủ rộng rãi hơn vai trò tối thiểu mà trào lưu chính thống thị trường đã quy định. Trong khi đó, châu Mỹ Latin tuân theo các chính sách của Đồng thuận Washington

một cách toàn tâm toàn ý hơn bất cứ khu vực nào khác (thật vậy, thuật ngữ trên lần đầu tiên được tạo ra có liên quan đến các chính sách được ủng hộ trong vùng). Đồng thời, thất bại của châu Mỹ Latin và thành công của Đông Á đã cung cấp một chứng cứ mạnh mẽ nhất chống lại Đồng thuận Washington.

Trong những thập niên đầu, châu Mỹ Latin đạt được những thành công đáng kể với những chính sách can thiệp mạnh mẽ của chính quyền, những chính sách vừa không chọn lọc, vừa không tinh tế bằng các chính sách ở Đông Á, tập trung nhiều vào việc hạn chế nhập khẩu hơn là khuyến khích xuất khẩu. Thuế suất cao đánh vào một số hàng nhập khẩu nhằm khuyến khích sự phát triển của các ngành công nghiệp nội địa – một chiến lược thường đưa đến sự thay thế hàng nhập khẩu. Trong khi sự thành công của châu Mỹ Latin không giống với sự thành công của vùng Đông Á thì thu nhập tính trên đầu người của châu Mỹ Latin vẫn tăng ở mức bình quân trên 2,8% mỗi năm, từ năm 1950 đến năm 1980 (2,2% từ năm 1930 đến năm 1980)¹. Brazil là nước mà chính phủ can thiệp mạnh nhất vào nền kinh tế, đã có mức tăng trưởng bình quân 5,7% trong vòng nửa thế kỷ tính từ năm 1930 trở đi.

Năm 1980, đối phó với chính vấn đề lạm phát của mình, nước Mỹ khởi xướng việc gia tăng lãi suất lên đến trên 20%. Lãi suất này tạo ra nhiều khoản vay ở châu Mỹ Latin, làm phát sinh cơn khủng hoảng nợ nần ở khu vực này vào đầu những năm 1980, khi Mexico, Argentina, Brazil, Costa Rica, cùng một

1 Những tính toán của tác giả dựa vào Bảng 1 tài liệu của Leandro Prados de la Escosura, *Sự Phát triển, sự Bất công và sự Nghèo đói ở châu Mỹ Latin: Bằng chứng về mặt lịch sử, những Phỏng đoán có kiểm soát*, tham luận 05-41 – Universidad Carlos III – Madrid, Departamento de Historia Economica e Instituciones. Có thể tham khảo tại <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WH/wh054104.pdf>

loạt những nước khác không trả được nợ. Hậu quả của cuộc khủng hoảng nợ nần là cả vùng trải qua ba năm suy thoái và mười năm ngưng trệ, một thành tích nghèo nàn đến nỗi người ta gọi đó là “thập kỷ bị đánh mất”.

Chính trong khoảng thời gian này các chính sách kinh tế của châu Mỹ Latin thay đổi mạnh mẽ, phần lớn các nước chấp nhận các chính sách của Đồng thuận Washington. Khi lạm phát cao khởi phát đột ngột tại nhiều nước, mối quan tâm của Đồng thuận Washington đối với việc chống lạm phát đã tỏ ra có ý nghĩa. Chính phủ của họ đã không làm tốt việc này và lời kêu gọi của Đồng thuận Washington – nhằm tối thiểu hóa vai trò của chính phủ – là điều có thể thông hiểu được. Khi những nước như Argentina chấp nhận các chính sách của Đồng thuận Washington, những lời ca ngợi bay tới tấp đến họ. Khi sự bình ổn giá cả được phục hồi và tăng trưởng bắt đầu, Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ quốc tế khẳng định công đầu thuộc về họ; và Đồng thuận Washington đã được minh chứng là đúng đắn. Nhưng khi đã đạt được, sự tăng trưởng tỏ ra không bền vững. Nó dựa vào sự vay mượn lớn lao từ bên ngoài, vào quá trình tư nhân hóa, trong đó, tài sản quốc gia được mang bán cho người nước ngoài – mà không được dùng để đầu tư. Tiêu thụ bùng nổ. GDP tăng lên, nhưng sự thịnh vượng giảm xuống. Sự tăng trưởng chỉ kéo dài trong quãng thời gian ngắn ngủi 7 năm rồi kéo theo sự suy thoái và đình trệ. Mức tăng trưởng trong thập niên 1990 chỉ bằng phân nửa mức tăng trưởng của những thập niên trước năm 1980, và những gì tăng trưởng được đã không tương xứng với những nước giàu.

Trong khi Đông Á chứng kiến sự giảm thiểu lớn lao cái nghèo khó, thì tiến bộ ở châu Mỹ Latin rất nhỏ. Trong tác phẩm này, phải công bằng mà nói là đã có một sự vỡ mộng rộng khắp châu Mỹ Latin đối với Đồng thuận Washington: một sự thỏa

thuận nổi lên chống lại Đồng thuận Washington phản ánh trong cuộc bầu cử các chính quyền cánh tả ở Brazil, Venezuela, và Bolivia. Những chính phủ này thường bị chỉ trích là đã mị dân vì họ hứa hẹn mang những khoản phúc lợi về giáo dục và sức khỏe đến cho người nghèo, và nỗ lực thực hiện những chính sách kinh tế chẳng những nâng cao hơn mức tăng trưởng kinh tế mà còn đảm bảo những thành quả của sự tăng trưởng đó được chia sẻ rộng rãi hơn. Trong một nền dân chủ, dường như tự nhiên – điều này không sai – các nhà chính trị luôn phấn đấu nâng cao hạnh phúc của những công dân bình thường, và rõ ràng là những chính sách trước đây đã thất bại trong việc đáp ứng những nhu cầu hợp pháp của người công dân bình thường, thậm chí khi những người ngồi ở chóp bu của hệ thống phân phối thu nhập đã làm rất tốt công việc của họ. Còn quá sớm để nói đến việc họ có sẽ thành công với những lời hứa trên hay không. Tổng thống Venezuela Hugo Chavez có vẻ như đã thành công trong việc đưa các dịch vụ giáo dục và y tế đến với những khu ngoại thành phố Caracas, những nơi trước đây ít được thừa hưởng phúc lợi của quốc gia giàu tài nguyên dầu hỏa này. Nếu những nhà lãnh đạo trên không thực hiện được lời hứa của họ, thì thật là khó mà dự đoán được mọi người sẽ phải lo lắng như thế nào.

Những nước quá độ từ nền kinh tế kế hoạch

Khi mà sự thành công của khu vực Đông Á lớn hơn cả những gì mà các con số thống kê đầy ấn tượng về GDP đã gợi lên, sự thất bại của nước Nga và phần lớn những nước vừa chuyển sang chế độ tư bản, cũng sâu sắc hơn những gì mà các con số thống kê GDP đã chỉ ra. Sự giảm sút về tuổi thọ bình quân – ở Nga, giảm 4 năm một cách đáng kinh ngạc trong thời gian giữa năm 1990 và năm 2000 – đã khẳng định ấn tượng về một nỗi

cơ cực đang lên¹. (trong khi tại nhiều nơi khác trên thế giới, tuổi thọ đang gia tăng). Tội phạm và tình trạng vô luật pháp cũng leo thang.

Sau khi bức tường Berlin sụp đổ, người ta hy vọng về nền dân chủ và sự thịnh vượng kinh tế trong Liên bang Xô viết cũ và các nước trong khối. Các nhà tư vấn phương Tây vội vã chạy sang Đông Âu để hướng dẫn các nước trên đi qua thời kỳ quá độ. Nhiều người tin tưởng một cách sai lạc rằng cần có “liệu pháp sốc” – rằng chuyển sang chủ nghĩa tư bản theo kiểu phương Tây sẽ diễn ra nhanh chóng thông qua sự tư nhân hóa và tự do hóa. Sự tự do hóa giá cả ngay lập tức – một điều có thể tiên đoán được – đã dẫn đến siêu lạm phát. Giá cả ở Ukraine có lúc đã tăng đến mức 3.300% trong một năm. Chính sách tiền tệ chặt hẹp (lãi suất cao với tín dụng huy động được ít) và sự khắc nghiệt về thuế khóa (ngân sách eo hẹp) được vận dụng để kéo siêu lạm phát xuống; nhưng chúng cũng kéo nền kinh tế đi xuống, và rơi vào tình trạng suy thoái và sa sút trầm trọng. Trong lúc đó, sự tư nhân hóa nhanh chóng làm tiêu tán hàng trăm tỉ USD của những nước có tài sản đáng giá nhất, tạo nên một tầng lớp đầu sỏ đưa tiền bạc ra khỏi đất nước nhanh hơn rất nhiều so với nguồn tiền tỉ mà Quỹ Tiền tệ quốc tế rót vào để hỗ trợ. Các thị trường tư bản được tự do hóa với niềm tin sai lạc là tiền bạc sẽ thu vào. Thay vào đó, nguồn tư bản khổng lồ bay mất, trong đó có vụ mua bán nổi tiếng ở câu lạc bộ bóng

1 Nhiều cuộc nghiên cứu cho thấy sự gia tăng nghèo khổ gấp ba lần ở Nga, từ 11,5% vào năm 1989 lên 34,1% vào năm 1999. (Xem Anthony Shorrocks và Stanislav Kolenikov, *Xu hướng nghèo khổ ở Nga trong thời kỳ quá độ*, Viện nghiên cứu kinh tế phát triển thế giới, tháng 5.2001, bảng 1). Sự gia tăng cái nghèo ở những nền kinh tế khác đang trong thời kỳ quá độ thậm chí còn tệ hơn, do đó ở toàn vùng, sự gia tăng cái nghèo hầu như gấp 10 lần. Xem Chen và Ravallion, *Những người nghèo nhất thế giới sống như thế nào từ đầu thập niên 1980?*

đá Chelsea và nhiều bất động sản quốc gia khác ở Anh do một trong những tay đầu sỏ là Roman Abramovich thực hiện. Tất nhiên, những người dân Nga bình thường khó mà nhìn thấy việc làm này giúp vào sự tăng trưởng của nước Nga như thế nào. Nó giống như các nhà tư vấn tin rằng mở cửa chiếc lồng chim sẽ khuyến khích chim bay vào lồng, hơn là khuyến khích những con chim trong lồng bay ra ngoài.

Khi tôi là chuyên gia kinh tế cao cấp của Ngân hàng Thế giới, chúng tôi đã có một cuộc tranh luận gay gắt về những trường hợp tư nhân hóa này. Tôi nằm trong số những người lo sợ rằng sự tư nhân hóa nhanh chóng chẳng những mang lại lợi tức thấp cho các chính phủ cần tiền một cách tuyệt vọng mà còn làm suy giảm niềm tin vào nền kinh tế thị trường nữa. Không có những luật lệ phù hợp liên quan đến quản lý doanh nghiệp, có thể xảy ra nạn ăn cắp ồ ạt tài sản của doanh nghiệp do các nhà quản lý thực hiện; sẽ có sự khuyến khích việc tước đoạt tài sản hơn là tạo dựng sự thịnh vượng. Tôi cũng lo ngại về sự bất công lớn lao mà sự tư nhân hóa có thể gây ra. Những người khác thì bảo rằng: đừng lo, hãy tư nhân hóa càng nhanh càng tốt; các chủ nhân mới sẽ tin rằng nguồn tài nguyên được sử dụng tốt và nền kinh tế sẽ phát triển. Đáng tiếc thay, những gì xảy ra ở Nga và nhiều nơi khác thậm chí còn tệ hơn là điều tôi đã lo sợ nữa. Mặc dù chính phủ Nga đã được các cố vấn ở Quỹ Tiền tệ quốc tế, Bộ Ngân khố Mỹ và nhiều nơi khác nhắc đi nhắc lại rằng sự tự do hóa sẽ dẫn đến tăng trưởng và đầu tư, hậu quả đáng thất vọng: sản lượng giảm một phần ba.

Sự tự do hóa nhanh chóng và bất ngờ ở Nga đã khởi động một chu kỳ tệ hại. Số lượng ít ỏi những gì chính phủ nhận được dẫn đến câu hỏi về tính hợp pháp của việc chuyển giao nguồn tài nguyên công cộng cho khu vực tư. Nhà đầu tư – những người thủ đắc của cải – cảm thấy, một cách hoàn toàn đúng

đấn, rằng quyền lợi về tài sản của họ đã không được đảm bảo, rằng một chính phủ mới, dưới áp lực của công chúng, đã làm đảo ngược tiến trình tư nhân hóa. Hậu quả là họ hạn chế đầu tư và đưa tới đa lợi nhuận ra khỏi nước – điều này dẫn đến tình trạng vỡ mộng hơn nữa đối với tiến trình tư nhân hóa, khiến cho quyền lợi về tài sản ít được đảm bảo. Sự tự do hóa thị trường tư bản do IMF thúc đẩy khiến vấn đề trở nên tồi tệ hơn, bởi vì nó tạo điều kiện dễ dàng hơn cho các tay đầu sỏ (tài chính) tước đoạt của cải của những tập đoàn mà họ đang kiểm soát để chuyển tiền ra hải ngoại, đến những nơi mà quyền sở hữu tài sản an toàn đã thiết lập hoàn chỉnh. Họ hưởng lợi từ những khung pháp lý yếu kém trong nước và sự bảo hộ tài sản mạnh mẽ ở ngoài nước.

Đối với một số người đến thăm thủ đô Moscow của nước Nga vào những ngày đầu tiên của thời kỳ chuyển sang nền kinh tế thị trường, có vẻ như đây là một thành công. Các cửa hiệu đầy những hàng hóa, đường sá đầy xe cộ. Nhưng hàng hóa là những xa xỉ phẩm nhập khẩu dành cho những nhà giàu mới nổi đã thành công trong việc nắm giữ khối của cải lớn lao của quốc gia trong đôi bàn tay riêng tư của họ; trong lúc một số ít người lái xe Mercedes và vui thú ở New Russia¹, hàng triệu người khác nhìn thấy những đồng lương hưu ít ỏi của mình bị mòn dần, xuống dưới cả mức đủ sống.

Ngày nay, người ta đồng tình một cách rộng rãi rằng tốc độ cải cách ở những nước thuộc khối Xô viết cũ là một sai lầm. Sự tư nhân hóa được tiến hành trước khi những quy định có cơ sở và những luật lệ về thuế khóa vững chắc được thực thi. Khi lợi tức của chính phủ bị sa sút, chi tiêu về sức khỏe và hạ

1 New Russia hay Novorossiya là vùng đất lịch sử ngày nay nằm phần lớn ở phía Nam nước Ukraine, và một phần ở phía Nam nước Nga. New Russia không phải là “nước Nga mới” như có người lầm tưởng. (ND)

tầng cơ sở bị phá sản. Một trong những di sản thuộc về quá khứ của nước Nga là một hệ thống giáo dục chất lượng cao, nhưng khi ngân sách bị cắt giảm mạnh mẽ, hệ thống này cũng nhanh chóng bị sa sút. Cùng lúc đó, mạng lưới an sinh xã hội cũ bị gạt sang một bên. Hậu quả thật khốc liệt: sự nghèo khổ trong những nước thuộc khối Xô viết cũ tăng lên từ năm 1987 (một thời gian ngắn trước khi bắt đầu thời kỳ quá độ) đến năm 2001 với hệ số 10. Không có tương phản nào lớn hơn sự tương phản giữa lời tuyên bố của những người ủng hộ thị trường tự do dự đoán một sự giải phóng các sức mạnh có thể mang lại sự thịnh vượng kỷ lục với sự gia tăng nghèo đói chưa từng thấy đang thực sự diễn ra.

Một vài nước như Ba Lan và Slovenia vận dụng thời kỳ quá độ tốt hơn, một phần do họ không tuân theo liệu pháp sốc một cách cứng nhắc¹. Tôi nghĩ là các nước Đông Âu nói chung cũng làm tốt nhờ ở viễn cảnh được gia nhập vào Liên minh châu Âu (EU). Điều này buộc họ nhanh chóng chấp nhận một khung pháp lý lành mạnh, khiến cho các nhà đầu tư yên tâm. Khi gia nhập EU, họ tiếp cận một thị trường rộng lớn – và tiền công thấp kết hợp với lực lượng lao động được đào tạo tốt đã mang lại cho họ một lợi thế rõ ràng.

Các nước thuộc khối Xô viết không phải là những nước duy nhất chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường. Trung Quốc và Việt Nam, trong lúc vẫn giữ vững chế độ Cộng sản về mặt chính trị, cũng đã bắt đầu chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường, và sự tương phản

1 Ba Lan thường được nghĩ đến như là một nước đang theo con đường liệu pháp sốc nhưng tương đối thành công (không so sánh với Trung Quốc mà với Nga). Ba Lan đã theo các chính sách thuộc về liệu pháp sốc vĩ mô, nhanh chóng làm hạ giảm mức lạm phát; và khi điều này đã được thực hiện thì họ càng tiến gần đến sự tự nhân hóa hơn.

thật nổi bật. Khi thu nhập ở Nga tụt xuống – giảm một phần ba trong khoảng thời gian từ năm 1990 đến năm 2000 – thu nhập ở những nước vừa kể tăng lên vùn vụt, 135% ở Trung Quốc và 75% ở Việt Nam. Họ loại bỏ liệu pháp sốc để chọn một sự quá độ sang nền kinh tế thị trường chậm hơn và ôn hòa hơn. Ngày nay, sự sống động của nền kinh tế của họ chứng tỏ rằng con rùa đã vượt qua con thỏ.

Khoảng cách về thành tích giữa Trung Quốc và Nga đã đặt những người ủng hộ liệu pháp sốc – chủ trương thay đổi nhanh chóng, ít nhạy cảm với chi phí xã hội và ít quan tâm đến những điều kiện tiên quyết khiến cho một nền kinh tế thị trường vận hành được – vào một tư thế có thể bị chỉ trích bất cứ lúc nào¹. Họ cho rằng nhiệm vụ của Trung Quốc dễ hơn bởi vì đó là một nước kém phát triển, chủ yếu là một nước trồng trọt. Nhưng sự phát triển bản thân nó đã là điều khó khăn – những câu chuyện về sự thành công bên ngoài Đông Á là điều hiếm thấy – và những người bảo vệ liệu pháp sốc không bao giờ giải thích một cách thỏa đáng tại sao khi trợn lẫn hai vấn

1 Việc giải thích sự khác biệt về thành tích giữa Trung Quốc và Nga đã đủ cho ra đời một tác phẩm lớn. (Không ai thực sự tranh cãi về sự tương đối thành công của Trung Quốc về mặt phát triển và giảm nghèo, và cũng không ai tranh cãi về việc Nga trung thành với các chính sách của Đồng thuận Washington nhiều hơn Trung Quốc). Có người cho rằng xét cho cùng, Trung Quốc đã thực sự tham gia vào một dạng liệu pháp sốc của riêng họ; có người lại cho rằng có những yếu tố khác góp phần vào sự thành công tương đối của Trung Quốc; lại cũng có người cho rằng do Trung Quốc áp dụng liệu pháp sốc, nên thậm chí họ đã tăng trưởng nhanh hơn. Ví dụ như hãy xem các chương 7 và 8 tác phẩm của Jeffrey D. Sachs, *Chấm dứt sự nghèo đói: Các triển vọng kinh tế của thời đại chúng ta* (New York, Penguin, 2005); Jeffrey D. Sachs và Wing Thye Woo, “Các yếu tố về mặt cơ cấu trong các biện pháp cải tổ kinh tế của Trung Quốc, Đông Âu và Liên bang Xô viết cũ”, Chính sách kinh tế, tập 9, số 18 (4.1994), trang 101-145, hoặc nhiều quan điểm về thời kỳ quá độ phổ biến trên trang web của Quỹ Tiền tệ quốc tế, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/>

đề khó khăn là sự phát triển và sự quá độ lại với nhau thì có thể làm cho công việc trở nên dễ dàng hơn. Nhiều nước kém phát triển thuộc khối Xô viết cũ nghe theo khuyến cáo về liệu pháp sốc của họ đều làm ăn kém như Nga; các nền kinh tế chủ yếu về trồng trọt như Mông Cổ và Moldova cũng cho thấy sự sa sút lớn lao. Những nước làm ăn khá hơn, như Kazakhstan, là nhờ có dầu hỏa.

Châu Phi

Tôi đã ở Đông Phi trong những ngày độc lập đầu tiên, vào cuối thập niên 1960. Có một cảm giác phấn khích, cho dù các nước hiểu rằng chế độ thực dân đã khiến họ không được chuẩn bị đảng hoàng cho sự phát triển và một nền dân chủ. Họ không có cả một chút kinh nghiệm về sự tự trị – ít người được đào tạo bài bản, đất nước thiếu hẳn một hạ tầng cơ sở về mặt thể chế cần thiết cho nền dân chủ và một hạ tầng cơ sở vật chất cần cho sự phát triển. Tại Uganda, người Anh đề bạt Idi Amin đang phục vụ trong quân đội và chuẩn bị cho ông ta trở thành một trong những nhà lãnh đạo trong tương lai. Nhưng di sản của nước Anh còn tươi sáng và rục rờ khi so sánh với lịch sử đẫm máu qua những việc làm của người Bỉ tại Congo.

Hầu như không có gì đáng ngạc nhiên khi vào thập niên 1980, nhiều nước châu Phi đã đổ sụp vào những thời kỳ khó khăn. Mỗi nước có câu chuyện riêng của họ: các nhà độc tài tham nhũng và thường tàn bạo ở Uganda, Congo, Kenya, và Nigeria; có dụng đích tốt và thường là chân thực, nhưng lại có nhiều sai sót, chính sách của “châu Phi xã hội chủ nghĩa” ở Tanzania; chính sách kinh tế vĩ mô lầm lạc ở Bờ biển Ngà. Vào thập niên 1980, nhiều nước quay sang Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế nhờ giúp đỡ. Họ được cung cấp sự hỗ trợ – tiêu biểu là cho vay hơn là cho không – đi kèm theo

những điều kiện nhằm góp phần chỉnh đốn cơ cấu của họ. Tuy nhiên, thường thì những điều kiện đó bị sai lệch, các dự án được vay tiền đã bị nhận thức sai. Các nước vay tiền được yêu cầu thích nghi cơ cấu nền kinh tế của họ với trào lưu chính thống thị trường của IMF, với các chính sách của Đồng thuận Washington. Chính sách tự do hóa nhằm mở cửa thị trường châu Phi cho hàng hóa của nước ngoài, nhưng các nước châu Phi có rất ít hàng để bán ra ngoài. Mở cửa cho thị trường tư bản không khiến cho tư bản ồ ạt vào, các nhà đầu tư quan tâm nhiều hơn đến việc lấy đi nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú của châu Phi. Thường thì những đòi hỏi của IMF dẫn đến sự khắc nghiệt về mặt thuế khóa; trong lúc mọi quốc gia phải học cách sống bằng chính những phương tiện mình có, IMF đã đi xa hơn rất nhiều so với mức cần thiết. Họ áp đặt những hạn chế, thậm chí ngăn không cho nước vay tiền được làm ra sản phẩm có sử dụng phần ngoại viện ít ỏi mà họ đã nhận được. Ở Ethiopia chẳng hạn, IMF đã đi quá xa khi đòi hỏi nước này không dùng tới phần hỗ trợ từ nước ngoài khi xác định xem ngân sách của họ có cân đối không; trên thực tế, sự hỗ trợ từ bên ngoài làm gia tăng quỹ dự trữ mà không dùng xây dựng bệnh viện, trường học hay đường sá. Không có gì đáng ngạc nhiên, chính sách không mang lại sự phát triển. Nhưng gánh nặng nợ nần thì vẫn còn đó.

Vào thập niên 1990, nhiều nước châu Phi, trong đó có Nigeria, Kenya, Tanzania, Uganda, Ethiopia và Ghana, tìm được sự lãnh đạo mới và những nhà lãnh đạo mới dường như tận tụy hơn những người cũ trong việc theo đuổi những chính sách kinh tế tốt đẹp. Sự kìm hãm và lạm phát được đặt dưới sự kiểm soát. Một vài nhà lãnh đạo như Olusejun Obasanjo ở Nigeria, Yoreri Museveni ở Uganda, Benjamin Mkapa ở Tanzania, và Meles Zenawi ở Ethiopia, có lập trường mạnh

mẽ chống tham nhũng; cho dù tham nhũng không bị tận diệt, nhưng vẫn có những tiến bộ đáng kể. Uganda và Ethiopia có những giai đoạn tăng trưởng: Ethiopia tăng trưởng trên 6% mỗi năm trong khoảng thời gian giữa năm 1993 và năm 1997, khi chiến tranh bùng nổ với nước láng giềng Eritrea; Uganda tăng trưởng trung bình trên 4% mỗi năm trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến năm 2000. Nhiều nước đạt được những bước tiến dài trong việc cải tiến việc học hành, không bị lây lan bệnh AIDS, có những bước tiến lớn lao về sức khỏe và tuổi thọ. Nhưng những nước thành công đó vẫn không thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài. Thị trường rộng lớn của châu Á, với lực lượng lao động được đào tạo cao hơn, hạ tầng cơ sở tốt hơn, nền kinh tế tăng trưởng nhanh hơn, dễ dàng thu hút phần lớn các công ty đa quốc gia.

Trong lúc nền kinh tế châu Phi không phát triển, dân số lại tăng. Châu Phi là một đại lục có nhiều đất đai; đất vẫn duy trì năng suất cũ do bị bỏ hoang suốt những khoảng thời gian dài. Nhưng với áp lực dân số mới, điều này không thể như thế nữa. Năng suất nông nghiệp suy giảm, và cái nghèo tăng lên. Thêm vào đó, toàn cầu hóa không để tâm đến châu Phi. Ngay những quốc gia có chính sách vĩ mô tốt cũng không thu hút được đầu tư, cuộc Cách mạng Xanh từng làm năng suất nông nghiệp gia tăng rất cao tại châu Á, đã không được châu Phi để ý tới. Ngày nay, năng suất nông nghiệp của châu Phi chỉ bằng một phần ba của châu Á. Và nếu như không đủ, dịch bệnh AIDS sẽ tấn công với sức tàn phá lớn. Thậm chí có những nước như Botswana đã điều hành nền kinh tế có hiệu quả và tiết kiệm nguồn tài nguyên của họ – đã tăng trưởng 9% mỗi năm trong vòng 4 thập kỷ qua, kể từ ngày được Anh trao trả độc lập – đã chứng kiến sự đảo ngược về tuổi thọ. Do hậu quả từ những sức tàn phá đó, vào những năm đầu của thế kỷ 21, như chúng

ta đã thấy, số người sống trong cảnh đói nghèo ở châu Phi đã tăng gấp đôi so với mức của hai thập kỷ trước.

Nam Á

Trong hai thập kỷ qua, do nằm ngoài cuộc khủng hoảng kinh tế vào những năm đầu thập niên 1990, Ấn Độ – một nước có khoảng 1,1 tỉ dân – đã tăng trưởng 5% mỗi năm hoặc hơn nữa. Năm 2006, dự kiến tỉ lệ tăng trưởng là 8%.

Nhiều thập niên sau khi Ấn Độ phục hồi nền độc lập, các học thuyết xã hội chiếm ưu thế và nền kinh tế bị đình đốn. Nhưng ngay cả trong thời kỳ đó, chính phủ cũng đã gieo mầm thành công trong tương lai. Họ thiết lập một số viện công nghệ và khoa học, đầu tư cho giáo dục và nghiên cứu, cuối cùng đã đạt được kết quả trong thiên niên kỷ mới. Sự nổi lên của Bangalore như thủ phủ của khu vực công nghệ thông tin ở Ấn Độ có thể truy nguyên từ sự thành lập Viện Khoa học Ấn Độ vào năm 1909, đất do vị hoàng tử Ấn Độ ở Mysore cung cấp, và ông vua ngành công nghiệp J.N. Tata tài trợ.

Cuộc Cách mạng Xanh vào những năm 1970 quảng bá việc sử dụng kỹ thuật canh tác tốt hơn và hạt giống mới đã làm gia tăng sản lượng rất nhiều. Tuy nhiên, phải đợi đến những năm đầu thập kỷ 1980, khi chính phủ chấm dứt sự đối nghịch công khai với doanh nghiệp và bãi bỏ nhiều hạn chế khiến cho khu vực tư lúng túng¹ thì sự tăng trưởng mới thực sự cất cánh. Sự tự do hóa vào đầu thập niên 1990 có tính quyết định trong việc

1 Dani Rodrik và Arvind Subramanian, Từ sự phát triển của người Hindu đến sự bùng nổ sản xuất: Bí quyết của sự quá độ trong phát triển ở Ấn Độ, Báo cáo khoa học NBER số 10376, tháng 3.2004. Các tác giả xác định tính cách quan trọng của sự thay đổi thái độ từ chống kinh doanh sang ủng hộ kinh doanh – nhưng điều này rất khác với chính sách thị trường tự do của Đồng thuận Washington.

tiếp tục đà tiến của những cải cách ban đầu, nhưng ngay cả khi chính phủ mở ngõ đất nước cho đầu tư nước ngoài, họ vẫn tiếp tục hạn chế dòng tư bản ngắn hạn. Mãi đến năm 2006, tức 15 năm sau ngày khởi đầu những cải cách theo hướng tự do hóa, người ta mới bắt đầu thảo luận đến việc điều chỉnh – chứ không phải bãi bỏ – những hạn chế đó.

Sự xuất hiện của Internet chứng tỏ đây là bước ngoặt quan trọng nhất. Công nghệ mới có nghĩa là cuối cùng Ấn Độ có thể gạt hái được lợi ích của những đầu tư dài hạn trong giáo dục, và những bất cập ở hạ tầng cơ sở không còn là một trở ngại nữa. Những cơ hội tạo ra bởi nền kinh tế Mỹ phát triển vào những năm 1990 cũng gián tiếp giúp vào việc này¹. Trong lúc công nghệ làm hạ giảm chi phí thông tin, sự đầu tư ồ ạt quá mức trong lĩnh vực vô tuyến viễn thông đã kéo chi phí xuống thấp hơn trước, thì công suất thừa thải của những đường dây cáp chạy dọc dưới đáy Thái Bình dương và hoạt động của các vệ tinh lại kéo chi phí thông tin xuống thấp hơn nữa. Điều đặc biệt là các hãng nghĩ đến việc đầu tư tại một nước đang phát triển phải cân nhắc một bảng danh sách dài gồm những thuận lợi và bất lợi: lương bổng có thể thấp so với các nước phát triển, nhưng việc thiếu một cơ sở hạ tầng thường có nghĩa là chi phí vận chuyển sẽ cao hơn, cũng như việc cung cấp điện năng và dịch vụ thông tin sẽ không chắc chắn và đắt đỏ. Điều tạo nên sự khác biệt trong trường hợp khu công nghệ cao của Ấn Độ là những vấn đề về cơ sở hạ tầng vừa không đáng kể (chi phí vận chuyển không thành vấn đề) vừa có thể né tránh được. Các công ty xây dựng nhà máy phát điện riêng để không cần đến nguồn cung cấp điện đầy bất ổn của địa phương. Vệ tinh nhân tạo chỉ trong một

1 Vấn đề này được bàn thảo đầy đủ hơn trong chương 10 tác phẩm của Stiglitz, *Những năm 90 đầy biến động*.

phần triệu giây đã có thể nối liền các công ty ở Ấn Độ với các công ty ở Thung lũng Silicon hoặc những nơi khác ở châu Âu và Mỹ, điều đó có nghĩa là những cuộc gọi có thể thực hiện vòng quanh thế giới mà không phải tùy thuộc vào hệ thống điện thoại dây bất trắc của Ấn Độ.

Trên thực tế, thành công của Ấn Độ rất giống với thành công của Trung Quốc. Ở cả hai, có sự trỗi dậy của một tầng lớp trung lưu gồm hàng trăm triệu người bắt đầu tận hưởng cuộc sống phong phú mà người phương Tây đã trải qua từ lâu, và ở cả hai quốc gia, vẫn còn khoảng cách to lớn giữa người giàu và kẻ nghèo. Trong xóa đói giảm nghèo, Ấn Độ không làm tốt bằng Trung Quốc – nhưng Ấn Độ làm tốt hơn nhiều trong việc chặn đứng sự gia tăng bất công, sự khác biệt giữa các vùng, giữa những người ở vị trí cao nhất với phần còn lại của xã hội. Tuy nhiên, cả Trung Quốc lẫn Ấn Độ, cho dù đã đạt đến đỉnh thành công, họ vẫn nhìn nhận rằng không thể tiếp tục như họ đã làm từ trước đến nay. Cả hai chính phủ tự hứa sẽ tập trung vào việc giúp đỡ khu vực nông thôn đang tụt hậu, cả hai đang lo việc tạo ra công ăn việc làm mới cho những người mới gia nhập vào lực lượng lao động (Ấn Độ đang thiết lập một kế hoạch đảm bảo việc làm cho khu vực nông thôn). Cả hai công nhận tầm quan trọng của công nghệ và giáo dục trên thương trường có tính cạnh tranh toàn cầu và hiểu rằng điều này đòi hỏi phải tăng cường khoản đầu tư to lớn sẵn có của họ về giáo dục – châu Á ngày nay có số người tốt nghiệp đại học nhiều gấp ba lần số kỹ sư và nhà khoa học mà nước Mỹ đào tạo được. Thách thức ở chỗ phải cải tiến chất lượng khi số lượng gia tăng.

Ngày nay, các nước đang phát triển trên thế giới đang nhìn vào châu Á, nhìn vào những tấm gương thành công để biết họ có thể học được những gì. Không có gì đáng ngạc nhiên khi sự ủng hộ của thế giới dành cho Đồng thuận Washington đã phai nhạt. Sự thất bại của nó có thể nhìn thấy trên khắp thế giới, ở châu Phi, châu Mỹ Latin và các nền kinh tế đang trong thời kỳ quá độ. Sự trắc nghiệm rõ nét nhất thể hiện trong sự quá độ từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường; ở đó, những nước áp dụng Đồng thuận Washington đều thất bại, không nước nào đạt được thành công. Trong điều kiện tốt nhất, họ chỉ tăng trưởng yếu ớt; trong điều kiện xấu nhất, họ trải qua tình trạng bất công và bất ổn ngày một gia tăng. Thậm chí nền dân chủ cũng ít được đảm bảo.

MỘT TÂM NHÌN VỀ SỰ PHÁT TRIỂN

Trong hàng loạt số liệu thống kê và giai thoại miêu tả về các nước đang phát triển – một số nước hoàn toàn suy thoái, một số nước truyền đi tín hiệu tràn trề lạc quan – điều quan trọng là phải nhớ đến bức tranh rộng lớn: thành công có nghĩa là phát triển bền vững, công bằng và dân chủ nhắm vào việc gia tăng mức sống, không phải đo lường bằng GDP. Tất nhiên, thu nhập là một phần quan trọng trong mức sống, nhưng quan trọng không kém là sức khỏe (chẳng hạn như đo bằng tuổi thọ và tỉ lệ tử vong của trẻ em) và giáo dục¹. Quốc vương Bhutan từng

1 Chương trình phát triển LHQ (UNDP), trong *Báo cáo Phát triển Con người* hàng năm, đã đưa ra một cách đo lường vắn tắt gọi là “Chỉ số Phát triển Con người” (HDI), kết hợp các số liệu về thu nhập, sức khỏe, và những khía cạnh khác của hạnh phúc con người. Trong HDI năm 2005, nước Mỹ được xếp hạng 10, sau Na Uy, Iceland, Australia, Luxembourg, Canada, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Ireland, và Bỉ.

đề cập đến GNH, tức Gross National Happiness, Chỉ số Hạnh phúc Quốc gia, khi ông tìm tòi chiến lược phát triển nhằm cải tiến giáo dục, sức khỏe, và chất lượng cuộc sống ở các khu vực nông thôn cũng như thành thị, trong lúc vẫn duy trì các giá trị truyền thống. GDP là một cách tính toán dễ áp dụng về phát triển kinh tế, nhưng nó không phải là tất cả sự phát triển. Phát triển phải bền vững. Mọi người đều hiểu rằng bằng cách học gạo cho một kỳ thi, bạn có thể lên lớp, nhưng những gì bạn học sẽ sớm quên đi. Bạn có thể tăng GDP bằng cách tước đoạt môi trường, làm cạn kiệt nguồn tài nguyên vốn đã khan hiếm, bằng cách vay mượn nước ngoài – nhưng loại phát triển đó không bền vững. Papua Tân Guinea đón rùng nhiệt đới của họ, nơi trú ngụ của vô số chủng loài, việc bán gỗ cải tiến GDP ngày hôm nay, nhưng 20 năm nữa, sẽ không còn gì để đốn¹.

Mặc dù vậy, do GDP tương đối dễ tính toán, nó đã trở thành nỗi ám ảnh của các nhà kinh tế. Điều rắc rối với nó là những gì chúng ta tính toán chính là những cái chúng ta phấn đấu để đạt được. Đôi khi sự gia tăng GDP được liên kết với sự giảm nghèo, như trường hợp Đông Á. Nhưng đó không phải là một sự tình cờ: các chính phủ vạch ra chính sách phải tin chắc rằng người nghèo được chia sẻ phúc lợi. Ở những nơi khác, phát triển thường đi kèm với sự gia tăng nghèo đói và đôi khi cả mức thu nhập thấp hơn trước của những người thuộc giai tầng trung lưu. Đó là điều đã xảy ra ở Mỹ: giữa các năm 1999 và 2004, thu nhập bình quân vận dụng được tăng đến 11% trong thời hạn thực tế trên, nhưng thu nhập bình quân tính theo

1 (18) Tài liệu của Ngân hàng Thế giới, Kiểm soát môi trường Papua New Guinea, 2002, tại http://www.wds.worldbank.org/external/default/main/pagePK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64154159&searchMenuPK=64187514&theSitePK=523679&entityID=000012009_20030729110929&searchMenuPK=64187514&theSitePK=523679

hộ – thu nhập của gia đình được chú ý nhất, gia đình trung trung lưu thực sự – đã giảm 1.500 USD, hoặc vào khoảng 3%, tính theo mức độ lạm phát. Tại châu Mỹ Latin, từ năm 1981 đến năm 1993, trong lúc GDP tăng 25% thì số người sống với thu nhập dưới 2,15 USD mỗi ngày đã tăng từ 26,9% lên 29,5%. Nếu sự phát triển kinh tế không được chia sẻ cho toàn xã hội thì xem như đã thất bại.

Các chính phủ Đông Á xác định rằng sự thành công đòi hỏi sự ổn định về xã hội và chính trị, và đến lượt sự ổn định về xã hội và chính trị đòi hỏi mức nhân dụng phải cao và sự bất công phải được hạn chế. Chẳng những mức độ tiêu thụ dễ nhận thấy gây ra sự thất vọng mà nỗi thất vọng còn do sự khác biệt quá lớn về đồng lương nữa. Ở Trung Quốc, ít nhất trong những giai đoạn đầu của sự phát triển, ban quản trị cao cấp không hưởng lương quá ba lần thu nhập của một người công nhân bình thường; ở Nhật là 10 lần (trái lại, trong những năm gần đây, mức lương của những nhà quản lý cao cấp ở Mỹ bằng gấp hàng trăm lần thu nhập của người công nhân bình thường)¹.

Tôi tin rằng điều quan trọng đối với các nước là phải nhắm đến sự công bằng, đảm bảo rằng những thành quả của sự phát triển phải được chia sẻ rộng rãi. Sự công bằng là một điều bắt buộc về mặt tinh thần; song nó cũng tỏ ra cần thiết khi cần duy trì sự phát triển. Nguồn tài nguyên quan trọng nhất của một nước là người dân của nước đó, và nếu một bộ phận rộng lớn những người dân không sống phù hợp với khả năng của họ – như là hậu quả của việc không được giáo dục đầy đủ hoặc do họ chịu đựng hậu quả lâu dài của tình trạng

¹ Năm 2000, thu nhập của một giám đốc điều hành nhiều hơn 500 lần so với đồng lương của một công nhân bình thường, (85 lần hơn vào đầu thập niên, và 42 lần hơn cách đó hai thập niên). Xin xem Stiglitz, *Những năm 90 đầy biến động*, trang 124

thiếu dinh dưỡng từ thời niên thiếu – đất nước cũng sẽ không sống phù hợp với tiềm năng của mình. Những quốc gia không đầu tư rộng rãi cho giáo dục sẽ nhận thấy khó mà thu hút đầu tư nước ngoài trong những ngành kinh doanh đòi hỏi một lực lượng lao động có kỹ năng – và ngày nay, ngày càng có nhiều ngành kinh doanh lệ thuộc phần nào vào lao động có kỹ năng. Ở một thái cực khác, sự thiếu công bằng tăng cao, đặc biệt là hậu quả của thất nghiệp, sẽ dẫn đến bất an xã hội; tội phạm gia tăng, tạo nên một bầu không khí không có tính hấp dẫn đối với các doanh nghiệp.

Điều quan trọng không phải là thu nhập – cho dù là thu nhập của người bình thường – mà là mức sống của mọi người. Có thể không có sự nhất quán giữa hai yếu tố này. Phát triển đặc biệt được đi kèm bởi sự đô thị hóa, và nhiều thành phố tại các nước đang phát triển trở nên bẩn thỉu, bị tác hại bởi tiếng ồn, ùn tắc giao thông, vệ sinh kém, và không khí ô nhiễm. Tháng 3.1991, tình trạng ô nhiễm không khí ở thành phố Mexico tệ hại đến nỗi Tổng thống Carlos Salinas de Gortari đã ra lệnh đóng cửa một nhà máy lọc dầu lớn. Trong những biến đổi vào thế kỷ 19 đánh dấu bằng cuộc cách mạng công nghiệp tại châu Âu và Mỹ, các vấn đề về môi trường nghiêm trọng đến nỗi sức khỏe con người sa sút và tuổi thọ ngắn lại¹. Tại Anh, nước đầu tiên đi vào cuộc Cách mạng Công nghiệp, chiều cao trung bình – một cách đo lường hạnh phúc vật chất – đã tụt giảm trong khoảng thời gian từ cuối thế kỷ 18 đến giữa thế kỷ 19². Điều may mắn là những cải tiến về y học và dinh dưỡng

1 Xem Polanyi, *Sự chuyển đổi vĩ đại*

2 Xem Roderick Floud và Bernard Harris, “Sức khỏe, Chiều cao, và Hạnh phúc: Nước Anh, 1700-1980”, trong *Sức khỏe và Hạnh phúc trong thời đại công nghiệp hóa*, biên tập: Richard Steckel và Roderick Floud (Chicago: University of Chicago Press, 1997), trang 91-126

đã phần nào khắc phục được các yếu tố môi trường, nhờ vậy, tại phần lớn các nước đang phát triển, không kể những nước bị bệnh AIDS hoành hành, tuổi thọ đang gia tăng.

Ngày nay, trong cộng đồng phát triển, người ta quan tâm nhiều hơn đến tầm quan trọng của sức khỏe và môi trường. Vấn đề an ninh kinh tế cũng cần được quan tâm hơn nữa – điều này phản ánh tầm quan trọng theo cách đánh giá của những người công nhân bình thường, như chúng ta đã thấy ở chương 1¹.

Vai trò của thị trường

Các thập niên vừa qua đã chứng kiến những đổi thay rõ rệt trong suy nghĩ, không chỉ về ý nghĩa của sự phát triển thành công mà còn về cách làm thế nào để đạt được điều đó². Trong những thập niên 1960 và 1970, mọi người cho rằng điều phân biệt giữa các nước ít phát triển với các nước phát triển hơn là do các nước ít phát triển thiếu nguồn vốn. Người ta đặt tầm quan trọng lên tiết kiệm và đầu tư. Đó là một trong những lý do để thành lập Ngân hàng Thế giới vào năm 1944 nhằm cung cấp nhiều vốn hơn cho các nước đang phát triển. Khi WB kết thúc phần ngoại viện đó và việc tiếp cận dễ dàng hơn với nguồn vốn không mang lại kết quả đầy triển vọng, nhiều nước trong cộng đồng phát triển đưa ra ý tưởng cho rằng thị

1 Các nhà kinh tế cho rằng con người “không ưa rủi ro”. Việc họ muốn bỏ ra một khoản tiền đáng kể để giảm thiểu những nguy cơ mà họ có thể gặp phải chứng tỏ tầm quan trọng của vấn đề an ninh.

2 Nhà kinh tế William Easterly từng làm việc ở Ngân hàng Thế giới đã viết về những thay đổi như vậy trong cách suy nghĩ. Xem Easterly, *Cuộc tìm kiếm sự phát triển đầy khó khăn*.

trường chính là giải pháp – cho dù thị trường không mang lại phát triển trong những năm trước khi kết thúc chủ nghĩa thực dân¹. Khi một câu hỏi được đặt ra “Tại sao thị trường vẫn chưa phát huy tác dụng”, câu trả lời khá dễ dàng: các chính phủ còn bị cản trở. Vậy thì, tất cả những gì cần thiết cho sự phát triển là để cho chính phủ khắc phục trở ngại, tư nhân hóa và tự do hóa – dỡ bỏ các quy định, cắt giảm chi tiêu của chính phủ và siết chặt các ràng buộc về vay mượn.

Việc nhấn mạnh tầm quan trọng của thị trường khởi sự vào đầu những năm 1980, khi bà Thatcher và ông Reagan còn tại chức, và được củng cố qua sự thất bại của nền kinh tế kế hoạch ở một số nước. Vào thập niên cuối cùng của thế kỷ 20, các ví dụ về Nga và châu Mỹ Latin cho thấy chiến lược vực chính quyền ra khỏi cơn bĩ cực cũng đã thất bại. Ở điểm này, việc đi tìm những biện pháp thay thế bắt đầu một cách nghiêm túc. Một vài nhà kinh tế quay sang những biến thể nhỏ của chủ đề, những hình thái khác nhau của “thị trường cộng” (hay Đồng thuận Washington cộng), bổ sung vào, chẳng hạn như tầm quan trọng của vốn con người, và đặc biệt là giáo dục ở phụ nữ. Khi những chính sách đó cũng thất bại nốt, rõ ràng điều cần thiết là một thay đổi sâu sắc về chiến lược, một cách tiếp cận toàn diện hơn với sự phát triển – với những mối quan tâm đặc biệt thay đổi từ nước này sang nước khác và từ thời điểm này sang thời điểm khác. Tuy nhiên, những chiến lược này không thực mới mẻ: chúng là biến thể của những chiến lược được thực hiện khá tốt và khá lâu dài ở Đông Á và nhiều nơi khác, nhưng cũng trong một thời gian dài, những người tin vào Đồng thuận

¹ Cho dù một vài người ủng hộ thị trường tự do có thể cho rằng điều này do ở sự can thiệp của các thế lực thực dân nhằm ngăn trở sự phát triển – chẳng hạn như những hạn chế đầy tai tiếng áp đặt lên đất nước Ấn Độ.

Washington và trào lưu chính thống thị trường đã không đếm xỉa gì đến chúng.

Một cách tiếp cận toàn diện với sự phát triển

Ngân hàng Thế giới ủng hộ phương pháp tiếp cận “toàn diện” với sự phát triển trong thời gian tôi làm chuyên gia kinh tế cao cấp ở đây và Jim Wolfensohn là chủ tịch¹. Ngân hàng bị phê phán là thiếu sự tập trung, nhưng điều đó thật sai lầm. Bất cứ lúc nào cũng có nhiều lĩnh vực cần tập trung sự chú ý – chẳng hạn như sự ách tắc trong kinh tế. Mặc dù vậy, phương pháp tiếp cận toàn diện xác định những nguy cơ của sự tập trung duy ý chí tiêu biểu cho chính sách phát triển trong quá khứ như: sẽ không có sự phát triển khi có trường học mà không có việc làm, cũng như tự do hóa thương mại mà không có đường sá và hải cảng thì thương mại cũng không phát triển được. Trung Quốc đã tỏ ra thành thạo trong việc thay đổi sự tập trung chú ý của họ trên lộ trình ba thập kỷ phát triển. Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 của họ được thông qua vào tháng Ba năm 2006 đã chuyển hướng từ xuất khẩu sang nhu cầu tiêu thụ nội địa, thừa nhận những áp lực bảo hộ ngày càng gia tăng trên khắp thế giới. Đối với Trung Quốc, với một tỉ lệ tiết kiệm trên 40% GDP, nguồn vốn dành cho đầu tư không còn là vấn đề nan giải; điều cần thiết hiện nay là kích thích tiêu dùng. Ở vào một giai đoạn nào đó, sự tập trung hướng vào việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài; khi điều này đã chứng tỏ được sự

1 Phạm vi tinh thần của sự tiếp cận mới mẻ này được đề cập đến trong *Hướng đến một mô hình phát triển mới: Chiến lược, Chính sách và Thực hiện*, bài thuyết trình của tôi tại UNCTAD (Hội nghị về Thương mại và Phát triển LHQ) vào ngày 19.10.1998, có thể xem tại <http://ww2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>.

thành công to lớn, họ chuyển sự tập trung sang các nhà doanh nghiệp phát triển trong nước.

Cung ứng nhiều tài nguyên hơn và củng cố các thị trường – yếu tố then chốt trong chiến lược phát triển của Ngân hàng Thế giới trong những thập kỷ đầu – vẫn còn là những yếu tố quan trọng trong phát triển thành công. Các nước không thể phát triển nếu không có vốn. Thị trường là thiết yếu; thị trường giúp phân phối tài nguyên, đảm bảo nguồn tài nguyên được sử dụng có hiệu quả, điều này đặc biệt quan trọng ở những nơi khan hiếm tài nguyên. Phương pháp tiếp cận toàn diện bao hàm việc củng cố thị trường, nhưng cũng quan trọng không kém – đối với mỗi quốc gia, trong từng giai đoạn phát triển – là việc củng cố chính quyền và nghĩ ra cách hòa hợp đúng đắn giữa chính phủ và thị trường.

Những thành công ở châu Á gợi nhớ lại thành công của nước Mỹ và các quốc gia khác trong thế giới công nghiệp hóa; chính phủ đóng giữ một vai trò to lớn. Sự hòa hợp đúng đắn giữa chính phủ và thị trường thay đổi tùy theo từng quốc gia và tùy mỗi thời điểm. Ở Trung Quốc chẳng hạn, nơi đã có một chính quyền mạnh, việc phát triển thị trường mới là một thách thức. Điều này diễn ra trong giai đoạn sau cuộc Cách mạng Văn hóa, vào thập niên 1980, khi nền kinh tế Trung Quốc bắt đầu sự cất cánh đáng kinh ngạc và vẫn còn tiếp tục đến ngày nay¹. Tuy nhiên, điều quan trọng không phải là một chính phủ có tầm cỡ, mà là chính phủ đó đã làm được những gì. Thành phần trung tâm của sự phát triển nhanh chóng ở Trung Quốc là

1 Từ năm 1976, thời điểm kết thúc cuộc Cách mạng văn hóa, tỉ lệ gia tăng thu nhập tính theo đầu người hàng năm đạt bình quân 7,8%. Từ năm 1990, tỉ lệ tăng trưởng lên 8,3%. Nguồn: Ngân hàng Thế giới - Chỉ số Phát triển Thế giới, GDP tính trên đầu người (USD năm 2000); có thể đăng ký xem tại www.worldbank.org/data/online-databases/online-databases.html

các xí nghiệp cấp thị trấn và làng xã do các đơn vị hành chính địa phương thành lập. Chính phủ không nắm lấy nông nghiệp và cho các gia đình quyền kiểm soát đất đai, từ đó năng suất nông nghiệp gia tăng vùn vụt. Cùng lúc đó, chính quyền trung ương chuyển dịch từ quản lý vi mô theo từng chi tiết của nền kinh tế sang quản lý khung kinh tế toàn bộ, bao gồm việc đảm bảo cung ứng tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng. Khi sự quá độ diễn ra ở Trung Quốc, chính phủ nhận thức rằng để tiếp tục đạt đến thành công, cần những đạo luật đủ mạnh liên quan đến quản lý doanh nghiệp. Họ cũng nhận thức rằng với nhiệt tâm củng cố thị trường, những khu vực như giáo dục và y tế nông thôn được để lại phía sau. Kế hoạch năm năm năm 2006 đã bắt đầu khôi phục lại thế cân bằng.

Danh sách những dấu trường tiềm năng dành cho hoạt động của chính phủ khá rộng. Ngày nay, hầu như mọi người đều đồng ý rằng chính phủ cần tham gia vào việc cung ứng giáo dục cơ bản, các khung pháp lý, cơ sở hạ tầng, và một số yếu tố thuộc mạng lưới an sinh xã hội, các quy định về cạnh tranh, ngân hàng và các tác động của môi trường. Như chúng ta đã thấy, các nước Đông Á tin rằng chính phủ cần làm hơn thế nữa. Họ cảm nhận rằng chính họ phải có trách nhiệm duy trì việc làm và tích cực thúc đẩy sự tăng trưởng, chính phủ của họ phải tiếp tục quan tâm đến tình trạng bất công và sự ổn định xã hội. Ở Malaysia, vai trò của chính phủ nói rộng sang hướng khác. Suốt nhiều thập kỷ, chính phủ Malaysia tiếp tục thực hiện một chương trình hành động với quyết tâm cao nhằm giúp đỡ bộ tộc Mã Lai. Đó là một bộ phận quan trọng trong việc xây dựng xứ sở; quan điểm cho rằng mọi nhóm người cần được hưởng lợi từ một xã hội ổn định hơn và công bằng hơn đã được chấp nhận rộng rãi, cho dù hậu quả là một số thành viên trong cộng đồng người Hoa có thể bị mất các cơ hội tốt.

Tuy nhiên, do chính phủ đảm bảo rằng tất cả mọi người đều được chia sẻ các thành quả của sự phát triển, nên các cuộc xung đột sắc tộc đã không xảy ra.

Con người là hạt nhân của sự phát triển

Phát triển là làm biến đổi cuộc sống của con người, chứ không phải làm biến đổi nền kinh tế. Các chính sách giáo dục hay việc làm cần được nhìn qua một lăng kính đúng: chúng thúc đẩy sự tăng trưởng như thế nào và chúng tác động trực tiếp đến con người ra sao. Các nhà kinh tế nói đến giáo dục như nói về vốn liếng con người: đầu tư cho con người sẽ được đền đáp, cũng giống như đầu tư cho máy móc vậy. Nhưng giáo dục còn mang lại nhiều hơn. Nó mở ra ý niệm rằng thay đổi là điều khả dĩ, rằng có những phương cách tổ chức sản xuất khác, khi nó truyền giảng những nguyên lý cơ bản của khoa học hiện đại và những yếu tố của lý luận phân tích và nâng cao năng lực học tập. Nhà khoa học đoạt giải Nobel Amartya Sen đã nhấn mạnh đến sự nâng cao năng khiếu do giáo dục mang lại và sự tự do là thành quả mà giáo dục đã đem đến cho mọi người¹.

Sự tập trung vào GDP khiến chúng ta quan tâm đến các chiến lược phát triển một cách hẹp hòi, cũng như sự tập trung vào số năm được đào tạo có thể dẫn đến cái nhìn chật hẹp về các chính sách giáo dục. Số năm được đào tạo là một chỉ số quan trọng cho thấy một quốc gia thực hiện nền giáo dục tiên tiến tốt đến mức nào, nhưng quan trọng không kém là chuyện nhà trường đã dạy những gì. Giáo dục cần phải tương thích với công việc mà con người sẽ làm khi rời ghế nhà trường. Ở Ethiopia, chính quyền của ông Meles Zenawi nhận thức rằng ngay cả trong trường hợp các chương trình phát triển nhiều

¹ Xin xem tác phẩm đồ sộ của Amartya Sen, *Phát triển cũng như Tự do* (New York: Oxford University Press, 2001)

tham vọng nhất đạt được thành công, phần lớn những học sinh đến các trường học nông thôn ngày nay cũng sẽ vẫn là nông dân khi trưởng thành, do đó họ đã nghiên cứu việc định hướng lại chương trình giảng dạy để sau này học sinh thành những nông dân giỏi giang hơn. Giáo dục đã được coi như một lối thoát, một cơ hội để kiếm được việc làm tốt hơn ở các thành phố. Ngày nay, nó cũng được coi như một cách tiến thân, nâng cao thu nhập, kể cả với những người còn sống trong khu vực nông thôn. Giáo dục có thể được vận dụng để nâng cao sức khỏe và môi trường, cũng như để mang lại kỹ năng. Sinh viên có thể học ở nhà trường những nguy hiểm khi đặt nhà xí ở vị trí cao hơn nguồn nước uống, hoặc những hiểm nguy của sự ô nhiễm không khí bên trong nhà – khói gây nghẹt thở trong những căn lều không thông gió – và có thể làm những gì trong trường hợp đó.

Với giáo dục, một sự tiếp cận rộng rãi là điều quan trọng. Thông thường, các định chế phát triển quốc tế như Ngân hàng Thế giới tập trung một cách hẹp hòi vào giáo dục tiểu học. Điều này có thể hiểu được: tiền lãi cao và nhiều nước đã chi một phần bất tương xứng của ngân sách giáo dục vào giáo dục bậc đại học cho con cái những người có thể lực. Hơn thế nữa, có một căn bản vững chắc về giáo dục tiểu học là điều rất cần thiết, nếu như người ta muốn xác định khả năng tốt nhất cho việc đào tạo xa hơn. Mặc dù vậy, nếu lỗ hổng tri thức giữa những nước phát triển và kém phát triển hơn không được thu hẹp, cần có một hệ thống trường trung học và đại học vững mạnh¹.

1 Trong thời gian làm chuyên gia kinh tế cao cấp tại Ngân hàng Thế giới, tôi nhìn thấy tầm quan trọng nổi bật của tri thức trong phát triển, bao gồm cả việc điều chỉnh sự bất cân bằng trong giáo dục, như là một trong những đổi thay quan trọng. Xem *Báo cáo Phát triển thế giới 1998-1999: Tri thức cho Phát triển* (Washington, D.C. World Bank, 1998)

Tất nhiên, thật chẳng tốt đẹp bao nhiêu khi có những cá nhân được đào tạo bậc cao mà không có việc làm cho họ. Không có việc làm thích hợp, các nước đang phát triển sẽ để mất về tay các nước phát triển nguồn vốn trí tuệ rất cần thiết đó, đánh mất những đứa con ưu tú nhất, những người mà họ đã đầu tư rất nhiều qua các nền giáo dục tiểu và trung học, và đôi khi cả cao đẳng nữa. Người ta gọi điều này là sự “chảy máu chất xám”, một cách bao cấp khác mà các nước đang phát triển dành cho các nước phát triển¹. Cựu Thủ tướng Malaysia Mahathir bin Mohamad nói đến sự mất mát đó bằng ngôn ngữ đầy màu sắc mà ông quen dùng là sự đánh cắp tài sản trí tuệ của các nước đang phát triển. Để bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, như chúng ta sẽ thấy ở chương 4, các nước phát triển công bố là giá thuốc chữa bệnh được nâng cao nhằm bù đắp vào những lúc thất bại, khi mà công tác nghiên cứu không tạo ra được những loại thuốc bán chạy trên thị trường. Mahathir đưa ra cùng một logic đã áp dụng trong giáo dục: Các nước đang phát triển bỏ công giáo dục cho thanh niên của họ để rồi có những lúc nhìn thấy cảnh những người ưu tú bỏ sang phương Tây – còn họ thì không nhận được một sự đền bù nào.

Tâm quan trọng của cộng đồng

Thị trường, chính phủ, và cá nhân là ba trong những cột trụ của chiến lược phát triển thành công. Một cột trụ thứ tư là các cộng đồng, những người làm việc chung với nhau, thường với sự giúp đỡ của chính quyền và các tổ chức phi chính phủ. Ở nhiều nước đang phát triển, nhiều hoạt động tập thể quan trọng diễn ra ở cấp địa phương. Ở Bali, cũng như ở nhiều nước

¹ Ở chương 6, chúng tôi sẽ mô tả sự đóng góp to lớn của các nước đang phát triển trong môi sinh toàn cầu – những công việc đáng giá hàng chục tỉ USD – vậy mà họ đã không được đền bù.

châu Á, việc tưới nước trong nông nghiệp do một mạng lưới kênh đào cung cấp. Mạng lưới này được duy trì bởi cộng đồng để đảm bảo nước được chia sẻ một cách công bằng giữa các làng và giữa dân làng với nhau.

Nhiều người biết rõ chuyện kể về ngân hàng tiểu tín dụng của Grameen ở vùng nông thôn Bangladesh, nơi đây đã dành những khoản tiền vay nhỏ cho phụ nữ nông dân nghèo – những người mà khả năng trả nợ kém xa các thị dân giàu có. Những kế hoạch này đã thành công vì chúng buộc các nhóm phụ nữ phải chịu trách nhiệm lẫn nhau, hỗ trợ nhau và đảm bảo mỗi người thanh toán phần nợ của mình¹. Tổ chức chị em của nó là BRAC (Hội đồng thăng tiến nông thôn Bangladesh), cũng là một tổ chức phi chính phủ, thậm chí lớn hơn Grameen, và cả hai đã mở rộng chi nhánh với nhiều loại hoạt động khác nhau. Ngày nay, họ xây dựng trường học, thậm chí đang điều hành một trường đại học, và cung ứng điện thoại di động, tài trợ có thể chấp cùng các dịch vụ y tế và pháp lý. Nhìn thấy công việc của họ làm là một trải nghiệm phi thường: các nhóm phụ nữ ngồi thành hàng trên đất, hãnh diện bàn bạc về những gì họ đã làm với khoản tiền vay nhỏ bé họ nhận được, trẻ em ở những trường nông thôn đơn sơ nhất đọc lên những bài học trong ngày, và các tấm biển trên khắp Bangladesh quảng cáo các chương trình bán điện thoại di động đã kết nối hàng ngàn người nghèo lại với nhau và giúp họ liên kết với thế giới sau nhiều thế kỷ bị cô lập.

Tháng 8 năm 2003, tôi đến thăm một xí nghiệp chăn nuôi gà

1 Điều này gọi là “kiểm soát đồng đẳng” (“peer monitoring”). Tôi khai triển lý thuyết kinh tế giải thích sự thành công của những định chế tín dụng đó cách nay gần hai thập niên. Xem Joseph E. Stiglitz, *Kiểm soát đồng đẳng và thị trường tín dụng*, Tạp chí kinh tế Ngân hàng Thế giới, tập 4, số 3 (tháng 9. 1990), trang 351-366.

do BRAC điều hành. Một trong những việc đầu tiên mà các chị phụ nữ làm với đồng tiền vay của BRAC là mua gà con mới nở để nuôi lấy thịt và trứng. Nhưng sau đó, nhiều gà con sớm bị toi, bởi vì việc nuôi gà con trong mấy ngày đầu tiên mới nở đòi hỏi phải có kỹ năng và sự chăm sóc đặc biệt, mà điều này các chị không có. Thay vì dẹp bỏ dự án, công nhân của BRAC lên một chương trình tự chăm sóc gà con mới nở và giao lại cho các phụ nữ khi gà đủ lớn và sống được. Họ nhận thấy cần có thức ăn gà chất lượng cao hơn nên đã mở một công ty thức ăn gia súc và bán thức ăn cho các phụ nữ nuôi gà. Từ đó, BRAC tạo được sự giàu có và việc làm thông qua dây chuyền phân phối: từ trứng đến gà con, đến quy trình chế biến thức ăn giàu dinh dưỡng cho những con gà đó.

Nếu không có BRAC và Grameen, người nông dân Bangladesh sẽ còn nghèo hơn bây giờ nữa. Sức khỏe khá hơn và mức sinh con thấp hơn là kết quả những nỗ lực của họ và những tổ chức tương tự. Tuổi thọ tăng 12% trong 12 năm, đến 62 tuổi vào năm 2002 và đã gia tăng dân số giảm từ 2,4% vào năm 1990 còn 1,7%. Hình thức tiểu tín dụng do BRAC và Grameen áp dụng được nhân ra trên toàn thế giới. Các chương trình của họ thành công như vậy là do chúng xuất phát từ những cộng đồng mà họ đang phục vụ và chú ý đến nhu cầu của mọi người trong cộng đồng đó.

Ví dụ như Ngân hàng Grameen và BRAC hiểu rằng sự thành công không phải chỉ là vấn đề nuôi gà. Nó còn là việc thay đổi cơ cấu quyền lực trong cộng đồng bằng cách cung cấp nhiều nguồn lợi kinh tế hơn nữa cho những người nghèo nhất trong số người nghèo, đặc biệt là phụ nữ, những người từ lâu bị đối xử như những công dân hạng hai. Cộng đồng được củng cố bởi sức khỏe, hỗ trợ pháp lý, và các chương trình giáo dục do họ thiết lập. Tôi đã được đưa đến một lớp sơ cấp về luật hôn

nhân gia đình do BRAC tổ chức, ở đó, người ta dạy cho người phụ nữ những quyền lợi cơ bản về pháp luật, bao gồm những điều khoản cơ bản của luật ly hôn để họ hiểu họ được bảo vệ ra sao trước sự lạm dụng thể chất và sự bỏ rơi của các ông chồng. Nhiều người không biết rằng luật của Bangladesh không cho phép người theo Hồi giáo được ly hôn nhanh chóng. Các lớp học của BRAC tiếp thêm sức mạnh cho họ, không những dạy họ về các quyền lợi của họ, mà còn giúp họ thực thi những quyền lợi đó. Các chương trình cho vay của Grameen củng cố điều này: bằng cách chỉ trả khoản tiền thế chấp nhà do người phụ nữ đứng tên, họ tạo ra sự khuyến khích về mặt kinh tế để cho các ông chồng sống chung với vợ.

Các cuộc nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã nêu bật tầm quan trọng của mối quan hệ cộng đồng, cho thấy sự tham gia của địa phương vào việc chọn lựa và vạch ra các dự án sẽ dẫn đến khả năng thành công cao hơn¹. Ngân hàng Thế giới hiện có một chương trình cung cấp khoản tài trợ 25.000 USD cho các cộng đồng theo ý họ. Thái Lan là một trong nhiều quốc gia đã mô phỏng chương trình này và giao quyền quyết định vào tay các cộng đồng địa phương. Có một cuộc tranh luận thú vị về các chương trình này: cư dân trong làng biết rõ hơn ai hết về điều gì tạo ra sự khác biệt trong đời sống của họ; họ biết tiêu tiền như thế nào, và hình thức tham nhũng nào trực tiếp làm tổn thương họ. Đầu tư vào việc hoạch định và thực hiện dự án, họ dễ cảm nhận về quyền sở hữu, về một sự cam kết

1 Chẳng hạn như Deepa Narayan trong *Sự đóng góp của con người: chứng cứ từ 121 dự án cấp nước nông thôn* (Washington D.C.: World Bank, 1995), cho thấy sự tham gia của người địa phương trong các dự án cấp nước nông thôn đã làm gia tăng một cách đáng kể số lượng các hệ thống cấp nước trong tình trạng tốt và số cư dân hưởng thụ được, và những lợi ích về mặt kinh tế và môi trường nói chung. Để có thêm thông tin, xin xem trang web của Ngân hàng Thế giới: www.worldbank.org/participation

là dự án sẽ đạt đến thành công, và từ đó, họ cũng nhìn thấy dự án có nhiều cơ may được cấp ngân khoản để tồn tại hơn.

Ví dụ như ở Ấn Độ và nhiều nước đang phát triển khác, phụ nữ dành rất nhiều thì giờ để đi tới đi lui chỗ cấp nước, mang nước về để nấu nướng và tắm giặt. Cư dân sống trong cộng đồng biết rõ nên đào giếng mới ở đâu, và đó là lý do tại sao các dự án cấp nước ở Ấn Độ với sự tham gia của địa phương được thực hiện có hiệu quả hơn nhiều so với những chương trình vạch ra ngoài khuôn khổ cộng đồng. Tất nhiên, cũng có thất bại, chẳng hạn ở Đông Timor, nơi có một vài số tiền tài trợ cho địa phương được sử dụng không đúng chỗ, nhưng nói chung, rõ ràng là sự phát triển sẽ trở nên tốt đẹp khi có sự cam kết của cộng đồng.

Những thách thức trong quá trình thực hiện

Phát triển thành công đòi hỏi không chỉ một tầm nhìn và một chiến lược; ý tưởng cần phải được chuyển thành dự án và chính sách. Khi tôi còn làm việc ở Ngân hàng Thế giới, đối mặt với một thất bại hiển nhiên, người ta thường cho rằng chiến lược của chúng ta là đúng đắn, chỉ có điều là không thực hiện một cách có hiệu quả. Khuyết điểm là do những viên chức quan liêu – đặc biệt tại những nước đang phát triển, mặc dù đôi lúc cũng có ở WB hay IMF – đã không quan tâm đến một số khía cạnh. Nhưng chính sách được vạch ra để những con người bình thường thực hiện, và nếu như họ không thực hiện nổi, hoặc nếu lần lượt nảy ra những vấn đề khó khăn trong khi thực hiện, thì có nghĩa là một sai lầm cơ bản nào đó đang tồn tại.

Thay đổi về mặt quản lý là điều đặc biệt khó khăn. Rõ ràng là sự vội vã lao vào những cải cách quan trọng đã không mang lại kết quả. Liệu pháp sốc thất bại ở Nga. Bước Đại Nhảy Vọt của Trung Quốc vào những năm 1960 là một tai họa. Tất nhiên, dù thế nào chăng nữa, đó không phải là bước đổi thay mà là sự tiếp nối của những cải cách. Sự tư nhân hóa đã được thực hiện ở Nga trước khi một hệ thống thu thuế phù hợp và các xí nghiệp mới tư nhân hóa được đặt đúng vào vị trí của chúng. Tự do hóa nguồn ngoại hối trước khi hệ thống ngân hàng được củng cố trở thành một tai họa ở Indonesia và Thái Lan. Đào tạo con người mà không có việc làm cho họ chỉ là một cách làm gây ra sự bất mãn và bất ổn, không phải là cách để phát triển. Sự cân bằng cũng quan trọng; để cho cách biệt về thu nhập giữa nông thôn và thành thị lớn ra là một cách tạo ra sự rắc rối khác. Nhiều chiến lược phát triển không được thực thi tốt đã thất bại bởi vì chúng dựa trên một tầm nhìn không hoàn chỉnh về sự phát triển. Các nước thành công có một tầm nhìn rộng hơn về những gì cần cho sự phát triển và một chiến lược toàn diện hơn để biến nó thành hiện thực. Nhảy bèn trước những mối ưu tư như những điều vừa được miêu tả, họ thay đổi cách thực hiện tốt hơn.

Quản trị

Phần lớn các cuộc tranh luận về sự phát triển tập trung vào việc làm thế nào các nước công nghiệp tiên tiến có thể cung ứng một cách tốt nhất nhiều nguồn tài nguyên hơn – thông qua viện trợ, xóa nợ, và đầu tư trực tiếp – và làm thế nào họ có thể tạo ra nhiều cơ hội hơn, thông qua việc cải tổ những kế hoạch về thương mại toàn cầu. Nhưng ngay cả khi toàn cầu hóa thành công trong việc gia tăng nguồn tài nguyên cho các nước đang phát triển và mở ra nhiều cơ hội mới, sự phát triển

cũng không vững chắc. Các nước cần biết sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên và tận dụng các cơ hội mới. Đó là trách nhiệm của mỗi quốc gia. Một yếu tố quan trọng giúp xác định một nước làm tốt đến mức nào là “chất lượng” của các định chế công và tư, điều này có liên quan đến việc các quyết định đã được thực hiện như thế nào và nhắm vào quyền lợi của ai, một đề tài vẫn được nói đến một cách phổ biến là sự “quản trị”.

Ngày nay, ở cùng khắp thế giới phát triển, người ta tập trung rất nhiều vào một khía cạnh quan trọng của quản trị, đó là tham nhũng. Tôi tin là sự quản trị cũng đạt hiệu quả. Tất nhiên, tiếp sau đó là những câu chuyện về tham nhũng. Không một quốc gia nào thoát khỏi nạn tham nhũng, và nó có những hình thái khác nhau, ở những quốc gia khác nhau. Tham nhũng liên quan đến việc vận động những khoản đóng góp của các tập đoàn lớn tại các nước công nghiệp tiên tiến mà chúng ta sẽ thảo luận ở chương 7, lớn hơn về mức độ và, trong một số trường hợp, có sự tác hại ngấm ngấm đối với tiến trình dân chủ nhiều hơn là tham nhũng lật vật nhưng rộng khắp có liên quan đến những khoản hối lộ nho nhỏ cho các viên chức chính quyền. Khi các viên chức chính quyền cố kéo dài cuộc sống bằng đồng lương tối thiểu, có thể thông cảm được, cho dù không thể tha thứ được, việc họ đòi hối lộ trước khi làm cái việc mà người ta thuê họ làm. Ít nhất của phi nghĩa đó cũng được dùng trang trải tiền mua thực phẩm và việc học hành cho con cái họ.

Singapore cho thấy với biện pháp trừng phạt mạnh mẽ và đồng lương công chức cao, loại tham nhũng đó có thể bị dập tắt nhanh chóng. Đáng chú ý hơn nữa là tiến bộ của những quốc gia không có khả năng làm như Singapore. Ở Ethiopia, chính phủ tỏ ra cứng rắn trong việc chống tham nhũng đến nỗi cộng đồng doanh nghiệp phàn nàn về nhiệt tâm quá đáng

của họ. Ở Nigeria, chính phủ hứa công bố những gì họ nhận được từ các công ty dầu hỏa để cho người dân có thể biết là đồng tiền của họ không bị đánh cắp. Ở Thái Lan, hiến pháp mới bao hàm ý niệm cho rằng người dân có một quyền cơ bản là phải được biết những gì chính phủ đang làm – một dạng luật Tự do Thông tin. Các đạo luật tương tự đang được thông qua trong thế giới đang phát triển. Những thành công này là những bước chuyển nổi bật đi đúng hướng – nhưng rất nhiều khi chúng chỉ tạo ra được một giám sát nhỏ trong tình hình phổ biến của nạn tham nhũng.

Có hai việc mà các nước phương Tây có thể làm để giúp các nước đang phát triển củng cố công tác quản trị dân chủ. Việc thứ nhất khá đơn giản: đừng phá hoại ngầm tiến trình dân chủ. (Cho dù nhiều nước thành công hơn lại có những hệ thống chính trị không mấy dân chủ, sự thành công liên tiếp của các nước Đông Á tiếp sau tiến trình dân chủ hóa, và sự thành công của Ấn Độ, cho thấy là thành công về kinh tế hoàn toàn có tính nhất quán với nền dân chủ). Ở nước này, nước khác, người dân được nghe nói về tầm quan trọng của dân chủ, nhưng ngay sau khi họ hiểu thấu điều đó, họ lại được bảo rằng điều mà họ quan tâm nhất – tức toàn bộ thành tích của nền kinh tế, xác định tiến độ của việc tạo ra công ăn chuyện làm và nạn lạm phát – lại quá quan trọng nên không thể đưa vào tiến trình dân chủ chính trị. Về mặt lý luận, các điều kiện do Quỹ Tiền tệ quốc tế đặt ra đã làm suy yếu nền dân chủ khi đòi hỏi chính sách tiền tệ phải được đưa ra khỏi tiến trình này và giao cho các “chuyên viên”. Nhiều thỏa ước mậu dịch quốc tế – đặc biệt thỏa ước mậu dịch song phương, mà chúng ta sẽ thảo luận trong chương tới – cũng làm như thế bằng cách hạn chế hoạt động hợp pháp của các chính phủ được bầu cử một cách dân chủ.

Việc thứ hai cũng quan trọng không kém và sẽ được thảo luận ở phần lớn chương 5, đó là các nước phát triển cần làm nhiều hơn để giảm thiểu các cơ hội tham nhũng, bằng cách hạn chế bí mật ngân hàng, gia tăng sự minh bạch và tăng cường các biện pháp chống hối lộ. Mỗi trường hợp hối lộ đòi hỏi phải có người đưa và người nhận hối lộ – và rất thường khi người đưa hối lộ đến từ một nước phát triển. Tham nhũng sẽ xảy ra cho dù không có nơi cất giữ an toàn những đồng tiền tham nhũng, trong đó người tham nhũng có thể duy trì cách sống của họ sau khi việc làm sai trái của họ bị phát hiện; nhưng các tài khoản bí mật ở ngân hàng sẽ làm cho điều này trở nên dễ dàng hơn.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA – CHO NHIỀU NGƯỜI HƠN NỮA

Trong tác phẩm *The World Is Flat* (Thế giới phẳng) xuất bản năm 2005, Thomas L. Friedman có nói rằng toàn cầu hóa và công nghệ đã làm thế giới trở nên phẳng, tạo nên một sân chơi ở đó các nước phát triển và kém phát triển hơn có thể cạnh tranh trên tinh thần bình đẳng¹. Ông ấy đã đúng khi cho rằng có những đổi thay quan trọng trong nền kinh tế toàn cầu, trong khung cảnh toàn cầu; ở một vài nơi, thế giới phẳng nhiều hơn là nó vốn có, với những người ở nhiều nơi khác nhau trên thế giới được liên kết với nhau nhiều hơn trước đây, song thế giới không phẳng².

1 Thomas L. Friedman, *Thế giới phẳng: Một câu chuyện ngắn gọn về Thế kỷ 21* (New York: Farrar, Straus, & Giroux, 2005)

2 Bản thân Friedman cũng nhận thấy là thế giới không phẳng, nên đã dành một chương *Thế giới không phẳng*.

Những nước muốn tham gia vào thế giới mới của toàn cầu hóa công nghệ cao cần có công nghệ mới, máy tính, và những trang thiết bị khác để kết nối với phần còn lại của thế giới. Những cá nhân muốn cạnh tranh trong nền kinh tế toàn cầu cần phải có kỹ năng và sự tháo vát để làm điều đó. Một số nơi ở Ấn Độ, như Bangalore chẳng hạn, có cả công nghệ lẫn con người đủ kỹ năng để sử dụng công nghệ, nhưng châu Phi thì không. Khi toàn cầu hóa và công nghệ mới thu ngắn khoảng cách giữa các vùng ở Ấn Độ và Trung Quốc với các nước công nghiệp tiên tiến, thì khoảng cách giữa châu Phi với phần còn lại của thế giới vẫn đang gia tăng. Trong mỗi quốc gia cũng vậy, khoảng cách giữa người giàu và người nghèo đang gia tăng – và cùng với điều đó, là khoảng cách giữa những người có thể cạnh tranh hiệu quả trên phạm vi toàn cầu với những người không làm được như vậy.

Công nghệ cao là một trò chơi đánh cược cao đòi hỏi những khoản đầu tư lớn (bởi các chính phủ và quốc gia). Các nước công nghệ tiên tiến và những công ty lớn của họ đều có các nguồn tài nguyên; nhiều nước khác không có. Điều cần quan tâm là Ấn Độ và Trung Quốc đã vượt qua những trở ngại như thế nào.

Chẳng những thế giới không phẳng: trong nhiều trường hợp, nó còn được làm cho ít phẳng hơn. Các nước Đông Á vận hành toàn cầu hóa cho họ; thành công của họ là lý luận tối ưu về điều tốt đẹp mà toàn cầu hóa có thể làm cho các nước đang phát triển. Song đối với một số nước nghèo nhất của thế giới, sống lệ thuộc vào sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ quốc tế hoặc các nước viện trợ ở châu Âu, Mỹ, và Nhật Bản, các điều kiện áp đặt để nhận được viện trợ – cho dù không phiền hà bằng trong quá khứ – vẫn còn ngăn cản họ theo đuổi các chính sách kinh tế họ đã tự chọn lựa, bao gồm những chính

sách thuộc dạng đã chứng tỏ được sự thành công ở Đông Á. Và những thỏa ước mậu dịch gần đây đã khiến các chính sách đó – thúc đẩy công nghệ, khép lại lỗ hổng tri thức, sử dụng thị trường tài chính như chất xúc tác cho phát triển – trở nên khó, nếu không muốn nói là không thể, theo đuổi.

Điều đáng tiếc là các nước đang phát triển ở thế bất lợi đương nhiên – nhưng những quy luật của cuộc chơi đã chống lại họ, và trong một số trường hợp, cứ tăng lên mãi. Mậu dịch toàn cầu và các chế độ tài chính đã tạo ra cho các nước công nghiệp tiên tiến sự thuận lợi rõ rệt. Trong những chương sau, tôi sẽ miêu tả chi tiết làm thế nào mà sự chi tiêu của các nước nghèo lại làm lợi cho các nước công nghiệp tiên tiến.

Đáng lo không kém, ở một số khía cạnh nào đó, là làm thế nào mà công nghệ mới (được tăng cường bởi những luật lệ thương mại mới) có thể làm gia tăng sức mạnh thị trường của các công ty đang ở vị trí nổi bật, chẳng hạn như Microsoft, tất cả đều xuất phát từ thế giới đang phát triển; lần đầu tiên, trong một ngành công nghiệp then chốt của thế giới, có một sự độc quyền gần mang tính toàn cầu, mạnh đến nỗi ngay cả những công ty có tính cách tân cao ở Mỹ như Netscape, đơn vị đã khai triển bộ browser quan trọng đầu tiên, cũng đã bị nghiền nát một cách dễ dàng. Thế thì có cơ may nào dành cho các công ty ít vốn liếng hơn, ít cách tân hơn từ các nước đang phát triển? Cùng lắm, họ cũng chỉ có thể thu lượm của rơi rớt – chiếm lấy những vị trí quá nhỏ mà các gã khổng lồ không thèm để tâm đến. Sức mạnh thị trường của Microsoft mạnh đến nỗi họ đe dọa một cách trơ tráo là sẽ rút khỏi Hàn Quốc nếu nước này theo đuổi hành động chống lại công ty họ – theo một cách hiểu nào đó, họ khẳng định những lập luận về một sức mạnh thị trường hạm hĩnh, vì nếu không đúng như thế, lời đe dọa rút đi của họ sẽ trở nên vô nghĩa.

Các chương sau sẽ miêu tả chi tiết những thất bại của toàn cầu hóa, bao gồm sự kiện làm thế nào mà các thỏa ước mậu dịch, thay vì thiết lập những cơ hội như đã hứa hẹn, đôi lúc còn tạo ra một sân chơi không ngang bằng – một sân chơi mà sự không ngang bằng ngày một gia tăng đến nỗi những thỏa ước mậu dịch gần đây đã làm cho những nước nghèo khổ nhất lâm vào cảnh tệ hại hơn nữa. Những thỏa ước này cũng lên án tử hàng ngàn người ở các nước đang phát triển đang mắc những căn bệnh như AIDS, đã có sẵn các thuốc điều trị hiệu nghiệm. Chúng ta sẽ thấy các tập đoàn đã tước đoạt tài nguyên thiên nhiên của các nước như thế nào, để lại đằng sau họ dấu vết của sự tàn phá môi trường – và làm thế nào mà những khung pháp lý được chấp nhận rộng rãi lại cho phép họ thoát khỏi chúng. Chúng ta sẽ thấy làm thế nào đất nước giàu có nhất thế giới lại từ chối làm bất cứ điều gì liên quan đến vấn đề lớn lao nhất về môi trường của thế giới, đó là sự nóng lên của trái đất mà sức tàn phá của nó sẽ được đặc biệt nhận ra ở một số nước nghèo nhất thế giới. Chúng ta sẽ thấy các chính phủ phương Tây đôi khi đã để cho các công ty độc quyền toàn cầu và các tập đoàn kinh tế làm tổn hại các nước đang phát triển như thế nào.

Tất nhiên, nếu các nước đang phát triển đã giải quyết tất cả những vấn đề của riêng họ một cách tốt hơn, nếu họ có những chính phủ trung thực hơn, ít chú trọng đặc quyền đặc lợi hơn, có những công ty làm ăn hiệu quả hơn, có những công nhân được đào tạo tay nghề tốt hơn – nếu trên thực tế họ không phải chịu đựng những nỗi khổ của người nghèo – thì họ có thể vận hành công cuộc toàn cầu hóa không công bằng và kém hiệu năng này một cách tốt hơn. Nhưng trong bất cứ trường hợp nào, phát triển cũng là điều khó khăn. Không có nhiều câu chuyện thành công – một chuyến du hành vòng quanh

thế giới ngán ngùi đã chỉ cho chúng tôi thấy một thế giới đầy rẫy những thất bại. Phần còn lại của thế giới không thể giải quyết những vấn đề của thế giới đang phát triển. Họ chỉ có thể làm điều đó cho riêng họ. Nhưng ít nhất chúng ta cũng có thể tạo ra một sân chơi ngang bằng. Nó sẽ tốt hơn nếu chúng ta nghiêng nó để làm lợi cho các nước đang phát triển. Đó là một trường hợp đạo lý bắt buộc phải làm thế. Tôi nghĩ rằng cũng có một trường hợp bắt buộc vì lợi ích của chính chúng ta. Sự phát triển của họ (các nước đang phát triển – ND) sẽ tăng cường cho sự phát triển của chúng ta. Sự ổn định và an ninh ngày một tốt hơn trong thế giới đang phát triển sẽ góp phần vào sự ổn định và an ninh của các nước phát triển.

Tạo lập một nền thương mại công bằng

Nếu có một thỏa ước mậu dịch nào đạt được thành công, thì đó chính là thỏa ước giữa ba nước Mexico, Mỹ và Canada. Được thông qua vào năm 1994, Thỏa ước mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA) tạo nên một khu vực mậu dịch tự do được đánh giá là lớn nhất thế giới vào thời đó, với một dân số 376 triệu người và một GDP (tổng sản phẩm nội địa) gần 9.000 tỉ USD¹. Thỏa ước mở đường cho quốc gia giàu có nhất thế giới là Mỹ đến với Mexico. Hai đất nước có chung một lịch sử – tuy không phải lúc nào cũng dễ chịu. Tình trạng di dân Mexico vào đất Mỹ rất nhiều; nhiều khu vực rộng lớn trên nước Mỹ nói tiếng Tây Ban Nha; nước Mỹ dựa vào người lao động Mexico trong nhiều lĩnh vực như nông nghiệp, sản xuất và những công việc không cần có kỹ năng. Khoảng 10 triệu người Mễ (tiếng thông dụng để gọi người Mexico – ND) – tức một phần mười dân số Mexico – đang sinh sống, hợp pháp hoặc bất hợp pháp,

¹ Tất nhiên, hầu hết những cái đó phản ánh tầm cỡ của nền kinh tế Mỹ. Sau khi mở rộng vào năm 2004, Liên minh châu Âu (EU) đạt đến một dân số vượt quá 450 triệu người; tầm cỡ nền kinh tế của tổ chức này có thể sánh với NAFTA.

trên đất Mỹ¹. Khi người Mễ đến Mỹ để làm việc, nhiều người ở lại, cưới vợ là công dân Mỹ, nuôi dạy con cái, và thậm chí ngày nay là những cộng đồng nổi trội ở các bang như California, Texas, và Arizona. Ngay trước khi NAFTA ra đời, Mexico và Canada là những đối tác thương mại lớn nhất của nước Mỹ, cũng là những nước được người dân Mỹ đến thăm nhiều nhất.

Mối quan hệ giữa hai nước cùng với sự khác biệt về năng lực kinh tế và chính trị đã tạo ra sự căng thẳng. Tục ngữ của người Mễ có câu: “Mexico – quá xa Thượng đế, quá gần Hoa Kỳ”. Thu nhập bình quân trên đầu người của Mỹ cao gấp 6 lần của Mexico. Sự cách biệt tương ứng về đồng lương cũng gấp 6 lần, cùng với mức độ thất nghiệp cao, đã tạo ra một sức hút khổng lồ vượt qua biên giới, với hàng ngàn người đánh liều mạng sống để nhập cư bất hợp pháp. Nước Mỹ không được lợi lộc gì khi có một nước nghèo và bất ổn nằm ở biên giới phía Nam, và những người ủng hộ thỏa ước NAFTA hy vọng nó sẽ đưa nền kinh tế Mexico tiến lên phía trước, giúp xứ sở giàu có về nghệ thuật, lịch sử và văn hóa này mau thịnh vượng. Thế nhưng, hơn 10 năm sau, rõ ràng là NAFTA đã không đạt được thành công. Cho dù nó không phải là một tai họa như những người chỉ trích đã dự đoán, thì nó cũng không mang lại tất cả những lợi ích mà những người ủng hộ nó đã từng quả quyết.

Những người ủng hộ tự do hóa mậu dịch tin rằng nó sẽ mang đến sự thịnh vượng chưa từng thấy. Họ muốn các nước phát triển mở cửa cho hàng xuất khẩu đến từ các nước đang phát triển, tự do hóa thị trường, dỡ bỏ các hàng rào do con người dựng lên để ngăn cản các luồng hàng hóa và dịch vụ, và để

1 OECD - Điều tra kinh tế của OECD, *Điều tra kinh tế của OECD, Mexico: Sự di dân: Bối cảnh và ý nghĩa kinh tế* tập 2003, phụ lục số 1 (Paris: OECD, 2003), pp 152-212

cho toàn cầu hóa thực hiện điều kỳ diệu của nó. Nhưng tự do hóa mậu dịch lại cũng nằm trong số những khía cạnh dễ tranh cãi nhất của toàn cầu hóa; nhiều người nhận thấy cái giá phải trả – tiền lương thấp, thất nghiệp gia tăng, chủ quyền quốc gia bị đánh mất – nặng nề hơn cái lợi của một hiệu quả cao hơn và sự gia tăng phát triển.

Trong một chừng mực nào đó, mậu dịch tự do đã không vận hành do chúng ta không cố gắng thực hiện: các thỏa ước mậu dịch trong quá khứ không tự do, cũng chẳng công bằng. Chúng có tính cách bất cân xứng, mở cửa thị trường của những nước đang phát triển cho hàng hóa đến từ các nước công nghiệp tiên tiến mà không hề có qua có lại. Một nước chủ nhà tinh tế nhưng các hàng rào mậu dịch hữu hiệu thì vẫn còn trơ đó. Hình thái toàn cầu hóa bất cân xứng này đã đặt các nước đang phát triển vào thế bất lợi. Nó khiến cho tình trạng của họ còn tồi tệ hơn là khi họ tham gia một chế độ mậu dịch thực sự tự do và công bằng.

Nhưng ngay cả khi các thỏa ước mậu dịch thực sự tự do và công bằng, không phải tất cả các nước đều được thụ hưởng – hoặc ít nhất cũng thụ hưởng nhiều – và ngay cả trong những nước được thụ hưởng thì không phải ai cũng được chia sẻ lợi lộc. Cho dù các rào cản mậu dịch được dỡ xuống một cách cân xứng, không phải mọi người đều ở cùng một vị thế như nhau trong việc hưởng lợi từ những thời cơ mới. Những người sống trong các nước công nghiệp tiên tiến dễ dàng nắm bắt thời cơ do việc mở cửa thị trường ở các nước đang phát triển tạo ra – và họ làm điều đó một cách nhanh chóng. Nhưng những người sống trong thế giới đang phát triển phải đương đầu với nhiều trở ngại. Thường thì thiếu một cơ sở hạ tầng để đưa hàng hóa của họ ra thị trường, và phải trải qua nhiều năm để hàng hóa do họ sản xuất đáp ứng được những tiêu

chuẩn do các nước công nghiệp tiên tiến đòi hỏi. Đó là một trong những lý do khiến vào tháng 2.2001, cả châu Âu đơn phương mở cửa thị trường cho những nước nghèo nhất trên thế giới, hầu như không kèm theo một thỏa ước mới nào. Để làm tròn lời hứa là sẽ có thêm những thỏa ước tiếp theo sự tự do hóa mậu dịch, cần có nhiều điều khác nữa, như chúng ta sẽ thấy.

Ngoài ra, tự do hóa mậu dịch đặt các nước trước nhiều rủi ro hơn, và các nước đang phát triển (cùng với công nhân của họ) ít được chuẩn bị để gánh chịu rủi ro đó. Công nhân tại Mỹ và châu Âu lo sợ bị mất việc do hậu quả của sự tràn ngập hàng nhập khẩu. Nhưng công nhân ở những nước này có một mạng lưới an toàn vững chắc: họ có được một nền giáo dục khiến họ dễ dàng chuyển từ một việc này sang việc khác; họ thường có tài khoản ngân hàng và tiền thanh toán nghỉ việc để làm vật đệm cho sự chuyển tiếp giữa các công việc. Công nhân ở các nước đang phát triển không có được những điều này.

Cuối cùng, ngay cả trong trường hợp mậu dịch hoàn tất, không phải ai cũng là người chiến thắng. Lý thuyết về tự do mậu dịch (với giả định là các thị trường đều hoàn hảo, và với giả thuyết sự tự do hóa được công bằng) chỉ hứa hẹn cho một nước được hưởng lợi với tư cách một tổng thể. Lý thuyết cũng dự báo là sẽ có những người thất bại. Trên nguyên tắc, kẻ thắng phải bù đắp lại cho người bại; song trên thực tế, điều đó hầu như không bao giờ xảy ra. Nếu tất cả lợi lộc đến tay một ít người ở chóp bu thì tự do hóa mậu dịch sẽ dẫn đến những quốc gia giàu có với dân chúng nghèo khổ, và thậm chí những người ở tầng lớp trung lưu cũng bị ảnh hưởng. Như thế, nếu quá trình tự do hóa không được điều hành tốt, phần lớn người dân sẽ lụn bại – và không có lý do gì biện minh được cho việc này. Đây không phải là vấn đề đặc quyền đặc lợi đối chọi với

tự do hóa mà là vấn đề người dân nhận thức đúng về thế giới như nó đang diễn ra.

Nhưng đây không phải là thế giới như nó phải như thế. Một khi được thực hiện một cách công bằng, và đi kèm theo là những biện pháp đúng đắn và những chính sách đúng đắn, thì sự tự do hóa mậu dịch có thể góp phần vào sự phát triển. Như chúng ta đã thấy ở chương 1 và 2, những nước đang phát triển thành công nhất trên thế giới đã đạt được thành công thông qua mậu dịch – qua xuất khẩu. Vấn đề là: liệu phúc lợi họ được hưởng có bền vững không, và phúc lợi đó có được mang đến cho tất cả mọi người trên thế giới không? Tôi tin rằng điều đó có thể; nhưng nếu như không được như thế thì tự do hóa mậu dịch sẽ phải được điều hành bằng một cách rất khác với cách đã được thực hiện trong quá khứ.

Thỏa ước mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA)

Hiểu lý do tại sao NAFTA không làm đúng theo sự hứa hẹn của nó có thể giúp chúng ta hiểu được sự thất vọng về tự do hóa mậu dịch như thế nào. Một trong những luận cứ chính để biện minh cho NAFTA là thỏa ước này có thể lấp đầy khoảng trống về thu nhập giữa Mexico và Mỹ, và từ đó làm giảm áp lực của sự di dân bất hợp pháp¹. Song sự khác biệt về thu nhập

1 Trong buổi đầu của chính quyền Clinton, Hội đồng Cố vấn Kinh tế (lúc đó tôi là một thành viên) được hỏi ý kiến về NAFTA. Chống lại NAFTA và tham gia các cuộc tranh cãi liên quan đến các vấn đề ưu tiên khác trong nghị trình của mình, nhiều người trong chính quyền nghĩ rằng những nỗ lực giúp cho NAFTA được thông qua ít nhất cũng cần được tạm hoãn lại. Chúng tôi kết luận rằng nước Mỹ sẽ ít bị ảnh hưởng – đơn giản là thỏa ước không có nhiều khác biệt so với nền kinh tế của chúng ta. Hiệu quả chính sẽ là sự giảm thiểu áp lực di dân – một áp lực mà chúng tôi cho là có một giá trị đáng kể. Chúng

vấn gia tăng trong thập niên đầu tiên của NAFTA – với tỉ lệ trên 10%. Và kết quả của NAFTA dẫn đến sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế Mexico cũng không xảy ra. Sự tăng trưởng vào thập niên đầu tiên chỉ yếu ớt 1,8% trên cơ sở thực tế mỗi đầu người, tốt hơn phần lớn các nước còn lại của châu Mỹ Latin, nhưng kém xa thời gian đầu thế kỷ (trong một phần tư thế kỷ từ năm 1948 đến năm 1973, Mexico tăng trưởng bình quân tính trên đầu người mỗi năm là 3,2%)¹. Tổng thống Fox hứa hẹn mức tăng trưởng 7% khi ông nhậm chức vào năm 2000; thực ra, trong những điều kiện thực tế, mức tăng trưởng trong nhiệm kỳ của ông chỉ đạt bình quân 1,6% mỗi năm – và mức tăng trưởng thực tế trên đầu người không đáng kể. Như vậy trên thực tế, NAFTA làm cho Mexico lệ thuộc nhiều hơn vào nước Mỹ, và điều đó có nghĩa là khi nền kinh tế Mỹ trở nên kém cỏi thì nền kinh tế Mexico cũng như thế.

tôi nghĩ rằng Mexico sẽ được hưởng lợi to lớn, và chúng tôi nghĩ rằng “sự đoàn kết” ở bán cầu này sẽ được tăng cường nếu chúng ta có thể thu hẹp sự cách biệt về mức thu nhập. Hồi tưởng lại, chúng tôi đã sai lầm trong việc ước tính xem Mexico được hưởng lợi bao nhiêu. Tôi sẽ giải thích dưới đây một vài lý do về sự phán đoán sai lầm của mình. Trong lúc chúng tôi sai lầm về những tác động lên Mexico, thì chúng tôi lại đúng về những tác động lên nước Mỹ. Trong cuộc vận động tranh cử Tổng thống của mình, Ross Perot tuyên bố là sẽ có “một sức hút khổng lồ” khi lao động rời bỏ nước Mỹ sang Mexico. Tôi không ngạc nhiên về việc NAFTA đã có quá ít tác động lên nền kinh tế Mỹ. Thuế đã sẵn thấp, và với sức mạnh của thị trường Mỹ, nền kinh tế có đầy đủ khả năng tự điều chỉnh. Thật thế, trong những tháng năm tiếp sau NAFTA, nạn thất nghiệp giảm từ 6,6% còn 5,5%, và nay còn 3,8%.

1 Các con số thống kê về tăng trưởng tùy thuộc phần lớn vào việc sản lượng được tính toán như thế nào; điều này đặc biệt khó khăn trong những thời kỳ biến động của tỉ giá hối đoái. Nếu tỉ giá cao, trị giá sản lượng của một quốc gia tính bằng đồng đô-la cũng tăng, ngay cả trường hợp nước đó không sản xuất nhiều hơn trước đây. Hậu quả là các nhà kinh tế nhắm vào những gì diễn ra cho thu nhập thực sự được đo lường bằng mãi lực. Mức gia tăng thu nhập thực sự tính trên đầu người biến động giữa 3,5% vào thập niên 1960, 3,2% vào thập niên 1970, và 2,7% vào thập niên 1950.

Chẳng những NAFTA không đưa đến phát triển bền vững, người ta còn cho rằng trong một chừng mực nào đó, nó đã góp phần vào sự nghèo khổ của Mexico. Khi đó, những nông dân nghèo trồng bắp, ngay trên đất nước của họ, phải cạnh tranh với bắp Mỹ được trợ cấp cao (cho dù cư dân thành phố Mexico tương đối dễ chịu hơn khi được hưởng lợi từ giá bắp thấp hơn). Một thỏa ước mậu dịch công bằng hơn cần phải loại bỏ khoản trợ cấp nông nghiệp của Mỹ và những hạn chế nhập khẩu vào nước Mỹ các sản phẩm nông nghiệp như đường chẳng hạn. Ngay cả khi nước Mỹ không loại bỏ các khoản trợ cấp của họ, thì Mexico cần phải được trao cho quyền bù lại – tức là được áp đặt mức thuế lên hàng nhập khẩu từ Mỹ để bù vào khoản trợ cấp (do chính phủ Mỹ dành cho sản phẩm nông nghiệp xuất khẩu của họ - ND). Nhưng NAFTA không cho phép họ làm điều đó.

Trong lúc loại bỏ thuế má, NAFTA cho phép những hàng rào miễn thuế toàn diện được tồn tại. Sau khi thỏa ước được ký kết, nước Mỹ tiếp tục sử dụng hàng rào miễn thuế để ngăn chặn sản phẩm của Mexico đã bắt đầu lộ trình đến thị trường Mỹ, bao gồm quả bơ, đậu chổi và cà chua. Ví dụ như khi cà chua Mexico xuất khẩu sang Mỹ bắt đầu gia tăng vào năm 1996, những người trồng cà chua ở bang Florida tạo áp lực buộc Quốc hội và chính quyền Clinton phải hành động. Nếu Mexico bị phát hiện bán cà chua dưới mức chi phí, họ có thể bị kết tội bán phá giá và người ta sẽ áp đặt cho họ các sắc thuế chống bán phá giá. Nhưng Mexico không bán phá giá cà chua. Lý do khiến nước này có thể bị quy kết bán dưới mức chi phí là vì giá cả được chủ ý đo lường bằng một phương cách thiếu sự cân bằng (tôi sẽ thảo luận về điều này một cách đầy đủ hơn dưới đây, cũng trong chương này). Mexico không muốn đứng trước nguy cơ bị phân xử nên đồng ý nâng giá bán lên. Người

tiêu thụ ở Mỹ và người trồng cà chua ở Mexico đều bị thiệt hại, nhưng các nhà sản xuất cà chua ở Florida đạt được những gì họ muốn – đó là ít bị cạnh tranh bởi cà chua của Mexico hơn.

Một phần của nền kinh tế Mexico đạt được thành công, ít nhất vào những năm ngay sau khi thỏa ước NAFTA ra đời, là khu vực nằm ngay phía Nam biên giới. Ở đó, các xưởng sản xuất gọi là maquiladora¹ mọc lên, cung cấp cho các nhà sản xuất Mỹ như General Motors và General Electric các cơ phận với giá hạ. Số việc làm tăng 110% trong 6 năm đầu tiên của NAFTA, so với 78% của 6 năm trước đó² (Ở những nơi khác, việc làm bị đình đốn)³. Những người ủng hộ NAFTA nhanh chóng công nhận những thành công này, trong lúc vẫn lập luận rằng thất bại không phải là lỗi của NAFTA, và rằng mọi việc sẽ tồi tệ hơn nếu không có thỏa ước này. Tất nhiên không có câu trả lời dễ dàng nào đối với loại lập luận sai sự thật, tin vào một sự lựa chọn tưởng tượng như vậy. Nhưng những cuộc nghiên cứu kỹ lưỡng đã mang lại một vài tia sáng. Xét theo

1 Maquiladora là những xưởng lắp ráp và sản xuất nằm dọc biên giới Mỹ - Mexico, nhập vật liệu và cơ phận miễn thuế để lắp ráp hay chế tạo thành thành phẩm rồi xuất trở lại cho nước đã xuất khẩu những vật liệu và cơ phận đó. (ND)

2 Từ Instituto Nacional Estadística Geografía e Informática, dẫn trong bài viết của William C. Gruben, “Có phải NAFTA đứng sau sự phát triển các maquiladora chất lượng cao của Mexico?” Tạp chí Kinh tế Tài chính (Quý 3.2001), trang 11-21

3 Nói chung, việc làm trong khu vực sản xuất nội địa giảm sút trong thập kỷ sau NAFTA. Công việc sản xuất cho xuất khẩu tăng nhẹ, nhưng những cái lợi này đã bị xáo trộn mạnh mẽ bởi tình trạng mất việc ở khu vực nông nghiệp và người ta không rõ những công việc thường xuyên sẽ như thế nào: vào cuối thập kỷ đầu tiên, 30% việc làm tạo ra trong các maquiladora vào đầu thập niên 1990 đã biến mất. Xem Sandra Polaski, *Tình trạng việc làm, năng suất và thu nhập ở Mexico một thập niên sau NAFTA*, bài thuyết trình trước Ủy ban Ngoại giao Thượng viện Canada, 25.2.2004

sự bành trướng của nền kinh tế Mỹ và sự sa sút thê thảm của đồng lương thực sự ở Mexico sau năm 1994 so với cả Mỹ lẫn các nước cạnh tranh với họ ở châu Á, người ta có thể đặt câu hỏi liệu có thể hy vọng vào sự gia tăng xuất khẩu của Mexico sang Mỹ như những gì đã nhìn thấy hay không. Căn cứ vào các mô hình kinh tế thông thường thì câu trả lời là được. Có vẻ như NAFTA đã bổ sung được một ít, nếu không muốn nói là không có gì hết¹.

1 Xem Gruben, Có phải NAFTA đứng sau sự phát triển các maquiladora chất lượng cao của Mexico?. Trong trường hợp của Mexico, cuộc tranh luận khá phức tạp do cuộc khủng hoảng tài chính của nước này vào những năm 1994-95. Một cuộc nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới kết luận rằng không có NAFTA, thu nhập tính trên đầu người của Mexico sẽ thấp hơn 4%. (Daniel Lederman, William F. Maloney, và Luis Servén, Những bài học từ NAFTA cho châu Mỹ Latin và các nước vùng Caribê: Tóm lược những phát hiện trong nghiên cứu. Ngân hàng Thế giới, tháng 12.2003). Nhưng có những sai sót nghiêm trọng ở cuộc nghiên cứu này. Chẳng hạn như hãy xem Mark Weisbrot, David Rosnick, và Dean Baker trong: “Làm cho Mexico tăng trưởng với NAFTA: Phân tích của Ngân hàng Thế giới”, Trung tâm nghiên cứu chính sách kinh tế, 20.9.2004, có thể tham khảo tại www.cepr.net/publications/nafta_2004_10.htm. Thậm chí nếu để cuộc tranh luận về mặt thống kê qua một bên, ta thấy điểm nổi bật là ngay cả những người ủng hộ NAFTA cũng cho rằng hầu như nó chỉ có một tác động nhỏ lên sự tăng trưởng, vào một giai đoạn mà thương mại là lẽ sống còn, do cuộc khủng hoảng xảy ra ở Mexico. Việc Mexico gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới vào tháng 1 năm 1995 có thể tạo ra nhiều sự khác biệt hơn ở một số khía cạnh so với NAFTA, bởi vì tổ chức này hạn chế những gì mà chính phủ có thể làm được sau cuộc khủng hoảng những năm 1994-95. (Trong những cuộc khủng hoảng trước đó, chính phủ áp đặt nhiều hạn chế thương mại, bị những người chỉ trích cho là đã tạo ra những phản tác dụng kéo dài).

Những người đề xướng NAFTA đôi khi lập luận rằng sự đóng góp thực sự của hiệp định này là mở rộng đầu tư chứ không phải thương mại. Nhưng những người chỉ trích lại cho rằng, trong lúc hiệu quả của toàn bộ đầu tư nước ngoài chưa có gì chắc chắn, thì một số khía cạnh của đầu tư nước ngoài có thể đã góp phần làm chậm đi quá trình tăng trưởng của Mexico. Khi các ngân hàng quốc tế giành quyền kiểm soát tất cả ngoại trừ một trong những ngân hàng

Cũng gây ấn tượng không kém là những gì diễn ra sau thời kỳ sung mãn đầu tiên của NAFTA. Sau những năm tăng trưởng đầu tiên của khu vực các maquiladora, số việc làm giảm sút, với khoảng 200.000 người mất việc làm chỉ trong hai năm đầu tiên của thiên niên kỷ mới¹. Một số yếu tố dẫn đến tăng trưởng, như nền kinh tế mạnh mẽ của Mỹ, cũng đã mất dần tác dụng. Nhưng còn có một vấn đề cơ bản hơn. Không những nước Mỹ tăng trưởng nhanh hơn Mexico trong những năm sau NAFTA, mà Trung Quốc cũng thế². Tự do hóa mậu dịch quan trọng cho tăng trưởng, song không quan trọng đến mức những người ủng hộ NAFTA hy vọng. NAFTA mang lại cho Mexico chút lợi thế nhỏ so với những đối tác thương mại khác của Mỹ; nhưng Mexico, với mức đầu tư thấp về giáo dục và công nghệ, đã trải qua một thời kỳ khó khăn trong việc cạnh tranh với Trung Quốc là nước đã đầu tư gấp hai lần (tính tỉ lệ trên GDP) về mặt nghiên cứu. Các nước thường hy vọng những thỏa ước mậu

của Mexico – sự chiếm hữu được NAFTA khuyến khích thực sự - thì sự cung cấp vốn cho các xí nghiệp vừa và nhỏ trong nước trở nên miễn cưỡng, và sự tăng trưởng (ngoài những công ty có liên quan đến hàng xuất khẩu quốc tế) cũng giảm đi. Thêm vào đó, như chúng ta sẽ thấy về sau, sự bảo vệ nhà đầu tư một cách không cân xứng – người nước ngoài được bảo vệ tốt hơn nhà đầu tư trong nước – đã đặt các quy định về môi trường và nhiều quy định khác vào tình thế bất ổn.

- 1 Xem Instituto Nacional Estadística Geografía e Informática, “Personal ocupado en la industria maquiladora de exportación según tipo de ocupación”, có thể tham khảo tại [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp/t=emp75&c=1811](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=emp75&c=1811)
- 2 Năm 1993, mức lợi tức PPP (tính theo cân bằng sức mua) tính trên đầu người ở Mexico cao gấp 3,6 lần của Trung Quốc; năm 2003, tỉ suất này còn phân nửa, 1,8 lần hơn so với Trung Quốc. Trung Quốc có một lợi thế rõ ràng về tiền lương so với Mexico, chỉ bằng một phần tám đồng lương ở Mexico. Nhưng trong thời gian thực hiện NAFTA, lương ở Trung Quốc đã tăng lên, trong khi lương ở Mexico bị đình trệ. Do vậy, sự thành công tương đối của Trung Quốc phải dựa vào những yếu tố khác.

dịch sẽ làm gia tăng mức đầu tư nước ngoài và tạo công ăn việc làm. Tuy nhiên, khi các công ty quyết định đầu tư, họ nhắm vào nhiều yếu tố, trong đó có chất lượng của lực lượng lao động, cơ sở hạ tầng, vị trí, cùng sự ổn định chính trị và xã hội.

Thuế quan chỉ giữ một vai trò giới hạn, như sự thành công của Trung Quốc đã làm rõ. Bằng cách tập trung vào thuế quan, NAFTA đã làm lạc hướng chú ý đến những thứ cần làm khác để giúp Mexico trở nên có tính cạnh tranh hơn. Thật thế, thuế quan bị hạ giảm đã làm phát sinh những vấn đề riêng của nó. Trước khi có NAFTA, thuế quan chiếm 7% tổng số thuế của Mexico; sau NAFTA, con số này giảm còn 4%. Chi tiêu công cộng của Mexico ở vào khoảng 19% GDP – hơn một phần ba là lợi tức do dầu hỏa mang lại – thấp hơn một cách đáng kể so với Brazil hay Mỹ, và không đủ để tài trợ cho việc đầu tư công cộng về giáo dục, nghiên cứu và cơ sở hạ tầng.

TỰ DO HÓA MẬU DỊCH: LÝ THUYẾT VÀ THỰC HÀNH

Nhà kinh tế học Anh Adam Smith, người sáng lập nền kinh tế học hiện đại, đã đấu tranh mạnh mẽ cho cả thị trường tự do lẫn mậu dịch tự do, và lập luận của ông khá hấp dẫn: mậu dịch tự do cho phép các nước tận dụng lợi thế tương đối của họ, tất cả các nước đều hưởng lợi khi mỗi nước chuyên tâm vào những lĩnh vực nổi trội của mình. Những khu vực mậu dịch rộng lớn cho phép các công ty và cá nhân chuyên môn hóa sâu hơn và thậm chí trở nên thành thạo hơn ở những lĩnh vực họ đã làm. Hãy tưởng tượng một ngôi làng nhỏ chỉ có một người làm bánh, và hãy nghĩ đến một ngôi làng lớn hơn sẽ có hai hay ba người làm bánh. Một thị trấn lớn hơn sẽ có số lượng người làm bánh nhiều hơn, một số người chỉ làm bánh mì và

một số khác chỉ làm bánh ngọt. Một thành phố lớn hơn nữa sẽ không chỉ có những người làm bánh mì và bánh ngọt; những người làm bánh sẽ có nhiều khách hàng đến mức họ có thể chuyên biệt hóa xa hơn, làm nhiều loại bánh ngọt và bánh mì ngon hơn. Những thị trường lớn hơn nâng cao hiệu quả của từng nhà sản xuất và người tiêu dùng dễ dàng chọn lựa hơn.

Không có mậu dịch tự do, tư bản và lao động sẽ thu về những lợi ích khác nhau ở những nước khác nhau (giả định tư bản và lao động không thể dịch chuyển tự do – đó là một giả định hợp lý, đặc biệt trong đoản kỳ). Trong một nước thiếu tư bản, chẳng hạn như máy móc và công nghệ, lao động sẽ có năng suất kém và tiền lương sẽ thấp hơn. Nếu lao động dịch chuyển từ một nước có năng suất và tiền lương thấp sang một nước có năng suất và tiền lương cao hơn, sự gia tăng sản lượng sẽ vô cùng to lớn, và nền kinh tế thế giới sẽ tăng trưởng. Mậu dịch tự do là một sự chọn lựa thay thế của những người thường phải di chuyển. Chúng ta có thể ngồi tại nhà, trong thế giới phát triển, và mua những hàng hóa rẻ tiền của Trung Quốc, một nước có giá lao động thấp. Ngược lại, người Trung Quốc có thể ngồi tại nước mình và mua những hàng hóa sản xuất bằng công nghệ cao nhập từ Mỹ, một nước có công nghệ tiên tiến hơn, lao động có kỹ năng cao hơn và mức đầu tư về vốn nhiều hơn. Trên lý thuyết, điều đó có nghĩa là khi nhu cầu về hàng hóa Trung Quốc gia tăng thì yêu cầu về lao động không có kỹ năng của họ cũng gia tăng, và cuối cùng thì đồng lương của những người không có kỹ năng cũng sẽ cao hơn¹.

1 Một vài mô hình đơn giản - ở đó không có phí vận chuyển và mọi người đạt đến cùng một *tri thức* (công nghệ) như nhau – dự báo là sẽ có sự cân bằng hoàn hảo của giá cả các yếu tố sản xuất^(*). Đó là trường hợp đồng lương của công nhân có kỹ năng, đồng lương của công nhân không có tay nghề, và sự quay vòng vốn diễn ra như nhau ở khắp nơi trên thế giới. Điều đó diễn ra như thể toàn bộ nền kinh tế toàn cầu đã được hợp nhất hoàn toàn – đến nỗi đồng

Nỗi sợ mất việc

Mặt tiêu cực của viễn tượng đầy lạc quan này là khả năng mất việc khi công việc được chuyển từ nước này sang nước khác – chẳng hạn như khi người ở Mỹ mua hàng giá rẻ làm tại Trung Quốc thay vì tại Mỹ. Những người ủng hộ mậu dịch tự do cho rằng dù việc làm bị mất, nhưng những cơ hội mới mẻ sẽ được tạo lập. Những công việc năng suất cao/lương cao thay thế những công việc năng suất thấp, lương thấp. Lập luận khá thuyết phục, ngoại trừ một chi tiết: ở nhiều nước, tỉ lệ thất nghiệp cao và những người mất việc không chuyển đến những nơi có lương cao, mà vào danh sách những người thất nghiệp. Đặc biệt điều này xảy ra tại nhiều nước đang phát triển trên thế giới khi họ áp dụng biện pháp tự do hóa nhanh quá khiến cho khu vực tư nhân không có thời gian để đáp ứng và tạo nên công ăn việc làm mới, hoặc khi lãi suất cao quá khiến cho khu vực tư không đủ điều kiện thực hiện những cuộc đầu tư cần thiết để tạo ra việc làm mới.

Điều này thậm chí cũng xảy ra ở những nước phát triển, nếu chính sách tiền tệ và thuế khóa vận hành tốt, việc làm (mới) sẽ được tạo ra song hành với việc làm (cũ) bị mất đi. Điều này không xảy ra thường xuyên. Tình trạng thất nghiệp ở châu Âu vẫn còn cao một cách đáng ngại. Những người mất việc không phải đương nhiên có được việc làm mới. Đặc biệt khi tỉ lệ thất

lương của người công nhân ở bất cứ mức độ kỹ năng nào cũng đều như nhau trên khắp thế giới. Xin xem bài tham luận cổ điển của nhà kinh tế vĩ đại của thế kỷ 20 là Paul A. Samuelson, *Thương mại quốc tế và sự cân bằng của giá cả các yếu tố sản xuất*, Tập san kinh tế, tập 58 (6.1948), trang 163-184, trong đó, ông chỉ ra rằng, ngay cả trong một nền mậu dịch tự do ngắn hạn, sự tự do hóa thương mại sẽ dẫn đến sự cân bằng về giá cả các yếu tố sản xuất. Cũng xem các tác giả Wolfgang F. Stolper và Paul A. Samuelson, *Sự bảo hộ và tiền lương thật sự*, Tạp chí nghiên cứu kinh tế, tập 9, trang 58-73.

nghiệp cao, người công nhân có thể trải qua một thời gian dài không có việc làm. Những công nhân tuổi trung niên thường không tìm được việc làm nào – họ buộc phải về hưu sớm. Đặc biệt những công nhân kỹ năng kém phải chịu đựng tình trạng này. Đó là lý do tại sao lao động ở các nước công nghiệp tiến tiến lo sợ mất việc làm thuộc khu vực sản xuất về tay Trung Quốc hoặc thuộc khu vực dịch vụ (như các tổ chức bên trong các công ty tài chính) về tay Ấn Độ.

Khi hậu quả của tự do hóa mậu dịch nhanh chóng là nạn thất nghiệp, những phúc lợi đầy hứa hẹn của tự do hóa hầu như cũng không được thực hiện¹. Khi người công nhân chuyển từ những công việc có năng suất thấp, được bảo hộ, sang tình trạng thất nghiệp, thì đó là sự nghèo đói đang gia tăng chứ không phải tăng trưởng².

Ngay cả khi họ không mất việc, người công nhân không có kỹ năng ở những nước công nghiệp tiên tiến cũng nhìn thấy tiền lương của họ sụt giảm. Họ được cho biết nếu không đồng ý hạ thấp tiền lương, giảm thiểu phúc lợi và giảm bớt sự bảo

1 Do khá lãng mạn về những ưu điểm của tự do hóa mậu dịch mà các nhà chính trị thường nói về vấn đề hoạt động xuất khẩu đã tạo ra công ăn việc làm như thế nào. Nhưng từ chính logic ấy, hàng nhập khẩu đã giết chết lao động. Và điều đó dẫn đến những quan điểm rời rạc của một số chính phủ lập luận chống lại nhập khẩu trong khi vẫn nói là ủng hộ thương mại.

2 Quyển sách mới đây của Louis Uchitelle, *Người Mỹ được giải thoát: sự sa thải công nhân và những hậu quả của chúng* (New York: Knopf, 2006) đưa ra một sự phân tích có sức thuyết phục về những khoản chi phí nặng nề mà những công nhân khi đổi chỗ làm phải đối mặt – và những chi phí nói chung do xã hội gánh vác. Sự mất mát trong tiền lương không phải là hậu quả của việc mất khoản lương cao hơn mức bình thường do những công nhân đã gia nhập công đoàn được hưởng trong các lĩnh vực được bảo hộ; mà còn có những chi phí lớn lao tiếp theo, phát sinh do việc mất đi nguồn vốn nhân lực có hiệu năng – đó là các kỹ năng không còn dính dáng đến những việc làm mới mẻ của họ nữa.

hộ dành cho công việc thì tình trạng cạnh tranh sẽ buộc công ty chuyển công việc làm ra nước ngoài. Các công nhân trẻ ở Pháp hoang mang, không biết làm thế nào việc bãi bỏ sự bảo hộ lao động mà họ phải tranh đấu lâu dài mới đạt được và sự hạ thấp tiền lương – mà họ nghe nói là cần thiết để cạnh tranh trên thị trường toàn cầu – lại có thể làm cho họ khá hơn. Họ được bảo là hãy kiên nhẫn, rằng trong trường kỳ, họ sẽ thấy khá hơn; nhưng 10 hay 20 năm sau tự do hóa, khi những lời hứa hẹn không được thực hiện, sự hoài nghi của họ là điều có thể hiểu được. Với những người kêu gọi kiên nhẫn giữa lúc xảy ra cuộc Đại Suy Thoái vì (theo họ) trong dài hạn, thị trường sẽ phục hồi nền kinh tế để mang lại việc làm đầy đủ, John Maynard Keynes, nhà kinh tế học vĩ đại hồi giữa thế kỷ 20, đã trả lời rằng đúng, nhưng “trong dài hạn, chúng ta đã chết hết”¹.

Các nhà chính trị và kinh tế – hứa hẹn rằng tự do hóa mậu dịch sẽ làm cho mọi người khá hơn – là những người không trung thực. Lý thuyết kinh tế (và kinh nghiệm lịch sử) cho thấy điều ngược lại: thậm chí khi tự do hóa mậu dịch làm cho toàn bộ đất nước khá hơn, thì một số người vẫn phải trải qua một kết cục tệ hại hơn². Và nó cho thấy rằng, ít nhất ở những

1 John Maynard Keynes, *Sách tiểu luận về cải cách tiền tệ* (London - Macmillan, 1923)

2 Xem ghi chú ở trang trước. Thật vậy, một khi hậu quả của những thị trường không hoàn hảo và đầy rủi ro được lý đến, thì mậu dịch tự do thay vì làm cho mọi người khá hơn, lại có thể làm cho họ lâm vào tình thế tệ hại hơn. Lý do là có sự gia tăng của những rủi ro mà các hộ gia đình và các công ty gặp phải. Xem Partha Dasgupta và Joseph E. Stiglitz, *Thuế quan so với hạn ngạch khi kế hoạch gia tăng lợi tức không chắc chắn*, Tạp chí kinh tế Mỹ, tập 67, số 5 (12.1977), trang 975-981; và David M. Newbery và Joseph E. Stiglitz, *Thuong mại dưới hiệu suất Pareto* (Từ ngữ này lấy theo tên nhà kinh tế học Ý Vilfredo Pareto, người đã sử dụng ý niệm này trong các nghiên cứu của ông về hiệu suất kinh tế và phân phối lợi tức (ND). Tạp chí nghiên cứu kinh tế, tập 51, số 1 (1.1984), trang 1-12.

nước công nghiệp tiên tiến, chính những người ở dưới đáy xã hội – những công nhân không có tay nghề – là những người bị thiệt hại nhiều nhất¹.

Thế giới của Adam Smith và của những người ủng hộ mậu dịch tự do, một thế giới mà mậu dịch tự do sẽ làm cho mọi người khá hơn, chẳng những là một thế giới hoang đường của những thị trường vận hành một cách hoàn hảo, ở đó không có nạn thất nghiệp; mà còn là một thế giới ở đó rủi ro không phải là điều quan trọng, bởi vì đã có những thị trường bảo hiểm hoàn chỉnh, ở đó rủi ro có thể được làm cho thay đổi và sự cạnh tranh thì lúc nào cũng hoàn hảo, không có những công ty như Microsoft hay Intel thống lĩnh thị trường. Trong một thế giới như thế, công nhân sẽ không phải lo mất việc làm do tự do hóa mậu dịch gây ra; họ có thể chuyển liền sang những công việc khác. Thậm chí khi có một vài trục trặc kỹ thuật nào đó, người công nhân có thể mua bảo hiểm để phòng những rủi ro bị tạm thời mất việc, hoặc rủi ro khi công việc mới được trả lương thấp hơn việc cũ. Ngay cả trong những nền kinh tế thị trường được điều hành tốt nhất, loại bảo hiểm đó cũng không thể mua được; trong khi ở những nước phát triển, chính phủ cung cấp một loại bảo hiểm thất nghiệp nào đó, thì ở hầu hết các nước đang phát triển, người công nhân phải tự xoay xở một mình.

Đó là lý do tại sao tự do hóa mậu dịch hơn một lần đòi hỏi phải có sự hỗ trợ để chuyển từ các ngành công nghiệp cũ sang các ngành công nghiệp mới. Những nền kinh tế rộng mở hơn có thể là nạn nhân của tất cả các loại sốc – chẳng hạn như

¹ Bằng chứng cũng cho thấy rằng toàn cầu hóa đã được liên kết với sự gia tăng bất công ở các nước đang phát triển, vì những lý do chưa được hiểu biết một cách đầy đủ.

các công ty trong nước có thể nhận thấy khó mà cạnh tranh với một loạt những mặt hàng xuất khẩu bỗng trở nên rẻ hơn khi một nước ngoài giảm giá đồng tiền của họ, như trong một cuộc khủng hoảng chẳng hạn. Khi tiền tệ của Hàn Quốc bị giảm giá, lượng thép nước này xuất khẩu qua Mỹ tăng lên, và các công nhân thép ở Mỹ kêu ca. Khi Brazil trúng mùa cam, các nhà trồng cam ở bang Florida kêu cứu, và đôi khi được hỗ trợ thông qua một trong những cơ chế miễn thuế có tính bảo hộ sẽ mô tả dưới đây¹. Mọi người đều cảm thấy bất an.

Không phải chỉ những người mất việc và gia đình họ bị ảnh hưởng. Hầu hết mọi người đều gặp rủi ro. Chẳng hạn như khi các ngành công nghiệp địa phương đóng cửa do bị hàng nhập khẩu cạnh tranh, các nhà cung cấp chịu ảnh hưởng bất lợi. Sự bất an gia tăng là một trong những lý do khiến cho sự chống đối đối với tự do hóa mậu dịch lan rộng như thế.

Nhưng trong khi toàn cầu hóa dẫn đến tình trạng bất an hơn và góp phần vào sự bất bình đẳng gia tăng ở cả những nước phát triển và kém phát triển, nó cũng hạn chế khả năng đối phó của các chính phủ. Chẳng những tự do hóa đòi hỏi phải dỡ bỏ thuế quan, vốn là một nguồn thu công cộng quan trọng đối với những nước kém phát triển, nhưng để cạnh tranh, một nước có thể còn phải hạ thấp các thứ thuế khác nữa². Khi thuế giảm, lợi tức công cũng giảm, buộc phải cắt

1 Chẳng hạn như vào ngày 13.1.2006, Cơ quan quản lý mậu dịch quốc tế Mỹ đã áp đặt thuế chống bán phá giá lên nhiều mặt hàng nước cam ép của Brazil, với mức thuế từ dưới 10% lên đến 60%. Họ đặt ra thuế bảo hộ tùy theo giá cả. Có một vài năm, mức thuế bình quân vượt quá 50%. Xin xem Hans Peter Lankes, *Sự tiếp cận thị trường dành cho các nước đang phát triển*, Tài chính và Phát triển (ấn bản hàng quý của Quỹ Tiền tệ quốc tế), tập 39, số 3 (tháng 9.2002); có thể xem tại www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/09/lankes.htm

2 Chẳng hạn như, tính theo tỉ lệ trên GDP, mức thuế quan ở châu Phi cao gấp 14 lần so với ở những nước công nghiệp tiên tiến. Chúng chiếm gần 5% GDP ở Pakistan, 6,7% ở Mauritius, và 3% ở Costa Rica, nhưng chỉ có 0,27% ở

bớt chi phí giáo dục và cơ sở hạ tầng cùng các chi tiêu trên mạng lưới an toàn, chẳng hạn như bảo hiểm thất nghiệp vào một thời điểm khi chúng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết, để đối phó với cạnh tranh và giúp người dân đương đầu với những hậu quả của tự do hóa.

Trong khi những nước đang phát triển có thể chịu đựng tự do hóa mậu dịch, họ không phải lúc nào cũng ở trong tư thế gạt hái được phúc lợi thông qua sự gia tăng xuất khẩu. Có nhiều lý do về việc này: lý do thứ nhất đã được nói đến, đó là họ thường thiếu cơ sở hạ tầng (cảng và đường sá) cần thiết cho sự vận chuyển sản phẩm. Lý do kia là có thể họ không có gì để xuất khẩu hết. Thị trường tư bản rất không hoàn hảo, với lãi suất ở những nước đang phát triển đạt ở mức cao hơn lãi suất mà thậm chí chỉ các nhà doanh nghiệp ưu tú nhất ở những nước phát triển mới có thể chịu đựng nổi; ngay cả khi ai đó tìm thấy một cơ hội mới, ông ta cũng không thể có được khoản tài chính cần thiết, ít nhất với một thời hạn hợp lý. Những hạn chế về mặt cung ứng vốn là một vấn đề lớn ở nhiều nước nghèo trên thế giới, chẳng hạn như ở châu Phi. Ngày nay, có nhiều trường hợp trong đó các quốc gia công nghiệp tiên tiến mở cửa thị trường của họ, nhưng lợi lộc thu được trong xuất khẩu khá hạn chế. Những quốc gia này cần có một hình thức hỗ trợ nào đó – viện trợ thương mại chẳng hạn – để giúp họ tận dụng những cơ hội mới. Một số người thường lập luận rằng thương mại quan trọng hơn là viện trợ; thương mại giúp một nước đứng vững trên đôi chân của mình. Nhưng tốt hơn hết nên coi viện trợ và thương mại là

Mỹ, 0,13% ở Pháp, 0,35% ở Anh, và 0,21% ở Nhật và Đức. Dữ liệu vào năm 1995; từ Liam Ebrill, Janet Stosky, và Reint Gropp, *Bàn về thu nhập trong tự do hóa mậu dịch* tài liệu không thường xuyên số 180 của Quỹ Tiền tệ quốc tế (Washington D.C.: Quỹ Tiền tệ quốc tế, 1999)

những yếu tố bổ sung cho nhau: cả hai đều cần thiết cho sự phát triển thành công¹.

*Những ngành công nghiệp non trẻ
và những nền kinh tế non trẻ*

Các nước thường cần có thời gian để phát triển, để cạnh tranh với những công ty nước ngoài; để có được thời gian, họ phải nhất thời bảo vệ những ngành công nghiệp còn non trẻ. Lý luận thông thường về mậu dịch tự do dựa trên tính hiệu quả. Với tài nguyên sẵn có, người ta có thể sản xuất nhiều hàng hóa hơn nếu mỗi nước nhắm vào lợi ích tương đối của chính mình. Nhưng còn quan trọng hơn nữa trong việc xác định bước tăng trưởng ở những nước đang phát triển là họ thủ đắc được tri thức và công nghệ ở các nước công nghiệp tiên tiến nhanh đến mức nào. Ở chương cuối, chúng ta sẽ thấy là các nước đang phát triển tụt hậu chẳng những về tài nguyên mà còn về công nghệ nữa; để đạt được phát triển bền vững, việc lấp đầy khoảng cách tri thức quan trọng hơn là cải tiến hiệu năng hay gia tăng nguồn tư bản khả dụng. Vấn đề là: học thế nào là tốt nhất? Một vài người lập luận rằng cách tốt nhất – có lẽ là cách duy nhất – để học sản xuất thép là hãy sản xuất thép, như Hàn Quốc đã làm khi họ khởi động ngành công nghiệp sắt

1 Để theo dõi cuộc thảo luận rộng rãi hơn về lập luận viện trợ thương mại, xin xem Joseph E. Stiglitz và Andrew Charlton, Viện trợ thương mại: một báo cáo gửi Ban thư ký tổ chức Thịnh Vượng Chung phổ biến trong một hội nghị tại trụ sở WTO ở Geneva ngày 24.3.2006;

Có thể xem tại http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2006_Aid_For_Trade.pdf. Bản tóm lược có thể xem ở Tham luận và Biên bản của cuộc hội nghị ngân hàng hàng năm về các học thuyết kinh tế phát triển, Tokyo, 2006 (sắp tới)

thép của họ. Khi ấy, lợi thế so sánh của họ là trồng lúa. Nhưng ngay cả khi người nông dân Hàn Quốc trở thành những nhà sản xuất lúa gạo có hiệu năng nhất trên thế giới thì lợi tức của họ vẫn còn bị hạn chế. Chính phủ Hàn Quốc nhận định rằng nếu muốn thành công để trở thành một nước phát triển, họ phải chuyển nền kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp.

Nếu các nước đang phát triển phải tham gia vào những ngành công nghiệp như thế, chúng cần được bảo vệ cho đến khi chúng đủ mạnh để cạnh tranh với những công ty quốc tế khổng lồ. Thuế làm cho giá cả tăng cao – cao đủ để các ngành công nghiệp mới mẻ có thể bù đắp chi phí, đầu tư cho nghiên cứu, và thực hiện những đầu tư khác mà họ cần để có khả năng đứng trên đôi chân của chính mình. Điều này được gọi là “lý luận về nền công nghiệp non trẻ” cần bảo vệ¹. Đây là một ý tưởng phổ biến ở Nhật Bản vào thập niên 1960 – và ở Mỹ cùng châu Âu vào thế kỷ 19. Trên thực tế, những quốc gia thành công nhất đã phát triển đằng sau các hàng rào bảo hộ; những người chỉ trích toàn cầu hóa đã lên án những nước như Nhật Bản và Mỹ, đã leo lên cây thang phát triển rồi muốn đá văng cây thang đi để người khác không thể leo theo họ được.

1 Lập luận về việc bảo vệ nền công nghiệp còn non trẻ có một phả hệ cũng dài và đặc sắc như lập luận về mậu dịch tự do. Vào thế kỷ 19, nó được Friedrich List khai triển trong *Hệ thống kinh tế chính trị quốc gia* (1841; được dịch bởi Sampson S. Lloyd [London: Longmans, Green, 1909]. Xem Ha-Joon Chang, *Đá cái thang đi; Thúc đẩy nền công nghiệp non trẻ trong viễn cảnh lịch sử*, Oxford Development Studies, tập 31, số 1 (2003), trang 21-32; và Partha Dasgupta cùng Joseph E. Stiglitz, *Học hỏi bằng cách làm, Cơ cấu Thị trường, và các chính sách công nghiệp và thương mại*, Oxford Economic Papers, tập 40, số 2 (1988), trang 246-268. Lý thuyết tổng quát về “học hỏi” – và tại sao phải cần tới hành động của chính phủ – được khai triển bởi nhà kinh tế học từng đoạt giải Nobel Kenneth Arrow trong *Ý nghĩa kinh tế của sự học hỏi qua việc làm*, Tạp chí nghiên cứu kinh tế, tập 29, số 3 (6.1962) trang 155-173.

Những người ủng hộ mậu dịch tự do đáp lại hai luận điệu chỉ trích chính với lập luận về nền công nghiệp non trẻ. Theo họ, trước tiên, câu trả lời phù hợp là không bảo hộ; nếu trong trường kỳ, công ty làm ăn có lãi, nó có thể được vay mượn để vượt qua những thời điểm khó khăn. Tuy nhiên, trong thế giới thực tại, các công ty mới đều trải qua một thời điểm khó khăn khi huy động vốn. Chính phủ Mỹ cũng chỉ phần nào khắc phục được vấn đề này bằng cách lập ra Cơ quan Quản lý Doanh nghiệp nhỏ (SBA) chuyên cho các doanh nghiệp nhỏ vay tiền. (Công ty vận tải biển và hậu cần khổng lồ FedEx của Mỹ đã khởi đầu từ một khoản vay của SBA). Ở những nước đang phát triển, vấn đề này vẫn còn rất nghiêm trọng.

Thứ hai, các nhà chỉ trích lập luận rằng thường những đứa trẻ được bảo vệ không bao giờ khôn lớn, và luôn đòi hỏi phải được cách ly với môi trường cạnh tranh bên ngoài.

Thông thường, không có lập luận nào được đặc biệt quan tâm, kể cả lập luận về nền công nghiệp còn non trẻ, nhằm đẩy mạnh các biện pháp bảo hộ trong việc theo đuổi lợi nhuận cao – buộc phần còn lại của nền kinh tế phải chịu các khoản chi phí khổng lồ¹. Ở Bangladesh, việc bảo hộ các nhà sản xuất sợi bằng cách nâng cao giá nguyên liệu đã đặt những người sản xuất vải dệt vào tình trạng lâm nguy. Những kinh nghiệm

1 Một hình ảnh đầy ấn tượng tạo ra do nước Mỹ áp đặt thuế thép bất hợp pháp vào ngày 20.3.2002, để đáp ứng với áp lực chính trị của các nhà sản xuất thép (Những khoản thuế này kết thúc vào ngày 4.12.2003, sau một quy định ngược lại của WTO). Theo ước tính của tổ chức Liên minh về hoạt động chi phối công nghiệp và thương mại, thuế thép đã dẫn đến sự mất mát gần 200.000 việc làm của người Mỹ - trong khi toàn bộ nhân sự trong khu vực sản xuất thép chỉ có 190.000 người. Joseph Francois và Laura M. Baughman “Những hậu quả không định trước của thuế nhập khẩu thép của Mỹ: một định lượng về tác động của nó vào năm 2002”, Tổ chức CITAC, 2003, có thể tham khảo tại www.citac.info/steeltaskforce/studies/attach/2002_Job_Study.pdf

này là một lời cảnh báo đối với bất cứ quốc gia nào coi việc sử dụng bảo hộ như một nền tảng của việc khích lệ các nền công nghiệp còn mới mẻ.

Nhưng chính sách ở mỗi quốc gia một khác, và không có gì là không thể tránh được trong một sự thất bại về mặt chính trị như thế. Đông Á đã tự “cai sữa” những xí nghiệp “trẻ con” của họ; vấn đề là liệu các hệ thống chính trị khác có khả năng làm được như thế hay không.

Một trong những câu trả lời cho sự chỉ trích cuối cùng về lập luận nền công nghiệp còn non trẻ là nhắm đến sự bảo hộ trên cơ sở rộng rãi, một bảng thuế suất đồng nhất cho hàng hóa sản xuất. Đó là sự tiếp cận với lập luận bảo hộ các nền kinh tế còn non trẻ (đối nghịch với nền công nghiệp non trẻ)¹. Không có bảo hộ, một quốc gia mà lợi thế so sánh tĩnh nằm trong nông nghiệp sẽ có nguy cơ bị đình đốn; lợi thế so sánh của quốc gia đó sẽ vẫn duy trì trong nông nghiệp, với những viễn cảnh phát triển hạn chế. Sự bảo hộ công nghiệp trên diện rộng có thể đưa đến sự gia tăng về quy mô của khu vực công nghiệp, điều này, ở hầu như mọi nơi, chính là nguồn cội của sự đổi mới; nhiều cải tiến nở rộ trong phần còn lại của nền kinh tế, cũng như những lợi ích từ sự phát triển các định chế, như thị trường tài chính, thường đi tiếp theo sự phát triển của một khu vực công nghiệp. Và chẳng, một khu vực công nghiệp rộng lớn và phát triển (cùng với thuế suất đánh trên hàng sản xuất) sẽ cung cấp những lợi tức mà chính phủ có thể dùng để tài trợ cho giáo dục, cơ sở hạ tầng, và những thành phần khác cần thiết cho sự phát triển trên diện rộng. Ở chương 4, chúng ta sẽ thấy là những người ủng hộ mạnh

1 Xem Bruce Greenwald và Joseph E. Stiglitz, *Giúp phát triển những nền kinh tế còn non trẻ: Thiết lập chính sách thương mại cho các nước đang phát triển*, Tạp chí Kinh tế Hoa Kỳ, tập 96, số 2 (5.2006), trang 141-146.

mẽ sự bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đã biện minh cho cùng một thỏa hiệp: họ cho rằng tình trạng kém hiệu năng trong đoán kỳ (có trường hợp, phát sinh từ tình trạng độc quyền; có trường hợp phát sinh từ sự bảo hộ bằng hàng rào thuế quan) đã được bù đắp nhiều hơn bằng cái lợi có tính hấp dẫn trong dài hạn.

Ở mỗi trường hợp, vấn đề là tạo ra sự cân bằng chính xác: hầu như chắc chắn là sự bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ và bảo hộ mậu dịch được mọi người mong đợi. Trong khi lý do căn bản về mặt kinh tế đằng sau lập luận về một nền kinh tế còn non trẻ cũng tương tự như lý do đằng sau lập luận về ngành công nghiệp còn non trẻ, thì lập luận về mặt chính trị xem ra mạnh mẽ hơn: sự bảo hộ diện rộng làm giảm cơ may có được lợi thế đặc biệt.

Nếu những người ủng hộ lập luận về một nền công nghiệp còn non trẻ đôi khi lạc quan quá đáng về tính chất tốt đẹp của bảo hộ, thì những người ủng hộ tự do hóa thậm chí có lúc còn sống trong thế giới mơ mộng hão; họ tin rằng hầu hết các thỏa ước mậu dịch, đặc biệt với Mỹ hay EU, cho dù có bất công như thế nào, cũng sẽ mang lại sự đầu tư và tạo nên công ăn việc làm một cách kỳ diệu. Họ kể ra những cuộc nghiên cứu mang tính thống kê cho thấy tự do mậu dịch nâng cao mức tăng trưởng. Nhưng một cái nhìn thận trọng vào các chứng cứ đôi khi sẽ cho thấy sự khác biệt hoàn toàn. Nó cho thấy là các nước, như ở Đông Á, đã hòa nhập hơn vào nền kinh tế toàn cầu và phát triển nhanh hơn. Chính các hàng hóa xuất khẩu – không có sự dỡ bỏ các hàng rào mậu dịch – là động lực của phát triển. Các cuộc nghiên cứu nhắm ngay vào sự dỡ bỏ các hàng rào mậu dịch cho thấy ít có mối quan hệ giữa tự do hóa và tăng trưởng. Những người ủng hộ tự do hóa nhanh chóng đã rất khéo léo

về mặt trí tuệ, hy vọng rằng cuộc thảo luận rộng rãi về những lợi ích của toàn cầu hóa sẽ đủ để biện luận cho họ¹.

Mậu dịch công bằng và Mậu dịch tự do

Các nhà kinh tế tập trung tìm hiểu tự do hóa mậu dịch đã tác động như thế nào lên hiệu quả và sự phát triển. Nhưng những cuộc thảo luận trong công chúng còn nhắm đến tính công bằng. Khi người dân trong thế giới phát triển nói đến mậu dịch không công bằng, điều hiện lên trong tâm trí họ là thuận lợi to lớn về tiền lương thấp ở những nước đang phát triển. Nhưng bù lại, những nước này cũng có những bất lợi, như chi phí cao về vốn, cơ sở hạ tầng nghèo nàn, trình độ kỹ năng thấp, và năng suất chung không cao. Người dân trong thế giới đang phát triển còn nhất mực kêu ca về những khó khăn khi phải cạnh tranh với các nước công nghiệp tiên tiến. Các nhà kinh

1 Xem UNDP (Chương trình Phát triển LHQ), *Vận hành thương mại toàn cầu vì Con người*, (London & Sterling, VA: Earthscan Publications, 2003). Đối với lập luận cho rằng toàn cầu hóa và/hoặc thương mại sẽ dẫn đến tăng trưởng hơn nữa, xin xem Martin Wolf, *Tại sao toàn cầu hóa vận hành* (New Haven: Yale University Press, 2004); Jagdish N. Bhagwati, *Bảo vệ toàn cầu hóa* (New York: Oxford University Press, 2004); *Ngân hàng Thế giới, Toàn cầu hóa, Tăng trưởng, và Nghèo đói: Xây dựng một nền kinh tế thế giới toàn bộ* (Washington D.C.: World Bank, 2002); Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, *Cải cách kinh tế và tiến trình hợp nhất toàn cầu*, trong *Brookings Papers on Economic Activity 1995*, tập 1, Kinh tế vĩ mô, NXB William C. Brainard & George L. Perry (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1995), trang 1-95. Một bài phân tích thú vị về các cuộc nghiên cứu toán kinh tế của Dani Rodrik và Francisco Rodriguez, *Chính sách thương mại và Tăng trưởng kinh tế: một tài liệu hướng dẫn về chứng cứ xuyên quốc gia của người theo chủ thuyết hoài nghi*, trong *NBER Macroeconomics Annual 2000*, NXB Ben S. Bernanke & Kenneth S. Rogoff (Cambridge, MA: MIT Press, 2001); trang 261-325.

tế nhấn mạnh rằng những mặt mạnh yếu khác nhau này cho thấy mỗi nước có một lợi thế riêng so với các nước khác – lợi thế đó là mặt hàng tương đối tốt của họ – và họ phải (dựa vào đó để) xác định mặt hàng xuất khẩu của từng nước.

Nghèo và tiền lương thấp không phải là bất công; đó là bất hạnh. Thường thì trong những bài diễn văn chính trị, hầu như lúc nào cũng có giả định rằng nếu một nước hay một công ty nào đó bán hàng giá rẻ cho một công ty Mỹ, thì chắc chắn là do công ty đó chơi không đẹp. Xét cho cùng, các công ty Mỹ cần hoạt động có hiệu quả hơn các công ty ở bất cứ nơi nào khác; trên một sân chơi ngang bằng, họ có thể thắng. Luật chống bán phá giá (thường gọi là “luật mậu dịch công bằng”) sẽ được trình bày với nhiều chi tiết hơn trong chương này, phần lớn dựa trên giả định sau: do các công ty Mỹ hoạt động có hiệu quả hơn, phí tổn của họ phải thấp hơn; nếu các công ty nước ngoài cạnh tranh hơn cả công ty Mỹ, đó là họ đã lừa đảo – bán hàng dưới mức giá thành. Nhưng điều này đã bỏ qua nguyên lý cơ bản của thương mại: thương mại không dựa trên sức mạnh tuyệt đối của một nước mà trên sức mạnh tương đối, trên lợi thế so sánh của nước đó; và thậm chí nếu Mỹ tỏ ra có hiệu quả hơn trong mỗi ngành công nghiệp (trên thực tế thì không như vậy), những ngành công nghiệp tương đối ít hiệu quả sẽ tự nhận thấy thất bại trong cạnh tranh.

Vậy thì người ta định nghĩa mậu dịch công bằng là gì? Có một chuẩn mực tự nhiên: chế độ mậu dịch sẽ nổi bật nếu như tất cả các khoản trợ cấp và hạn chế mậu dịch đều bị bãi bỏ¹. Tất

1 Có một cuộc vận động “mậu dịch công bằng” rộng lớn, với tầm ảnh hưởng đặc biệt tại châu Âu. Cuộc vận động nhắm vào một loạt những vấn đề khác biệt: nó sợ rằng nông dân ở các nước đang phát triển chỉ được chia sẻ một phần nhỏ trên cái giá do người tiêu thụ thanh toán, còn những kẻ trung gian thì được hưởng phần lớn số tiền – chỉ có một tỉ lệ phần trăm nhỏ nhoi của trị giá tách cà phê là đến được với người trồng cà phê – và nó (cuộc vận động)

nhiên, thế giới không có nơi nào đến gần với một chế độ như thế. Sự bất cân xứng trong tự do hóa có thể làm lợi cho một vài nhóm nước nhờ vào sự chi tiêu của các nhóm nước kia. Ví dụ như, các thỏa ước mậu dịch ngày nay cấm đoán phần lớn các loại trợ cấp – ngoại trừ trợ cấp sản phẩm nông nghiệp. Điều này làm sút giảm lợi tức của người nông dân ở các nước đang phát triển không được hưởng trợ cấp. Và do 70% người dân ở các nước đang phát triển lệ thuộc trực tiếp hoặc gián tiếp vào nông nghiệp, điều đó có nghĩa là lợi tức của những nước đang phát triển bị giảm sút. Nhưng cho dù người ta có sử dụng tiêu chuẩn nào đi nữa thì chế độ mậu dịch quốc tế ngày nay cũng bất công với các nước đang phát triển¹.

tim những phương cách để đảm bảo rằng người nông dân sẽ được cư xử công bằng hơn. Mục tiêu tôi nhắm đến ở đây là luật chơi – và luật chơi đó bất công như thế nào đối với những nước trong thế giới đang phát triển.

- 1 Không có nơi nào sự bất công của chế độ mậu dịch quốc tế lại rõ ràng hơn trong tiến trình các nước mới được phép gia nhập WTO. Trong lúc hầu hết các nước là thành viên ngay từ đầu, thì có một số nước, chẳng hạn như Campuchia, Nga, và Việt Nam, không được như vậy. Bất cứ nước nào cũng có thể phủ quyết việc họ được gia nhập (tổ chức này), vì thế bất cứ nước nào cũng có quyền lực áp đặt bất cứ quy định nào họ muốn – không bao giờ nghĩ đến thế nào là công bằng. Không có một cơ sở hợp lý nào về mặt kinh tế trong cách đối xử phân biệt đối với những nước xin gia nhập; nó chỉ là một biểu hiện khác đi của sự tiếp cận chính trị dựa trên nhu cầu vật chất. Nước Mỹ có quyền lực, và rồi họ sử dụng – và lạm dụng – quyền lực đó, nhiều đến nỗi Oxfam, là Cơ quan viện trợ quốc tế, đã coi việc làm này như hành vi “tống tiền ngoài cửa” (Xem Oxfam, *Tống tiền ngoài cửa*, Tài liệu báo cáo số 67 của Oxfam, tháng 11.2004). Ngay cả những nước rất nghèo như Campuchia cũng được bảo rằng nếu họ muốn gia nhập WTO, họ phải tuân theo những hạn định còn khắc nghiệt hơn các hạn định đang áp dụng cho các nước đang là hội viên. Chẳng hạn như Campuchia phải tuân hành những yêu cầu của WTO về quyền sở hữu trí tuệ nhanh hơn nhiều so với những quốc gia được ưu đãi, như Ấn Độ. Những điều cần làm thật đơn giản: những quốc gia nào hành động phù hợp với các thỏa ước mậu dịch của WTO (với những giai đoạn điều chỉnh tùy vào thời kỳ phát triển của họ) sẽ được chấp nhận (làm hội viên).

Ngay cả với một hệ thống mậu dịch bất công, Trung Quốc, Ấn Độ và một vài nước đang phát triển khác cũng đã tăng trưởng mạnh mẽ, và sự tăng trưởng của họ đã dựa một phần không nhỏ vào thương mại. Nhưng những nước khác không được may mắn như thế. Khi sân chơi không ngang bằng nhau thì điều đó có nghĩa là sẽ có nhiều nước bị thua thiệt, và ngay cả ở những nước đang thành công, nhiều người cũng bị thua thiệt. Trung Quốc, theo ý kiến phần đông, là một trong những nước thắng lợi trong cuộc cạnh tranh mậu dịch toàn cầu, nhưng vẫn phải đương đầu với vấn đề bất công đang ngày càng gia tăng; người nông dân của họ bị thiệt hại do trợ cấp nông nghiệp của Mỹ và châu Âu đã kéo giá xuống. Trung Quốc và những nước phát triển khác đối mặt với một thế tiến thoái lưỡng nan thật nghiệt ngã – họ có thể tiêu pha nguồn tài nguyên khan hiếm để trợ cấp cho nông dân hầu bù đắp nguồn cung cấp từ những nước phát triển cho thành phần này, nhưng điều đó sẽ có nghĩa là họ còn có ít tiền để chi tiêu cho phát triển, và như vậy, sẽ làm chậm lại sự tăng trưởng của đất nước nói chung.

LỊCH SỬ CÁC THỎA ƯỚC MẬU DỊCH

Các nhà kinh tế lên tiếng bênh vực cho tự do mậu dịch trong hai thế kỷ liền, nhưng chính cuộc Đại Suy Thoái vào thập niên 1930, hơn cả những lý luận trừu tượng, đã làm phát sinh làn sóng tự do hóa khởi đầu cách nay 60 năm. Người ta cho là những lần tăng thuế kế tiếp nhau vào cuối thập niên 1920 và đầu thập niên 1930 đã giữ một vai trò quan trọng trong việc làm cho cuộc Đại Suy Thoái càng trở nên nặng nề. Mỗi quốc gia đều nhìn thấy nền kinh tế của mình đang co cụm lại nên

đã siết chặt những hạn chế về nhập khẩu. Những hạn chế đó làm thiệt hại các nước khác, họ phản ứng lại bằng cách siết chặt chính những hạn chế của họ; và khi họ làm như thế, một vòng luẩn quẩn xuất hiện. Đương nhiên là sau Thế chiến thứ hai, khi các nhà lãnh đạo thế giới tìm cách thiết lập một trật tự kinh tế quốc tế mới và thành công hơn, họ không những tìm cách tăng cường sự ổn định tài chính thông qua việc thành lập Quỹ Tiền tệ quốc tế mà còn có ý định thiết lập một Tổ chức Thương mại Quốc tế (ITO) để chỉnh đốn thương mại. Điều này đã không xảy ra. Nước Mỹ bác bỏ đề nghị thành lập ITO vào năm 1950 do lo ngại về vai trò của một số nhà bảo thủ và các tập đoàn có thể dẫn đến tình trạng vi phạm quyền tự chủ quốc gia và làm phát sinh những quy định quá đáng. Phải chờ đến 45 năm sau nữa, Tổ chức Thương mại Thế giới mới hình thành.

Trong thời gian chuyển tiếp, các cuộc thương thảo mậu dịch do các nước công nghiệp tiên tiến thực hiện dưới sự bảo trợ của Hiệp định chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT), đã hạ giảm tối đa mức thuế đánh vào hàng hóa sản xuất và thiết lập nền tảng của chế độ mậu dịch hiện đại. Hệ thống GATT được xây dựng trên nguyên tắc không phân biệt đối xử: các quốc gia không được phân biệt đối xử đối với các những thành viên khác của GATT. Điều đó có nghĩa là mỗi quốc gia phải cư xử với nhau cùng một cách như nhau – tất cả đều có thể được ưu đãi nhất, với danh nghĩa: nguyên tắc quốc gia được ưu đãi nhất, nền tảng của hệ thống đa phương. Bên cạnh đó là nguyên tắc ứng xử quốc gia: các nhà sản xuất nước ngoài phải được đối xử như nhau và bị chi phối bởi cùng những quy định như các nhà sản xuất trong nước.

Các cuộc thương thảo mậu dịch diễn ra trong nhiều vòng, trong đó nhiều vấn đề được đặt lên bàn thương nghị, và sự thương lượng diễn ra một cách phức tạp giữa các nước. Mỗi

nước thỏa thuận hạ thấp thuế suất và mở cửa thị trường nếu như những nước khác cũng làm như vậy. Do có đủ các vấn đề cần giải quyết trên bàn thương nghị, người ta hy vọng các nhà thương thuyết có thể tìm được những nhượng bộ về mậu dịch làm cho mỗi nước cùng cảm thấy thoải mái. GATT nhắm đến tự do hóa mậu dịch các hàng hóa sản xuất, một lợi thế so sánh của các nước công nghiệp tiên tiến. Đối với các nước đang phát triển, có sự tự do hóa mậu dịch hạn chế ở những lĩnh vực quan trọng, chẳng hạn như nông nghiệp và vải sợi. Vải sợi vẫn còn là đối tượng của những hạn chế lớn lao (dưới hình thức hạn ngạch) trên cơ sở từ nước này sang nước khác, từ sản phẩm này sang sản phẩm khác¹, tương tự như vậy, nông nghiệp vẫn còn được bảo vệ và trợ cấp với mức độ cao.

Vòng đàm phán Uruguay, vòng đàm phán thương mại bắt đầu tại Punta del Este, Uruguay, vào tháng 9.1986, kết thúc bằng thỏa ước ký kết tại Marrakech ngày 15.4.1994. Theo thỏa ước này, tổ chức GATT, với 128 nước hội viên, được thay thế bởi Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Các Bộ trưởng đến từ những quốc gia này họp ít nhất mỗi hai năm một lần. WTO được hoạch định nhằm mở rộng các thỏa ước mậu dịch, đạt tới những lĩnh vực mới mẻ như dịch vụ và quyền sở hữu trí tuệ nhanh hơn dưới thời của GATT.

1 Với thỏa ước về vải sợi (MFA) hết thời hạn vào ngày 1.1.2005, các nước thương thảo về hạn ngạch trên cơ sở sản phẩm với sản phẩm, quốc gia với quốc gia. Đó là lý do tại sao nhiều xưởng sản xuất quần áo mở cửa trên khắp thế giới, ở những nơi mà các bạn không mong gặp chúng. Trung Quốc có thể là nhà sản xuất với giá thành hạ, nhưng khi hạn ngạch của Trung Quốc đã cạn kiệt, các nhà nhập khẩu phải quay sang những nơi bán hàng giá rẻ, còn có hạn ngạch. Một khi thỏa thuận (MFA) đã hết hiệu lực, nhiều công ty bắt đầu mua hàng từ Trung Quốc. Không những các nhà sản xuất thuộc EU hay ở Mỹ bị thiệt hại, mà nhà sản xuất ở các quốc gia đang phát triển khác cũng vậy. Trên tinh thần tự do hóa mậu dịch, khi hiển nhiên có một lời cam kết không được thực hiện, áp lực sẽ buộc Trung Quốc hạn chế hàng xuất khẩu của họ.

Quan trọng hơn cả là lần đầu tiên có một cơ chế thực hiện hữu hiệu – nếu được giới hạn. Bản thân WTO không thể trừng phạt những nước vi phạm, nhưng nó cho phép các nước bị thiệt hại do một sự vi phạm được trả đũa bằng cách áp đặt những hạn chế mậu dịch lên nước vi phạm. EU cũng tỏ ra rất rành rẽ trong việc sử dụng công cụ này để chống lại nước Mỹ. Họ thiết lập một danh sách dài những ứng viên có khả năng bị trả đũa, nhằm vào những lĩnh vực mà thuế khóa đặc biệt khó khăn hoặc hàng hóa sản xuất trong những khu vực hoạt động của các thành viên Quốc hội mà họ muốn tác động đến. Các mối đe dọa đã phát huy tác dụng một cách đáng kể.

Bước đầu tiên hướng tới quyền lực của luật pháp trong mậu dịch quốc tế chính là thành tựu lớn lao của vòng đàm phán Uruguay. Không có quyền lực của luật pháp, các thế lực thô bạo sẽ chiến thắng. Luật quốc tế của WTO là một quyền lực của luật pháp không hoàn chỉnh; những quyền lực xuất phát từ các cuộc mặc cả, trong đó mặc cả giữa những nước giàu và nghèo, và trong cuộc mặc cả đó, nước giàu và có thế lực sẽ nhất định thắng thế. Sự thi hành luật pháp thì bất cân xứng – mối đe dọa hạn chế thương mại của nước Mỹ đối với một nước nhỏ như Antigua sẽ làm nảy sinh một phản ứng, nhưng nước Mỹ chẳng cần phải quan tâm nhiều nếu Antigua đe dọa hạn chế thương mại (đối với họ). Chỉ khi nào sự thực hiện có ảnh hưởng đến nhiều nước – chẳng hạn trong trường hợp trợ cấp bông vải mà nước Mỹ đã cấp nhỏ giọt cho nông dân của họ – thì sự đe dọa trả đũa mới thực sự đáng tin¹. Dù

1 Một vấn đề khác là, giống như nhiều vụ kiện, thường kéo dài lê thê – khi Brazil đưa vụ kiện bông vải vào tháng 9.2002, và một quyết định chống nước Mỹ được ban hành vào tháng 4.2004, thì đến khi quyển sách này được ấn hành, các khoản trợ cấp về bông vải (của Mỹ) vẫn còn được thực hiện. Có một sự tương phản rõ rệt với các loại thuế chống bán phá giá sẽ mô tả về sau, khi mà nước Mỹ thường xuyên áp đặt các khoản thuế chống bán phá giá ngay từ đầu, và chúng chỉ được xét lại sau khi họ đã soát xét kỹ các chứng cứ.

vậy, một quyền lực của luật pháp không hoàn chỉnh vẫn tốt hơn là không có gì cả.

Từ Seattle đến Cancún

Năm năm sau khi vòng đàm phán Uruguay hoàn tất, ngày 30 tháng 11 năm 1999, WTO họp tại Seattle, Washington để làm một việc được xem là phát động vòng đàm phán thương mại mới, dự kiến sẽ là một thành tựu trọn vẹn trong những nỗ lực của chính quyền Clinton nhằm đạt đến tự do hóa mậu dịch, bao gồm việc thành lập NAFTA vào năm 1994 và WTO năm 1995¹. Tuy nhiên, cuộc họp là một sự thất bại hoàn toàn. Các buổi thương thảo đã nhanh chóng bị lu mờ bởi những cuộc biểu tình phản đối rầm rộ ngoài đường phố. Bắt đầu vào 5 giờ sáng ngày hội nghị đầu tiên, hàng trăm nhà hoạt động đã kiểm soát các giao lộ gần trung tâm hội nghị. Cuối ngày, ông Thị trưởng tuyên bố tình trạng khẩn cấp dân sự và áp đặt tình trạng giới nghiêm, còn Thống đốc bang thì gọi đến Vệ binh Quốc gia. Quy mô các cuộc biểu tình vượt xa bất cứ cuộc biểu tình nào trước đó liên quan đến toàn cầu hóa.

Trong lúc những người phản đối tiêu biểu cho một sự pha trộn những quan điểm khác nhau và không đưa ra một giải pháp thay thế rõ ràng nào, có nhiều điều để phàn nàn (cho dù bản thân WTO không là đối tượng của những phàn nàn đó, đơn giản nó chỉ tạo ra một diễn đàn cho các cuộc thương

1 Các vòng đàm phán thương mại được đặt tên theo tên thành phố nơi bắt đầu các cuộc họp, hoặc tên của vị chủ tịch điều khiển các phiên họp lúc khởi đầu. Có lẽ ông Clinton hy vọng rằng, giống như vòng đàm phán bắt đầu tại Geneva vào ngày 4.5.1964 được gọi là Vòng đàm phán Kennedy, vòng đàm phán bắt đầu tại Seattle sẽ được gọi là Vòng đàm phán Clinton. Ngày nay, những gì được nhắc đến chỉ là những cuộc bạo loạn ở Seattle!

thảo mậu dịch). Vòng đàm phán Uruguay được đặt cơ sở trên điều mà người ta gọi là “Cuộc thương lượng lớn”, trong đó, các nước phát triển hứa hẹn tự do hóa mậu dịch về nông nghiệp và vải sợi (đó là những hàng hóa do lao động cật lực được sự quan tâm của các nhà xuất khẩu ở các nước đang phát triển) và đổi lại, các nước đang phát triển đồng ý giảm thuế và chấp nhận một loạt những luật lệ mới cùng những nghĩa vụ về quyền sở hữu trí tuệ, về đầu tư và dịch vụ. Về sau, nhiều nước đang phát triển nhận thấy là họ đã sai lầm khi thỏa thuận trong cuộc Thương lượng lớn: các nước phát triển không thực hiện thỏa thuận về phía họ. Hạn ngạch vải sợi vẫn dậm chân tại chỗ trong một thập kỷ, và người ta không thấy có sự chấm dứt các khoản trợ cấp nông nghiệp.

Trong 40 năm, tự do hóa mậu dịch nhắm đến việc mở cửa thị trường cho hàng hóa sản xuất – vào thời đó, lợi thế so sánh thuộc về Mỹ và châu Âu. Nhưng trước đây tôi có nhấn mạnh đến tính năng động của lợi thế so sánh: ngày nay, chính Trung Quốc và những nước đang phát triển khác có lợi thế tương đối trong nhiều lĩnh vực sản xuất. Không hay biết gì, trong bốn thập kỷ, các nhà thương thuyết mậu dịch đã hoạt động nhằm mở cửa thị trường cho Trung Quốc! Khi sản xuất ở các nước phát triển đi xuống – ngày nay, nó chỉ còn đại diện cho 11% lực lượng lao động và sản lượng – các nhà thương thuyết mậu dịch Mỹ và châu Âu cần đạt được một điều gì đó trong lĩnh vực dịch vụ (ngày nay chiếm trên 70% nền kinh tế Mỹ và gần như thế ở châu Âu và Nhật Bản) và về quyền sở hữu trí tuệ nhằm thỏa mãn các thành viên của họ. Họ đã thành công.

Danh sách những điều phàn nàn về vòng đàm phán Uruguay khá dài:

- Thật là bất cân xứng khi những nước nghèo nhất đang lâm vào tình trạng tồi tệ hơn trước; châu Phi hạ Sahara, vùng nghèo

nhất với thu nhập bình quân đầu người vừa hơn 500 USD mỗi năm, đã bị thiệt hại khoảng 1,2 tỉ USD mỗi năm¹.

- 70% lợi lộc chảy vào tay các nước phát triển – khoảng 350 tỉ USD mỗi năm. Mặc dầu thế giới đang phát triển chiếm đến 85% dân số toàn cầu và gần phân nửa tổng thu nhập của thế giới, họ chỉ được hưởng 30% phúc lợi – và phần lớn những khoản phúc lợi này về tay các nước có thu nhập trung bình như Brazil².
- Vòng đàm phán Uruguay khiến cho một sân chơi đã không ngang bằng lại thêm thiếu ngang bằng. Các nước phát triển áp đặt thuế suất cho các nước đang phát triển cao hơn rất nhiều – trung bình cao gấp 4 lần – so với thuế suất cho chính các nước phát triển. Một nước nghèo như Angola trả thuế cho nước Mỹ cũng nhiều bằng nước Bỉ giàu có; Guatemala trả thuế (cho Mỹ) nhiều bằng New Zealand³. Và sự phân biệt đối xử này vẫn tồn tại sau khi các nước phát triển công nhận cái gọi là sự ưu tiên dành cho các nước đang phát triển. Bằng những hạn chế mậu dịch, các nước giàu đã lấy đi của các nước nghèo ba lần hơn so với những gì họ đã cho trong chương trình viện trợ phát triển toàn diện⁴.

1 Xin xem UNDP, *Báo cáo phát triển con người 1997; Phát triển con người để tiêu diệt nghèo đói* (New York: Oxford University Press, 1997)

2 Các quốc gia có thu nhập trên trung bình được Ngân hàng Thế giới định nghĩa là những quốc gia có thu nhập bình quân tính trên đầu người hàng năm từ 3.256 đến 10.065 USD; thu nhập dưới trung bình từ 826 đến 3.255USD; thu nhập thấp là dưới mức 826USD

3 Xem tài liệu của Ủy ban Mậu dịch Quốc tế Mỹ, *Thuế tương tác và Dataweb thương mại* ở <http://dataweb.usitc.gov/>

4 Xem chương 3 sách của Joseph E. Stiglitz và Andrew Charlton, *Thương mại công bằng cho mọi người: Làm thế nào thương mại có thể thúc đẩy phát triển* (New York:Oxford University Press, 2005)

- Điều mà các nước phát triển quan tâm và mong muốn là sự tự do hóa các dòng vốn và đầu tư hơn là tự do hóa các nguồn cung cấp lao động (vốn có lợi cho các nước đang phát triển), cho dù các nước đang phát triển đã tạo ra một sự gia tăng rất lớn của sản lượng toàn cầu.
- Cũng vì lẽ đó, sự tự do hóa các dịch vụ lao động không kỹ năng sẽ dẫn đến một sự gia tăng hiệu năng toàn cầu lớn hơn so với sự tự do hóa các dịch vụ lao động có kỹ năng (như dịch vụ tài chính), vốn là lợi thế tương đối của các nước công nghiệp tiên tiến. Vậy mà các nhà thương thuyết lại nhắm đến sự tự do hóa các dịch vụ có kỹ năng cao.
- Sự tăng cường quyền sở hữu trí tuệ làm lợi rất nhiều cho các nước phát triển, và mãi sau đó, cái giá phải trả của những nước đang phát triển mới trở nên rõ ràng, khi các loại thuốc nhái rất cần cho người bệnh bị loại ra khỏi thị trường và các công ty ở thế giới phát triển bắt đầu giành lấy bằng sáng chế liên quan đến các tri thức truyền thống và của người bản địa. (Chúng ta sẽ thảo luận về điều này một cách đầy đủ hơn ở chương 4).

Nước Mỹ và châu Âu đã hoàn thiện nghệ thuật biện minh cho mậu dịch tự do trong lúc đồng thời vận động cho những thỏa ước mậu dịch bảo vệ họ chống lại hàng nhập khẩu từ các nước đang phát triển. Nhiều thắng lợi của các nước công nghiệp tiên tiến đã đạt đến bằng cách định hướng chương trình hành động – họ thiết lập chương trình hành động để thị trường mở cửa cho những hàng hóa và dịch vụ thể hiện lợi thế so sánh của họ.

Các nhà thương thuyết phương Tây hầu như công nhận là họ có thể kiểm soát những gì đã được thảo luận, và quyết định hậu quả. Khi nước Mỹ và EU thúc đẩy việc mở cửa thị trường dịch vụ, họ đã không nghĩ rằng (như lẽ ra họ phải nghĩ như

thế): nói chung, dịch vụ là lao động cật lực; nói chung, chính những nước đang phát triển dồi dào về lao động; và như vậy, nói chung, sự tự do hóa lĩnh vực dịch vụ một cách công bằng sẽ mang lại lợi ích đặc biệt cho các nước đang phát triển. Họ nghĩ: chúng ta có thể tự do hóa các dịch vụ có kỹ năng cao tiêu biểu cho lợi thế tương đối của chúng ta hiện nay, và bằng cách này hay cách khác, chúng ta có thể chắc chắn là đã không tự do hóa các dịch vụ đòi hỏi nỗ lực trong lao động không kỹ năng. Ngay từ lúc khởi sự cuộc thảo luận, họ đã có trong trí một thỏa thuận không cân xứng. Những đặc lợi bị chê trách rất nhiều – không phải những đặc lợi tại các nước đang phát triển chống lại tự do hóa mậu dịch như những người đề xướng tự do hóa mậu dịch đã phàn nàn, mà là những đặc lợi ở những nước phát triển đã định hướng chương trình hành động theo quyền lợi của chính họ, trong lúc họ để cho những công dân trung bình phải chịu cảnh nghèo khổ ngay trên đất nước của mình. Trong lúc đại diện cho những “khách hàng” trước mắt – những tập đoàn vận động họ một cách mạnh mẽ và liên tục, lúc thì trực tiếp, lúc thì thông qua việc vận động Quốc hội và chính quyền – các nhà thương thuyết thường không nhìn thấy khung cảnh lớn rộng, lẫn lộn quyền lợi của những công ty này với quyền lợi quốc gia của nước Mỹ, hoặc, thậm chí tệ hại hơn, họ lẫn lộn với những gì là tốt đẹp đối với hệ thống mậu dịch toàn cầu. Và câu chuyện đó rất giống nhau ở những nước công nghiệp khác. Trong nội bộ mỗi nước, quyền lợi các tập đoàn xuất khẩu buộc các nhà thương thuyết đạt đến những thỏa thuận cung cấp nhiều cơ hội tiếp cận hơn nữa với hàng hóa của họ, trong lúc các ngành công nghiệp nhập khẩu đòi hỏi sự bảo hộ. Các nhà thương thuyết phấn đấu không phải cho sự nhất quán về mặt trí tuệ, không phải cho một thỏa thuận dựa trên các nguyên tắc, mà chỉ nhằm tạo sự cân bằng giữa các quyền lợi xung đột lẫn nhau.

Những cuộc biểu tình ở Seattle đã gửi một thông điệp quan trọng về sự bất đồng đến các Bộ trưởng thương mại, nhưng các nước công nghiệp tiên tiến vẫn chưa sẵn sàng từ bỏ áp lực tiến đến một sự tự do hóa xa hơn. Các Bộ trưởng thương mại họp lần sau vào tháng 11.2001 tại thủ đô Doha của Qatar, một nước nhỏ nằm ở vịnh Ba Tư, một vị trí xa xôi khéo chọn dành cho những ai không muốn bị quấy rầy bởi đám người biểu tình thắc mắc về những gì diễn ra đằng sau những cánh cửa đóng kín. Các nước phát triển hứa hẹn bàn về một “vòng đàm phán phát triển”; nói cách khác, họ tự cam kết thiết lập một chế độ mậu dịch có thể tăng cường các triển vọng phát triển và điều chỉnh lại tình trạng bất cân bằng của những vòng đàm phán trước đây¹. Các nước đang phát triển tỏ ra do dự trong việc tiếp tục điều này; họ sợ rằng một thỏa ước mậu dịch không công bằng khác sẽ được áp đặt cho họ, và cũng giống như thỏa ước đã qua, thỏa ước này sẽ khiến cho một vài nước trong số họ càng nghèo khổ hơn trước; họ sợ rằng một khi các cuộc thương thảo bắt đầu, những cánh tay của họ sẽ bị vặn vẹo theo cách này hay cách khác và họ sẽ bị buộc phải ký vào một thỏa ước mới chống lại những quyền lợi tốt đẹp nhất của họ. Họ nghi ngờ những lời hứa đưa ra ở Doha; và khi các cuộc thương thảo diễn tiến trong những năm tiếp theo, sự hoài nghi của họ có vẻ đã được chứng minh là đúng.

Các cuộc thương thảo tránh đưa ra câu trả lời về việc các nước phát triển từ chối cắt đứt nguồn trợ cấp nông nghiệp – trên thực tế, vào năm 2002, nước Mỹ thông qua một đạo luật nông nghiệp mới gần như tăng gấp đôi mức trợ cấp nông

1 Với tư cách chuyên viên cao cấp kinh tế của Ngân hàng Thế giới, tôi đã kêu gọi về một “vòng đàm phán phát triển” như thế trong một bài diễn văn đọc trước WTO vào tháng 3.1999, ở đó, tôi phơi bày những cách mà vòng đàm phán Uruguay đã gây thiệt hại cho các nước đang phát triển.

ngiệp của họ. Vào tháng 9.2003, các Bộ trưởng thương mại gặp lại nhau tại Cancun, tên địa phương này theo thổ ngữ của người Maya có nghĩa là “hố rấn” – và nó đã chứng tỏ điều đó với các nhà thương thuyết. Người ta tin là các Bộ trưởng sẽ đánh giá tiến bộ đạt được và chỉ hướng cho các nhà thương thuyết của họ để kết thúc “vòng đàm phán phát triển”. Cho dù vẫn còn từ chối thực hiện các nhượng bộ về nông nghiệp hoặc bất cứ vấn đề quan trọng nào khác đang được các nước đang phát triển quan tâm – trên thực tế, họ đang thất hứa – các nước phát triển nhấn mạnh đến việc thúc đẩy chương trình cắt giảm thuế khóa và mở ra cơ hội cho những hàng hóa và dịch vụ mà EU và Mỹ muốn xuất khẩu. Thậm chí họ muốn áp đặt những đòi hỏi mới lên các nước đang phát triển. Trong lúc các quốc gia công nghiệp tiên tiến vẫn còn bàn về một vòng đàm phán phát triển, điều này chỉ là một cách nói khoa trương: có một nguy cơ thật sự là vòng đàm phán mới này, thay vì giải trừ sự mất cân đối trong quá khứ, lại làm cho chúng càng trở nên tệ hại hơn. Các cuộc thảo luận đổ sụp vào ngày thứ tư của hội nghị. Trước đây chưa bao giờ các cuộc thương thảo mậu dịch kết thúc trong tình trạng vô tổ chức như vậy.

Cuộc hội nghị toàn cầu các Bộ trưởng thương mại lần sau đó diễn ra tại Hồng Kông vào tháng 12.2005 – lúc đầu dự định hoàn tất vòng đàm phán phát triển – đã không kết thúc trong thất bại hoàn toàn, song cũng không thể gọi là thành công: Pascal Lamy, người đứng đầu WTO, đã thành công trong việc hạ thấp các kỳ vọng tới mức bất cứ một thỏa hiệp nào, cho dù có ít tác động lên mậu dịch toàn cầu, cũng được xem là thỏa hiệp tốt nhất được mong đợi trong những hoàn cảnh như vậy. Nhiều nỗ lực được thể hiện để quản lý báo chí hơn là đưa ra những đề xuất có ý nghĩa. Với những khoản trợ cấp khổng lồ về bông vải, nước Mỹ là nhà xuất khẩu bông vải lớn nhất thế

giới, nhiều lời đề nghị họ mở cửa thị trường cho các nhà sản xuất bông vải châu Phi – một đề nghị không có mấy hiệu quả vì nước Mỹ không nhập nhiều bông vải (do những khoản trợ cấp bông vải khổng lồ, Mỹ là nhà xuất khẩu bông vải, không phải là nước nhập khẩu bông vải chính).

Thời đại của tự do hóa mậu dịch đa phương xem ra đã gần kết thúc (ít nhất trong một thời gian), khi sự vỡ mộng ở các nước đang phát triển kết hợp với tư tưởng bảo hộ đang ngày càng gia tăng ở các nước phát triển. Bất cứ thứ gì xuất phát từ cái gọi là vòng đàm phán phát triển – nếu gọi được như thế – sẽ không xứng đáng với từ đó. Nó sẽ làm chẳng được bao nhiêu để tạo ra một chế độ mậu dịch công bằng cho các nước đang phát triển hoặc thúc đẩy sự phát triển của họ: thuế khóa do các nước phát triển áp đặt cho các nước đang phát triển sẽ vẫn còn cao hơn rất nhiều so với thuế khóa áp đặt cho những nước phát triển khác, và các nước phát triển sẽ vẫn còn cung cấp những khoản trợ cấp nông nghiệp khổng lồ, gây tác hại lớn lao cho các nước đang phát triển.

Nguy cơ thật sự ngày nay không phải là điều gì được thỏa thuận hay không thỏa thuận trong phần kết luận của vòng đàm phán phát triển vốn sẽ gây ra thiệt hại cho các nước đang phát triển một cách đáng kể: mức độ cải cách chậm đến nỗi hầu như không còn quan trọng bao nhiêu. Bất cứ một thỏa hiệp cuối cùng nào cũng chỉ hạn chế được thiệt hại hoặc chỉ mang lại lợi ích hạn chế. Nguy cơ thực sự là thế giới sẽ nghĩ rằng những gì xếp đặt tại Doha đã hoàn thành, do đó sau này không còn cần một vòng đàm phán phát triển nữa. Các nhà thương thuyết mậu dịch sẽ quay về với công việc thường lệ của họ – lại một vòng thương thảo mậu dịch khác, trong đó những cuộc mặc cả gay go sẽ dẫn đến kết quả là phần lợi lớn nhất tiếp tục thuộc về các nước phát triển.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA

Vòng đàm phán Doha đã thất bại¹. Trong lúc khó xác định một cách chính xác thế nào là một chế độ mậu dịch toàn cầu công bằng, rõ ràng là những sắp xếp hiện nay không công bằng, và rõ ràng là vòng đàm phán phát triển sẽ không làm được bao nhiêu để cho chế độ mậu dịch được công bằng hơn và có nhiều xu hướng phát triển hơn². Tuy nhiên, tôi tin rằng có thể vạch ra một chế độ mậu dịch toàn cầu nâng cao hạnh phúc của những nước nghèo nhất, và đồng thời điều này cũng tốt cho các nước công nghiệp tiên tiến nói chung – dù cho có một số đặc lợi của các công ty bị ảnh hưởng nặng nề. Tất nhiên đó là hứa hẹn của vòng đàm phán Doha. Những cải cách sẽ khiến các nước phát triển trả giá không nhiều – trong đa số trường hợp, họ không phải trả giá gì cả, khi người trả thuế tiết kiệm được hàng tỉ đô-la từ các khoản trợ cấp và người tiêu thụ cũng tiết kiệm được hàng tỉ đô-la từ hàng hóa giá rẻ – và các nước đang phát triển sẽ hưởng lợi rất lớn.

Trong lúc vòng đàm phán Doha thất bại trong việc thực hiện lời hứa, thì vào một thời điểm nào đó trong tương lai, thách thức của việc thiết lập một chế độ mậu dịch công bằng – và một chế độ mậu dịch sẽ tạo ra cho các nước nghèo trên thế giới cơ hội phát triển thông qua mậu dịch – vẫn còn đó. Có một chương trình cải cách đầy đủ, vượt ra ngoài khuôn khổ các vấn đề nông nghiệp mà cuộc thảo luận đã tập trung bàn cãi rất nhiều: những cải cách vừa vì người nghèo, vừa vì sự phát triển. Những cải cách này là những gì mà một vòng đàm phán phát triển thực sự phải giống như thế.

1 Khi quyển sách này được ấn hành, vòng đàm phán Doha chưa đi đến kết thúc. Nhưng các thông số của bất cứ một thỏa ước khả dĩ nào (tại Doha) cũng đủ cho thấy rõ là chúng ta có thể đưa ra những kết luận đó, với một sự tự tin đáng kể.

2 Xem Stiglitz và Charlton, *Thương mại công bằng cho mọi người*, sđd

Các nước đang phát triển cần được đối xử khác hơn

Những nước đang phát triển khác với những nước phát triển – một số khác biệt này giải thích tại sao họ nghèo hơn nhiều như vậy. Ý tưởng cho rằng kết quả là những nước đang phát triển cần nhận được “sự đối xử đặc biệt và khác biệt” hiện đang được chấp nhận rộng rãi và được bao hàm trong nhiều thỏa ước mậu dịch¹. Chẳng hạn như các nước phát triển được phép đi chệch hướng nguyên tắc được ủng hộ nhiều nhất trong nước bằng cách hạ giảm thuế suất đánh vào hàng nhập khẩu từ các nước đang phát triển – cho dù với cái được gọi là sự đối xử ưu đãi, thuế suất của các nước phát triển đánh vào hàng nhập khẩu từ các nước đang phát triển, như chúng ta đã thấy, cao gấp bốn lần thuế suất đánh vào hàng hóa do các nước phát triển khác sản xuất.

Tuy nhiên, hệ thống mậu dịch hiện nay khiến cho mỗi nước công nghiệp tiên tiến tạo ra sự đối xử ưu đãi hoàn toàn có tính tự nguyện, dựa trên ý muốn thoả qua của họ. Sự ưu đãi có thể bị tước bỏ nếu một nước đang phát triển không làm những gì mà nước cung cấp sự ưu đãi muốn. Sự đối xử ưu đãi trở thành một công cụ chính trị, một phương tiện buộc các nước đang phát triển phải tuân theo mệnh lệnh.

1 Một trong những hình thức chính của sự đối xử khác biệt đó là cho các nước đang phát triển một thời hạn dài hơn để tự điều chỉnh. Những thị trường được vận hành tốt sẽ làm cho việc điều chỉnh được dễ dàng bằng cách bố trí lại nguồn tài nguyên. Khi thị trường vận hành tốt, một công nhân bị thất nghiệp không phải tốn nhiều thời gian cho việc đi tìm một việc làm thay thế; khi thị trường không vận hành tốt, thời gian tìm việc kéo dài, trong đó, anh ta có thể tiếp tục thất nghiệp. Đó là một trong nhiều lý do giải thích tại sao những quốc gia kém phát triển cần nhiều thời gian để điều chỉnh, và sẽ cần đến sự hỗ trợ tài chính để giúp họ điều chỉnh nền kinh tế hướng về một chế độ mậu dịch tự do hơn.

Mậu dịch tự do cho nước nghèo: một đề xuất tiếp cận với thị trường mở rộng

Một cải cách đơn lẻ sẽ đồng thời đơn giản hóa các cuộc thương thảo, thúc đẩy phát triển, và giải quyết những bất công của chế độ mậu dịch hiện tại. Những nước giàu chỉ đơn giản mở cửa thị trường cho các nước nghèo hơn mà không có sự nhân nhượng lẫn nhau và không có những điều kiện đặt ra về mặt kinh tế hay chính trị. Các nước có thu nhập trung bình nên mở cửa thị trường cho những nước kém phát triển nhất, và cần được nói rộng sự ưu đãi lẫn nhau mà không phải dành cho các nước giàu, sao cho họ không phải sợ rằng hàng nhập khẩu từ những nước này có thể giết chết những ngành công nghiệp còn non trẻ của họ. Thậm chí các nước công nghiệp tiên tiến cũng có lợi, vì họ có thể tiến hành nhanh hơn sự tự do hóa giữa họ với nhau – nhờ đó nền kinh tế của họ có khả năng trụ vững – mà không cần phải giải tỏa nỗi lo của thế giới đang phát triển. Sự cải cách này thay thế nguyên tắc “nhân nhượng lẫn nhau vì nhau và trong mọi quốc gia – bất luận hoàn cảnh nào” bằng nguyên tắc nhân nhượng lẫn nhau giữa những nước đồng hàng nhau, nhưng lại phân biệt đối xử giữa những nước có hoàn cảnh rất khác biệt nhau¹.

Liên minh châu Âu công nhận sự khôn ngoan của phương sách cơ bản đó, khi vào năm 2001, họ đơn phương mở cửa thị

1 Đề nghị mở cửa thị trường cho tất cả những nước nhỏ và nghèo hơn có trong tác phẩm Thương mại công bằng cho mọi người của Stiglitz và Charlton, và được chi tiết hóa trong bài Một đề nghị tại vòng đàm phán Doha nhằm đối xử đặc biệt với các nước đang phát triển trong việc tiếp cận thị trường của Andrew Charlton, in trong tài liệu Nghiên cứu chính sách thương mại năm 2005, nhà XB John M. Curtis & Dan Ciuriak (Ottawa: Department of International Trade, 2005).

trường cho những nước nghèo nhất của thế giới, bãi bỏ (hầu hết) toàn bộ thuế và những hạn chế mậu dịch mà không đòi hỏi những nhượng bộ về mặt chính trị hoặc kinh tế¹. Lý do cơ bản là người tiêu thụ châu Âu cũng có lợi với hàng giá rẻ và sản phẩm đa dạng hơn; trong lúc các nhà sản xuất châu Âu phải trả một cái giá không đáng kể, thì điều này lại là một mối lợi to lớn đối với những nước nghèo nhất; và đó là một minh chứng hùng hồn của thiện chí. Sáng kiến của châu Âu cần được mở rộng sang tất cả những nước công nghiệp tiên tiến, và thị trường cần được mở rộng không những cho những nước nghèo nhất, mà cho toàn thể các nước đang phát triển. (Trong một trong những đỉnh điểm về tính đạo đức giả và thái độ hoài nghi trong cuộc hội nghị Hồng Kông vào tháng 12 năm 2005, nước Mỹ đề nghị mở cửa thị trường của họ cho 97% hàng hóa sản xuất từ những quốc gia kém phát triển nhất, một con số đã được tính toán kỹ lưỡng để loại bỏ phần lớn sản phẩm, chẳng hạn như vải sợi và hàng dệt may của Bangladesh mà họ muốn gạt ra ngoài. Tất nhiên, Bangladesh được tự do xuất khẩu động

1 Chính sách mới của châu Âu được công bố vào tháng 2.2001 được mệnh danh là sáng kiến “Tất cả trừ vũ khí” (EBA: Everything But Arms). Những người chỉ trích vin vào đó gọi lại là sáng kiến “Tất cả trừ nông trại”, bởi vì nó hướng rất ít vào nhiều nỗi lo của các nước đang phát triển về vấn đề nông nghiệp. Một cái nhìn khái quát về sáng kiến EBA chứa đựng trong tài liệu của Ngân hàng Thế giới, *Các triển vọng kinh tế toàn cầu năm 2004: Thực hiện lời hứa phát triển của chương trình hành động Doha* (Washington D.C.: World Bank, 2003). Một sự giải thích đầy đủ hơn ở <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba/ug.htm>. Dưới sáng kiến EBA, điều đáng chú ý là thương mại rất ít được mở rộng. Đường như những điều khoản kỹ thuật phức tạp (các quy định về nguồn gốc, chi tiết hóa việc bao nhiêu “giá trị bổ sung” trong hàng hóa được sản xuất trong nước), có một phần trách nhiệm trong việc này, chúng làm nổi bật tầm quan trọng của những chi tiết nhỏ trong một thỏa ước mậu dịch.

cơ phản lực và tất cả những loại sản phẩm khác nằm ngoài khả năng sản xuất của họ)¹.

Mở rộng chương trình phát triển của các quốc gia đang phát triển

Phát triển là việc đầy khó khăn: chúng ta không thể hạn chế những gì các nước đang phát triển có thể làm để tự phát triển. Nhưng đó là những gì mà vòng đàm phán Uruguay đã làm, khi nó giới hạn khả năng của họ trong việc sử dụng nhiều công cụ khác nhau để khuyến khích công nghiệp hóa.

Có một khác biệt giữa những tác động lên kinh tế thế giới của trợ cấp nông nghiệp do Mỹ và châu Âu tạo ra, là những khoản trợ cấp được phép, với những khoản trợ cấp mà các nước đang phát triển muốn sử dụng để khởi động các ngành công nghiệp mới, hoặc thậm chí để bảo vệ các ngành công nghiệp và nông dân của họ chống lại sự cạnh tranh của hàng hóa có trợ cấp. Khi nước Mỹ trợ cấp bông vải, giá bông vải trên thế giới bị ảnh hưởng; nông dân các nước đang phát triển bị thiệt hại bởi sự hào phóng của nước Mỹ dành cho nông dân của họ. (Các nhà kinh tế học gọi đó là một sự “ngoại hiện - externality”). Nhưng nếu Jamaica bảo vệ các nhà sản xuất sữa của họ, giá sữa thế giới sẽ không bị ảnh hưởng. Thêm vào đó, các nước đang phát triển đã có những phương tiện giới hạn để đối phó với những hậu quả của tự do hóa: các nông dân sản xuất sữa ở Jamaica bị gạt ra ngoài môi trường kinh doanh do ngành công nghiệp sữa của Mỹ được trợ cấp quá cao sẽ không có nhiều sự lựa chọn thay thế khả thi. Các thành phố có ít việc làm, và việc quay sang làm mùa với lương thấp sẽ khiến người nông dân tự kiếm sống càng nghèo hơn. Chính phủ có một sự chọn lựa đầy khó khăn để thực hiện: bổ sung thu nhập cho cá nhân

1 Vì lẽ ấy, tôi đã đặt cho đề xuất đó cái tên sáng kiến “EBP” – mở cửa thị trường cho tất cả mọi thứ trừ những thứ mà bạn sản xuất.

người nông dân hoặc sử dụng quỹ của chính phủ để đầu tư vào những gì cả nước cần. Không thể có đủ tiền để làm cả hai việc này. Sự bảo hộ chống lại sữa được trợ cấp của Mỹ có thể là một sự chọn lựa thực tế, ít nhất trong ngắn hạn.

Nếu đề xuất tiếp cận với thị trường mở rộng được chấp nhận, các nước sẽ có cơ hội theo đuổi các chiến lược vì-sự-phát-triển và các chính sách nhằm bảo vệ những công dân rất nghèo của họ. Nhưng nếu không được như vậy, sẽ phải có những ngoại lệ cho phép các nước đang phát triển có nhiều quyền tự do hơn, đặc biệt là việc sử dụng thuế suất tăng-thêm-thu nhập đồng nhất (tác động lên hàng nhập khẩu không khác mấy so với tác động của một sự thay đổi hối suất) và các khoản trợ cấp công nghiệp tạm thời. Như châu Âu đã lưu ý đúng, nước Mỹ thường sử dụng chi phí quốc phòng để trợ cấp một loạt các ngành công nghiệp. Boeing đã hưởng lợi từ những chi tiêu quân sự trong việc thiết kế máy bay, và ngành công nghiệp phần mềm đã thu khoản lợi kếch sù từ một loạt những chi tiêu của chính phủ nhằm giúp phát triển Internet và thậm chí cả những người lướt net. Thật thế, lợi ích thương mại thường được đề xuất như một trong những sự biện giải cho mức chi tiêu quốc phòng khổng lồ. Nước Mỹ đủ giàu để thực hiện một chính sách công nghiệp không hiệu quả ẩn bên trong bộ máy quân sự; các nước đang phát triển thì không – và nếu họ được chọn lựa, thì họ nên được tự do để chọn một chính sách phù hợp với hoàn cảnh của mình.

Nông nghiệp

Một thập kỷ sau vòng đàm phán Uruguay, trên hai phần ba mức thu nhập nông nghiệp ở Na Uy và Thụy Sĩ xuất phát từ

các khoản trợ cấp, trên phân nửa ở Nhật Bản và một phần ba ở EU. Với một vài vụ mùa, như đường hay lúa, các khoản trợ cấp đã leo lên đến mức 80% lợi tức nông nghiệp¹. Tính chung các khoản trợ cấp nông nghiệp của nước Mỹ, EU và Nhật Bản (gồm cả những trợ cấp giấu kín, như nước chắt hạn), nếu không vượt quá thì cũng lên đến ít nhất 75% tổng thu nhập của châu Phi hạ Sahara, khiến cho hầu như nông dân châu Phi không thể cạnh tranh được trên thị trường thế giới². Trung bình một con bò cái ở châu Âu được trợ cấp 2 USD mỗi ngày (mức đo lường của WB về sự nghèo đói); trong khi trên phân nửa cư dân trong thế giới đang phát triển sống dưới mức đó. Xem ra làm một con bò cái ở châu Âu tốt hơn là làm một người nghèo ở một nước đang phát triển.

Người nông dân trồng bông vải ở Burkina Faso sống trên một đất nước với thu nhập bình quân hàng năm vừa hơn 250 USD³. Anh ta cố gắng kiếm sống trên một mảnh đất nhỏ nữa khô cằn; không có công trình tưới tiêu, và anh ta nghèo quá nên không mua nổi phân bón, một máy kéo và những hạt giống chất lượng cao. Trong lúc đó, một nông dân trồng bông vải ở California canh tác trên một dải đất rộng hàng trăm hecta, sử dụng mọi công nghệ của canh tác hiện đại: máy kéo, hạt giống chất lượng cao, phân bón, thuốc diệt cỏ, thuốc trừ sâu. Sự khác biệt nổi bật nhất là tưới tiêu – và trên thực tế, nước anh ta dùng để tưới đất trồng cũng đã có phần trợ cấp đáng kể trong đó. Anh ta trả rất ít so với phần anh ta phải trả trong

1 OECD, Chính sách nông nghiệp ở những quốc gia công nghiệp tiến tiến: Theo dõi và đánh giá (Paris: OECD, 2005)

2 Năm 2004, mức trợ cấp của các nước công nghiệp tiên tiến là 279 tỉ USD, bao gồm cả trợ cấp về nước và những trợ cấp gián tiếp

3 Tính theo cân bằng sức mua PPP, thu nhập của người nông dân có phần cao hơn, giữa hai con số 1.100 và 1.200 USD.

một thị trường cạnh tranh. Nhưng ngay cả với khoản trợ cấp nước, thậm chí với tất cả những lợi thế khác của anh ta, người nông dân California cũng không thể cạnh tranh trong một thương trường thế giới công bằng, nếu như các khoản trợ cấp của chính phủ không đạt đến phân nửa hay hơn thế trong tổng mức thu nhập của anh ta. Không có những khoản trợ cấp đó, thu nhập của người nông dân California không đủ để trang trải để nước Mỹ có thể sản xuất bông vải; còn với trợ cấp, thì nước Mỹ, như chúng ta đã thấy, trở thành nhà xuất khẩu bông vải lớn nhất thế giới. Khoảng 25.000 nông dân Mỹ trồng bông vải rất giàu có đã chia nhau từ 3 đến 4 tỉ USD trợ cấp, những khoản tiền khuyến khích họ sản xuất nhiều hơn nữa. Nguồn cung cấp (bông vải) gia tăng đương nhiên làm hạ giảm giá cả trên thế giới, gây thiệt hại cho khoảng 10 triệu nông dân ở Burkina Faso và nhiều nơi khác ở châu Phi¹.

Trong những thị trường hợp nhất toàn cầu, giá cả quốc tế tác động lên giá cả quốc nội. Khi giá sản phẩm nông nghiệp thế giới hạ giảm do những khoản trợ cấp khổng lồ của Mỹ và EU, giá sản phẩm nông nghiệp trong nước cũng giảm theo, do đó, ngay cả những nông dân không xuất khẩu sản phẩm – chỉ bán sản phẩm tại nhà – cũng bị thiệt hại. Và thu nhập thấp của người nông dân kéo theo khoản thu nhập thấp của những người bán hàng hóa cho nông dân: các thợ may và những người

1 Ủy ban tư vấn về bông vải quốc tế (ICAC), một hiệp hội của 41 nhà sản xuất bông vải, gồm những nước tiêu thụ và buôn bán bông vải thành lập năm 1939, ước tính rằng sự bãi bỏ các trợ cấp bông vải của Mỹ sẽ nâng giá bông vải trên thế giới lên từ 15% đến 26%. Oxfam ước lượng mức thiệt hại của châu Phi là 301 triệu USD/năm, phần chính của những khoản thiệt hại này (191 triệu USD/năm) xảy ra ở 8 nước Tây Phi. Ở Mali, Burkina Faso, và Benin, trợ cấp nông nghiệp của Mỹ khiến cho họ bị mất thêm 1% GDP mỗi năm. Xin xem Kevin Watkins, *Cái nghèo của nghề nông: Tác động của trợ cấp bông vải của Mỹ lên châu Phi*, Oxfam - Tài liệu thông tin số 30, năm 2002.

bán thịt, các chủ cửa hàng và những người thợ hớt tóc. Tất cả mọi người trong một quốc gia cùng bị thiệt hại. Các khoản trợ cấp có thể không nhằm mục đích gây nhiều thiệt hại cho nhiều người như vậy, nhưng đây là hậu quả *dự đoán được*.

Khi nước Mỹ tiếp tục những khoản trợ cấp này, lý do thường được nghe nói đến nhiều nhất là chúng rất cần để duy trì các tiểu gia đình nông dân và các lối sống truyền thống. Nhưng một khối lượng lớn tiền đến các nông trại lớn, thường là các tập đoàn. Những khoản trợ cấp này biến thành một dạng phúc lợi của tập đoàn. Nhìn qua tất cả các mùa vụ, có khoảng 30.000 nông trại (1% tổng số) nhận được gần 25% của toàn bộ khoản tiền chi ra, trung bình trên 1 triệu USD mỗi nông trại. 87% số tiền đến tay 20% nông dân hàng đầu, mỗi người nhận được bình quân gần 200.000 USD. Ngược lại, 2.440.184 tiểu nông dân ở vị trí thấp nhất – những gia đình nông dân thực sự – chỉ nhận được 13% tổng số tiền, không đến 7.000 USD mỗi người¹. Những khoản trợ cấp khổng lồ – bao gồm những khoản được cho là không có tính cách thương mại – thường tuột khỏi tay các nông dân nhỏ. Khi nghề nông có lợi hơn nhờ các khoản trợ cấp, nhu cầu về đất đai gia tăng, giá cả gia tăng theo. Với giá đất cao, nghề nông trở nên nặng vốn. Cần phải sử dụng nhiều phân bón và thuốc diệt cỏ, điều này có hại cho môi trường trong lúc sản lượng gia tăng có lợi cho nông dân các nước đang phát triển. Hậu quả là các nhà nông nhỏ, không có nguồn tài nguyên cho loại nông nghiệp cần nhiều vốn, thích bán đất cho

1 Do lợi nhuận tỉ lệ với doanh số bán, các nhà nông nhỏ thu lợi ít. Dữ liệu thuộc về giai đoạn 1995-2004. Điều này mô tả sự phân phối lợi tức giữa những nông dân nhận được trợ cấp. Nhưng 60% nông dân và chủ trang trại không thu được phần chi trả trợ cấp của chính phủ, phần lớn do họ không sản xuất những hàng hóa được trợ cấp. Nguồn: Dữ liệu về trợ cấp nông nghiệp của Nhóm nghiên cứu môi trường, *Toàn bộ trợ cấp USDA tại Mỹ*, có thể tham khảo tại www.ewg.org/farm/progdetail.php/fips=00000&progcode=total&page=conc

những nhà nông lớn và kiếm lợi từ việc bán các khoản đầu tư. Khi đất đai ngày càng chuyển về tay các nông trại lớn, với việc những nơi đây sử dụng nhiều phân bón, thuốc diệt cỏ và công nghệ, sản lượng tăng cao hơn, và những người trong thế giới đang phát triển lại bị thiệt hại một lần nữa¹.

Nếu các nước phát triển tin là họ cần một thời gian chuyển tiếp để bãi bỏ các khoản trợ cấp, điều cần làm là loại bỏ tất cả các khoản trợ cấp cho những nông dân kiếm được quá 100.000 USD và cung cấp khoản trợ cấp cho bất cứ nông dân nào kiếm được ở mức 100.000 USD.

Do phần lớn những người sống trong các nước đang phát triển lệ thuộc trực tiếp hay gián tiếp vào nông nghiệp để kiếm sống, việc bãi bỏ các khoản trợ cấp và mở cửa thị trường nông nghiệp sẽ mang lại những lợi ích lớn lao do giá cả gia tăng. Tuy nhiên, không phải tất cả các nước đang phát triển đều có lợi. Các nhà nhập khẩu sản phẩm nông nghiệp sẽ bị thiệt hại khi giá tăng lên. Trong tổng số và trong từng quốc gia đang phát triển, có người thắng kẻ bại: nông dân sẽ khá hơn, trong khi công nhân ở thành thị sẽ phải đối đầu với giá thực phẩm tăng lên. Cách giải quyết vấn đề chuyển tiếp thuộc về các nước công nghiệp nhằm cung ứng sự hỗ trợ cho các nước đang phát triển thông qua giai đoạn điều chỉnh – thậm chí một phần những gì họ chi ra cho trợ cấp nông nghiệp sẽ làm điều đó.

Bông vải là một ngoại lệ. Nếu trợ cấp bông vải bị bãi bỏ, tác động lên nhà sản xuất sẽ quan trọng, song tác động lên người

1 EU và đặc biệt là nước Mỹ đôi khi tuyên bố rằng họ đã “giải kết” giữa trợ cấp và sản xuất, sắp xếp để các khoản trợ cấp không dẫn đến sự gia tăng mức sản xuất, song những lời tuyên bố này đáng nghi ngờ - khi hội đồng của WTO ra quyết định trong vụ kiện về bông vải. Nhưng thậm chí các khoản trợ cấp đã được giải kết vẫn có thể tác động lên sản lượng, khi họ cung cấp thêm lợi tức cho người nông dân để mua phân bón, hạt giống chất lượng cao và những nguyên vật liệu khác có tác dụng làm gia tăng sản lượng.

tiêu thụ không đáng kể. Do giá nguyên liệu chỉ chiếm một phần nhỏ giá trị của một bộ quần áo hoàn chỉnh, ngay cả một sự gia tăng đáng kể trong giá bông vải cũng sẽ hầu như không được phản ánh trong giá bán sợi và quần áo may sẵn. Đó là một trong những lý do khiến cho hiện nay các nước đang phát triển đang ráo riết yêu cầu bãi bỏ trợ cấp bông vải.

Thuế suất leo thang

Tuy việc hạ giảm thuế suất và trợ cấp nông nghiệp nhận được rất nhiều sự chú ý, song điều này không đủ tạo nên sự công bằng. Bản thân cơ cấu thuế khóa cần được thiết lập theo hướng phát triển. Người ta sẽ nghĩ rằng các nước nông nghiệp có thể đóng hộp rau và trái cây họ đã trồng, và thu được nhiều tiền hơn là khi họ xuất khẩu sản phẩm thô. Việc này dễ thực hiện và sẽ tạo ra công ăn việc làm. Tuy nhiên, họ không thể làm được điều đó do các nước phát triển trừ liệu những khoản thuế quan theo hướng gây trở ngại cho loại hình công nghiệp hóa này, bằng cách đặt ra những khoản thuế đánh vào hàng thành phẩm cao hơn thuế đánh vào nguyên liệu; càng liên quan đến sản xuất nhiều chừng nào thì thuế càng cao chừng ấy. Điều này gọi là thuế suất leo thang.

Đây là cách thức hoạt động của loại thuế quan này. Hãy đưa ra một ví dụ có tính giả định về một sản phẩm nông nghiệp, như cam chẳng hạn, mà một nước phát triển không thể tự sản xuất. Châu Âu có thể nhập cam tươi với mức thuế thấp – giả định là 0 – do châu lục này có một ngành công nghiệp trồng cam nội địa tương đối nhỏ cần bảo hộ. Nhưng họ lại áp đặt thuế suất 25% lên nhiều loại cam đã qua chế biến, từ mít cam nghiền đến nước cam ép đông lạnh. Giả định rằng phân nửa

trị giá mứt cam nghiền thuộc về phí chế biến, phân nửa trị giá là cam. Rõ ràng thuế quan là một loại thuế đánh vào sản phẩm chế biến của các nước đang phát triển. Trên thực tế, có 50% mức thuế đánh vào hoạt động chế biến, do đó chi phí của các nước đang phát triển phải thấp hơn rất, rất nhiều để có thể hy vọng cạnh tranh với các nhà sản xuất đồ hộp ở các nước phát triển. Thông qua thuế suất leo thang, châu Âu tiếp tục nhận được một lượng cam cung cấp giá rẻ trong lúc giảm thiểu được mối đe dọa cạnh tranh do các nước đang phát triển đặt ra cho các ngành công nghiệp chế biến của họ¹.

Đề xuất tiếp cận thị trường – các nước đang phát triển được tự do tiếp cận thị trường của các nước công nghiệp tiên tiến – đương nhiên sẽ giải quyết được vấn đề thuế suất leo thang. Trong những cuộc thảo luận về mậu dịch gần đây, các nước phát triển tập trung vào việc buộc các nước đang phát triển phải hạ thấp các khoản thuế cao của họ². Sự tập trung này cần phải được chuyển hướng: ưu tiên đầu tiên phải là loại bỏ thuế suất leo thang. Quan trọng không phải là thuế suất trên danh nghĩa mà là thuế suất thực tế – thuế suất trên trị giá gia tăng; và thuế suất thực tế cao đánh vào trị giá gia tăng của các ngành công nghiệp ở các nước đang phát triển cần được giảm thiểu một cách quyết liệt.

1 Theo bảng thuế biểu đã được làm cho hài hòa của Mỹ (2005), thuế suất chung dành cho mặt hàng cam nhập khẩu là 1,9 xu/kg (0805.10.00); cho mặt hàng cam quít bảo quản trong đường là 6 xu/kg (2006.00.60); mứt cam nghiền 3,5 xu/kg (2007.91.40); cam múi, 11,2 xu/kg (2008.30.35); cam đóng hộp có nước chứa trong container kín hơi, 14,9 xu/kg (2008.92.90.40); và nước cam ép đông lạnh, 7,85 xu/lít (2009.11).

2 Điều này gọi là tiếp cận thị trường phi nông nghiệp, hay NAMA, trong biệt ngữ của WTO

Dịch vụ lao-động-nặng-thiếu-kỹ-năng và sự di dân

Các nước phát triển có nhiều vốn và công nghệ, trong lúc các nước đang phát triển lại dồi dào về lao động thiếu kỹ năng. Những gì mỗi nước đang sản xuất phản ánh khả năng về tài nguyên của họ. Một nước với lao động có kỹ năng sẽ sản xuất hàng hóa và dịch vụ có kỹ thuật cao. Vòng đàm phán Uruguay mở rộng các cuộc thương thảo mậu dịch vào lĩnh vực dịch vụ. Nhưng điều không đáng ngạc nhiên là nó bao gồm sự tự do hóa các dịch vụ như ngân hàng, bảo hiểm, và công nghệ thông tin – tất cả những lĩnh vực trong đó nước Mỹ có lợi thế – trong lúc đó, lại bỏ qua những dịch vụ thiếu kỹ năng; vận tải biển và xây dựng hoàn toàn bị loại ra khỏi chương trình nghị sự.

Khoảng 40 nước, trong đó có Mỹ, có những luật lệ đòi phải sử dụng tàu vận chuyển của địa phương để chuyên chở hàng hóa trong nước. Ở Mỹ, đạo luật Jones 1920 chẳng những đòi hỏi tàu do người Mỹ sở hữu, mà tàu đó còn phải được đóng tại Mỹ và do người Mỹ điều khiển. (Lịch sử chế độ bảo hộ thậm chí có nguồn gốc lâu đời hơn, từ kỳ họp thứ nhất của Quốc hội Mỹ năm 1789). Nước Mỹ không có một lợi thế tương đối hay tuyệt đối về vận tải biển – thật vậy, năm 1986, người ta ước lượng là đạo luật Jones làm tiêu tốn của nước Mỹ trên 250.000 USD cho mỗi công việc họ giữ lại¹. Vận tải biển tạo ra một cơ hội kỳ diệu cho chương trình thương mại vì người nghèo nhắm vào các dịch vụ lao động nặng thiếu kỹ năng.

1 Đôi khi đạo luật Jones được bảo vệ với lý do an ninh quốc gia – nước Mỹ cần có đội tàu vận chuyển hàng hóa riêng của họ. Điều buồn cười là trong tình trạng khẩn cấp của nước Mỹ gần đây nhất, khi trận bão Katrina giáng xuống, đạo luật Jones bị đình hoãn. (Để bàn rộng hơn về toàn cầu hóa và an ninh, xin xem chương 10)

Một luận chứng tương tự được nêu lên cho chính các phong trào lao động và tư bản. Các nước phát triển giàu nguồn vốn, vốn được luân chuyển vòng quanh thế giới chờ khi có lợi nhuận cao nhất. Các nước đang phát triển dồi dào về lao động thiếu kỹ năng, họ muốn đi vòng quanh thế giới để tìm những công việc làm tốt hơn. Trong hai thập kỷ vừa qua, với những thành công đáng kể, nước Mỹ và châu Âu đã nhấn mạnh đến sự tự do hóa thị trường tư bản, giúp cho dòng vốn di chuyển tự do hơn trên thế giới, họ biện luận rằng điều này có lợi cho tính hiệu quả toàn cầu. Nhưng ngay cả sự tự do hóa một cách khiêm tốn nguồn lao động cũng có thể làm gia tăng GDP toàn cầu với một tầm quan trọng lớn hơn những ước tính lạc quan nhất về lợi ích của sự tự do hóa thị trường tư bản. Hơn nữa, tự do hóa sự di dân sẽ có lợi cho các nước đang phát triển¹. Trước hết, công nhân làm việc tại các nước phát triển chuyển tiền về nhà; đã có hàng tỉ USD được gửi về mỗi năm. Năm 2005, Mexico nhận được ước khoảng 19 tỉ USD tiền chuyển về; là nguồn ngoại hối đứng thứ hai chỉ sau dầu hỏa; đối với châu Mỹ Latin nói chung, tiền chuyển về năm 2005 là 42 tỉ USD². Nhưng phí

1 Sự di dân cũng làm lợi cho các nước phát triển nói chung, nhưng những người công nhân hưởng lương thấp sẽ bị thiệt. Tác động này cũng tương tự như những điều đã thảo luận trước đây về tự do hóa mậu dịch (không có gì đáng ngạc nhiên, bởi vì như chúng tôi đã lưu ý, việc buôn bán bằng hàng hóa thay thế cho những chuyển dịch về con người). Và những đáp ứng cần thiết – dưới hình thức giúp đỡ những người bị thiệt hại do toàn cầu hóa, như đã thảo luận ở nhiều nơi trong quyển sách này – cũng tương tự. Những lợi ích khác bao gồm sự chuyển giao tri thức và sự tiếp cận những thị trường mà sự di dân như thế đã làm cho hoạt động dễ dàng. Câu chuyện của hãng Infosys minh họa điều này: trong số những nhà sáng lập, có nhiều người đã trải qua một khoảng thời gian dài ở nước Mỹ.

2 Dữ liệu từ Ngân hàng Phát triển liên Mỹ cho thấy rằng đối với mỗi nước trong số 23 nước châu Mỹ Latin, số tiền được chuyển vượt quá nhu cầu được hỗ trợ một cách đáng kể. Chúng được tính ít nhất 10% GDP ở Haiti, Nicaragua,

chuyển tiền có thể rất cao, ngốn một khoản quan trọng trong tổng số tiền gửi về. Các nước phát triển cần tạo điều kiện dễ dàng cho việc chuyển tiền về các nước đang phát triển (như nước Mỹ đang sẵn sàng làm), để cho những nước này có thể gạt hái được toàn bộ lợi ích của sự di dân¹.

Tất nhiên, các nước phát triển cho phép du nhập vào nước họ những lao động có kỹ năng cao, bởi vì họ thấy rõ cái lợi khi làm như vậy. Nhưng như chúng ta sẽ thấy ở chương cuối, rốt cục là điều này lấy đi của các nước đang phát triển nguồn vốn trí tuệ có giá trị nhất mà không có sự đền bù: sau khi các nước đang phát triển đầu tư những đồng đô-la hiếm hoi đó cho giáo dục, các nước phát triển, thường do không chú ý, lấy đi của họ những phần tử ưu tú và thông minh nhất.

Sự bất cân xứng trong việc tự do hóa tư bản và nguồn lao động dẫn đến sự bất công lớn hơn. Với thị trường tư bản được tự do, các nước phải phấn đấu để giữ lấy nguồn vốn bằng cách giảm thuế cho các tập đoàn. Do lao động – đặc biệt là lao động không kỹ năng – không có tính lưu động, họ không phải tranh đấu một cách vất vả để giữ chân lại. Vì lý do đó, sự tự do hóa

El Salvador, Jamaica, Cộng hòa Dominican, và Guyana. Trung Mỹ và Cộng hòa Dominican nhận trên 10 tỉ USD, và các nước thuộc dãy Andes nhận được 7 tỉ USD. Năm 2004, số tiền chuyển cho châu Mỹ Latin đạt tổng cộng 41 tỉ USD, một số tiền gần bằng ngân khoản 45 tỉ USD mà lục địa này nhận được từ khoản đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI). Xem dữ liệu về việc chuyển tiền của Ngân hàng Thế giới, Viễn cảnh kinh tế toàn cầu năm 2006: Ý nghĩa kinh tế của sự chuyển tiền và sự nhập cư (Washington, D.C.: World Bank, 2006); FDI – Ngân hàng Thế giới, Các chỉ số phát triển thế giới, đầu tư trực tiếp nước ngoài

1 Chính phủ Mexico đã làm việc với chính phủ Mỹ nhằm hạ giảm những chi phí này, và vào năm 2004, Bộ Ngân khố Mỹ công bố là họ đã giảm 60% chi phí. Xem USINFO, “Cơ quan Ngân khố lưu ý về tầm quan trọng của sự chuyển tiền ở Mỹ”, 7.10.2004, ở <http://usinfo.state.govn/wh/Archive/2004/Oct/08-233308.html>

bất cân xứng dẫn đến việc chuyển hướng gánh nặng thuế khóa cho người lao động – hậu quả là có sự hạ giảm mức độ gia tăng của hệ thống thuế khóa. Sự việc tương tự cũng diễn ra trong việc mặc cả về tiền lương: công nhân được thông báo nếu không chấp nhận đồng lương thấp và sự bảo hộ bị cắt giảm, nguồn vốn (cùng với việc làm) sẽ được chuyển ra nước ngoài.

Các biện pháp kiểm soát ngoài thuế quan¹

Việc hạ giảm hay bãi bỏ thuế quan không triệt tiêu được quan điểm hay chính sách bảo hộ; nó buộc họ phải tìm ra những lối thoát mới. Không có gì đáng ngạc nhiên, khi thuế quan giảm xuống, các nước công nghiệp tiên tiến đặc biệt khôn ngoan trong việc tạo nên những biện pháp kiểm soát ngoài thuế quan. Những biện pháp này có nhiều dạng.

Những phương tiện phòng vệ

Phương tiện phòng vệ là thuế quan tạm thời, trên nguyên tắc có thể giữ một vai trò quan trọng trong việc giúp một quốc gia điều chỉnh khi đối đầu với một sự gia tăng hàng nhập khẩu không lường trước được, một sự “tràn ngập”. Thuế quan ngăn cản, một cách tạm thời, hàng nhập khẩu nước ngoài, tạo ra cho ngành công nghiệp thời gian cần thiết để thực hiện một cuộc điều chỉnh – chẳng hạn như để tăng cường tính hiệu quả hoặc để cho người công nhân đi tìm công việc làm khác. Có lẽ các nước đang phát triển đã không sử dụng nhiều phương

¹ nguyên văn: **nontariff barriers**, là những biện pháp của chính phủ khác hơn thuế quan, như thiết lập các hệ thống kiểm soát nhập khẩu nhằm hạn chế hàng nhập khẩu, hoặc những biện pháp có khả năng hạn chế mậu dịch quốc tế. (ND)

tiện bảo vệ như họ có thể làm. Ở đầu kia, nước Mỹ liên tục lạm dụng các biện pháp phòng vệ, thường sử dụng chúng để bảo vệ một ngành công nghiệp đang đi xuống – như thép – ngay cả khi sự tràn ngập hàng nhập khẩu chẳng có mấy liên quan đến những vấn đề của ngành đó¹!

Sự biện giải cho việc vận dụng các biện pháp phòng vệ không chỉ đơn thuần là sự mất việc hay bán hàng từ khối hàng nhập khẩu đang gia tăng đến từ một nước đặc biệt nào đó; nó còn cho thấy rằng có một mối liên hệ nhân quả giữa sự tràn ngập hàng nhập khẩu và các vấn đề của nền công nghiệp. Chẳng hạn như sự gia tăng về vải sợi nhập khẩu từ Trung Quốc, khi đi kèm theo sự giảm sút hàng nhập khẩu từ Bangladesh, sẽ không tạo nên một tình trạng đòi hỏi sự phòng vệ. Và không nên để cho tòa án hành chính mỗi nước, với tất cả sự nhạy cảm của họ trước các áp lực chính trị, quyết định về việc có cần biện giải cho một biểu thuế có tính phòng vệ không. Cần có những chuẩn mực quốc tế thực hiện bởi các tòa án do quốc tế chỉ định. Chẳng hạn như, một tòa án như thế, có lẽ sẽ không thể lắng nghe một cách có thiện cảm những lời tuyên bố của người Mỹ và người châu Âu về biện pháp phòng vệ đối với sự tràn ngập hàng vải sợi nhập khẩu sau khi có sự bãi bỏ hạn ngạch (quota – ND) vải sợi vào tháng 1.2005 – căn cứ vào việc có một thời hạn chuyển tiếp 10 năm, trong đó người ta tin là các nước phát triển sẽ bãi bỏ dần sự bảo hộ để tạo điều kiện dễ dàng cho sự chuyển tiếp, và trên thực tế, trong thời gian đó, họ đã không làm gì hết².

1 Như chúng tôi đã lưu ý ở chú thích trang 144, WTO tuyên bố thuế suất mặt hàng thép do Mỹ áp đặt vào tháng 3.2002 là bất hợp pháp, và rốt cuộc Mỹ cũng đã tuân thủ, bãi bỏ chúng vào cuối năm 2003.

2 Những tòa án như thế hầu như không có nhiều thiện cảm đối với lời tuyên bố của nước Mỹ sau khi thỏa ước NAFTA được ký kết nhằm ngăn chặn sự “tràn

Thuế chống bán phá giá

Các biện pháp kiểm soát ngoài thuế quan mà nước Mỹ ưa thích nhất là thuế đánh vào hàng bán phá giá được đặt ra để ngăn chặn cung cách mậu dịch không sòng phẳng một cách khác thường là bán hàng dưới mức phí tổn. Trong lúc các biện pháp phòng vệ có tính nhất thời thì thuế chống bán phá giá có thể mang tính thường trực. Mỹ đã tố cáo Mexico bán phá giá cà chua, Colombia bán phá giá hoa tươi, Chile và Na Uy bán phá giá cá hồi, Trung Quốc bán phá giá nước ép táo và mật ong. Ngày nay, người trồng nho Chile lo rằng không biết họ có thể tiếp tục một cách thành công hay không, khi những người sản xuất rượu vang ở California sẽ yêu cầu chính phủ Mỹ áp đặt thuế chống bán phá giá. Thuế chống bán phá giá ngăn chặn ngõ vào và tạo ra một tấm màn bao phủ lên toàn bộ thị trường: bất cứ một công ty nào lo sợ rằng không biết họ có thành công không khi đưa một sản phẩm mới vào thị trường Mỹ, họ sẽ phải đối mặt với thuế chống bán phá giá khiến họ không còn năng lực cạnh tranh nữa.

Vào thập niên 1990, Việt Nam bắt đầu xuất khẩu cá da trơn vào nước Mỹ, và Mỹ nhanh chóng trở thành thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam. Chẳng mấy chốc, Việt Nam chiếm lĩnh 20% thị phần cá da trơn của nước Mỹ và các nhà sản xuất cá da trơn đầy giận dữ của Mỹ vận động Quốc hội thông qua một đạo luật tuyên bố rằng chỉ có cá da trơn của Mỹ được bán dưới cái tên cá da trơn¹. Nhưng Việt Nam còn khôn khéo hơn Mỹ, họ thâm nhập trở lại thị trường Mỹ với một cái tên mới, cá

ngập” cây đậu chối đến từ Mexico – đe dọa phá hỏng từ 100 đến 300 việc làm! Chắc chắn là nước Mỹ có đủ khả năng để đương đầu mà không cần đến sự bảo hộ.

1 Đạo luật năm 2002 chứa đựng một điều khoản sửa đổi xác định rằng chỉ những con cá Ictaluridae sinh sản tại Mỹ mới được gọi là cá da trơn (catfish)

basa, đặt lại thương hiệu cá da trơn của họ như một sản phẩm ngoại lai bán cho người tiêu dùng có thu nhập cao. Hiện nay, chẳng những họ thế chỗ cá da trơn Mississippi; họ còn bán với giá cao hơn. Lần này, nước Mỹ phản ứng quyết liệt hơn. Từ khi các biện pháp kiểm soát ngoài thuế quan bị thất bại, họ sử dụng biện pháp khác, thuế chống bán phá giá, lên án Việt Nam bán hàng dưới mức phí tổn của mình.

Các công ty hoạt động hợp lý không ai bán hàng dưới mức phí tổn trừ khi họ có thể đạt được vị thế độc quyền mà họ có thể duy trì đủ lâu để chẳng những họ khôi phục lại những gì đã mất mà còn tạo ra lợi nhuận từ sự đầu tư của họ (sự thiệt hại của họ do việc bán dưới mức phí tổn). Luật chống độc quyền của Mỹ công nhận điều này. Theo luật Mỹ, khi sự tố cáo về việc nâng giá trực lợi (trường hợp một công ty bán hàng dưới mức phí tổn để loại bỏ một đối thủ trong nước) đã được xác nhận, luật sẽ chỉ ra rằng chẳng những phải có sự độc quyền, mà còn phải duy trì sự độc quyền đủ lâu để bù đắp lại sự thiệt hại. Trên thực tế, sự bán phá giá có xảy ra, nhưng hiếm hoi, bởi vì khó mà thiết lập một chế độ độc quyền lâu dài. Nhưng luật của người Mỹ về sự cạnh tranh của các công ty quốc tế không thừa nhận điều logic cơ bản về mặt kinh tế này. Không có mấy trường hợp bán phá giá là độc quyền – hãy để riêng sự độc quyền lâu dài ra – cho dù đây là một khả năng xa vời. Mexico không thể độc quyền về cà chua, Colombia không thể độc quyền về hoa. Lời buộc tội bán phá giá chưa đưa ra, thuế chống bán phá giá đã đánh rồi. Lý do là phí tổn được tính toán theo cách thường thấp hơn so với thực tế hay nguyên tắc kinh tế. Luật chống bán phá giá không được soạn thảo để nhận chân một công ty có bán hàng dưới phí tổn (biên tế) không; chúng được soạn thảo để đưa ra một con số phí tổn cao để có thể đánh thuế chống bán phá giá. Vậy thì không có gì đáng ngạc

nhiên khi những công ty hoạt động lành mạnh thường được coi là bán hàng dưới mức phí tổn¹.

Vấn đề thậm chí còn tệ hại hơn khi một nền kinh tế phi thị trường bị tố cáo là bán phá giá. (Trung Quốc, cho dù có những tiến bộ khi hướng về một nền kinh tế thị trường, nay vẫn còn được coi là một nền kinh tế phi thị trường)². Trong trường hợp những nền kinh tế phi thị trường, phí tổn được dùng để tính xem hàng bị bán phá giá có nằm trong giá biểu hiện hành hay không, hay là những giá biểu ở một nước thay thế nào đó. Những người tìm cách cáo buộc một trường hợp bán phá giá thường tìm một nước có phí tổn cao, để có thể đánh thuế chống bán phá giá cao. Trong một trường hợp cổ

1 Phí tổn là một khái niệm khó hiểu mà những người chủ trương phi kinh tế thường bám vào. Điều đang được nói tới là phí tổn biên tế, tức phí tổn bổ sung khi sản xuất thêm một đơn vị sản phẩm, và điều này (hoặc một cố gắng thay thế) là một chuẩn mực trong giao dịch nội địa. Trong giao dịch quốc tế, không có một khái niệm rõ ràng như vậy. Người ta thường sử dụng những phí tổn bình quân dài hạn, và trong những nền công nghiệp hoạt động theo chu kỳ, ở giai đoạn đi xuống, phí tổn biên tế thường ít hơn phí tổn trung bình. Điều quan trọng là phí tổn bổ sung khi sản xuất một tấn thép hiện nay, không phải là phí tổn về nhà máy và thiết bị, mà là những phí tổn giúp xác định có nên sản xuất thêm thép nữa hay không. Đối với sản phẩm nông nghiệp, cách trung thực nhất để tính toán việc định giá cà chua là phân tích giá cả trọn mùa vụ và so sánh những giá đó với phí tổn. Tuy nhiên, người Mỹ chỉ dựa vào hai tháng đầu năm 1996 và tháng cuối năm 1995 – là thời điểm mà giá cả ở mức thấp nhất. Bằng cách chỉ phân tích những tháng này, họ có thể chứng minh việc họ áp dụng chính sách bảo hộ mạnh mẽ chống lại việc bán phá giá. Luật về sự phá giá thậm chí còn cho phép tính thêm mức lãi ròng giả tạo và cao như một phần của cách tính phí tổn.

2 Các giới chức Trung Quốc đôi khi còn đùa bỡn các đối tác người Mỹ bằng lối tam đoạn luận đơn giản: người Mỹ tin rằng những nền kinh tế thành công nhất (hoặc chỉ những nền kinh tế thành công) là kinh tế thị trường. Trung Quốc đang thành công một cách rõ rệt. Như vậy, Trung Quốc phải là một nền kinh tế thị trường.

điển, vào những ngày trước khi bức tường Berlin sụp đổ, nước Mỹ đánh thuế chống bán phá giá lên loại xe dành cho những người chơi golf của Ba Lan, sử dụng Canada làm nước thay thế. Phí tổn của Canada cao đến nỗi họ không dám sản xuất xe dành cho người chơi golf, vậy mà thuế chống bán phá giá đánh trên cơ sở tính toán về những gì Canada phải chịu khi họ sản xuất xe đánh golf, nếu Canada thực sự có sản xuất chúng. Ở nhiều nơi, trong đó có EU, nước thay thế thậm chí có thể là nước ra lời cáo buộc – trong trường hợp này, gần như phí tổn lớn hơn, nếu không thì sẽ không có cạnh tranh gây phiền hà.

Một hoạt động xuất khẩu gần đây của các nước công nghiệp tiên tiến là việc sử dụng các biện pháp ngoài thuế quan như một mưu chước bảo hộ. Các nước đang phát triển cũng gia tăng việc sử dụng những biện pháp này để chống lẫn nhau. Chẳng hạn như Ấn Độ đã sử dụng phí tổn của chính mình để cáo buộc Trung Quốc bán phá giá một hóa chất quan trọng là isobutyl benzene. Trong trường hợp ferrochromium ít carbon của Nga, Ấn Độ chọn Zimbabwe làm nước thay thế, có lẽ do giá điện ở nước này cao – giá điện là yếu tố quyết định then chốt của phí tổn – và đánh thuế chống bán phá giá trên cơ sở đó.

Có một loại tiêu chuẩn hai mặt. Nếu tiêu chuẩn nội địa của nước Mỹ dành xác minh việc áp giá có tính trực lợi được sử dụng trên bình diện quốc tế (khi Mỹ cáo buộc một công ty nước ngoài bán dưới mức phí tổn), sẽ có ít, nếu không muốn nói là không có, trường hợp bán phá giá thành công. Nếu tiêu chuẩn của nước Mỹ áp dụng cho công ty nước ngoài lại được sử dụng trong phạm vi quốc nội, một số lớn công ty Mỹ sẽ phạm tội bán phá giá. Đây là một ngoại lệ quan trọng đối với nguyên tắc mà nước Mỹ dự báo là cũng

quan trọng như vậy: sự không phân biệt đối xử. Rõ ràng là các nhà sản xuất nước ngoài bị đối xử khác với các nhà sản xuất trong nước¹.

Sẽ chỉ có một tiêu chuẩn trong việc thực hiện mậu dịch không công bằng, áp dụng cho cả quốc nội lẫn quốc tế. Sẽ chỉ có một luật lệ liên quan đến việc bán phá giá và định giá theo hướng trục lợi (như trong thỏa thuận mậu dịch giữa Australia và New Zealand). Giả định là những công ty đó – dù ở trong nước hay ngoài nước – không chủ ý bán hàng với giá lỗ và người cáo buộc phải chứng minh là người bán có triển vọng đạt được một thế mạnh trên thị trường trong một thời gian đủ dài để bù đắp sự thua lỗ.

Một phần của vấn đề thuế chống bán phá giá, như với các biện pháp bảo vệ, là thủ tục đánh thuế. Tôi nhiều lần nhìn thấy điều này khi còn làm việc cho chính quyền Clinton. Chúng ta cần đưa ra lời cáo buộc về việc bán phá giá (cho dù việc bán hàng với giá rẻ có lợi cho người tiêu thụ Mỹ). Chúng ta cần làm người khởi tố, quan tòa, hội thẩm, và những quy định về chứng cứ sẽ khiến một quan tòa trong một phiên tòa bất hợp pháp phải xấu hổ. Chứng cứ thường là những gì được đưa ra

1 Chẳng hạn như Lester C. Thurow, cựu trưởng khoa trường quản trị thuộc Viện Công nghệ Massachusetts (MIT), đã kết luận rằng “nếu luật được áp dụng cho các công ty nội địa, sẽ có 18 trong 20 công ty hàng đầu trong số 500 công ty do tạp chí *Fortune* bình chọn, bị kết tội bán phá giá vào năm 1982”. Lester C. Thurow, *Giải pháp số-không: Xây dựng một nền kinh tế Mỹ tầm cỡ thế giới* (New York: Simon & Schuster, 1985), trang 359. Một cuộc nghiên cứu do nhà kinh tế học Robert D. Willig thuộc trường Đại học Princeton tiến hành cho thấy là “trong hơn 90% (trường hợp), các chỉ số có vẻ như không nhất quán với giả thuyết cho rằng cần có sự can thiệp để bảo vệ tính cạnh tranh chống lại sự tước đoạt mang tính quốc tế, hoặc để bảo vệ tính cạnh tranh nói chung”. Robert D. Willig, *Tác dụng kinh tế của chính sách chống bán phá giá*, trong *Diễn đàn kinh tế Brookings*: 1998.

bởi những người cạnh tranh trong nước, họ muốn các đối thủ của mình bị tống ra khỏi thị trường. (Năm 2000, tu chính án Byrd đưa ra thêm một sự khích lệ, đó là việc đánh thuế chống bán phá giá phải được giao cho ngành công nghiệp bị ảnh hưởng – ví dụ cho những người lên tiếng cáo buộc)¹. Trên cơ sở thông tin này, thuế cao được áp đặt trước tiên, khiến cho nhà xuất khẩu bị thua lỗ và bị loại khỏi môi trường kinh doanh. Một hoặc hai năm sau, sau một cuộc điều tra đầy đủ, điều chỉnh lại và thường là người ta công bố những mức thuế thấp hơn – nhưng lúc đó, sự thiệt hại đã xảy ra rồi².

Một lần nữa, cần có một tòa án quốc tế để xét xem một nước có vi phạm bán phá giá hay không (hoặc tham gia vào những việc buôn bán không chính đáng khác). Hệ thống hiện nay, theo đó mỗi nước có thể đặt ra tiêu chuẩn riêng của mình và tự mình tính toán phí tổn theo cách tìm kiếm sự bán phá giá thích

1 Tháng 1.2003, WTO quy định rằng Luật về bán phá giá liên tục và bù đắp bằng trợ cấp ban hành ngày 28.10.2000 (tu chính án Byrd) chống lại cả ngôn từ lẫn tinh thần của WTO. Sự trả đũa được cho phép vào mùa Thu năm 2004. Cho đến lúc này, điều đó đã không xảy ra.

2 Khi sự cáo giác về việc bán phá giá được đưa ra, các nước chỉ có một thời hạn ngắn ngủi để trả lời những câu hỏi dài dằng dặc nhằm thiết lập các phí tổn sản xuất của họ. Họ phải trả lời bằng tiếng Anh, và nếu họ không trả lời được, hoặc trả lời mà không làm thỏa mãn Bộ Thương mại, thì Bộ này sẽ áp đặt các khoản thuế dựa vào “thông tin tốt nhất có thể được” chủ yếu do ngành công nghiệp đang cáo giác việc bán phá giá cung cấp. Nhà sản xuất nước ngoài chẳng những phải trả lời đầy đủ một bảng câu hỏi, mà nhà nhập khẩu và người buôn bán cũng phải làm như thế. Một trong những bảng câu hỏi mẫu trên trang web của Ủy ban Mậu dịch Quốc tế Mỹ dài 22 trang.

Sau một phiên xử công khai, nhà sản xuất nước ngoài bị tố cáo bán phá giá đưa ra một bản tường trình khác. Để thảo luận xa hơn, hãy xem J.Michael Finger, Chống bán phá giá: Tiến hành như thế nào và ai bị thiệt hại (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993); và Joseph J. Stiglitz, Bán phá giá trong thương mại tự do: Luật nhập khẩu của Mỹ, Nhật báo kinh tế phía Nam, tập 64, số 2 (10.1997) trang 402-424

hợp hơn, cần được xem là không thể chấp nhận trong một thế giới có một quyền lực về luật pháp để quản lý mậu dịch.

Các hàng rào kỹ thuật

Mậu dịch quốc tế khá phức tạp, được quản lý bằng những luật lệ phức tạp, và những luật lệ này thường tạo ra một hàng rào mậu dịch quan trọng – đôi khi có chủ tâm.

Các điều kiện về vệ sinh môi trường là những hạn chế được áp đặt nhằm bảo vệ đời sống con người hoặc loài vật khỏi những nguy cơ do bệnh tật hay các chất bảo quản có trong sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu. Vấn đề khó khăn là xác định xem những điều đó thể hiện mối quan tâm về mặt pháp lý hay chỉ là một hàng rào mậu dịch được ngụy trang. Nước Mỹ phàn nàn rằng những hạn chế được các nước khác sử dụng để chống lại sản phẩm của họ – chẳng hạn như thực phẩm biến đổi gen – là những hàng rào mậu dịch, nhưng những hạn chế của chính họ – chẳng hạn như những con ruồi trái cây vô hình mà có lần được dùng để biện minh cho việc tống xuất trái bơ (avocado – ND) của Mexico ra khỏi nước Mỹ – lại được coi là hợp lý. Brazil cho rằng những hạn chế việc xuất khẩu thịt bò tươi sang Mỹ với lý do bệnh lở mồm long móng là không thể biện minh được; một vài khu vực của đất nước rộng lớn này đã được xác định hết dịch bệnh, mà nước Mỹ vẫn không cho phép nhập khẩu bất cứ chuyến tàu chở thịt bò nào của Brazil. Chính phủ Trung Quốc ước tính khoảng 90% sản phẩm nông nghiệp của họ bị ảnh hưởng bởi các hàng rào kỹ thuật, làm cho họ thiệt hại khoảng 9 tỉ USD về mặt thương mại.

Trong tất cả những biện pháp ngoài thuế quan, đây là biện pháp khó đối phó nhất. Các chính phủ có quyền – và nghĩa vụ – bảo vệ công dân của mình, và phân biệt được giữa các biện

pháp bảo hộ với các tiêu chuẩn hợp pháp không phải là điều dễ dàng. Một số người kêu gọi sử dụng các tiêu chuẩn “khoa học”, nhưng thậm chí như thế cũng không có gì rõ ràng về mức độ rủi ro có thể chấp nhận được. Rủi ro “khoa học” từ thực phẩm biến đổi gen *có thể* thấp, nhưng nhiều người trên thế giới vẫn còn nghĩ rủi ro là quá đáng và không thể chấp nhận. Ít nhất, các nước cũng phải có quyền đòi hỏi việc dán nhãn hiệu cho sản phẩm của mình. Nước Mỹ đã chống lại điều này, cho rằng việc dán nhãn sẽ làm nản lòng người mua – điều này vi phạm một cách kỳ lạ lời cam kết của họ ghi trong những nội dung khác của nguyên tắc về quyền tối thượng của người tiêu thụ, quyền này chỉ có ý nghĩa nếu người tiêu thụ biết họ đang mua những gì.

Trong lúc không có một câu trả lời dễ dàng, một hệ thống các tòa án quốc tế (như trong bán phá giá và các biện pháp phòng vệ) ít ra cũng sẽ đưa những sự chủ tâm, cố ý ra khỏi môi trường bảo hộ, nơi chúng đang được tiến hành. Các thẩm phán có thể xác tín tầm quan trọng của chứng cứ. Thịt bò Brazil có thể được yêu cầu dán nhãn như là thịt bò Brazil, nhưng nếu chứng cứ khoa học cho thấy rằng không có nguy cơ đáng kể nào từ bệnh lở mồm long móng ở thịt bò xuất phát từ những khu vực được xác nhận là không có dịch bệnh, thì chúng cần được phép nhập khẩu.

Luật nguyên xứ (luật về xuất xứ của hàng hóa)

Khi các nước phát triển dành ưu tiên cho các nước đang phát triển hoặc ký các thỏa ước mậu dịch tự do, họ muốn tin chắc rằng hàng hóa được chấp nhận là hàng hóa sản xuất tại nước hữu quan. Họ không muốn một thứ duy nhất trên một chiếc áo sơ-mi làm tại Mexico lại được sử dụng nhãn hiệu “made in Mexico”. Các luật lệ xác định những gì tạo ra nhãn hiệu Mexico

hay Morocco (hoặc bất cứ quốc tịch nào khác) được gọi là “luật nguyên xứ”. Nhưng trong nền kinh tế toàn cầu phức tạp của chúng ta, mọi người đều lệ thuộc lẫn nhau. Không một quốc gia nào làm ra tất cả mọi thành phần của những gì họ bán. Một người sản xuất quần áo may sẵn có thể nhập khẩu vải sợi, thuốc nhuộm hoặc nút. Máy móc họ sử dụng cũng có thể được nhập khẩu – cùng với dầu chạy máy. Nếu ba nước nhỏ ở gần nhau cùng làm chung với nhau – một đóng gói, một cắt, một may – không nước nào đáp ứng được sự kiểm tra luật-lệ-về-nguyên-xứ. Một nhà sản xuất quần áo may sẵn chỉ có thể xuất khẩu quần áo may sẵn nếu sử dụng vải sợi sản xuất trong nước mình; một nhà sản xuất vải sợi chỉ có thể xuất khẩu vải sợi nếu sử dụng bông vải trồng trong nước mình.

Luật nguyên xứ có thể xóa bỏ những lợi thế của sự ưu tiên hay mậu dịch tự do. Cái ngưỡng đôi khi đặt ở mức vừa đủ cao để từ chối mọi lợi thế. Nếu nước xuất khẩu tự mình nhập khẩu vải, và 50% trị giá của áo sơ-mi là vải nhập khẩu, thì nước nhập khẩu áp dụng ngưỡng của luật nguyên xứ ở mức 55% (Cho dù họ định ở mức 50%, những áo sơ-mi đắt tiền làm bằng sợi chất lượng cao cũng sẽ bị gạt ra ngoài). Thậm chí nước Mỹ đã sử dụng luật nguyên xứ để quảng cáo cho hàng xuất khẩu của họ: những nước may áo sơ-mi sử dụng sợi của Mỹ được ưu tiên hơn những nước sử dụng sợi rẻ tiền.

Đôi khi những vấn đề xuất hiện với luật nguyên xứ được gán cho các yếu tố kỹ thuật, nhưng tần suất xuất hiện của những vấn đề này cho thấy là luật nguyên xứ đã được cố ý sử dụng như một biện pháp bảo hộ. Người ta đã sử dụng những tính toán phức tạp và những luật lệ độc đoán. Do những thỏa hiệp này, các nhà xuất khẩu bị buộc phải chọn lựa nguyên liệu đáp ứng được việc kiểm tra luật nguyên xứ hơn là những nguyên liệu với một chất lượng có sẵn với giá thấp nhất. Một số nhà

sản xuất từ bỏ sự đối xử ưu tiên chỉ vì chi phí cho việc đưa ra các chứng liệu lớn hơn lợi nhuận họ kiếm được¹.

Những thỏa hiệp mậu dịch song phương hạn chế

Sau thất bại ở Cancun, nước Mỹ tuyên bố là họ sẽ đẩy mạnh các thỏa hiệp mậu dịch song phương. Những thỏa hiệp này làm hỏng cuộc vận động hướng về một chế độ mậu dịch tự do đa phương. Như đã nêu, trong số những quy tắc cơ bản nhất hướng dẫn việc mở rộng thương mại có nguyên tắc định rằng tất cả các quốc gia cần được đối xử như nhau. Các thỏa hiệp mậu dịch song phương của Mỹ ghi rất rõ rằng Mỹ sẽ cư xử với một số nước tốt hơn những nước khác. Thường những thỏa hiệp này không mở rộng mậu dịch – chúng chỉ đơn thuần chuyển việc mua bán từ những nước ít ưu đãi sang những nước được ưu đãi nhiều hơn. Đôi khi chúng được Mỹ bào chữa như tiền thân của những thỏa hiệp mậu dịch rộng lớn hơn, nhưng trên thực tế, những thỏa thuận có tính ưu đãi này khiến cho khó đạt đến những thỏa thuận lớn hơn, vì đương nhiên những thỏa thuận như thế sẽ tước đi mọi đặc quyền – còn những thỏa thuận có ưu đãi cùng những đặc quyền vẫn tồn tại.

Trong những cuộc thương thảo song phương, cán cân sức mạnh giữa nước Mỹ và các nước đang phát triển càng không thăng bằng hơn và những thỏa thuận ký kết về sau phản ánh

1 Một biện pháp ngoài thuế quan khác là các khoản thuế bù lại (countervailing duties) cho phép các nước áp đặt thuế “hủy bỏ” - bù lại – những tác động của trợ cấp (cho dù không phải là những trợ cấp nông nghiệp hoặc những trợ cấp khác như trợ cấp gián tiếp cho các nhà chế tạo máy bay trong các hợp đồng quốc phòng, và điều này không có gì đáng ngạc nhiên). Biện pháp này không thường được áp dụng.

điều đó. Nước Mỹ đã thành công trong việc đưa một vài điều khoản vào các thỏa hiệp song phương mà họ đã không thể đưa vào các cuộc thảo luận tại vòng đàm phán Doha, chẳng hạn như củng cố quyền sở hữu trí tuệ và tự do hóa thị trường tư bản. Đôi khi những quốc gia đang phát triển ký các thỏa hiệp này với ảo tưởng rằng, với một thỏa hiệp phù hợp như thế, các nhà đầu tư sẽ tấp nập đổ về nước họ. Với con dấu chấp thuận của Washington và cơ hội đưa hàng được miễn thuế đến Mỹ, sẽ có một sự bùng nổ thương mại. Nhưng đôi khi các nước đang phát triển ký thỏa hiệp vì sợ: chẳng hạn như sợ là nếu không ký, họ sẽ bị mất quyền ưu tiên đã có trong một thời gian dài, và nếu không được ưu tiên, họ sẽ không thể cạnh tranh với con lũ hàng nhập khẩu đến từ những nước như Trung Quốc¹.

Những thỏa hiệp đã được ký thường là với những nước nhỏ – như Chile (dân số 16 triệu người), Singapore (dân số 4,3 triệu người), Morocco (dân số 30,8 triệu người), Oman (dân số 2,5 triệu người), và Bahrain (dân số 750.000 người) – và chỉ liên

1 CAFTA, tức Thỏa hiệp Mậu dịch Tự do Trung Mỹ, chỉ được thông qua tại Hạ Viện Mỹ vào tháng 7.2005 với 217 phiếu thuận, 215 phiếu chống; kết quả biểu quyết diễn ra chỉ mấy phút sau khi dân biểu đảng Cộng hòa Robin Hayes chuyển phiếu của ông từ “nay” (không) sang “aye” (thuận). Lý do nào khiến ông từ bỏ sự chống đối từ lâu đối với đạo luật? Phát ngôn viên Hạ Viện J. Dennis Hastert hứa với Hayes, người đại diện cho bang Bắc Carolina và ngành công nghiệp dệt may của ông, rằng ông sẽ đẩy mạnh việc hạn chế nhập khẩu quần áo Trung Quốc, theo đó sẽ đưa ra một bảng thuế khác. Xem Edmund L. Andrews, *Sự biện bác và lời hứa của G.O.P. khi thỏa ước thương mại thắng hai phiếu*, The New York Times ngày 29.7.2005, trang A1. Sự tiếp nhận sự kiện này trong vùng không giống nhau. Các nước trong vùng nhận ra rằng họ phải đối mặt với được phẩm giá cao (xem chương 4) và sự cạnh tranh mới từ người khổng lồ phương Bắc; nhưng họ không chắc là có được cái gì để bù lại. Họ bị đe dọa bởi nhiều vấn đề - bao gồm thủ tục phê chuẩn ở những quốc gia Trung Mỹ và những vấn đề thực hiện, thường xuất hiện từ các cuộc kiểm tra về luật-nguyên-xứ.

quan đến một phần nhỏ của mậu dịch toàn cầu. Vì thế, cho đến lúc này, chiến lược song phương chủ yếu đã thất bại. Trong lúc đó, các nước đang phát triển phản ứng bằng cách ăn miếng trả miếng, với những thỏa hiệp soạn sẵn hoặc những giao dịch trong nội bộ châu Mỹ Latin và châu Á. Hệ thống (mậu dịch) đa phương đang ở trong tiến trình suy yếu.

Các thỏa hiệp mậu dịch song phương cần được ngăn chặn một cách mạnh mẽ; ít nhất một hội đồng quốc tế độc lập sẽ phán xét một thỏa hiệp song phương có dẫn đến sự chệch hướng hơn là sáng tạo trong thương mại hay không. Nếu có, không nên cho phép ký kết thỏa hiệp.

Những cải cách về mặt thể chế

Quản trị – những vấn đề liên quan đến cách thức đưa ra các quyết định trên đấu trường quốc tế – là phần quan trọng nhất trong những thất bại của toàn cầu hóa. Các quyết định hình thành như thế nào, những gì được đưa vào chương trình hoạt động, những bất đồng được giải quyết ra sao, và các luật lệ được thực thi như thế nào, trong trường kỳ, những điều đó cũng quan trọng như các luật lệ nhằm xác định hậu quả của chế độ mậu dịch quốc tế – và xác định xem nó có công bằng đối với các nước trong thế giới đang phát triển hay không. Điều này là một thực tế trên thương trường cũng như những lĩnh vực khác.

Vấn đề không công bằng khởi sự từ lúc bắt đầu, với việc đề ra chương trình hoạt động. Chúng ta đã thấy sự tập trung vào sản xuất trong quá khứ đã chuyển sang các dịch vụ kỹ năng cao, các dòng tư bản, và quyền sở hữu trí tuệ như thế nào. Một chương trình hoạt động thương mại hướng về sự phát triển sẽ khác đi

một cách rõ rệt. Thứ nhất, nó vẫn còn tập trung một cách hạn hẹp vào những lĩnh vực mà một thỏa hiệp toàn cầu cần có để làm cho hệ thống mậu dịch quốc tế vận hành. Các nước đang phát triển rõ ràng là không có khả năng xoay sở trong việc thương thảo một cách hữu hiệu trên một loạt những chủ đề rộng lớn. Và thứ hai, nó sẽ tập trung vào những lĩnh vực có lợi cho các nước đang phát triển như dịch vụ lao động nặng không có kỹ năng và vấn đề di dân. Cần bổ sung một vài chủ đề mới như nạn hối lộ, buôn bán vũ khí, bí mật ngân hàng và cạnh tranh về thuế để lôi cuốn các doanh nghiệp, tất cả những gì làm thiệt hại cho các nước đang phát triển, và tất cả những gì chỉ có thể kiểm soát được bằng sự hợp tác quốc tế¹.

Các vấn đề quản trị nổi bật trong cách thức tổ chức các cuộc thương thảo. Vấn đề cởi mở trong các cuộc thảo luận quốc tế từ lâu là mối quan tâm bậc nhất. Tổng thống Woodrow Wilson đã viết “giao ước mở... *đạt đến giao ước một cách công khai*” (tôi cho in nghiêng) trên phần đầu quyển sổ tay của ông về vấn đề cải tổ cơ cấu chính trị quốc tế thời kỳ hậu Thế chiến thứ nhất, và đã tiếp tục biện giải rằng “ngoại giao cần được luôn tiến hành một cách thẳng thắn và *trong quan điểm công khai*” (tôi cho in nghiêng)². Nhưng điều đó không bao giờ xảy ra – hoặc kể cả một mục tiêu công khai – trong các cuộc thương thảo mậu dịch. Điển hình là việc nước Mỹ và EU đã cùng nhau chọn lựa ra một vài nước đang phát triển để thương thảo tại

1 Các quốc gia cạnh tranh để thu hút các công ty bằng cách bãi bỏ thuế. Khi họ trả giá để chống lại nhau, những người chiến thắng thực sự là những doanh nghiệp tìm cách né tránh phần lớn các khoản thuế. Trong lúc có thể mỗi quốc gia cạnh tranh vì quyền lợi của riêng mình thì khi thất bại, họ thất bại chung. Những chương sau sẽ bàn luận về tác dụng làm suy yếu của nạn hối lộ và sự bí mật ngân hàng.

2 “Bài diễn văn 14 điểm” đọc tại phiên họp hỗn hợp của Quốc hội Mỹ vào ngày 8.1.1918.

Phòng Xanh ở trụ sở WTO, và thường là tạo cho họ những sức ép nặng nề để phá vỡ mối quan hệ với các nước đang phát triển khác. (Ngày nay, ngay khi các cuộc thương thảo diễn ra ở Cancun, Seattle hay Hồng Kông, căn phòng nơi tập trung các đại biểu vẫn được gọi là Phòng Xanh, với tất cả những hàm ý phủ định). Với tất cả Bộ trưởng thương mại họp kín trong một gian phòng, tách biệt với những chuyên gia mà họ tin cậy, bàn thảo suốt cả đêm, có thể đấy là một cuộc trắc nghiệm tốt về lòng kiên trì, nhưng đó không phải là cách tạo ra một chế độ mậu dịch toàn cầu tốt hơn. Còn tệ hơn nữa, các quyền lợi đặc biệt hầu như không có ảnh hưởng gì trong các cuộc thương thảo quốc tế khi chúng được điều hành dưới lớp áo choàng của sự bảo mật.

Lý do biện minh cho những cuộc thương thảo bí mật, với sức ép nặng nề này, là không thể thương thảo với hàng chục quốc gia cùng một lúc. Điều đó đúng một phần nào, song có những cách thực hiện các tiến trình thương thảo một cách công bằng hơn và tiếng nói của các nước đang phát triển sẽ được nghe một cách rõ ràng hơn¹.

Kết hợp những vấn đề của một chương trình nghị sự không công bằng với những cuộc thương thảo không công bằng và không trong sáng là một việc làm không công bằng. Như chúng ta đã ghi nhận, cơ chế của việc thực hiện là không cân xứng. Antigua thắng trong một vụ kiện quan trọng với nước Mỹ về trò chơi trên mạng, nhưng nước này không có cách nào thực hiện phán quyết một cách hữu hiệu. Đánh thuế quan lên hàng hóa của Mỹ chỉ làm cho dân Antigua phải mua hàng với giá cao, khiến đời sống của họ càng tồi tệ hơn. Nhưng có

1 Sau Cancun, sự đại diện và tiếng nói của các nước đang phát triển được cải tiến. Điều cần thiết là sự đại diện có tính hệ thống hơn.

một giải pháp đơn giản, bằng cách nào đó có thể tạo ra một cơ chế thực hiện có hiệu quả và công bằng hơn, đó là để cho các nước đang phát triển ít nhất cũng bán được quyền thực hiện của họ¹. Châu Âu chẳng hạn, có thể có sự bất bình đối với nước Mỹ trong một vụ kiện còn treo đó; thay vì chờ đợi phán quyết của vụ kiện này, họ có thể đe dọa sử dụng quyền hành động trong một vụ án đã phân xử nhằm đưa đến một quyết định nhanh hơn.

Tôi đã trình bày một loạt cải tổ đầy tham vọng đối với chế độ mậu dịch quốc tế, những cải tổ có thể tạo ra sự khác biệt lớn cho các nước đang phát triển. Tại cuộc họp thượng đỉnh Thiên Niên Kỷ (Millennium Summit) diễn ra tại New York vào tháng 9, cộng đồng quốc tế cam kết làm hạ giảm sự nghèo đói; ở Monterrey, Mexico vào tháng 3.2002, các nước công nghiệp tiên tiến tự cam kết cung cấp 0,7% GDP của họ để giúp hoàn tất mục tiêu trên. Nếu thế giới thực tâm cam kết thực hiện một điều gì đó trước sự nghèo đói trên toàn cầu, và tự nguyện bỏ ra nhiều tiền để giúp người nghèo, thì họ cũng cần phải sẵn sàng tăng cường các cơ hội – đặc biệt là những cơ hội cho thương mại. Thế giới cần một vòng đàm phán phát triển thực sự, không phải chỉ nhắc trở lại những lời hứa cũ mà phương Tây cố đưa ra như một chương trình hành động phát triển và rồi không thực hiện điều đã hứa.

Bất cứ thỏa hiệp mậu dịch nào cũng có dính dáng đến phí và lợi nhuận. Các nước tự áp đặt những hạn chế cho mình vì

¹ Ý niệm rất giống với quyền kiểm soát hành chính chống lại việc gây ô nhiễm, đang trở thành một phần của hệ thống chế ngự sự nóng lên toàn cầu theo Nghị định thư Kyoto. Xem chương 6.

tin rằng sự hạn chế hỗ trợ được nước khác chấp nhận sẽ mở ra những cơ hội mới, lợi lộc thu được sẽ vượt quá phí tổn. Đáng tiếc thay, đối với nhiều nước đang phát triển, sự thật không phải như vậy. Nếu đường hướng mà các cuộc thảo luận đã nhắm đến trong những năm vừa qua không được thay đổi sớm, sẽ ngày càng có nhiều nước đang phát triển không tìm thấy một thỏa hiệp nào tốt hơn thỏa hiệp nào.

Nhưng triển vọng của một chế độ mậu dịch công bằng hơn như thế nào? Tự do hóa mậu dịch đã không làm đúng theo những gì đã hứa. Dù vậy, logic cơ bản của thương mại vẫn còn tồn tại, đó là tiềm năng thương mại sẽ làm cho phần lớn, nếu không muốn nói là tất cả, được khá hơn. Thương mại không phải là trò chơi số 0, trong đó người chiến thắng chiếm hết phần của kẻ bại; nó là, hoặc ít nhất có thể là, một trò chơi tích cực, trong đó mọi người đều có thể là kẻ chiến thắng. Nếu tiềm năng đó được thực hiện, trước tiên chúng ta phải loại bỏ hai trong số những tiền đề còn đứng vững lâu dài về tự do hóa thương mại, một là tự do hóa thương mại sẽ tự động đưa đến nhiều hoạt động thương mại và phát triển hơn; hai là phát triển sẽ tự động diễn ra “chậm rãi” làm cho mọi người đều có lợi. Không có giả thuyết nào phù hợp với lý thuyết kinh tế hay kinh nghiệm lịch sử.

Nếu cần phải ủng hộ tự do hóa thương mại tại các nước đang phát triển, chúng ta phải chắc chắn rằng lợi nhuận và phí tổn được chia đều nhau hơn, chúng sẽ kéo theo hệ thống thuế lợi tức tiến bộ hơn. Chúng ta cần đặc biệt quan tâm đến những người mà cuộc sống đang bị đe dọa và điều này đòi hỏi sự hỗ trợ điều chỉnh khá hơn, những mạng lưới an sinh vững chắc hơn, và sự quản lý kinh tế vĩ mô tốt hơn – sao cho những người bị mất việc có thể tìm được những việc khá hơn. Chúng ta cần đặt vào vị trí thích hợp các chính sách sẽ đưa tiền lương, đặc

biệt ở mức thấp nhất – ở Mỹ, mức lương này đã bị ngưng trệ trong nhiều năm – lên mức cao. Toàn cầu hóa sẽ không bị rao bán bằng cách nói với người công nhân rằng họ sẽ vẫn còn có việc làm nếu chịu hạ thấp mức lương xuống. Lương bổng chỉ có thể tăng nếu sản lượng gia tăng, và điều này sẽ đòi hỏi đầu tư trong công nghệ và giáo dục nhiều hơn. Đáng tiếc thay, ở một vài nước công nghiệp tiên tiến, nhất là nước Mỹ, điều ngược lại đã xảy ra: thuế má trở nên thoái bộ hơn, mạng lưới an sinh yếu ớt, và đầu tư về khoa học và công nghệ (ngoài quân đội) giảm xuống theo một tỉ lệ phần trăm của GDP, số lượng những người tốt nghiệp trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ cũng thế. Những chính sách này cho thấy là ngay cả nước Mỹ và những nước công nghiệp tiên tiến khác đi theo con đường của Mỹ – tức những nước có khả năng thắng lợi lớn do toàn cầu hóa – sẽ thu lợi ít hơn so với những trường hợp khác; và những chính sách này cho thấy nhiều người tại những quốc gia trên sẽ tự thấy mình thua thiệt vì toàn cầu hóa.

Với những cải cách trên, triển vọng của một toàn cầu hóa có lợi cho phần lớn mọi người sẽ được nâng cao, cùng với điều đó, một toàn cầu hóa công bằng hơn cũng sẽ được ủng hộ. Với toàn cầu hóa, chúng ta đã hiểu ra rằng không thể tự đóng cửa lại hoàn toàn trước những gì đang diễn ra ở nhiều nơi khác. Từ lâu, các nước công nghiệp tiên tiến đã hưởng lợi từ nguyên liệu mua của thế giới đang phát triển. Gần đây hơn, giới tiêu thụ của họ đã hưởng lợi rất nhiều từ những hàng hóa chế biến với chi phí thấp và chất lượng ngày càng cao. Nhưng họ cũng bị ảnh hưởng bởi tình trạng nhập cư bất hợp pháp, nạn khủng bố, và với cả những bệnh tật dễ dàng đột nhập xuyên biên giới. Đối với nhiều người, giúp đỡ những người nghèo khó hơn trong thế giới đang phát triển là một vấn đề đạo đức. Nhưng những người ở các nước công nghiệp tiên tiến ngày càng nhận

ra rằng những giúp đỡ như thế cũng là một vấn đề thuộc về lợi ích riêng tư. Trong tình trạng đình đốn, mối đe dọa rối loạn từ những người vỡ mộng đang đối mặt với sự tuyệt vọng sẽ tăng cao; không có tăng trưởng, làn sóng nhập cư sẽ khó mà ngăn chặn; với sự thịnh vượng, các nước đang phát triển sẽ tạo ra một thị trường vững chắc cho hàng hóa và dịch vụ đến từ các nước công nghiệp tiên tiến.

Tôi vẫn còn hy vọng rằng thế giới sẽ không chóng thì chày – và hy vọng chóng nhiều hơn – quay về với nhiệm vụ thiết lập một chế độ thương mại vì sự phát triển và công bằng hơn. Lời yêu cầu về điều này của những nước trong thế giới đang phát triển sẽ vang to hơn với thời gian. Lương tâm và quyền lợi riêng của thế giới phát triển cuối cùng rồi cũng sẽ lên tiếng. Khi thời điểm đó đến, kế hoạch đề ra trong chương này sẽ cung ứng một chương trình hành động phong phú có thể làm và nên làm.

Bằng sáng chế, lợi nhuận, và con người

Tại thủ đô Rabat của đất nước Morocco (Maroc) và ở Paris vào cuối tháng 1.2004, những người biểu tình do nhóm hoạt động chống AIDS ACT UP huy động đã tràn ra các đường phố để phản đối một thỏa ước thương mại mới được đề xuất giữa Mỹ và Morocco mà họ sợ là sẽ cấm chỉ các công ty của Morocco điều chế thuốc trị bệnh AIDS. Biểu tình vẫn còn là một sự kiện bất thường trong nền dân chủ còn non trẻ của Morocco, và sự kiện họ biểu tình nói lên nhiều điều về những cảm xúc mạnh mẽ của người Morocco đối với vấn đề. Khi tôi đến Rabat mấy tuần sau đó, mọi người vẫn còn nói về những vụ bắt giữ đã xảy ra. Một vài tháng sau nữa, vào tháng 7.2004, những cuộc biểu tình chống đối lại bùng lên, lần này ở Hội nghị quốc tế lần thứ 15 về bệnh AIDS tổ chức tại Thái Lan. Các nhà hoạt động xông vào trung tâm trung bày, buộc các hãng thuốc lớn như Bristol-Myers Squibb, Pfizer, Abbott Laboratories, và Tổ hợp Roche phải đóng cửa các gian hàng của họ.

Từ một tầm nhìn kinh tế, Morocco không phải là nước được đương nhiên chọn cho một thỏa ước mậu dịch tự do với nước Mỹ. Mặt hàng xuất khẩu chính của họ, phosphate (một thành

phần quan trọng trong phân bón), chiếm gần một phần năm lượng hàng hóa xuất khẩu, lại không phải là đối tượng để áp dụng thuế quan. Nhưng Morocco hi vọng thỏa ước sẽ giúp tăng số lượng giày xuất khẩu sang Mỹ, và nước Mỹ hi vọng vào mối dây liên kết kinh tế chặt chẽ hơn sẽ tạo dựng nên tình hữu nghị¹. Về bản thỏa ước với Morocco, Robert Zoellick, trưởng đoàn thương thuyết thương mại của Mỹ đã khoe một cách đầy tự hào, “Thỏa ước mậu dịch tự do này... những tín hiệu về sự cam kết của chúng ta sẽ làm cho mối quan hệ của Mỹ với Trung Đông và Bắc Phi thêm sâu sắc”². Điều này đặc biệt quan trọng ở Trung Đông, xét trên những khía cạnh khác, là nơi mà có thể nói một cách không quá đáng là chính sách đối ngoại của Mỹ đang gây nhiều tranh cãi. Bằng cách hợp tác với các chính phủ Ả Rập ôn hòa, nước Mỹ hi vọng tạo lập được thiện chí trong vùng.

Tuy nhiên, hóa ra cái việc để cho Văn phòng đại diện thương mại Mỹ tạo dựng tình hữu nghị quốc tế cũng có những vấn đề của nó, những vấn đề phản ánh rõ ràng trong các cuộc phản đối tiếp theo. Những người Morocco tham gia vào các cuộc nói chuyện cho tôi biết là không có nhiều cuộc thảo luận quan đến vấn đề. Các nhà thương thuyết Mỹ hầu như chỉ quan tâm đến những điều họ muốn – và họ muốn thỏa ước mới bảo vệ các hãng dược phẩm Mỹ. Điều này trở thành một vấn đề sống còn đối với lợi nhuận. Phản ánh quyền lợi của những hãng dược phẩm nước mình, chính phủ Mỹ nhấn mạnh rằng thỏa ước sẽ bao gồm những điều khoản trì hoãn việc lưu hành

1 Xin xem Robert B. Zoellick, *Khi thương mại dẫn đến sự chịu đựng*, báo New York Times, 12.6.2004, trang A.13

2 Tuyên bố của đại diện thương mại Mỹ Robert B. Zoellick tiếp theo việc Thượng viện Mỹ chuẩn y thỏa hiệp mậu dịch tự do với Morocco

các *generic drug* (thuốc nhái)¹, và họ làm những gì họ muốn.

Cũng như tại nước Mỹ và nhiều nơi khác trên thế giới, thuốc nhái ở Morocco chỉ có giá bằng một phần thuốc có thương hiệu. Các hãng dược phẩm của Mỹ sớm biết rằng khi thuốc nhái xuất hiện, lợi nhuận của họ sẽ tụt xuống. Vì thế họ nghĩ ra một số sách lược khôn ngoan nhằm trì hoãn việc xuất hiện của thuốc nhái trên thị trường, trong đó có việc hạn chế sử dụng các dữ liệu chứng tỏ tính an toàn và công hiệu của thuốc – và ngăn cản việc các hãng sản xuất thuốc nhái khởi sự sản xuất trước khi bằng sáng chế hết hiệu lực². Những người chống

1 Là loại thuốc được một quốc gia sản xuất theo đúng công thức của thuốc chính hiệu, nhưng không có sự chấp thuận của hãng dược phẩm đã điều chế ra chúng. Thông thường thuốc nhái là biện pháp đối phó với tình thế của những nước nghèo, nơi người bệnh (chủ yếu là bệnh AIDS) không đủ tiền mua thuốc trị bệnh với giá cao (do hãng dược phẩm tính cả vào đó các chi phí nghiên cứu, thử nghiệm và “siêu lợi nhuận”), nước có nhiều người bệnh phải sản xuất một loại thuốc như hệt, với giá thành rẻ hơn rất nhiều so với thuốc chính hãng, để những người bệnh nghèo có thể mua được thuốc trị bệnh, thay vì nằm chờ chết vì không đủ tiền mua thuốc chính hãng với giá cao. Trong trường hợp đặc biệt này, thuốc nhái được các hãng thuốc thông cảm, lờ đi, một phần nhờ ở áp lực quốc tế, phần khác cũng nằm trong mục đích nhân đạo của chính những hãng dược phẩm này (ND)

2 Tại Mỹ chẳng hạn, các nhà sản xuất thuốc nhái có thể điều chế sản phẩm của họ và đặt chúng trên kệ, sẵn sàng tung ra bán vào ngày mà bằng sáng chế hết thời hiệu. Theo thỏa hiệp Morocco, các nhà sản xuất thuốc nhái ở Morocco có thể không làm được điều đó. Các hãng dược phẩm cũng đã biện luận về “độc quyền dữ liệu”, trong đó “thông tin về trị liệu rất cần thiết cho sự chuẩn nhận một dược phẩm” được bảo vệ trong một thời hạn. Các hãng dược phẩm yêu cầu hạn chế việc sử dụng dữ liệu, ngay cả khi chúng đã được công bố và công chúng có thể tiếp cận được, và ngay cả khi cuộc nghiên cứu đã được công quỹ hỗ trợ một phần. Tất nhiên, nếu chỉ đơn thuần lặp lại một cuộc nghiên cứu đã được thực hiện hoàn tất thì chẳng có hiệu quả gì. Nhưng điều tệ hại là việc thử nghiệm thuốc đòi hỏi một số người phải làm đối tượng để thử nghiệm một loại giả dược hoặc một dược phẩm thay thế. Nhưng có thể biện luận rằng thật là vô đạo đức khi tiến hành một thử nghiệm trong đó một vài người bệnh được

đổi đặc biệt lo sợ về sự trì hoãn việc cho ra đời thuốc nhái trị bệnh AIDS, sự trì hoãn sẽ khiến cho phần lớn bệnh nhân không nhận được những thuốc có thể cứu sống họ. Một vài tổ chức phi chính phủ lý luận rằng sự hạn chế thuốc nhái trong thỏa hiệp sẽ làm gia tăng thời hạn còn hiệu lực của sự bảo hộ bằng sáng chế đến gần 30 năm, thay vì 20 năm như hiện nay, và sẽ khiến cho thuốc nhái ít du nhập được vào Morocco hơn ở Mỹ¹. Không rõ là liệu điều đó có xảy ra không, hoặc rốt cục là sẽ có con số chính xác bao nhiêu người chết². Nhưng cho dù chính phủ Mỹ có thúc ép mạnh mẽ đến thế nào, người ta cũng tin rằng những biện pháp này sẽ kéo dài thời hạn hiệu

cung cấp một sản phẩm mà người ta biết là không hiệu nghiệm so với một sản phẩm đang lưu hành trên thị trường. (Có lẽ các nước sẽ thay đổi các quy định của họ, để cho bất cứ một dược phẩm nào được chuẩn y ở Mỹ cũng sẽ tự động được chuẩn y tại nước của họ; tất cả những gì mà người ta cần chứng tỏ là hóa chất nhái trên thực tế cũng như thế. Đó là những gì đang được thực hiện tại nước Mỹ. Tuy nhiên, người ta nghi ngờ là chính phủ Mỹ sẽ chịu một sức ép nặng nề chống lại sự thay đổi các quy định theo cách này. Đó là những kết quả - làm chậm trễ việc giới thiệu thuốc nhái - mà nền công nghiệp dược phẩm Mỹ muốn xảy ra.)

- 1 Xem Khabir Ahmad, *Hiệp ước Mỹ-Morocco có thể kéo dài thời hiệu bằng sáng chế lên 30 năm* Lancet, quyển 362 (6.12.2003) trg 1904
- 2 Thỏa hiệp phức tạp và khó giải thích, vì thế vẫn còn chưa chắc chắn về hậu quả. Tính mơ hồ có thể là có chủ ý. Nước đang phát triển có thể tuyên bố rằng họ giành được sự “linh hoạt”, chẳng hạn như trong việc áp dụng sự bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ - họ có thể cho phép sản xuất thuốc nhái nếu như có một nhu cầu chắc chắn về sức khỏe - trong khi Văn phòng của Đại diện thương mại Mỹ có thể thông báo cho khách hàng của mình, tức ngành công nghiệp dược phẩm, rằng họ đã giành được sự nhượng bộ quan trọng trong việc kéo dài thời hiệu của bằng sáng chế. Khi các nước đang phát triển tìm cách sử dụng “sự linh hoạt” mà họ nghĩ rằng họ đã đạt được trong thỏa hiệp, nước Mỹ đã mang quyền lực kinh tế khổng lồ của họ để ngăn chặn chúng - như Brazil và Nam Phi đã nhận thấy điều này khi họ cố sản xuất dạng thuốc nhái trị bệnh AIDS vào những năm sau khi ký bản Thỏa ước Thương mại liên quan đến những khía cạnh của quyền sở hữu trí tuệ, thường được gọi là “TRIPS”

lực của bằng sáng chế một cách đáng kể – làm tăng lợi nhuận và làm giảm cơ hội tiếp cận những loại thuốc có thể cứu sống người bệnh.

Đây không phải là thỏa ước mậu dịch gây tranh cãi đầu tiên ký ở Morocco. Ngày 15.4.1994, chính tại Marrakech, các Bộ trưởng thương mại đã ký các thỏa ước về vòng đàm phán Uruguay. Trong số này có một thỏa hiệp về các khía cạnh của quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (TRIPs) đã được Mỹ và các nước công nghiệp tiên tiến khác yêu cầu từ lâu nhằm buộc các nước khác phải thừa nhận bằng sáng chế và tác quyền của họ¹. Bằng sáng chế trao cho các nhà phát minh độc quyền trên những cải tiến của họ. Giá bán cao hơn bình thường được giả định nhằm cổ vũ sáng kiến cải tiến – cho dù điều họ đang làm là một vấn đề mà chúng tôi sẽ trở lại sau đây, trong chương này. Nhưng TRIPs được *vạch ra* nhằm đảm bảo cho các dược phẩm được bán với giá cao. Đáng tiếc thay, giá cả này khiến cho thuốc trị bệnh không đến được với mọi người trừ những kẻ lăm của nhiều tiền. Khi ký kết TRIPs, các Bộ trưởng thương mại hài lòng đến mức cuối cùng, họ đạt đến một thỏa thuận là không cần lưu tâm đến việc đã ký một lệnh tử hình đối với hàng ngàn người trong những nước nghèo nhất trên thế giới.

Đối với những người chỉ trích toàn cầu hóa, cuộc tranh đấu chống quyền sở hữu trí tuệ là một cuộc tranh đấu chống lại các giá trị. TRIPs phản ánh sự thắng thế của quyền lợi các tập đoàn ở Mỹ và châu Âu trước quyền lợi rộng lớn hơn của hàng tỉ người trong thế giới đang phát triển. Đó là một tình huống khác, trong đó lợi nhuận được cung cấp thêm sức nặng so với

1 Theo thỏa ước TRIPs, tất cả thành viên của WTO bị buộc phải có một chế độ về tài sản trí tuệ đáp ứng được một số tiêu chuẩn “cao” – đặc biệt là các tiêu chuẩn do các nước công nghiệp tiên tiến đặt ra. Mỗi nước vẫn chịu trách nhiệm điều hành văn phòng cấp bằng sáng chế và bản quyền riêng.

những giá trị cơ bản khác – như môi trường, hay chính đời sống. Nó cũng trở thành biểu tượng của một chuẩn mực kép, tức sự khác biệt về thái độ đối với những giá trị này ở trong và ngoài nước. Ở trong nước, người dân thường đòi hỏi những đại biểu do họ bầu lên đi xa hơn mục tiêu lợi nhuận để nhìn về hiệu quả trên những khía cạnh khác của xã hội và môi trường. Thậm chí khi chính quyền Clinton tham gia vào một cuộc tranh đấu gay go nhằm nâng cao khả năng tiếp cận với sự chăm sóc y tế dành cho người Mỹ, bằng cách ủng hộ thỏa ước TRIPs, họ đã giới hạn khả năng tiếp cận các loại thuốc có giá rẻ của những người nghèo trên khắp thế giới.

Tôi tin rằng những người chỉ trích TRIPs đã đúng¹. Nhưng sự chỉ trích chế độ quyền sở hữu trí tuệ thậm chí còn đi xa hơn: có thể nó không nhắm vào quyền lợi rộng lớn hơn của những nước công nghiệp tiên tiến. Ở chương 1, tôi đã lưu ý là một trong những trở ngại đối với toàn cầu hóa, *như nó đang được quản lý*, là nó áp đặt lên thế giới, trong đó có các nước đang phát triển, một kiểu kinh tế thị trường đặc biệt – có thể không phù hợp lắm với nhu cầu, các nguyên tắc ứng xử và hoàn cảnh của họ. TRIPs đã đưa ra một ví dụ tiêu biểu nhất: nó dựa trên quan điểm cho rằng các quyền sở hữu trí tuệ bền vững hơn sẽ dẫn đến những thành tựu kinh tế tốt đẹp hơn. Đặc biệt là

1 Có một sự chỉ trích khác đối với TRIPs: nó bất công đối với các nước đang phát triển, trong hai lĩnh vực. Trong lúc cung cấp cho các nước công nghiệp tiên tiến sự bảo vệ mà họ mong muốn, nó đã không mang đến cho các nước đang phát triển sự bảo vệ tri thức truyền thống của họ. (Xem phần thảo luận bên dưới). Và trong khi TRIPs hạn chế cơ hội tiếp cận tri thức của các nước đang phát triển và buộc họ chi trả hàng tỉ đô-la tiền bản quyền, nó lại là một thành phần của “Giao kèo mua bán lớn” đã được mô tả ở chương 3, trong đó, các nước đang phát triển phải đạt cơ hội lớn hơn trong nông nghiệp và bị các nước công nghiệp tiên tiến hạ giảm các khoản trợ cấp nông nghiệp. Các nước phát triển không giữ lại quan điểm của họ về bản giao kèo.

quyền lợi của các tập đoàn Mỹ và EU, họ sử dụng như lý do cơ bản, mưu toan dùng các thỏa ước mậu dịch để buộc các nước đang phát triển chấp nhận luật về quyền sở hữu trí tuệ theo ý thích của họ.

Sự đổi mới là điều quan trọng; nó làm thay đổi đời sống mọi người trên thế giới. Và luật về quyền sở hữu trí tuệ có thể, và nên giữ vai trò kích thích sự cạnh tranh. Tuy nhiên, việc khẳng định rằng các quyền sở hữu trí tuệ bền vững hơn luôn nâng cao các thành tựu kinh tế thường là không đúng. Đó là một ví dụ về việc làm thế nào những người có đặc quyền – tức những người hưởng lợi từ quyền sở hữu trí tuệ bền vững – đã sử dụng ý thức hệ được đơn giản hóa để đẩy xa hơn mục tiêu của họ. Chương này giải thích làm thế nào mà những chế độ về quyền sở hữu trí tuệ được thiết kế một cách yếu kém chẳng những làm giảm thiểu cơ hội tiếp cận với thuốc trị bệnh, mà còn dẫn đến một nền kinh tế kém hiệu năng, và thậm chí có thể làm chậm tốc độ đổi mới, cải tiến trong việc nghiên cứu. Tác dụng này thậm chí đặc biệt nghiêm trọng tại các nước đang phát triển.

Sẽ luôn có một nhu cầu tạo nên sự cân bằng giữa ước vọng của các nhà đầu tư nhằm bảo vệ những khám phá của họ, cùng những biện pháp kích lệ mà nhờ đó sự bảo hộ sẽ tạo nên tăng trưởng, với nhu cầu của công chúng cần được hưởng lợi từ sự tiếp cận một cách rộng rãi hơn với tri thức, kết quả của sự gia tăng tốc độ khám phá và giá cả thấp hơn do có sự cạnh tranh. Trong chương này, tôi sẽ giải thích một chế độ sở hữu trí tuệ cân bằng như thế nào – ở đó, người ta có thể lưu ý chẳng những đến các quyền lợi của doanh nghiệp mà còn đến cả giới hàn lâm và người tiêu thụ nữa. Các công ty được phẩm cho rằng nếu không có một sự bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ, họ sẽ không có được sự kích lệ để thực hiện công tác nghiên cứu. Không có nghiên cứu, những dược phẩm mà các công ty

trong thế giới đang phát triển muốn mô phỏng sẽ không tồn tại. Nhưng bằng lý luận cách đó, các công ty dược phẩm đã dựng lên một người nộm. Nhìn chung, những người chỉ trích chế độ quyền sở hữu trí tuệ không muốn nói đến việc bãi bỏ quyền sở hữu trí tuệ. Họ chỉ đơn thuần cho rằng cần có một chế độ quyền sở hữu trí tuệ cân bằng hơn mà thôi.

Điều quan trọng là cần cổ vũ sự đổi mới, bao gồm việc đổi mới những dược phẩm tối cần thiết được nghĩ ra để chống lại những căn bệnh đang làm khổ các nước đang phát triển; tôi sẽ mô tả những biện pháp thay thế có thể giúp hoàn thành điều này một cách hữu hiệu hơn, với một phí tổn thấp hơn so với hệ thống hiện hữu. Những cải cách mà tôi gợi ý sẽ giúp toàn cầu hóa vận hành tốt hơn – tôi tin điều này có lợi chẳng những cho các nước đang phát triển mà còn cả các nước phát triển nữa.

QUYỀN SỞ HỮU TRÍ TUỆ: SỨC MẠNH VÀ SỰ GIỚI HẠN

Quyền sở hữu trí tuệ tạo cho người sở hữu tài sản đó đặc quyền được sử dụng nó. Điều này tạo ra sự độc quyền. Tất nhiên, người sở hữu tài sản có thể cho phép người khác sử dụng, thường là phải trả một khoản phí. Sự bảo hộ tài sản trí tuệ được đặt ra nhằm đảm bảo cho các nhà đầu tư, các nhà văn, và những người đầu tư tiền của cùng thời gian vào hoạt động sáng tạo nhận được một khoản đền bù đối với sự đầu tư của họ. Chi tiết về những bộ luật chi phối các loại tài sản trí tuệ cũng khác nhau. Chẳng hạn như bằng sáng chế mang đến cho người sáng tạo quyền dành riêng trong việc bán ra sáng kiến cải tiến của họ trong một khoảng thời gian có giới hạn, hiện nay là 20 năm. Không ai khác có thể bán sản phẩm mà

không được sự cho phép của người đang nắm giữ bằng sáng chế, ngay cả trường hợp có một người thứ hai tự mình khám phá ra. Để có được bằng sáng chế, người xin cấp bằng phải tiết lộ những chi tiết về phát minh của mình. Tác quyền mang lại cho tác giả một quyển sách hay người sáng tác một nhạc phẩm quyền được bán quyển sách hay nhạc phẩm đó trong một thời gian dài hơn nhiều – ở nước Mỹ, thời hạn của quyền tác giả kéo dài hơn 70 năm.

Nhưng xét về cơ bản, quyền sở hữu trí tuệ khác với các loại quyền sở hữu tài sản khác. Nếu bạn làm chủ một mảnh đất, bạn có thể làm gì với nó tùy thích, miễn là bạn làm những việc đó trong phạm vi luật lệ: tuân thủ những yêu cầu về khoanh vùng, không thiết lập một nhà chứa, hoặc – quan trọng hơn cả cho mục đích của chúng ta – không âm mưu với những người cũng sở hữu những tài sản tương tự với chúng ta để tạo nên thế độc quyền, nếu không kiểm soát được, có thể làm giảm hiệu năng kinh tế và đe dọa phúc lợi chung. Quyền sở hữu tài sản tạo nên động lực để chúng ta chăm sóc tài sản của mình và sử dụng chúng một cách tốt nhất, nhưng quyền không có tính ràng buộc; việc sử dụng quyền gây cản trở cho sự phát triển hiệu năng kinh tế (như độc quyền) hoặc vi phạm đến sự thoải mái của người khác (như sử dụng tài sản tạo ra một khối chất thải độc hại giữa lòng thành phố) cần được giới hạn¹.

1 Những ví dụ này minh họa một vấn đề chung: tất cả quyền sở hữu tài sản đều bị hạn chế. Cũng vì lẽ đó, vào tháng 6.2005, một lần nữa, Tòa án tối cao Mỹ tái xác định quyền của chính phủ về lĩnh vực ưu tiên: cá nhân không thể làm những gì họ muốn làm về tài sản của họ (bao gồm việc bán tài sản cho những ai họ muốn bán) nếu nhà nước quyết định khác hơn. Tất nhiên, có những hạn chế quan trọng nhằm ngăn ngừa sự lạm dụng của những quyền lực lớn lao này.

Ngược lại, quyền sở hữu trí tuệ đang tạo ra tình trạng độc quyền¹. Thế độc quyền làm phát sinh sự độc quyền cho thuê (lợi nhuận quá đáng), và chính những lợi nhuận này được giả định là sẽ tạo ra động lực cho nghiên cứu. Sự kém hiệu năng có liên quan với thế độc quyền trong việc sử dụng tri thức là điều đặc biệt nghiêm trọng, bởi vì tri thức là những gì mà các nhà kinh tế gọi là “tài sản chung”: mọi người đều có thể thụ hưởng tri thức; không có phí sử dụng tri thức². Tổng thống thứ ba của nước Mỹ là Thomas Jefferson đã đặt vấn đề tri thức một cách lãng mạn hơn khi mô tả nó như một ngọn nến – khi dùng nó thấp sáng một ngọn nến khác, thì ánh sáng của ngọn nến nguyên thủy vẫn không suy giảm. Hiệu quả kinh tế có nghĩa là tri thức cần phải được thực hành một cách tự do, nhưng chế độ sở hữu trí tuệ lại nhắm vào mục đích hạn chế việc sử dụng.

1 Tất nhiên, tài sản trí tuệ thường không dẫn đến một sự độc quyền đích thực – một công ty đơn lẻ chế tạo một sản phẩm sẽ không phải đương đầu với sự cạnh tranh có hiệu quả - nhưng nó làm suy yếu sức mạnh và bản chất của sự cạnh tranh, và hậu quả thậm chí có thể còn tệ hại hơn là sự độc quyền thuần túy. Ví dụ như hãy để ý đến ngành công nghiệp dược phẩm, nơi công cuộc nghiên cứu cơ bản được quy định một cách công khai. Các công ty dược phẩm giữ một vai trò nhất định trong việc đưa những kết quả nghiên cứu ra thị trường; nhưng theo những thỏa thuận hiện tại, họ vẫn còn cạnh tranh thông qua hoạt động tiếp thị và đa dạng hóa sản phẩm. Nếu một công ty tìm ra một dược phẩm, những công ty khác cũng sẽ cố sử dụng một biến thể của ý tưởng đó (một thứ dược phẩm “tôi cũng thế”), không được bảo vệ bởi bằng sáng chế nguyên thủy, mà bằng lợi ích có giới hạn của người tiêu thụ. Lợi nhuận ít nhất cũng đã bị tiêu tán một phần dưới hình thức cạnh tranh không hiệu quả này.

2 Paul A. Samuelson đã đề ra ý niệm này cách nay hơn nửa thế kỷ một chút, trong bài viết cổ điển của ông nhan đề “Lý thuyết thuần túy về chi tiêu công quyền”. Tạp chí Kinh tế học và Thống kê; Tập 36; số 4 (11.1954), trang 387-389. Sự phân biệt chủ yếu với hàng hóa thông thường gọi là “sự tiêu thụ không đối thủ”: nếu tôi ăn một chén cơm, bạn không thể ăn nó; trong khi đó, nếu tôi biết một điều gì, việc bạn cũng biết về điều đó không làm giảm giá trị điều tôi biết (cho dù hiển nhiên là điều này có ảnh hưởng đến những gì tôi có thể nhận được từ tri thức)

Hi vọng rằng tình trạng kém hiệu năng do thế độc quyền gây ra sẽ được cân bằng trở lại bởi sự đổi mới được gia tăng, để cho nền kinh tế phát triển nhanh hơn.

Có một sự khác biệt khác nữa giữa tài sản trí tuệ và tài sản thông thường. Trong trường hợp tài sản thông thường, như một vùng đất chẳng hạn, thường thì không có khó khăn gì khi xác định cá nhân nào sở hữu nó. Một chứng thư về tài sản sẽ định rõ một cách chính xác. Chứng thư cũng có thể xác định một số ràng buộc về pháp lý (hạn chế sử dụng) hoặc quyền đi lại, chi tiết hóa quyền của những người khác trong việc sử dụng mảnh đất. Xác định những ranh giới của tài sản trí tuệ khó hơn nhiều. Thật vậy, ngay cả việc xác định cái gì có thể cấp bằng sáng chế được cũng khó. Một tiêu chuẩn là tính mới lạ: phát minh phải “mới”. Người ta không thể cấp bằng sáng chế cho một ý tưởng nào đó mà mọi người đã biết nhưng không ai nghĩ đến việc xin cấp bằng sáng chế. Điều đó có thể mang lại tiền thưởng cho các nhà soạn thảo luật lệ về bằng sáng chế, nhưng nó không cổ vũ cho sự đổi mới¹. Vậy điều gì có tính mới mẻ? Hầu hết các ý tưởng đều dựa trên những ý tưởng có trước. Liệu một khiếm khuyết nhỏ trong một ý tưởng được nhiều người biết đến có xứng đáng để được cấp bằng sáng chế hay không? Hoặc thậm chí một khiếm khuyết lớn, nếu nó có tính hiển nhiên? Vào đầu thế kỷ trước, George Baldwin Selden ứng dụng, và có bằng sáng chế về một loại xe bốn bánh tự chạy lên phía

1 Để một bằng sáng chế có tính bền vững, phải thỏa mãn một số điều kiện mô tả ở trên (ví dụ như sự mới lạ; tất nhiên, trước đó phải không có một bằng sáng chế chủ yếu với cùng một ý tưởng như vậy). Nhiều trường hợp ứng dụng bằng sáng chế bị bác bỏ và đôi lúc, bằng sáng chế, sau khi được cấp, không có tính bền vững sau vụ kiện (điển hình là do quá đắt). Trong chế độ cấp bằng sáng chế ở châu Âu, người khác có cơ hội được chống lại việc ứng dụng một bằng sáng chế trước khi nó được cấp. Ở nước Mỹ, chỉ những tiếng nói sau đó mới được lắng nghe.

trước được¹. Có lẽ đó là một ý tưởng rõ ràng – tất nhiên, nếu chúng ta nhìn quanh thế giới, nhiều người dường như đạt tới cùng một ý tưởng trong cùng một thời điểm. Ở Đức, Gottlieb Daimler đã cấp tiền rộng rãi cho sự phát minh. Liệu Selden có được cấp một bằng sáng chế? Và nếu được, liệu bằng sáng chế của ông ấy bao gồm bất cứ xe nào tự chạy được, hay chỉ cái kiểu xe đặc biệt của ông ta mà thôi?

Không có câu trả lời rõ ràng nào cho những câu hỏi trên – nhưng trong các luật lệ về quyền sở hữu trí tuệ, bất cứ quốc gia nào cũng phải đề ra câu trả lời, và các câu trả lời đều có những hệ quả to lớn. Phạm vi vấn đề tài sản trí tuệ càng lớn, (nhiều vấn đề được cấp bằng sáng chế hơn, và các bằng sáng chế rõ ràng hơn) thì lợi lộc do người có bằng sáng chế thu được càng nhiều – và phạm vi vấn đề độc quyền càng lớn hơn, với tất cả những phí tổn kèm theo. Nếu bằng sáng chế được thiết lập ở mức độ rộng rãi tối đa, đó là điều mà những người tìm kiếm bằng sáng chế mong muốn, sẽ có một nguy cơ tư hữu hóa thực sự những gì nằm trong lĩnh vực công cộng, bởi vì có một vài (có thể là nhiều) tri thức bao gồm trong bằng sáng chế không thực sự “mới mẻ”. Ít nhất một phần của những gì đã được cấp bằng sáng chế, và vì thế được tư hữu hóa, là những tri thức đã tồn tại từ trước – đó là một phần của tri thức chung, hoặc ít nhất là tri thức chung của các chuyên gia trong lĩnh vực. Và như vậy, một khi bằng sáng chế đã được ban cấp, người sở hữu có thể khởi kiện những ai khác đã sử dụng tri thức đó².

1 Selden được cấp bằng sáng chế đầu tiên ngày 8.5.1879, trong một ứng dụng bao gồm cả đầu máy xe lửa lẫn ô tô bốn bánh. Sau đó, ông tiến hành việc tu chỉnh nhiều ứng dụng bằng sáng chế đến nỗi ông đã kéo dài tiến trình đó trong 16 năm. Bằng sáng chế (#549.160) cuối cùng đã được cấp vào ngày 5.11.1895.

2 Những mối quan tâm này đặc biệt rõ ràng trong việc cấp bằng sáng chế cho các tri thức cổ truyền. Một trong những vấn đề được Ủy ban Thế giới về Tầm

Một số nhà phê bình đã so sánh việc tăng cường quyền sở hữu trí tuệ mới đây với phong trào rào đất đai trước kia, vào cuối thời Trung cổ, ở Anh và Scotland, khi đất công cộng được tư hữu hóa và do các lãnh chúa địa phương nắm quyền kiểm soát. Có một sự khác biệt quan trọng với những gì diễn ra ngày nay: mặc dù người dân bị tước đoạt đất đai phải chịu đau khổ cùng cực, cũng có một cải tiến nào đó về mặt hiệu quả kinh tế khi giai cấp có quyền thế biết sử dụng đất đai một cách thận trọng hơn, và không để trâu bò ăn cỏ nhiều như người nông dân đã làm. Các nhà kinh tế học mô tả điều này như là một thỏa hiệp cổ điển công bằng/hiệu quả. Nhưng với sự đóng kín của mảnh đất trí tuệ, sẽ có sự thiệt hại về mặt hiệu quả¹.

Thật vậy, tình trạng độc quyền hóa chẳng những gây ra sự kém hiệu quả, mà còn làm suy giảm sự đổi mới. Một bằng sáng chế bao gồm các loại xe bốn bánh tự động – đã trao cho Selden độc quyền về ô tô – sẽ dành ít cơ hội cho sáng kiến đổi mới của Henry Ford về một loại ô tô giá rẻ. Nạn độc quyền bị tách rời khỏi sự cạnh tranh không còn tạo ra những sức ép mạnh mẽ dẫn đến sự cách tân. Tội tệ hơn nữa, họ có thể

mức Xã hội của Toàn cầu hóa nêu lên trong bản báo cáo Một Toàn cầu hóa công bằng: Tạo lập Cơ hội cho tất cả, sdd, đó là “tác dụng ngược của các quy định quốc tế về quyền sở hữu trí tuệ mở ra cánh cửa cho sự tư hữu hóa tri thức của người bản xứ” (trang 20).

1 Xin hãy xem *Một bi kịch của ‘những điều thông thường’ mọi người đều biết?* của Paul A. David, một giáo sư nổi tiếng về lịch sử kinh tế tại các trường Đại học Stanford và Oxford, ở trang web www.cepr.stanford.edu/papers.html; James Boyle, một giáo sư luật đã viết rộng ra về các khía cạnh pháp lý, ví dụ như, *Cuộc vận động tư hữu hóa đất đai lần thứ hai và sự xây dựng đất công*, Luật pháp và các vấn đề đương đại Tập 66 (Đông/Xuân 2003) trang 33-74. Cũng xin xem Richard Poynder, *Tư hữu hóa đất công*, Thông tin Ngày nay, tập 20, số 5 (5.2003), trang 37-38; và Lawrence Lessig, *Tương lai của Ý tưởng: Số phận của Đất công trong một Thế giới Liên kết* (New York; Random House, 2001)

dùng thế lực của mình để nghiền nát đối thủ, không kích lệ thỏa đáng người khác trong nghiên cứu. Hãng phần mềm Microsoft khổng lồ của Mỹ đã sử dụng thế độc quyền do tài sản trí tuệ tạo ra để chà đạp lên những đơn vị cách tân như Netscape và RealNetworks¹. Trong lúc vài nhà cách tân có đủ dũng cảm, hoặc ngớ ngẩn, để suy nghĩ là nếu họ có đủ may mắn để đi đến một sự cách tân lớn lao, họ có thể thách thức cả Microsoft, và những người khác dễ dàng thỏa mãn với viễn cảnh được mua hết cổ phần; thì nhiều người khác nữa, nhìn thấy hiểm họa hiển nhiên, đã không còn can đảm đưa ra những cách tân đủ quan trọng để thu hút sự chú ý của Microsoft. Thậm chí khi tòa án đã ngăn chặn những hành vi chống lại sự cạnh tranh, thật khó mà tái lập một thương trường có tính cạnh tranh, đặc biệt khi còn có những bằng sáng chế đầy sức mạnh. Trong những trường hợp này, quyền sở hữu trí tuệ tạo ra tình trạng thiệt hại kép: nền kinh tế bị thiệt hại trong ngắn hạn, khi độc quyền làm cho giá cả cao

1 Trong những cuộc thương thảo với hãng AOL chẳng hạn, hãng Microsoft đòi hỏi AOL từ bỏ phần mềm RealPlayer của RealNetworks, đang cạnh tranh trực tiếp với phần mềm Windows Media Player của Microsoft. Vụ kiện về quyền cạnh tranh của RealNetworks chống lại Microsoft viện dẫn câu nói của một viên chức điều hành Microsoft cho rằng hãng này sẽ nhắm “loại bỏ hoàn toàn” RealNetworks. Xem John Markoff, *RealNetworks tố cáo Microsoft hạn chế quyền cạnh tranh*, New York Times, 19.12.2003, trang C5. Để có thêm chi tiết về việc Microsoft công kích Netscape và vụ kiện tiếp sau đó, xin xem Paul Abrahams và Richard Waters, *Bạn đã chấp nhận cạnh tranh*, Financial Times, 24.1.2002, trang 16. Hội đồng Cố vấn Kinh tế tỏ ra quan tâm đến ảnh hưởng về mặt kinh tế của vị trí thống soái của Microsoft trong thời gian tôi làm thành viên và chủ tịch. Sau này, tôi làm một nhân chứng chuyên môn trong nhiều giai đoạn tố tụng chống lại các hành vi độc quyền của Microsoft ở Mỹ, châu Âu và châu Á; dựa vào một cuộc khảo sát thận trọng về chứng cứ, các phán quyết được lập lại nhiều lần của các tòa án ở Mỹ và nhiều nơi khác cho rằng Microsoft đã lạm dụng thế độc quyền của họ là điều không có gì phải ngạc nhiên.

lên và hạ thấp phúc lợi xuống, và thiệt hại trong dài hạn, khi sự cách tân cũng bị hạ thấp theo.

Các học giả nghiên cứu về quyền sở hữu trí tuệ hiểu rõ nguy cơ và cái giá phải trả của tình trạng độc quyền hóa, bởi vì họ quá quen với những tác động của độc quyền trong lịch sử. Chẳng hạn như tôi đã lưu ý từ trước rằng lúc khởi đầu của thế kỷ vừa qua, George Baldwin Selden đã có được một bằng sáng chế với tất cả các loại xe bốn bánh tự động, và vào năm 1903, một nhóm các nhà sản xuất ô tô thành lập một cartel quanh bằng sáng chế này, tự mệnh danh là Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô có giấy phép (ALAM). Với tư cách là người có bằng sáng chế, ALAM có thể kiểm soát những ai được phép sản xuất ô tô và những ai không – và chỉ những ai chịu thông đồng với họ để duy trì giá cao mới được phép sản xuất. Với công ty của Henry Ford thì không như thế, họ gần như đã thành công trong việc kiểm soát hoạt động sản xuất ô tô, và sự phát triển của công nghiệp sản xuất ô tô hiện đại cũng hoàn toàn khác hẳn. Quan niệm của Ford về một “ô tô quần chúng” (people’s car) – một loại xe phù hợp với quần chúng, được bán với giá thấp hơn nhiều so với giá phổ biến lúc bấy giờ – xu thế trái ngược với mưu định của ALAM trong việc sử dụng cartel để duy trì giá bán cao. Điều may mắn là Ford đã có đủ tiền để thách thức bằng sáng chế của Selden một cách thành công¹.

Nói một cách tổng quát hơn, do bằng sáng chế cản trở việc phổ biến và sử dụng tri thức, chúng làm chậm đi quá trình nghiên cứu tiếp sau cùng những đổi mới dựa trên các đổi mới khác. Do hầu hết sự đổi mới được xây dựng trên những đổi mới có trước, những tiến bộ nói chung về mặt công nghệ bị chậm đi.

¹ Để có những cuộc thảo luận rộng rãi hơn về điểm này, xin xem William Greenleaf, *Thế độc quyền trên các Bánh xe: Henry Ford và Bằng sáng chế ô tô Selden* (Detroit: Wayne State University Press, 1961)

Khi có nhiều bằng sáng chế bao gồm những ý tưởng khác nhau nhắm vào một sự đổi mới nào đó, hệ thống bằng sáng chế thậm chí có thể trở thành một cản trở lớn hơn cho sự đổi mới. Điều này đôi khi được mô tả như một “nhóm bằng sáng chế”. Tiến bộ trong sự phát triển công nghiệp sản xuất máy bay bị cản trở trong những năm đầu tiên của thế kỷ 20 do những khó khăn trong việc dàn xếp các bằng sáng chế của anh em Wrights và của Glenn H. Curtiss. Không có sự thỏa thuận của cả hai, sự dàn xếp có nguy cơ lâm vào tình trạng vi phạm quy chế về bằng sáng chế. Khi bắt đầu Thế chiến thứ nhất, cái giá phải trả cho sự chậm trễ là không thể chịu đựng nổi: máy bay tạo ra sự khác biệt mang tính quyết định hậu quả của chiến tranh. Chính phủ buộc phải có một giải pháp, hình thành một “nhóm bằng sáng chế” (patent pool). Bất cứ ai sử dụng ý tưởng phải trả phí cho nhóm này và các nhà quản lý nhóm có thể chia sẻ thu nhập cho những người giữ các bằng sáng chế có liên quan, tùy theo sự phán đoán của họ về tầm quan trọng tương đối của những ý tưởng khác nhau trong sản phẩm cuối cùng¹.

Cuối cùng, hệ thống bằng sáng chế có thể làm giảm năng lực đổi mới trong sản xuất bằng cách chuyển nhiều khoản chi tiêu của công ty theo hướng hoặc làm gia tăng thế độc quyền hoặc né tránh bằng sáng chế của người khác. Microsoft đã có những biện pháp khích lệ nhằm phát triển các đường hướng nhằm giảm thiểu tác dụng liên kết lẫn nhau – tức khả năng người khác sử dụng hệ điều hành của họ để viết những phần mềm ứng dụng mang tính cạnh tranh, chẳng hạn như với các

¹ Để thảo luận về chuyện này, xin xem Tom D. Crouch, *Những cậu con trai của vị Giám mục: một cuộc đời của Wilbur và Orville Wright* (New York: W.W. Norton, 1989). Sự thỏa hiệp về bằng sáng chế diễn ra vào tháng 7.1917. Joel Klein đề cập đến nó trong một bài nói chuyện đọc vào ngày 2.5.1997, trong thời gian đảm nhiệm vai trò Thứ trưởng phụ trách bộ phận chống độc quyền

phần mềm Office, Browser, hoặc Media Player của họ. Các hãng dược phẩm chi những khoản tiền khổng lồ nhằm đạt tới những loại thuốc tương tự với những thuốc đang lưu hành nhưng không được đảm bảo bởi các bằng sáng chế hiện hành; cho dù những thuốc này không tốt bằng các thuốc đang có, lợi nhuận thu được có thể rất lớn¹. Điều này giải thích về bề ngoài không hiệu quả của các hãng dược phẩm lớn, cho dù đã bỏ ra những khoản chi tiêu khổng lồ, nhưng họ sản xuất tương đối ít thuốc đạt được sự cải tiến tối thiểu so với những loại thuốc có trước².

Trong lúc chúng ta lập luận rằng những quyền sở hữu tài sản trí tuệ bền vững một cách quá đáng có thể làm chậm quá trình đổi mới, thì ngược lại, những người ủng hộ loại quyền

-
- 1 Trong một vài trường hợp, nhờ được tiếp thị tốt hơn, các thuốc nhái đôi khi điều trị bệnh tốt bằng hoặc tốt hơn thuốc gốc. Chẳng hạn như Zantac là thuốc chống loét thuộc loại “tôi cũng vậy” được điều chế tiếp theo loại thuốc mở đường là Tagamet (dựa vào công trình nghiên cứu được trao giải thưởng Nobel). Trong lúc có công trình nghiên cứu cho rằng thuốc Zantac, nói chung không tốt hơn Tagamet, nhưng vì tiếp thị tốt mà bán được nhiều (Sự thành công của thuốc này cũng có thể liên quan đến việc nó ít gây ra tác dụng phụ)
- 2 Toàn bộ chi phí rất lớn: khoản chi kết hợp nghiên cứu và phát triển của chỉ riêng bảy công ty dược phẩm lớn nhất ở Mỹ trong năm 2001 đã là 17 tỉ USD. Xem “Chi phí nghiên cứu và phát triển của những đơn vị công nghiệp nổi bật ở Mỹ” Tin tức hóa học và kỹ thuật 28.10.2002, trang 50-52. Chi phí nghiên cứu và phát triển đã gia tăng rất cao, với ít bằng chứng về kết quả đạt được. Từ năm 2000 đến năm 2004, bình quân số đơn xin lưu hành thuốc mới gửi đến Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm Mỹ (FDA) là 107 đơn mỗi năm. Con số bình quân này bị giảm xuống không nhiều thì ít kể từ khi bắt đầu thu thập dữ liệu vào năm 1970. Đáng nói hơn, trong 46 đơn xin lưu hành thuốc trong nửa đầu năm 2005, chỉ có 7 đơn liên quan đến một phân tử mới. Năm 2004, trong số 113 đơn, chỉ có 31 đơn liên quan đến các phân tử mới. Phần lớn những đơn còn lại không liên quan đến một công thức mới hay một nhà sản xuất mới. Xem tài liệu của Trung tâm đánh giá và nghiên cứu dược phẩm thuộc FDA Mỹ (CDER), “Các báo cáo về dược phẩm và sự chuẩn y về mặt sinh học của CDER”, tại địa chỉ www.fda.gov/cder/rdmt/default.htm.

bền vững này cho rằng chúng thúc đẩy hoạt động nghiên cứu. Khi họ nhận ra những nguy cơ của tình trạng thiếu nghiên cứu (như trong trường hợp Microsoft), họ phản ứng lại bằng cách công nhận rằng trong những trường hợp bị lạm dụng thì quyền sở hữu trí tuệ cần được hạn chế, như chính phủ Mỹ đã làm với công ty AT&T, một công ty từng có lần độc quyền về điện thoại ở Mỹ, khi buộc AT&T cho phép các công ty khác được sử dụng toàn bộ các bằng sáng chế của họ. Nhưng thường khi họ đi xa hơn, lập luận rằng nếu không có sự bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ thì sẽ không có hoạt động nghiên cứu nào cả. Trong lời phát biểu này, rõ ràng là họ đã sai lầm: những nước không có quyền sở hữu trí tuệ – Thụy Sĩ không có gì cả cho đến năm 1907, Hà Lan cho đến năm 1912 – là những nước có thành tích cách tân cao¹. Tài sản trí tuệ là một phần – và là phần duy nhất – của “hệ thống đổi mới” của một nước.

Ngày nay, thế giới của sự cách tân rất khác với những gì diễn ra cách đây một thế kỷ. Nói chung, cái ngày mà nhà phát minh cô độc ngồi làm việc một mình đã cáo chung, cho dù vẫn còn những câu chuyện không thật lắm như chuyện Hewlett và Packard làm việc trong nhà để xe của họ. Để đơn giản hóa một cách quá đáng, những ý tưởng cơ bản phát xuất từ các trường đại học về nghiên cứu và các phòng khảo cứu thí nghiệm do

1 Xem Ha-Joon Chang, *Đá văng cái thang đi: chiến lược phát triển trong một viễn cảnh mang tính lịch sử* (London: Anthem Press, 2002); và Eric Schiff, *Công nghiệp hóa mà không cần có bằng sáng chế quốc gia: Hà Lan, 1869-1912; Thụy Sĩ, 1850-1907* (Princeton: Princeton University Press, 1971). Thậm chí ngày nay, nhiều nước vẫn duy trì sự đổi mới mà không cần đến sự bảo hộ tài sản trí tuệ một cách mạnh mẽ như nước Mỹ đã làm. (Ví dụ như sự bảo vệ bản quyền của nước Nhật đã yếu hơn trước). Xem H. Stephen Harris Jr., *Luật cạnh tranh và sự bảo vệ bằng sáng chế ở Nhật Bản: nửa thế kỷ tiến bộ; một thiên niên kỷ thách thức mới*, Columbia Journal of Asian Law, tập 16 (mùa Thu 2002), trang 71-trang 140.

chính phủ tài trợ: cả hai bước đột phá quan trọng, như sự hiểu biết về cấu trúc di truyền của đời sống hoặc tia laser, và những bước đột phá nhỏ hơn, như những tiến bộ trong toán học, vật lý mặt phẳng hay hóa học cơ bản. Đôi khi những bước đột phá này được các nhà nghiên cứu ở các trường đại học chuyển thành những sản phẩm và các hình thức cách tân đặc biệt; tuy nhiên, thông thường thì các tập đoàn làm công việc này. Theo truyền thống, tài sản trí tuệ giữ một vai trò nhỏ trong việc thúc đẩy ngành khoa học cơ bản. Giới học thuật tin vào một “cấu trúc mở”, có nghĩa là tri thức mà hoạt động nghiên cứu mang lại sẽ được công bố nhằm khuyến khích sự cách tân. Những nhà khoa học vĩ đại bị thôi thúc bởi một khao khát nội tại nhằm hiểu được bản chất của vũ trụ; phần thưởng đến từ bên ngoài quan trọng nhất đối với họ chính là sự công nhận của các đồng nghiệp.

Một trong những lý do khiến công cuộc nghiên cứu cơ bản được đẩy mạnh nhiều nhất mà không nhờ đến tài sản trí tuệ là trong khi lợi nhuận của công trình vẫn còn là điều đáng ngờ thì phí tổn lại lộ ra rất rõ ràng¹. Các trường đại học phát triển dựa trên một lưu lượng thông tin miễn phí, mỗi nhà nghiên cứu nhanh chóng dựa vào những công trình của người khác, thậm chí trước khi công trình đó được xuất bản. Nếu mỗi khi một nhà nghiên cứu có một ý tưởng mới, anh ta chạy đến cục cấp bằng sáng chế và phải tốn nhiều thời gian ở cục – hoặc với các luật sư của anh ta – hơn là ở phòng thí nghiệm của anh ta. Điều thú vị là ngay cả trong phần mềm, hệ thống hợp tác mở rộng này cũng hoạt động. Ngày nay, chúng ta có hệ điều hành

1 Tất nhiên, nghiên cứu cơ bản được tiến hành chỉ vì nó tìm được các nguồn tài trợ, chẳng hạn như chính phủ hay các quỹ. Ngay cả một nhà khoa học tận tâm cũng cần một phòng thí nghiệm, nhưng các phòng thí nghiệm thì rất đắt giá. Lợi ích từ sự độc quyền tăng lên nhờ tài sản trí tuệ sẽ tạo ra một nguồn tài trợ thay thế, một nguồn tài trợ sẽ tạo ra gánh nặng cho xã hội buộc xã hội phải cân nhắc những lợi ích.

máy tính Linux, cũng dựa trên nguyên lý cấu trúc mở. Mỗi cá nhân tham gia được yêu cầu phải chấp nhận đó là một nguồn mở, một chương trình năng động luôn được hàng ngàn người sử dụng cải tiến. Vốn là một chương trình miễn phí, thay thế một cách hiệu quả hệ điều hành Microsoft, Linux bành trướng nhanh chóng, đặc biệt tại các nước đang phát triển. Một nhánh của Linux là phần mềm lướt web Mozilla Firefox, thậm chí còn phát triển nhanh hơn. Chẳng những phần mềm này miễn phí, mà xem chừng nó còn ít gặp những vấn đề an ninh mạng vẫn thường quấy rối phần mềm lướt web Internet của Microsoft¹. Điều đáng lo là phần mềm Linux quen thuộc sẽ xâm phạm một trong hàng trăm ngàn bằng sáng chế đã cấp, và người có bằng sáng chế sẽ toan tính việc nắm lấy toàn bộ hệ Linux để đòi tiền chuộc. Thậm chí nếu cuối cùng bằng sáng chế được chỉ rõ là không có giá trị, phí tổn kinh tế cũng có thể rất lớn, khi Research in Motion (công ty đã làm ra sản phẩm BlackBerry) bị phát hiện, họ bị buộc phải trả trên 600 triệu USD, không phải trả cho nhà phát minh, mà là cho công ty đang giữ bằng sáng chế với giá rẻ – một bằng sáng chế đã không còn thời hiệu ở Đức và Anh.

Vạch ra một chế độ sở hữu tài sản trí tuệ cân bằng

Việc vạch ra một chế độ sở hữu tài sản đòi hỏi phải trả lời những câu hỏi khó khăn về những phát minh nào có thể được cấp bằng sáng chế, bằng sáng chế có giá trị trong bao lâu, và có

1 Phần mềm lướt web Firefox được viết ra như một phần của dự án Mozilla. Dự án này cung cấp phần mềm nguồn mở và được sự hỗ trợ của Quỹ Mozilla, quỹ này lại nhận sự hỗ trợ khởi đầu của đơn vị Netscape thuộc công ty AOL (để có thêm thông tin, xin xem www.mozilla.org). Vào tháng 3.2006, tức 18 tháng sau khi được tung ra, ước tính phần mềm Mozilla Firefox chiếm được 10% thị phần. Xem Antony Savvas, “Firefox đạt tới 1 trên 10” ComputerWeekly.com, 5.4.2006, ở www.computerweekly.com/Articles/2006/04/05/215224/Firefoxreachesoneinten.htm

thể mở rộng như thế nào¹. Câu trả lời ảnh hưởng đến cả mức độ cạnh tranh trong nền kinh tế lẫn mức độ đổi mới. Thời hạn dài hơn của tác quyền được hiểu qua hai lý do. Sự độc quyền chỉ có ở một quyền tiểu thuyết đặc biệt, và độc giả có rất nhiều quyền tiểu thuyết để chọn lựa. Tác quyền bao hàm cả hình thức diễn tả đặc biệt: một nhà văn khác có thể diễn tả cùng một ý tưởng nhưng với một cách hơi khác biệt mà không vi phạm tác quyền. Bảng mục lục của một quyển sách không được tác quyền bảo vệ cho dù sự sắp xếp tài liệu trong một quyển sách giáo khoa có thể biểu thị sự đóng góp trí tuệ quan trọng nhất. Thông thường, tác quyền – áp dụng chủ yếu cho sách, tác phẩm nghệ thuật, âm nhạc, và điện ảnh – đã không tạo ra thế độc quyền có ý nghĩa. Vì lý do này, quyền sở hữu tài sản trí tuệ trong khu vực trên là phù hợp: nó mang lại sự khích lệ mà không cần có những phí tổn ngược lại đáng kể của sự độc quyền hóa.

Chúng ta đã lưu ý là nhiều ý tưởng quan trọng nhất của khoa học cơ bản và toán học – các định lý toán học chẳng hạn – không thể được cấp bằng sáng chế, và, tôi tin một cách đúng đắn như thế này: tổn phí do việc ngăn chặn sự đổi mới tiếp theo sẽ rất lớn lao, và lợi ích sẽ rất nhỏ.

Trong những năm qua, có những toan tính mở rộng phạm vi của tài sản trí tuệ, cho phép nhiều sáng kiến được cấp bằng và các bằng sáng chế cũng được mở rộng hơn. Chính ở điều

1 Tổng thống Jefferson, khi còn là Bộ trưởng, là một trong những người khởi thảo Luật về Bằng sáng chế năm 1793, nhằm vào việc chỉ cấp bằng sáng chế cho những phát minh vật chất và hữu ích. Dù vậy, khi luật 1952 được thông qua, một báo cáo của Quốc hội cho rằng “bất cứ cái gì do con người làm ra dưới ánh mặt trời” đều có thể được cấp bằng sáng chế. Từ đó, có một sự mở rộng những gì được cấp bằng sáng chế. Năm 1980, trong vụ án Diamond chống lại Chakrabarty, Tòa án Tối cao phán quyết rằng giống vi khuẩn biến đổi gen cũng có thể được cấp bằng sáng chế. Từ đó, bằng sáng chế mở rộng đến các hoạt động thương mại.

này mà sự tranh cãi trở nên kịch liệt. Ở Ấn Độ, sự giận dữ bùng lên về việc cấp bằng sáng chế cho một số tư thế trong phương pháp luyện Yoga. Liệu việc sử dụng chữ Q để biểu thị việc rời khỏi một chương trình có đủ để được xem là một sự đột phá về mặt trí tuệ để biện minh cho việc công nhận tác quyền hay cấp bằng sáng chế không? Liệu trang web Amazon.com có thể được cấp bằng sáng chế về ý tưởng là bạn có thể ra lệnh bằng một cái nhấp chuột đơn giản không? Theo thiên ý của tôi, đó không phải là hình thức đột phá quan trọng về mặt trí tuệ đáng được cấp bằng sáng chế, và chúng buộc phải chịu một tổn phí cao: cản trở sự phát triển của những chuẩn mực giúp nâng cao hiệu quả và tính cạnh tranh.

Trong một ví dụ khác, hãy lưu ý đến cuộc tranh cãi về việc cấp bằng sáng chế cho một gen: những thông tin bên trong mỗi cơ thể sống cho biết những protein nào đã cấu tạo ra nó, chẳng hạn như protein nào quyết định sự tăng trưởng và ảnh hưởng đến nguy cơ làm phát sinh bệnh tật. Kiến thức về mã di truyền có thể có lợi rất lớn trong việc tìm ra liệu pháp và vắc-xin. Đó là một trong những lý do khiến cho việc giải mã toàn bộ cấu trúc gen được coi trọng đến như vậy. Các nhà khoa học trong dự án bộ gen đơn bội của người (HGP: Human Genome Project) đã hoàn tất việc khám phá cấu trúc này vào năm 2003. Trong khi việc giải mã một cách có hệ thống đang tiến triển, một cuộc chạy đua đã diễn ra giữa nhiều hãng thuộc khu vực tư nhân, trong đó có hai công ty Human Genome Sciences (HGS) và Celera Genomics (lãnh đạo bởi Craig Venter, người trước đây đã làm việc trong dự án ở Viện Y tế quốc gia). Trong cuộc chạy đua tìm kiếm bằng sáng chế, nhiều khiếu nại được đưa ra về khoảng 127.000 gen của con người hoặc từng đoạn gen của người – đặt các văn phòng xét cấp bằng sáng chế trên khắp thế giới trước một công việc không thể thực hiện nổi và

kết quả là công việc bị dồn ứ lại. Công ty HGS đã ghi nhận khoảng 7.500 ứng dụng; Celera khoảng 6.500 ứng dụng khác; và chỉ riêng hãng Genset của Pháp đã có 36.000 ứng dụng¹. Rốt cuộc, Cục cấp bằng sáng chế và đăng ký nhãn hiệu của Mỹ đã quy định rằng trong lúc xét cấp bằng sáng chế về gen, họ chỉ cấp cho những đoạn toàn vẹn và chỉ khi nào người xin cấp chứng minh được tính hữu ích của gen đó.

Nhiều người nhận thấy rằng ý tưởng về việc cấp bằng sáng chế liên quan đến gen là điều đáng kinh tởm. Xét cho cùng, các nhà nghiên cứu không phát minh ra gen; họ chỉ nhận diện những gì đã sẵn tồn tại. Hơn nữa, từ khi hãng HGP do chính quyền tài trợ đạt được thành công trong việc giải mã toàn bộ bộ gen đơn bội của người, thực sự là việc chạy được nhanh hơn một chút trong một cuộc chạy đua nhằm giải mã một phần hoặc thậm chí toàn bộ bộ gen đơn bội cũng chỉ có một chút giá trị thêm vào. Sự tin tưởng chắc chắn vào tri thức qua việc cấp phát một bằng sáng chế có thể cản trở cuộc nghiên cứu tiếp theo, hoặc thậm chí cản trở cả việc ứng dụng tri thức nữa. Một vài nỗi lo sợ có vẻ đã trở thành hiện thực: chẳng hạn như công ty Myriad Genetics được cấp bằng sáng chế về hai đột biến của gen người ảnh hưởng đến khả năng gây ra bệnh ung thư vú, đã yêu cầu là ngay cả những phòng thí nghiệm hoạt động không vụ lợi, khi thử nghiệm về các đột biến di truyền của những gen đó cũng phải trả phí bản quyền; việc làm này đã ngăn trở hoạt động thử nghiệm². Bằng sáng chế của Myriad

1 Xem James Meek, Cuộc chạy đua để mua lấy sự sống, báo Guardian ngày 15.1.2000, cũng có thể xem ở địa chỉ www.guardian.co.uk/genes/article/0,2763,397827,00.html; và Trung tâm nghiên cứu Công nghệ và Xã hội, “Bằng sáng chế bộ gen đơn bội”, ở www.tecsoc.org/biotech/focuspatents.htm.

2 Công ty này đặt trụ sở tại Salt Lake City, bang Utah và với sự đồng sáng lập của Walter Gilbert, người đã đoạt giải Nobel Hóa học năm 1980 do những đóng góp vào sự phát triển công nghệ phân đoạn DNA.

Genetics, và việc họ sẵn sàng đưa ra những yêu sách về bằng sáng chế có thể ngăn trở việc tìm kiếm những kỹ thuật thử nghiệm tốt hơn, bởi vì bất cứ ai khám phá một phương pháp mới cũng có thể đối mặt với nỗi lo lắng không biết Myriad sẽ đòi trả cho họ bao nhiêu tiền¹.

Việc trả lời câu hỏi nên cấp bằng sáng chế cho những sáng kiến nào và phạm vi áp dụng cùng thời hiệu của bằng sáng chế có thể không rõ ràng, và không có lý do gì mà câu trả lời đúng với một quốc gia, một khu vực, một giai đoạn, cũng có thể đúng cho một quốc gia, một khu vực, một giai đoạn khác. Gần đây hơn, nền công nghiệp phần mềm bắt đầu xét lại sự ủng hộ trước đây họ đã dành cho tài sản trí tuệ. Giới công nghiệp từng chứng kiến sự phát triển của một bên đã vi phạm quyền sáng chế của bên kia như thế nào. Người sáng tạo ra bất cứ chương trình phần mềm nào cũng có thể vô tình xâm phạm vào ý tưởng của một người khác – không phải vì anh ta ăn cắp ý tưởng, mà là vì anh ta khám phá trở lại những ý tưởng đó. Với trên 120.000 ứng dụng về bằng sáng chế hàng năm, không nhà nghiên cứu nào biết được tất cả những ý tưởng đã được cấp bằng sáng chế hoặc một ý tưởng đang chờ được cấp bằng sáng chế².

1 Xem Claude Henry, Con số Bằng sáng chế ở các nước phát triển và sự chuyển sang Thế giới Đang phát triển, *Prisme* số 6 (Paris: Trung tâm nghiên cứu kinh tế Cournot, 5.2005); và Andrew Pollack, *Bằng sáng chế về sự Thử nghiệm trên bệnh Ung thư bị châu Âu thu hồi*, báo New York Times, 19.5.2004, trang C3. Cuối cùng thì hãng Myriad cũng khai triển một công nghệ chiếu phim, và đòi hỏi được thanh toán 3.000 USD cho một buổi chiếu trọn vẹn; họ không để cho các hãng khác trình chiếu. Tỉnh Ontario không để tâm đến điều này, họ cho phép người dân của họ được chiếu miễn phí.

2 Con số trong phạm vi toàn cầu tăng nhanh – lên đến 14% chỉ trong 3 năm. Có thể tham khảo Cơ sở Dữ liệu Thống kê Tài sản trí tuệ ở www.wipo.int/ipstatsdb/en/stats.jsp

Tính cách mơ hồ cố hữu – chẳng hạn như về phạm vi rộng lớn của bằng sáng chế (với ví dụ trước đây của tôi, đó là bằng sáng chế của Selden bao gồm mọi loại ô tô) – đã khiến cho nó trở thành một công việc khó khăn, hay thậm chí là bất khả thi. Kết quả là ngay cả người đã bỏ ra phần lớn chi phí để phát minh ra mạng lưới thông tin toàn cầu World Wide Web là Tim Berners-Lee, cũng đã kết luận rằng, ít nhất trong lĩnh vực của ông, bằng sáng chế đã dập tắt ngọn lửa đổi mới. Ông cho rằng, chúng đưa ra

... một chương ngại vật cho sự phát triển của mạng lưới thông tin. Các nhà phát triển ý tưởng đang trì hoãn các nỗ lực theo một hướng có sẵn khi họ nghe những lời đồn đại rằng một công ty nào đó có thể được cấp một bằng sáng chế có liên quan đến công nghệ họ đang nhắm tới¹.

Hơn một trăm năm qua, luật lệ đã thay đổi rất nhiều và khác biệt nhau từ nước này sang nước khác. Những thay đổi và khác biệt đó phản ánh sự thay đổi và khác biệt trong lĩnh vực kinh tế, bao gồm thay đổi và khác biệt trong thỏa hiệp giữa tình trạng độc quyền hóa và sự cách tân. Một chế độ sở hữu tài sản trí tuệ được đề ra một cách đúng đắn sẽ cân bằng cái giá phải trả của sự độc quyền với những lợi ích của sự đổi mới, chẳng hạn như bằng cách giới hạn thời hiệu của bằng sáng chế, đòi hỏi tiết lộ những chi tiết khiến người khác có thể dựa vào, và giới hạn khả năng sử dụng bằng sáng chế để tạo ra một thể độc quyền có “tính lạm dụng”². Trước đây, chúng ta đã thấy

1 Tim Berners-Lee, *Xây dựng mạng: Thiết kế ban đầu và vận mệnh về sau của mạng thông tin toàn cầu* (New York: HarperCollins, 2000)

2 Điều khoản về tính chất riêng biệt của dữ liệu – được đề ra để hạn chế việc sử dụng thông tin – mà nước Mỹ đã nhấn mạnh trong những thỏa ước Mậu dịch song phương gần đây rõ ràng là hoàn toàn chống lại tinh thần của yêu cầu truyền thống này.

chính phủ Mỹ làm điều đó như thế nào trong trường hợp của công ty AT&T. Ngay cách thể hiện sự cân bằng của các thỏa hiệp ấy cũng thay đổi theo thời gian, chúng khác biệt giữa các nước đang phát triển và phát triển. Khi hệ thống bằng sáng chế trả lời được câu hỏi về những ý tưởng gì có thể được cấp bằng sáng chế và làm thế nào các bằng sáng chế có phạm vi áp dụng rộng lớn có thể đi sai đường, tính cạnh tranh bị giới hạn và sự đổi mới bị ngăn trở. Nếu bằng sáng chế có tầm mở rộng quá mức, sẽ thiếu sự cố vũ cho công cuộc nghiên cứu xây dựng trên sự đổi mới đang tồn tại.

Sự thay đổi trong chế độ quyền sở hữu trí tuệ những năm vừa qua phản ánh chẳng những sự thay đổi trong nền kinh tế mà còn là những thay đổi trong ảnh hưởng chính trị của giới doanh nghiệp. Các tập đoàn lớn thích sự độc quyền – có được sự độc quyền vững mạnh sẽ dễ duy trì quyền lợi hơn là gia tăng tính hiệu quả một cách liên tục; và như thế, sự độc quyền hóa là một mối lợi thuần túy, không phải là một phí tổn xã hội. Cho dù người ta có thể hi vọng rằng luật pháp và tòa án sẽ cân bằng hóa một cách thận trọng giữa phí tổn và những lợi ích của mỗi điều khoản, trên thực tế, luật về tài sản trí tuệ đã được đề ra theo một phương cách thiếu thận trọng hơn rất nhiều. Nhưng còn có một xu hướng quan trọng, đó là giới doanh nghiệp rất quan tâm đến tài sản trí tuệ đã thành công trong việc ngày càng có được nhiều hơn những gì họ muốn. Nhiều người ở nước Mỹ – trong đó có tôi – tin rằng điều này đã đi quá xa¹.

1 Có một sự căng thẳng đáng chú ý trong quan điểm về quyền sở hữu trí tuệ của một số người ủng hộ nồng nhiệt thị trường tự do: trong khi chương trình tự do hóa/tr nhân hóa mà họ ủng hộ nói chung đang đòi hỏi phải giới hạn vai trò của chính phủ, thì loạt cải cách mới này lại kêu gọi một chính phủ năng động hơn và một loạt những quy định mới mẻ và có giới hạn về việc sử dụng tri thức.

Thỏa ước TRIPs

Điều này được minh họa bằng ảnh hưởng của giới doanh nghiệp qua việc chấp nhận thỏa ước TRIPs trong nội bộ WTO. Khi TRIPs đang được thương thảo tại Geneva vào năm 1993, Hội đồng Cố vấn Kinh tế và Cục chính sách khoa học và công nghệ ở Nhà Trắng cố làm cho các nhà thương thuyết Mỹ hiểu được sự dè dặt sâu xa của chúng tôi. Theo chúng tôi nghĩ, những gì mà nước Mỹ đòi hỏi không phải là những quyền lợi riêng tư, không phải vì quyền lợi của sự tiến bộ khoa học, và chắc chắn cũng không phải vì quyền lợi của các nước đang phát triển. Nhưng các nhà thương thuyết Mỹ và châu Âu chấp nhận quan điểm của các ngành công nghiệp dược phẩm và giải trí, còn các nhà thương thuyết khác chỉ đơn thuần đòi hỏi quyền sở hữu trí tuệ vững chắc nhất. (Một cuộc nghiên cứu được tiến hành bởi Trung tâm nghiên cứu về sự trung thực của cơ quan công quyền, một nhóm hoạt động của chính quyền, cho thấy ngành công nghiệp dược phẩm là nhóm ảnh hưởng quan trọng nhất ở Văn phòng đại diện thương mại Mỹ)¹. Chẳng hạn như, họ nhấn mạnh đến những bằng sáng chế có thời hiệu lâu dài hơn mà không cân nhắc tới những phí tổn của một giai đoạn độc quyền hóa kéo dài so với lợi nhuận thu được².

Không có gì đáng ngạc nhiên, căn cứ vào quyền thương lượng riêng của những người có mặt tại bàn hội nghị, bản thỏa

1 Sự đầu tư của họ trong việc vận động đã mang lại lãi to. Xem Stephanie Saul, *Nhóm vận động về thuốc đạt thắng lợi trong việc bỏ phiếu về hiệp định thương mại*, The New York Times, 2.7.2005, trang C1

2 Quốc hội thay đổi thời hạn của các bằng sáng chế trong năm 1994 cho phù hợp với các tiêu chuẩn của GATT, kết quả là một bằng sáng chế hiện nay có hiệu lực 20 năm kể từ ngày nộp đơn sớm nhất. Trong khi trước đây chỉ kéo dài 17 năm kể từ ngày được cấp bằng. Thời hạn 20 năm là đối tượng có thể kéo dài nhằm bù vào bất cứ sự chậm trễ nào trong việc duyệt cấp.

ước ra đòi gần gũi với những gì mà đặc quyền của nước Mỹ đòi hỏi. Thời gian là tất cả những gì mà các nước đang phát triển đạt được – một vài năm cho đến khi các điều khoản về tài sản trí tuệ có hiệu lực – cùng với một sự linh động *nào đó*, chẳng hạn như trong việc bắt buộc cấp giấy phép sản xuất thuốc trong tình thế khủng hoảng y tế như bệnh AIDS. (Với một giấy phép có tính bắt buộc, nhà sản xuất thuốc nhái được phép sản xuất được phẩm cần thiết mà không có sự đồng ý của người đang nắm giữ bằng sáng chế, cho dù có một tỉ lệ tiền bản quyền tiêu biểu nào đó. Việc này rõ ràng là đã xâm hại đến thế độc quyền, và đó là lý do tại sao mà người nắm giữ bằng sáng chế không chịu cấp giấy phép một cách tự nguyện).

Thật sự là tài sản trí tuệ không tùy thuộc vào một thỏa ước thương mại. Thỏa ước thương mại được giả định là nhằm mở rộng tự do cho sự vận chuyển hàng hóa và dịch vụ xuyên biên giới. Thỏa ước TRIPs có quan hệ đến một vấn đề hoàn toàn khác biệt – trong một ý nghĩa nào đó, nó liên quan đến việc *hạn chế* sự chuyển dịch tri thức xuyên biên giới. Để nhét ý tưởng này vào thỏa ước thương mại, các nhà thương thuyết thêm vào mấy chữ “có liên quan đến thương mại”. TRIPs có thể là chữ viết tắt của Trade-Related Intellectual Property (Tài sản trí tuệ liên quan đến thương mại), nhưng cái tên không đúng: trong quan điểm của họ, nhất thiết không có một loại tài sản trí tuệ nào mà không có liên quan đến thương mại.

Thật ra, đã có sẵn một tổ chức quốc tế phụ trách về tài sản trí tuệ, đó là Tổ chức Tài sản Trí tuệ Thế giới (World Intellectual Property Organization: WIPO), một trong những cơ quan chuyên môn của Liên Hiệp quốc. Tổ chức này được thiết lập dưới hình thức hiện nay vào năm 1970, mặc dù trên thực tế, sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này đã diễn ra từ hơn một trăm

năm qua, từ năm 1893¹. Nhưng WIPO có một hạn chế đáng phê phán: nó không có cơ chế cưỡng bách thi hành. Có rất ít biện pháp mà nước Mỹ hay EU có thể áp dụng đối với một nước không tôn trọng quyền sở hữu tài sản trí tuệ. Với TRIPs, cuối cùng thì các nước công nghiệp tiên tiến có thể sử dụng biện pháp chế tài về thương mại để cưỡng bách thực hiện quyền sở hữu trí tuệ một cách hợp pháp, và các ngành công nghiệp dược phẩm và truyền thông cảm thấy thật thoải mái.

Tất nhiên cũng có những tổ chức quốc tế khác đạt được những bản thỏa ước quốc tế khó mà thực hiện nếu không có những chế tài về thương mại. Ví dụ như Tổ chức Lao động Quốc tế đã thiết lập một thỏa ước toàn cầu về các chuẩn mực lao động cốt lõi, như cấm đoán việc sử dụng lao động trẻ em và lao động tù nhân chẳng hạn. Tất nhiên việc một nước có tuân thủ những chuẩn mực lao động đó hay không có thể tác động đến thương mại. Ví dụ như chúng ta dứt khoát có thể đạt đến một thỏa ước về chuẩn mực lao động liên quan đến thương mại. Nhưng quyền lợi kinh tế của các công ty đa quốc gia lớn ở các nước phát triển lại không lệ thuộc vào vấn đề lao động như đã lệ thuộc vào tài sản trí tuệ. Một điều hoàn toàn trái ngược: chính do quyền lợi kinh tế của các công ty đa quốc gia của Mỹ mà một thỏa ước kinh tế quốc tế không quy định những lĩnh vực khác².

1 Tiền thân của WIPO là Cục Quốc tế Hợp nhất Bảo vệ Tài sản Trí tuệ thiết lập vào năm 1893 nhằm điều hành Công ước Berne trong việc bảo hộ các công trình văn học và nghệ thuật (công ước quốc tế đầu tiên về bản quyền).

2 Liên kết một vấn đề chính sách công (như các chuẩn mực lao động hoặc tài sản trí tuệ) với thương mại (và các chế tài thương mại) tất nhiên được gọi là “sự liên kết” (linkage). Trường hợp liên kết có tính bắt buộc nhất khi vấn đề là hạnh phúc đích thực của mọi người trên hành tinh. Trong chương 6, tôi lập luận rằng thật khôn ngoan khi liên kết các thỏa ước thương mại với việc thực thi các công ước về môi trường toàn cầu, như Nghị định thư Kyoto về sự nóng lên của trái đất.

Thỏa ước TRIPS áp đặt trên toàn thế giới chế độ quyền sở hữu trí tuệ quan trọng nhất ở Mỹ và châu Âu, như ta thấy ngày nay. Tôi tin rằng cái cách mà chế độ quyền sở hữu trí tuệ đã phát triển không có lợi cho nước Mỹ và EU; nhưng thậm chí hơn nữa, tôi tin là nó không nhắm vào quyền lợi của các nước đang phát triển.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA

Thúc đẩy sự đổi mới và công bằng xã hội

Tài sản trí tuệ tự nó không phải là cứu cánh, mà là phương tiện để đạt đến một cứu cánh: nó được xem là có tác dụng nâng cao phúc lợi xã hội bằng cách thúc đẩy sự đổi mới. Nhưng liệu chúng ta có thể có nhiều đổi mới hơn, với nhiều công bằng xã hội hơn? Chúng ta có thể đạt được những thứ đó với một phí tổn thấp hơn cho các nước đang phát triển? Tôi tin là chúng ta có thể làm được như thế. Tuy nhiên, trước tiên, chúng ta cần phải nhận thức một cách rõ ràng hơn là chúng ta đang tìm cách đạt đến những gì. Ở Geneva vào tháng 10.2004, Đại Hội đồng WIPO thông qua một nghị quyết do Argentina và Brazil đưa ra cho một chế độ sở hữu tài sản trí tuệ hướng về sự phát triển – cũng như cách đó ba năm, cộng đồng quốc tế đã chấp thuận nguyên tắc về một chế độ mậu dịch hướng về sự phát triển¹. Trong khi họ đồng ý rằng đưa ra những biện pháp khích lệ là điều có tính quyết định, họ cũng có những mối quan tâm khác.

1 Vào tháng đó, tại Seoul, trong một cuộc họp cấp Bộ trưởng của WIPO về các nước kém phát triển nhất, tôi đã giải thích rõ một chế độ tài sản trí tuệ như thế nào. Xem *Hướng về một chế độ tài sản trí tuệ vì sự phát triển và cân bằng*, tại địa chỉ www.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2004_TOWARDS_A_PRO_DEVELOPMENT.htm

Một trong những vấn đề quan trọng nhất mà cả thế giới ngày nay phải đương đầu là sự nghèo đói ở Thế giới Thứ ba. Các nước đang phát triển cần nhiều nguồn tài nguyên hơn – ví dụ nhiều sự hỗ trợ hơn – và nhiều cơ hội hơn (tiêu điểm của chương trước, tạo lập một chế độ mậu dịch công bằng hơn). Nhưng như tôi đã nhận xét ở chương 2, những gì ngăn cách giữa các nước phát triển với các nước đang phát triển không phải là khoảng cách về tài nguyên mà là khoảng cách về tri thức; và chế độ quyền sở hữu trí tuệ có thể thu hẹp khoảng cách về tri thức một cách dễ dàng hơn hoặc khó khăn hơn. Lời yêu cầu khẩn thiết của thế giới đang phát triển nhằm vào một chế độ quyền sở hữu trí tuệ cung cấp cho họ nhiều điều kiện tiếp cận với tri thức hơn. Hơn nữa, với ngân sách y tế hạn hẹp của họ – một đô-la chi tiêu cho thuốc men là một đô-la không được sử dụng cho giáo dục hoặc phát triển – chi phí về thuốc men rất quan trọng, đó là lý do tại sao việc có được những loại thuốc có khả năng cứu sống người bệnh với giá cả phù hợp lại quan trọng như thế.

Tất nhiên, các loại thuốc và vắc-xin mới tạo ra một sự khác biệt lớn lao cho hạnh phúc của những người sống trong các nước đang phát triển. Nhưng hệ thống hiện nay không vận hành – nó không được đầu tư cho nghiên cứu nhằm sản xuất thuốc chống lại những bệnh tật phổ biến ở các nước đang phát triển, và, một điều không có gì đáng ngạc nhiên, là có rất ít thuốc được sản xuất. Chúng ta cần cải tổ hệ thống đổi mới toàn cầu nhằm khuyến khích sự phát triển những thuốc chữa trị và phòng ngừa như thế.

Cuối cùng, TRIPs đã không bảo vệ được tri thức truyền thống một cách thích đáng.

Chương trình tiếp theo chi tiết hóa việc các nước đang phát triển đã giải quyết những mối quan tâm đó như thế nào.

*Thích ứng Tài sản trí tuệ với nhu cầu
của các nước đang phát triển*

Cuối cùng rồi thì thế giới đã hiểu được rằng chiến lược “liều thuốc trị bách bệnh” đã không hiệu quả. Các chế độ tài sản trí tuệ cũng như thế. Sự tiêu chuẩn hóa mang lại lợi ích cũng như đòi hỏi cái giá phải trả. Ở nước Mỹ, nhiều lĩnh vực của luật pháp được dành cho các tiểu bang; lợi ích của việc có được một bộ hình luật quốc gia được xem là nhỏ hơn cái giá phải trả. Thỏa ước TRIPs nhằm áp đặt một tiêu chuẩn độc nhất cho luật lệ về tài sản trí tuệ trên thế giới. Tôi tin rằng cái giá phải trả cho sự tiêu chuẩn hóa vượt rất xa lợi ích có được. Luật về tài sản trí tuệ luôn phản ánh sự cân bằng giữa lợi ích của sự đổi mới và cái giá phải trả của sự độc quyền; và do hoàn cảnh của các nước phát triển và đang phát triển khác nhau, cái cách các thỏa hiệp được cân bằng như thế nào cũng khác nhau. Chẳng hạn như ở các nước đang phát triển nhỏ bé, với những rủi ro của tình trạng độc quyền lớn hơn so với các nước phát triển rộng lớn – do thị trường của họ nhỏ hơn và thường bị khống chế tối đa bởi một số ít công ty nào đó – cái giá phải trả của một chế độ sở hữu tài sản trí tuệ thì lớn trong khi lợi ích thu về nhỏ hơn. Chúng ta cần thúc đẩy việc tách biệt các chế độ quyền sở hữu trí tuệ giữa những nước kém phát triển nhất, những nước có thu nhập trung bình và những nước công nghiệp tiên tiến. Ngay khi tôi lập luận ở chương vừa qua rằng các nước đang phát triển cần được tạo cho nhiều cơ hội để quyết định xem loại chính sách công nghiệp nào là phù hợp – cho họ nhiều cơ hội hơn để thiết lập các ngành công nghiệp mới – họ cũng cần được cung cấp cho sức mạnh như thế trên đấu trường của quyền sở hữu trí tuệ.

Một trong những cái giá phải trả của sự tiêu chuẩn hóa là rủi ro khi chọn phải một chuẩn mực sai lầm; khi mỗi nước chọn riêng cho mình một chuẩn mực, mỗi quyết định mang tính pháp lý của từng nước có thể được coi như một phòng thí nghiệm đang thử nghiệm những ý tưởng khác nhau; những ý tưởng nào vận dụng tốt sẽ được mô phỏng theo. Mặc dù vậy, nếu chỉ có một tiêu chuẩn độc nhất – hoặc ít nhất một tiêu chuẩn tối thiểu – áp dụng cho toàn thế giới, nó cần được điều chỉnh để phản ánh nhiều hơn nữa những quyền lợi và mối quan tâm của các nước đang phát triển. Các nước đang phát triển đang đòi hỏi sự xét lại thỏa ước TRIPs, một thỏa ước “TRIPs-”, và họ đã đúng¹.

Tiếp cận những loại thuốc cứu cấp

Trong thế giới đang phát triển, ít có nước nào có đủ tiền để mua các loại thuốc được các hãng dược phẩm phương Tây bán với giá độc quyền – những cái giá thường cao gấp nhiều lần hơn so với chi phí sản xuất. Theo một nhà kinh tế, sự chênh lệch giữa giá bán và chi phí sản xuất đơn giản chỉ là một tình trạng kém hiệu quả về mặt kinh tế; đối với một người bị bệnh AIDS hoặc một căn bệnh nào khác đang đe dọa mạng sống con người, đó là cả một vấn đề sinh, tử. Ba biện pháp cải tổ sẽ giúp tiếp cận tốt hơn với các loại thuốc cứu cấp đang lưu hành. Biện pháp thứ nhất được bàn luận dài dòng hơn ở dưới đây,

¹ Đáng tiếc là trong nhiều thỏa ước mậu dịch song phương ký gần đây, nước Mỹ đòi hỏi, và nhận được, một sự bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ, một thỏa ước “TRIPs +” - loại thỏa ước đã từng gây ra sự chống đối ở Morocco. Những chống đối tương tự diễn ra trong các cuộc thương lượng về mậu dịch song phương ở khắp nơi, tại Thái Lan chẳng hạn.

được dành cho các nước công nghiệp tiên tiến đơn giản nhằm cung cấp thuốc, hoặc ít nhất là trợ cấp chúng – trên thực tế để trả “thuế”, tức sự chênh lệch giữa giá bán và phí tổn biên tế.

Thuốc trị bệnh với cái giá phải trả đối với các nước đang phát triển

Một trong những phương cách đơn giản nhất mà các nước phát triển có thể giúp đỡ các nước đang phát triển là “tự bỏ” thuế, cho phép họ sử dụng tài sản trí tuệ cho công dân của chính họ, để công dân của họ có thể mua được thuốc theo giá vốn. Những người chỉ trích có thể nói: Nhưng như vậy thì các nước đang phát triển đơn giản chỉ “ngồi mát ăn bát vàng” so với các nước công nghiệp tiên tiến. Với ý kiến đó, câu trả lời là: đúng vậy, và họ có thể làm như thế. Không có chi phí bổ sung nào áp đặt lên các nước phát triển¹. Và lợi ích mà các nước đang phát triển có được rất to lớn, sự gia tăng sức khỏe chẳng những là giá trị họ có quyền được hưởng, mà nó còn đóng góp vào việc làm gia tăng năng suất nữa.

Một sự khởi đầu theo hướng này đã được chuẩn bị sẵn sàng. Sinh viên ở một số trường đại học nghiên cứu lập luận rằng trong thỏa thuận cấp phép với các hãng dược phẩm, các trường cần nhấn mạnh là thuốc điều trị phải được cung cấp cho các nước đang phát triển với cái giá thật ưu đãi.

Giấy phép bắt buộc

Trong những tình trạng đặc biệt, các chính phủ có thể phát hành những giấy phép bắt buộc (compulsory licences) khi xác định có một yêu cầu khẩn cấp cần mở rộng con đường tiếp cận với công nghệ hay dược phẩm. Quyền hạn này được sự công nhận của hầu hết các chính phủ trên thế giới. Trong

¹ Điều đó có nghĩa tri thức là một sản phẩm chung của mọi người

tình trạng hốt hoảng vì bệnh than năm 2001, chính phủ Mỹ đe dọa cưỡng bách công ty dược phẩm Bayer phải cho phép các nước khác sản xuất thuốc Cipro, một loại kháng sinh công hiệu nhất trong việc điều trị bệnh than vào thời điểm trên¹. Một khi nhận được giấy phép bắt buộc, các hãng dược phẩm có thể điều chế thuốc và bán với một giá cạnh tranh vừa trên chi phí sản xuất một chút.

Do nhiều nhà sản xuất thuốc nhái trong thế giới đang phát triển hoạt động đạt hiệu quả cao, việc cho phép sản xuất thuốc nhái đã cho ra đời những thuốc bán với giá thường chỉ bằng một phần của giá được bán ra theo những thể thức khác. Chẳng hạn như hãng dược phẩm Farmanguinhos do nhà nước Brazil quản lý ước tính họ có thể sản xuất thuốc Kaletra trị bệnh AIDS với giá chỉ bằng một phần giá thuốc Abbott bán tại Mỹ. Với hơn 600.000 người nhiễm HIV dương tính trong nước, vào một thời điểm nhất định, họ ước định thuốc nhái Kaletra có thể tiết kiệm cho Brazil khoảng 55 triệu USD, thậm chí khi thuốc Abbott được bán tại Brazil với giá tương đối cao.

Các hãng dược phẩm lớn hi vọng là thỏa ước TRIPs sẽ khiến cho các loại thuốc nhái theo thuốc của họ sẽ khó sản xuất hơn². Vào cuối thập niên 1990, khi Brazil và Nam Phi thả nổi

1 Xem bài của Donald G. McNeil Jr., *Một đất nước bị thách thức: Thuốc men; Một cuộc chạy đua sản xuất thuốc Cipro, và những khuyến khích thị trường toàn cầu*, báo New York Times, 17.10.2001, trang A1

2 Một câu hỏi có vẻ khó hiểu là tại sao các hãng dược phẩm có vẻ như quan tâm khá nhiều đến thuốc nhái ở các nước đang phát triển. Suy cho cùng, lợi nhuận họ tạo ra được từ các nước đang phát triển khá nhỏ, và vì thế, sự mất mát khoản lợi nhuận do việc sản xuất thuốc nhái cũng nhỏ. Thậm chí, có thể họ còn có thể kiếm được nhiều tiền hơn thông qua phí giấy phép. Câu trả lời tiêu biểu do các hãng dược phẩm đưa ra là họ sợ rằng thuốc rẻ sẽ được xuất sang Mỹ và châu Âu, và điều này sẽ ảnh hưởng nặng nề đến lợi nhuận của họ. Tuy nhiên, lập luận đó không hoàn toàn thuyết phục. Đã sẵn có những cách

ý tưởng cấp phép bắt buộc cho các loại thuốc trị bệnh AIDS, các hãng dược phẩm của Mỹ rất bất bình, họ tuyên bố rằng thỏa ước TRIPs không cho phép làm điều này, kể cả thuốc trị AIDS, và nộp đơn khiếu nại trước Tổ chức Thương mại Thế giới¹. Khi một sự phản đối mạnh mẽ buộc họ phải thỏa hiệp, họ chào mời thuốc với giá hạ, nhưng vẫn còn cao hơn rất xa giá bán của thuốc nhái khi được phép sản xuất, như ví dụ về thuốc Kaletra đã minh họa. Tuy nhiên, trong khi Brazil có thể thương lượng tìm cho mình một thỏa hiệp tốt hơn bằng cách đe dọa ban hành giấy phép bắt buộc, các nước đang phát triển khác, do không đủ tinh ranh trong việc thương lượng và không có khả năng tự mình sản xuất thuốc nhái, đành phải trả tiền mua thuốc với giá rất cao.

Các công ty dược phẩm cũng lập luận rằng thỏa ước TRIPs không cho phép mua bán thuốc nhái sản xuất bằng giấy phép bắt buộc. Điều này làm cho các điều khoản cho phép trở thành vô dụng đối với các nước đang phát triển – như Botswana, một nước nhỏ với hơn một phần ba dân số bị nhiễm HIV-AIDS – có rất ít hoặc không có khả năng tự sản xuất thuốc. Họ muốn được mua thuốc nhái từ nước láng giềng Nam Phi. Cũng vậy, sự hỗ trợ của cộng đồng tập hợp quanh những nước này và sự

biệt lớn lao về giá cả trên thế giới và chỉ có thể né tránh phần nào sự cách biệt này, chủ yếu do đây là một ngành công nghiệp có những quy định gắt gao, với hàng nhập khẩu được kiểm soát chặt chẽ và phần lớn việc mua bán được thanh toán bởi các đệ tam nhân. Tôi ngờ rằng lý do thực sự để làm như vậy là vì người ta sợ rằng nếu người Mỹ (hay người châu Âu) thấy được sự thiếu nhất quán giữa những gì mà các hãng dược phẩm đang đòi và cái giá có thể trả để mua dược phẩm, sẽ có những áp lực to lớn trong việc trả giá.

1 Các hãng dược phẩm đưa một vụ kiện chống lại chính phủ Nam Phi nhằm phản đối việc chính phủ nước này sử dụng các điều khoản của WTO – trong trường hợp này là sự cấp giấy phép bắt buộc - để làm cho thuốc điều trị HIV/AIDS có thể sản xuất tại đó. Vụ kiện bị xếp vào tháng 4.2001.

khốn khó của họ, đặc biệt những nước ở châu Phi đang đối phó với dịch AIDS¹. Song ngay cả sau khi phần còn lại của thế giới nhận định rằng những chính sách này tỏ ra quá đáng, chính quyền Bush vẫn tiếp tục trì hoãn vì quyền lợi của các hãng dược phẩm. Chỉ một thời gian ngắn trước hội nghị Cancún, vào tháng 8.2003, họ mới nhượng bộ. Dù vậy, ngay lúc đó, nước Mỹ cũng nhấn mạnh đến điều mà những người chỉ trích xem như là một quy trình hành chính không hiệu quả.

Trên thực tế, nước Mỹ muốn nhiều hơn nữa: họ đã muốn hạn chế các giấy phép bắt buộc chỉ được cấp trong trường hợp có dịch bệnh hoặc các tai họa tương tự. Tất nhiên, một cá nhân sắp chết do không có thuốc chữa trị với cái giá anh ta có thể mua được sẽ không cần quan tâm đến việc anh ta là một trong 10.000 người hay 600.000 người sắp chết. Anh ta chỉ biết rằng cái chết của anh ta là không cần thiết. Sự khác biệt quan trọng sẽ là khác biệt giữa thuốc cứu cấp với thuốc dùng trong mỹ phẩm và thuốc cải thiện đời sống, là những loại thuốc không có lý do đáng kể nào để phải ban hành giấy phép bắt buộc cả. Nhưng đối với ngành công nghiệp dược phẩm Mỹ, mục tiêu là lợi nhuận, nghĩa là cần phải làm mọi cách để loại càng nhiều

1 Xin xem đoạn 6 của “Tuyên bố về Thỏa ước TRIPS và sức khỏe cộng đồng” tại vòng đàm phán Doha: “Chúng tôi xác định rằng các thành viên của WTO không có hoặc không đủ năng lực sản xuất trong lĩnh vực dược phẩm có thể đối mặt với nhiều khó khăn trong việc sử dụng một cách có hiệu quả việc cấp phép bắt buộc theo Thỏa ước TRIPS.” Cho dù là vấn đề có tính khẩn cấp, với hàng ngàn người chết vì bệnh AIDS, song chính quyền Bush, dưới sức ép của các hãng dược phẩm, đã không đồng tình với một thỏa thuận mà tất cả các nước khác đã đạt được. Cuối cùng, vào tháng 8.2003, một thỏa ước cũng đã đạt được khi Mỹ thay đổi lập trường, cho phép các nước kém phát triển nhất được nhập khẩu thuốc nhái giá rẻ từ các nhà sản xuất không có bằng sáng chế ở các nước đang phát triển. Nhưng cũng từ đó, vấn đề đã gây ra những tổn thất đáng kể cho tiếng tăm của WTO ở các nước đang phát triển.

thuốc nhái ra khỏi thị trường càng tốt, và trong một thời gian càng dài càng hay¹.

Các công ty dược phẩm Mỹ lập luận để biện minh cho quan điểm cho rằng bất cứ một toan tính nào nhằm cho phép buôn bán thuốc nhái – chẳng hạn như cho phép Nam Phi xuất khẩu thuốc nhái sang Botswana – sẽ có nghĩa là thuốc sẽ đi vào nước Mỹ và làm rối loạn thị trường ở đây. Nhưng đã có một sự khác biệt to lớn về giá cả (chẳng hạn như giá cả ở châu Âu và Mỹ), và vấn đề, khi xảy ra, cũng sẽ bị hạn chế. Nền công nghiệp dược phẩm là một trong những nền công nghiệp có tính điều chỉnh nhất thế giới, với phần lớn chi phí về thuốc men được thanh toán bởi các công ty bảo hiểm và các chính phủ – vì vậy không mấy ai mua thuốc với giá của châu Âu, và không dễ làm như thế. Thậm chí, ít có khả năng người Mỹ (hay người châu Âu) mua được thuốc đến từ Nam Phi hay Botswana².

Nếu các nước phát triển không bán thuốc cứu cấp cho các nước đang phát triển với cái giá bằng chi phí sản xuất thuốc, các nước đang phát triển phải bật đèn xanh cho việc sử dụng giấy phép bắt buộc nhằm sản xuất và buôn bán các loại thuốc cứu cấp.

Nghiên cứu

Giá cả cao hơn được giả định là sẽ khuyến khích việc nghiên cứu các loại thuốc cứu cấp. Nhưng cho dù lời nói hoa mỹ về tài sản trí tuệ có tạo ra sự khích lệ, thì điều này cũng không

1 Thật ra, do thuốc cứu cấp rất cần thiết, khả năng các hãng dược phẩm nâng giá lên và thu nhiều lợi nhuận từ chúng cao hơn nhiều so với các thuốc dạng mỹ phẩm và thuốc thông thường.

2 Những công nghệ mới có thể giúp dễ dàng tìm ra nơi sản xuất thuốc, khiến cho việc né tránh luật lệ (đôi khi còn gọi là “hàng nhập khẩu song song”) trở nên khó khăn hơn.

chuyển thành hành động. Lập luận cho rằng sự độc quyền về giá thuốc sẽ dẫn đến sự đổi mới hơn nữa đã bị phá sản bởi sự kiện là hầu hết hãng dược phẩm đã chi tiêu cho quảng cáo nhiều hơn cho công tác nghiên cứu, chi tiêu nhiều cho việc nghiên cứu các loại thuốc cải thiện lối sống (ví dụ như thuốc mọc tóc hay thuốc trị bất lực ở đàn ông) hơn là thuốc chữa bệnh, và hầu như không ai nghiên cứu về những căn bệnh phổ biến ở những nước nghèo nhất, như bệnh sốt rét hay bệnh sán máng¹.

Hệ thống tài trợ cho nghiên cứu hiện nay không công bằng và không hiệu quả. Dưới hệ thống này, việc nghiên cứu cơ bản

1 Một cuộc nghiên cứu trên tờ Lancet cho thấy rằng “trong số 1393 dược phẩm mới được lưu hành trên thị trường giữa những năm 1975 và 1999, chỉ có 16 loại thuốc điều trị các bệnh nhiệt đới và bệnh lao”. P. Trouiller và al., *Sản xuất thuốc cho những căn bệnh bị bỏ quên: một thị trường khiếm khuyết và một thất bại trong chính sách y tế công cộng*, Lancet, tập 359 (22.6.2002), trang 2188-94. Một chỗ khác ghi rằng, “Trong 137 thứ thuốc trị bệnh nhiễm khuẩn đang lưu hành trong năm 2000, chỉ có một loại thuốc lưu ý về bệnh ngủ như một chỉ dẫn, và chỉ có một loại thuốc về bệnh sốt rét. Không có thuốc nào được tung ra để trị bệnh lao và bệnh sán máng. Danh mục mới của PhRMA nhan đề “Thuốc mới đang Triển khai” cho thấy 8 loại thuốc đang triển khai dành cho bệnh bất lực và chứng rối loạn cương, 7 loại thuốc cho bệnh béo phì, và 4 loại thuốc cho những rối loạn về giấc ngủ”. Tổ chức Thầy thuốc không Biên giới tiến hành cuộc vận động sản xuất các loại thuốc tối cần thiết và thuốc cho các bệnh lao động bị bỏ quên, *Sự bất cân bằng chết người: cuộc khủng hoảng trong nghiên cứu và sản xuất những loại thuốc dành cho các bệnh bị bỏ quên*, Thầy thuốc không Biên giới, tháng 9.2001, trang 12. Tài liệu A 2001 của Families USA Foundation nhan đề *Bản danh sách: Thanh toán, Lợi nhuận và Chi tiêu của các hãng dược phẩm*: cho thấy là vào năm 2000, 8 trong số 9 hãng dược phẩm lớn nhất nước Mỹ đã chi tiêu cho việc tiếp thị gấp hơn hai lần so với chi phí nghiên cứu và sản xuất. Hãng còn lại chi tiêu cho hoạt động tiếp thị gấp 1,5 lần chi phí nghiên cứu và sản xuất. Về một tài liệu mới hơn lập luận rằng giá thuốc rẻ hơn sẽ không hạ thấp hoạt động nghiên cứu, xin xem Donald Light và Joel Lexchin, *Liệu giá thuốc rẻ hơn có làm tổn hại việc nghiên cứu dược phẩm? Một tài liệu thực tế về chính sách*. Nhật báo Đạo đức sinh học Mỹ Tập 4, số 1 (1.2004) trang W1-W4

do chính phủ tài trợ và khu vực tư đưa thuốc ra thị trường. Một khi thuốc được tung ra thị trường, các công ty được hưởng lợi rất lớn. Chênh lệch giữa giá bán ra và phí tổn (biên tế) sản xuất có thể được xem là một khoản thuế đánh vào khách hàng. Nhưng đó thực sự là một loại thuế lũy thoái. Thông thường, các chính phủ đánh thuế theo khả năng trả thuế (của người chịu thuế), nhưng với dược phẩm, những người nghèo nhất ở các nước đang phát triển và những người giàu nhất ở thế giới phát triển đều chịu cùng một loại thuế. Trước đây, chúng tôi đã lưu ý rằng tri thức là một hàng hóa công cộng và sự hạn chế tri thức sẽ dẫn đến sự kém hiệu năng – một bước chậm của sự đổi mới. Ở đây, cái giá phải trả còn nghiêm trọng hơn, đó là chính cuộc sống. Với một cái giá phải trả cao như vậy, và lợi nhuận thấp xuất phát từ cách sắp xếp hiện nay, chúng tôi phải đặt ra câu hỏi là liệu chúng ta có thể cải tiến cách sản xuất và tài trợ cho việc nghiên cứu các thuốc cứu cấp?

Các hãng thuốc đã đi khá xa khi tuyên bố rằng việc cung cấp cho các nước đang phát triển cơ hội tiếp cận các loại thuốc cứu cấp với giá thấp hơn nữa sẽ gây thiệt hại cho họ trong dài hạn. Họ lập luận rằng nếu họ không thể có lời trên các hoạt động đầu tư thì họ sẽ phải nghiên cứu ít lại và điều này rất cực sẽ làm thiệt hại cho tất cả mọi người. Nhưng cung cấp cho các nước này cơ hội tiếp cận với các loại thuốc cứu cấp sẽ có một tác động không đáng kể lên sự đầu tư của các hãng dược phẩm vào những loại bệnh đang hoành hành các nước nghèo. Các hãng dược phẩm thu lợi ít ỏi từ các khu vực đang phát triển – doanh số bán cho châu Phi ở mức dưới 2% tổng doanh số – đơn giản là do người dân quá nghèo nên không thể mua những thuốc đắt tiền; và, như chúng ta đã thấy, họ chi tiêu rất ít cho những căn bệnh đang hoành hành nhiều nhất ở các nước đang phát triển.

Tất nhiên, cần có nhiều cuộc nghiên cứu hơn về những căn bệnh đang làm khổ các nước đang phát triển; nhưng phương cách tốt nhất và ít tốn kém nhất để thúc đẩy điều này không phải là thực hiện một cách chặt chẽ hơn các quyền sở hữu trí tuệ. Rõ ràng là các biện pháp kích lệ thị trường cho đến nay không tự nó hữu hiệu và không có dấu hiệu gì là sẽ hữu hiệu. Phần lớn tiền bạc dành tài trợ nghiên cứu sẽ xuất phát từ các chính phủ và các tổ chức thuộc các quốc gia phát triển, đặc biệt ở phía Bắc. Vấn đề là làm thế nào cung ứng tiền bạc và tổ chức nghiên cứu một cách tốt nhất. Có ít nhất hai cách hỗ trợ có thể thực hiện¹.

Biện pháp kích lệ dựa vào thị trường: Một quỹ tài trợ được đảm bảo

Một đề nghị là chính phủ thuộc các nước phát triển thực hiện việc đảm bảo mua thuốc. Chẳng hạn như nếu một vắc xin chống bệnh AIDS được phát minh, các chính phủ và tổ chức đã đưa ra lời cam kết có thể hứa hẹn chi ra ít nhất 2 tỉ USD để mua thuốc. Hoặc nếu một loại thuốc trị bệnh sốt rét công hiệu hơn thuốc hiện sử dụng đã được khám phá, họ có thể hứa hẹn chi tiêu ít nhất 3 tỉ USD.

Một vấn đề quan trọng là với ý tưởng này, vấn nạn độc quyền vẫn còn nguyên đó: các công ty dược phẩm vẫn sẽ được kích lệ trong việc nâng giá và cắt giảm sản xuất hầu thu lợi tối đa, thay vì tạo ra những lợi ích xã hội tối đa. Cũng thế, do không ai muốn có một loại thuốc ít công hiệu hơn cho dù rẻ hơn, điều này sẽ trở thành một phương thức người-thắng-lợi-hưởng-hết:

¹ Một cách hỗ trợ thứ ba là hỗ trợ trực tiếp cho nghiên cứu, chẳng hạn như thông qua Viện Nghiên cứu Y tế Quốc gia ở Mỹ và viện nghiên cứu tương tự ở các quốc gia khác.

một công ty làm ra một sản phẩm tốt hơn một chút sẽ thu được toàn bộ doanh số và tiền thưởng.

Một quỹ đổi mới

Hiệu quả hơn sẽ là một quỹ nhằm trực tiếp động viên những đổi mới vì quyền lợi của các nước đang phát triển. Một hệ thống giải thưởng, trong đó, nhà nghiên cứu được tưởng thưởng theo giá trị của những đổi mới của họ, sẽ đưa các biện pháp động viên đi theo một hướng đúng đắn. Những ai thực hiện được những khám phá thực sự quan trọng – ví dụ như người ngăn chặn được những căn bệnh chưa biết cách chữa trị – sẽ nhận được những phần thưởng to lớn. Phần thưởng lớn cũng sẽ được dành cho những người nghiên cứu các căn bệnh phổ biến và tốn kém cho xã hội, như bệnh lao, bệnh sốt rét, trong khi phần thưởng ít hơn dành cho một công ty sản xuất một loại thuốc “tôi-cũng-vậy” (“me-too” drug) có tác dụng cải tiến không đáng kể một loại thuốc đã có sẵn¹. Theo hệ thống này, thuốc có thể được phân phối (qua các nhà sản xuất thuốc nhái) ở *cái giá* phù hợp với những người đang bệnh tật. Chẳng những các quốc gia đang phát triển hưởng lợi, mà cả những nước phát triển cũng vậy, khi công dân của họ được lợi từ những tri thức được cải tiến². Một điều lợi nữa là chính

1 Tất nhiên có những cải cách khác hạn chế các biện pháp khuyến khích việc sản xuất thuốc “tôi cũng vậy”. Chẳng hạn như chính phủ có thể phổ biến thông tin về công hiệu tương đối và mức độ an toàn của thuốc. Các công ty bảo hiểm có thể được yêu cầu chỉ cho phép sử dụng thuốc đắt tiền hơn nếu thuốc này chứng tỏ công hiệu rõ rệt hơn và an toàn hơn. Một cải cách như vậy có thể khuyến khích sự cạnh tranh về chất lượng sản phẩm và giá cả.

2 Tri thức là một sản phẩm chung của thế giới – một sản phẩm mà mọi người có thể thừa hưởng. Bản thân thị trường tư nhân luôn cung ứng không đủ sản phẩm công cộng. Trong cuộc thảo luận ở đây, tôi không nêu lên vấn đề vị trí tốt nhất của nghiên cứu cho dù ở trong lĩnh vực công, tư, hay phi chính phủ.

phủ các nước phát triển có thể giúp thế giới đang phát triển mà không cần phải lo nghĩ là tiền của họ có thể được sử dụng hợp lý không¹.

*Chấm dứt nạn đánh cắp sinh học
và bảo vệ tri thức truyền thống*

Sự bất công của toàn bộ chế độ quyền sở hữu tài sản trí tuệ đối với các nước đang phát triển được nhận thức một cách rõ ràng nhất trong việc xử lý các thuốc cổ truyền và thuốc có chiết xuất thảo mộc. Lần đầu tiên, tôi được biết về vấn đề đánh cắp sinh học ở một ngôi làng xa xôi nằm trên dãy Andes thuộc đất nước Ecuador, ở đó vị trưởng làng đã mô tả việc thỏa ước TRIPs tác động đến cuộc sống của họ như thế nào. Đối với người Mỹ và người châu Âu, TRIPs có thể là một đề tài bí mật, liên quan chủ yếu đến những người tham gia tranh chấp thuộc các doanh nghiệp và các chuyên gia về mậu dịch quốc tế, nhưng ở các quốc gia đang phát triển, vấn đề đó mang tính thực tế hơn rất nhiều. Các nước này xem việc những tập đoàn nước ngoài lấy đi tri thức cổ truyền và các cây thuốc bản địa của họ mà không có một sự đền bù nào là một hình thức đánh

Nhiều sự đổi mới quan trọng nhất diễn ra trong các phòng thí nghiệm nghiên cứu và các trường đại học của chính phủ. Rõ ràng là chúng ta có khả năng thực hiện công cuộc nghiên cứu hàng đầu. Ý niệm về quỹ thưởng được James Love và Dự án của người tiêu thụ về công nghệ ủng hộ mạnh mẽ. Đại biểu Quốc hội Bernard Sanders giới thiệu HR 417, đạo luật về giải thưởng cải cách Y khoa năm 2005 nhằm thực thi ý tưởng đó.

- 1 Tất nhiên, giải thưởng về những căn bệnh phổ biến ở các nước đang phát triển sẽ chủ yếu có lợi cho những người sống ở các nước đang phát triển. Những khoản chi này có thể được xem như một hình thức quan trọng của sự hỗ trợ từ bên ngoài.

cấp – từ đó phát sinh ra từ “bio-piracy” (đánh cắp sinh học). Trong khi nước Mỹ than phiền rằng Trung Quốc đã vi phạm thỏa ước TRIPs bằng cách không tôn trọng các điều khoản về quyền sở hữu trí tuệ, các nước trong thế giới đang phát triển cho rằng TRIPs đã không làm gì để bảo vệ tài sản trí tuệ của họ. Đúng hơn là thỏa ước này đã trao cho giới doanh nghiệp một giấy phép được đánh cắp tài sản trí tuệ của họ – và rồi lại tố cáo họ về điều này.

Thuốc cổ truyền được sử dụng từ lâu trên khắp thế giới nhằm điều trị nhiều căn bệnh khác nhau. Trong khi lúc khởi thủy, khoa học hiện đại chỉ liếc nhìn sang thuốc dân gian, thì gần đây hơn, vấn đề trở nên rõ ràng là nhiều thứ thuốc vẫn còn được sử dụng bởi vì chúng thật sự hiệu nghiệm – ngay cả khi những người sử dụng thuốc, hoặc các thầy thuốc dân gian cho thuốc người bệnh, cũng không hiểu lý do tại sao. Một phần của cuộc nghiên cứu y học hiện đại nhắm vào việc tách chiết rồi bán ra thị trường hoạt chất của các loại thuốc này, họ nhìn nhận rằng tiềm năng chữa trị bệnh của thảo mộc trên thế giới rất phong phú, đặc biệt ở các xứ nhiệt đới. Các hãng dược phẩm thừa nhận lợi ích tiềm tàng của chúng, đã tiếp bước, “khám phá lại” những gì mà từ lâu các nền văn hóa truyền thống đã khám phá – và trong một vài trường hợp, họ đã không làm gì khác hơn là tạo cho chúng một cái tên khác. Các nước đang phát triển nhìn thấy các hãng dược phẩm hưởng lợi từ sự đa dạng sinh học phong phú của họ, và cảm nhận rằng họ phải được đền bù – để duy trì các cánh rừng của họ chẳng hạn. Tuy nhiên, các hãng dược phẩm, trong lúc vẫn nhấn mạnh đến các biện pháp khích lệ cho chính họ, thì họ lại không lý gì đến nhu cầu khích lệ những người khác. Trong thỏa ước về đa dạng sinh học quốc tế ký vào tháng 6.1992 tại Hội nghị của Liên Hiệp quốc về Môi trường và Phát triển được tổ chức tại Rio de Janeiro (Brazil), người ta công nhận quyền

được đền bù (của các nước đang phát triển), nhưng, dưới ảnh hưởng phần nào của các hãng dược phẩm, nước Mỹ đã không phê chuẩn thỏa ước¹. Và không có gì đáng ngạc nhiên: gần phân nửa trong số 4.000 bằng sáng chế do nước Mỹ cấp trong những năm qua có liên quan đến tri thức cổ truyền lấy từ các nước đang phát triển².

Một trong những trường hợp đánh cắp sinh học tai tiếng nhất là mưu tính cấp bằng sáng chế cho cây nghệ nhằm mục đích chữa bệnh. Nghệ là một cây gia vị sử dụng ở Nam Á, và đặc tính chữa bệnh của nó đã được biết đến từ lâu tại những nước đã tìm ra nó. Tuy thế, nước Mỹ đã cấp một bằng sáng chế về công dụng y học của cây nghệ vào tháng 12 năm 1993³. Bằng sáng chế nay đã được bãi bỏ, song phải qua một cuộc kiện tụng tốn kém.

Không chỉ có thuốc chữa bệnh là bị ảnh hưởng. Loại gạo hạt dài basmati đã được tiêu thụ ở Ấn Độ qua hàng trăm, có lẽ hàng ngàn năm rồi. Vậy mà vào năm 1997, một công ty Mỹ có tên RiceTec, Inc., đã được cấp bằng sáng chế về gạo basmati. Tất nhiên là Ấn Độ phản nộ, họ có tài liệu để tranh đấu – và chiến thắng⁴. Tuy nhiên, những nước nhỏ

1 Tổng thống Bush đầu tiên (Bush cha) từ chối việc ký thỏa ước, song vào ngày 4.6.1993, Tổng thống Clinton đã ký. Tuy nhiên, Quốc hội Mỹ đã không chuẩn y thỏa ước này.

2 Ruth Brand, “Bằng sáng chế Basmati”, trong *Những hạn chế của sự tự nhân hóa: Làm thế nào để tránh một điều tốt đẹp đến thế*, nxb Ernst Ulrich von Weizacker, Oran R. Young, và Matthias Finger (London và Sterling, VA: Earthscan Publications, 2005). Devinder Sharma, “Bằng sáng chế Basmati: Hãy chấp nhận nó, Ấn Độ đã thất trận”, 22.6.2005, có thể tham khảo tại <http://www.eftafairtrade.org/Document.asp?DocID=150&tod=2112>

3 Điều thú vị là các nhà khoa học có liên quan là người Nam Á

4 Rốt cuộc thì nước Mỹ đã gần bãi bỏ tất cả đơn xin cấp bằng sáng chế, và từ chối cho phép công ty RiceTec đưa ra thị trường gạo của họ dưới cái tên gạo

hơn và nghèo hơn, không có những tài liệu như vậy, và họ không thể tranh đấu.

Những người biện hộ cho việc cấp các bằng sáng chế trên cho rằng vấn đề nằm ở chỗ các nước đang phát triển chưa bao giờ công bố những khám phá của họ; nếu họ làm thế, các tòa án sẽ phải tôn trọng tri thức có trước đó của họ. Dù vậy, tiêu chuẩn về sự mới mẻ đôi khi được sử dụng trong việc cấp bằng sáng chế không phải để xét xem đặc tính y học của một cây nào đó có được biết đến hay không, ví dụ như trong cộng đồng người bản địa ở dãy Andes, mà là chúng có được biết đến một cách rộng rãi ở nước Mỹ hay không. Do đó, ngay trong trường hợp nếu người bản địa có công bố (tri thức về cây thuốc) bằng ngôn ngữ riêng của họ (giả thử như người ta chịu khó công bố những gì đã được biết rất rõ), bằng sáng chế vẫn có thể được cấp. Trong mọi trường hợp, tại sao thế giới đang phát triển lại bị bắt buộc phải tuân theo thông lệ của các nước công nghiệp tiên tiến? Trong vấn đề này, nước Mỹ đã giữ một lập trường còn cực đoan hơn cả EU. Ví dụ như hãy xem các bằng sáng chế về dầu làm từ một loại cây của Ấn Độ (neem tree), từ lâu được công nhận các đặc tính về mỹ phẩm, y học và ngăn chặn dịch bệnh. Thế nhưng, vào thập niên 1990, cả ở châu Âu lẫn Mỹ, các sản phẩm dầu chiết xuất từ loại cây này vẫn được cấp bằng sáng chế. Năm 2000, chỉ riêng ở châu Âu, đã có khoảng 90 bằng sáng chế được cấp. Cuối cùng, vào tháng 5.2000, một số bằng sáng chế ở châu Âu bị rút lại, không phải do các đặc tính của loại dầu sản xuất từ cây trên đã được công nhận như

basmati. Tất nhiên RiceTec có thể cải tiến các giống lúa cổ truyền; nhưng những người chỉ trích cho rằng bằng sáng chế của họ trong cùng thời điểm đã nhằm tư hữu hóa một bộ phận quan trọng của tri thức cổ truyền. Xem Brand, “Bằng sáng chế Basmati”, dẫn trên; và John Madeley, “Nhóm lúa của Mỹ thắng lợi trước các bằng sáng chế Basmati”, báo Financial Times, 24.8.2001, Commodities & Agriculture section, trang 24.

một phần của tri thức cổ truyền, mà do một doanh nhân Ấn Độ có thể chứng minh rằng ông đã sản xuất dầu chiết xuất từ cây neem để tiêu diệt các giống cây gây hại từ 25 năm qua. Tuy thế, vào năm 2003, vẫn có khoảng 20 bằng sáng chế còn hiệu lực. Và mặc dù châu Âu đã rút lại một số bằng sáng chế, nước Mỹ lại từ chối làm điều này, với lý do những ý tưởng trước đây chưa hề được cấp bằng sáng chế hay công bố¹.

Chúng ta cần phải hành động nhiều hơn nữa để bảo vệ “lợi thế tương đối” của các nước đang phát triển trong lĩnh vực này. Họ có một nguồn tích trữ tri thức có thể sử dụng được, chẳng hạn việc sử dụng thảo mộc cho mục đích y học. Rừng nhiệt đới của họ cung ứng nhiều thảo mộc từ đó các hãng dược phẩm phương Tây đã tách chiết thành các loại thuốc quan trọng. Nhưng thỏa ước TRIPs đã tạo ra rất ít biện pháp khích lệ đối với những nước đang phát triển biết bảo tồn rừng nhiệt đới của họ.

Hai hình thức cải tổ dưới đây góp phần to lớn trong việc hướng đến mối quan tâm của các nước đang phát triển:

- Phải có một thỏa hiệp quốc tế thừa nhận tri thức cổ truyền, và cấm đoán hành vi đánh cắp sinh học.
- Tất cả các quốc gia trên thế giới – trong đó có Mỹ – phải ký kết công ước về đa dạng sinh học. Không có điều này, những cam kết liên quan đến quyền sở hữu tài sản đa dạng sinh học ghi trong công ước cũng phải được ghi trong các thỏa ước quốc tế liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ, đặc biệt là thỏa ước TRIPs.

May mắn thay, có những công ty đã hành động theo một phương cách giàu trách nhiệm hơn – tức tôn trọng nhiều hơn các quyền lợi của các nước đang phát triển. Chẳng hạn như,

¹ Xem Vandana và Ruth Brand, “Cuộc đấu tranh chống lại bằng sáng chế về loại cây neem tree” trong Những hạn chế tư nhân hóa, dẫn trên.

một trong những loại thuốc hiệu nghiệm nhất chống lại bệnh sốt rét gần đây được chiết xuất từ cây qinghao của Trung Quốc, là loại cây đã được sử dụng để chữa bệnh từ hơn 2000 năm qua. Cây này trở nên quan trọng đặc biệt khi có sự phát triển của những tác nhân gây ra bệnh sốt rét đề kháng lại với các thuốc điều trị thông thường. Trong tình hình đó, một hãng dược phẩm của Thụy Sĩ có tinh thần trách nhiệm đối với xã hội là hãng Novartis chẳng những lấy ý tưởng từ các tri thức cổ truyền, mà còn thừa nhận tầm quan trọng của việc có được thuốc chữa bệnh nên đã cung ứng thuốc miễn phí hoặc với giá rẻ cho các nước đang phát triển¹.

Quản trị

Thông qua quyển sách này, tôi đã nhấn mạnh rằng cách đưa ra quyết định – tức sự quản trị – trên đấu trường quốc tế đã vấp phải hai nhược điểm, đó là tiếng nói của các nước đang phát triển được nghe rất nhỏ, còn tiếng nói của những đặc quyền đặc lợi thì được nghe quá to.

Nền thương mại rất quan trọng không thể chỉ nằm trong tay các Bộ trưởng thương mại, và tài sản trí tuệ cũng thế. Ngày nay cần phải nêu rõ thỏa ước TRIPS là một sai lầm. Một cải tổ then

1 Qinghao, âm ra tiếng Anh, là một loại gỗ mềm, hoạt chất của một chất gọi là artemisinin. Người Trung Quốc đã tìm kiếm sự chuẩn y của Tổ chức Y tế Thế giới trong nhiều năm, trước khi người Thụy Sĩ nhanh chân hơn đạt được mục đích của họ. Cùng lúc đó, Novartis chia sẻ quyền lợi về bằng sáng chế với Viện vi trùng học và dịch tễ học thuộc Viện hàn lâm Y học quân sự ở Bắc Kinh. Xem Howard W. French, *Thuốc trị bệnh sốt rét chứng thực là một loại thuốc có bằng sáng chế ở Trung Quốc thời xa xưa*, báo International Herald Tribune, 12.8.2005, trang 1; và *Một câu trả lời chấn động: Điều trị bệnh sốt rét*, báo Economist, 20.11.2004

chốt là thay đổi địa điểm và cách đưa ra các quyết định liên quan đến tài sản trí tuệ. Các cuộc thảo luận về tiêu chuẩn toàn cầu của tài sản trí tuệ cần được tổ chức bên ngoài WTO và trở ngược về WIPO, Tổ chức Tài sản Trí tuệ Thế giới, ở đó, tiếng nói của giới học giả cũng như giới doanh nghiệp, của người tiêu thụ cũng như nhà sản xuất, của quốc gia đang phát triển cũng như phát triển, đều được lắng nghe hết. Nhưng không phải chỉ cần có mỗi một sự cải tổ về mặt thể chế. Trong những nguyên tắc được mọi người trên khắp thế giới nắm vững, có những nguyên tắc liên quan đến quy định về pháp luật và sự công bằng. Hệ thống pháp lý giải thích các quy luật của cuộc chơi, và các luật gia có mặt ở đó nhằm đảm bảo cuộc chơi diễn ra một cách công bằng. Chúng ta cần phải thông cảm với vị thế bất lợi của các nước đang phát triển trong việc thực thi quyền lợi của họ trước một tòa án pháp lý. Các nền dân chủ phương Tây có sự hỗ trợ hợp pháp về tài chính của chính phủ cho dân nghèo. Nếu một người dân nghèo không có đủ tiền để được đại diện về mặt pháp lý, có nhiều khả năng anh ta sẽ bị đối xử không công bằng, trừ khi anh ta được sự biện hộ của một luật sư do tòa án chỉ định. Điều này thậm chí còn xác thực hơn nữa trên đấu trường quốc tế¹.

Cho dù chúng ta có thích hay không, tài sản trí tuệ hầu như vẫn dự phần trong chế độ mậu dịch toàn cầu. Các nước nghèo ở trong một tình thế bất lợi rõ ràng khi đấu tranh cho quyền lợi của họ. Đơn giản là phần lớn các nước đang phát triển không thể sánh được với những đoàn luật sư hùng hậu được đào tạo chu đáo, có thù lao cao do các tập đoàn và chính phủ ở Mỹ và châu Âu thuê. Tính công bằng đòi hỏi các nước công nghiệp tiên tiến phải có sự hỗ trợ mạnh mẽ và hợp pháp về tài chính

¹ Có những cải cách khác về thủ tục cấp bằng sáng chế cần thực hiện. Chẳng hạn như, xem chú thích 1 trang 207.

cho các nước đang phát triển để giúp họ chống lại những khiếu kiện, chẳng hạn như khiếu kiện liên quan đến sự đánh cắp sinh học, và để đảm bảo rằng họ có thể có được giấy phép bắt buộc đối với các loại thuốc cứu cấp khi tình thế đòi hỏi¹.

Thương mại và các giá trị

Các luật lệ về tài sản trí tuệ cung cấp một hình ảnh minh họa đầy ấn tượng về sự xung đột giữa các thỏa ước Mậu dịch quốc tế và các giá trị cơ bản. Nhưng có nhiều trường hợp khác hơn, một vài trường hợp đã được chúng tôi đề cập đến ở chương trước, trong cuộc thảo luận về các biện pháp ngoài thuế quan. Ví dụ như người châu Âu có những phản ứng rất mạnh mẽ nhằm chống lại các thực phẩm biến đổi gen: thậm chí nếu có một nguy cơ thật nhỏ về sức khỏe do những thực phẩm đó gây ra, họ cũng không muốn chúng được mang bán trên đất nước của họ. Tuy nhiên, theo những quy định của WTO, có thể không cấm đoán được chúng. Thực phẩm chỉ có thể bị loại trừ trên cơ sở khoa học, và khoa học “nói” rằng không có một nguy cơ đáng kể nào. Vì vậy, nước Mỹ đã tuyên bố là không cho nhập khẩu những thực phẩm như thế là một biện pháp bảo hộ không chính đáng. Người châu Âu đã đặt câu hỏi một cách thích đáng là tại sao họ lại bị một thỏa ước Mậu dịch quốc tế buộc phải chấp nhận rủi ro đó, nếu như số đông tin rằng đó là một nguy cơ không đáng để gánh lấy?

Nếu thực phẩm biến đổi gen không bị loại trừ khỏi châu Âu, những người chống lại chúng muốn được cung cấp đầy đủ về

¹ Tất nhiên, vấn đề có tính cách tổng quát hơn: họ cũng cần sự hỗ trợ pháp lý, chẳng hạn như để chống lại nhiều biện pháp ngoài thuế quan đã được mô tả ở chương 3.

nội dung biến đổi di truyền của những thực phẩm đó – dán nhãn chúng để cho người tiêu thụ có thể chọn những gì họ muốn mua. Nhưng nước Mỹ – vốn là một nước tin tưởng vào mật dịch tự do và sự lựa chọn của người tiêu thụ – đã giữ vững lập trường cho rằng sự cung cấp đầy đủ trong trường hợp này sẽ là một rào cản về thương mại. Một tỉ lệ khá lớn sản phẩm nông nghiệp xuất khẩu của Mỹ có chứa các thành phần biến đổi gen; và người Mỹ đã lo ngại một cách đúng đắn rằng khi quan tâm đến một mức độ nào đó về thực phẩm biến đổi gen, người tiêu dùng châu Âu sẽ ngưng mua nhiều thực phẩm do nước Mỹ sản xuất. Mỹ đã đặt quyền xuất khẩu của họ lên trên quyền của người tiêu thụ châu Âu muốn biết họ đang ăn những gì.

Quyền lợi kinh tế cũng thường được xếp ưu tiên hơn tính đồng nhất về văn hóa. Phần lớn mọi người đặt những giá trị to lớn lên trên di sản của họ, ngôn ngữ của họ, và ý thức của họ về tính đồng nhất văn hóa. Đối với nhiều người, điện ảnh quan trọng cả trong việc đóng góp lẫn truyền tải tính đồng nhất đó. Nhưng có những điều xác định được trong sản xuất điện ảnh; phí tổn để in thêm một bản tương đối không đáng gì so với chi phí sản xuất bộ phim lần đầu. Điều này tạo ra một lợi thế rất lớn cho phim ảnh xuất phát từ Mỹ và Ấn Độ, hai nước có một cơ sở hoạt-động-điện-ảnh rộng lớn. Khắp thế giới, nhiều chính phủ nhận thấy cần thiết, và xứng đáng, để trợ cấp cho các cơ sở nghệ thuật như nhà hát kịch hay rạp hát, và một vài chính phủ, trong đó có Pháp và Morocco, cũng trợ cấp cho công tác sản xuất phim ảnh. Nhưng ngành công nghiệp giải trí của Mỹ coi những trợ cấp đó là sự cạnh tranh không lành mạnh, và tại vòng đàm phán Uruguay, họ đã cố gắng (một cách không thành công) áp đặt việc bãi bỏ chúng¹. Đối với tôi, đó là một

1 Trong công nghiệp giải trí, cũng như trong bất cứ một ngành công nghiệp nào khác, các công ty trong nước thường cố dựa vào các biện pháp bảo hộ, và

ví dụ rõ ràng của việc đặt các vấn đề kinh tế lên trên các giá trị khác. Các bộ phim nặng về tình dục và bạo lực của Hollywood có thể có một sự hấp dẫn rộng rãi nào đó, nhưng có vẻ như là điều hợp lý khi các chính phủ muốn quảng bá cho truyền thống về nghệ thuật của chính họ, và việc hỗ trợ cho điện ảnh là một phương thức an toàn để làm điều đó. Điều mà tôi cảm thấy nổi bật nhất ở ví dụ này là sự phân tích lợi hại về mặt xã hội. Dù có trợ cấp hay không, các phim nói tiếng Pháp ít có cơ hội làm cho lợi nhuận của Hollywood bị giảm sút đáng kể. Dù trợ cấp cho phim ảnh có phải là một việc làm phù hợp của chính phủ Pháp hay không, thì việc tiêu tiền lại là vấn đề mà người dân Pháp phải quyết định. Nếu họ tiêu nhiều tiền cho phim ảnh, thì chẳng những những người xem phim ở Pháp, mà cả những người xem phim trên toàn thế giới sẽ được hưởng lợi.

Vậy thì, có một câu hỏi về môi trường mà tôi lưu ý ở đây bởi vì nó nói đến vấn đề giá trị. Trong chương 2, tôi đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của một tầm nhìn về sự phát triển vượt ra ngoài chỉ số GDP. Đối với một ít người, xử sự với môi trường bằng một lòng trân trọng là một vấn đề thuộc về giá trị cơ bản. Còn với những người khác, đó là một vấn đề công bằng đối với các thế hệ tương lai: nếu chúng ta hủy hoại môi trường sống và phí phạm các nguồn tài nguyên thiên nhiên của mình, thì điều đó có nghĩa là chúng ta đang hủy hoại tương lai. Các chính sách lành mạnh về môi trường rất cần thiết nếu cần phát triển bền vững. Đối với nhiều người khác, vẫn còn có một vấn đề vào lúc này, đó là mức sống hiện tại sẽ bị phương hại nếu như nước chúng ta uống và không khí chúng ta thở bị

thường sử dụng những tuyên bố về quảng bá văn hóa để bảo vệ những biện pháp như thế. Tôi muốn làm rõ vấn đề: tôi không bảo vệ chủ trương bảo hộ sản phẩm; nhưng tôi bảo vệ quyền của các chính phủ trong việc quảng bá nền văn hóa của họ.

ô nhiễm. Nhưng bất kể tương lai ra sao, vẫn có một nỗi lo sợ có cơ sở, đó là những thỏa ước mậu dịch quốc tế được vạch ra một cách kém cỏi có thể làm phương hại đến khả năng bảo vệ môi sinh của các nước. Ví dụ như khi một ngôi làng thuộc bang San Luis Potosi nằm ở phía Trung-Bắc Mexico cố buộc Metaclad, một công ty xử lý chất thải của Mỹ, đóng cửa một khu vực chứa chất thải độc hại đang làm nhiễm độc nguồn nước cung cấp cho địa phương, chính phủ Mexico buộc phải trả 16,7 triệu USD tiền đền bù theo chương 11 của hiệp định NAFTA. Những kẻ chống lại các nhà bảo vệ môi trường đã thành công trong việc cài vào chương này một điều khoản nhằm tạm dừng thực hiện quy định trên, làm cho nó trở nên khó thực hiện, bằng cách buộc phải đền bù cho trường hợp giá trị thị trường bị thiệt hại do quy định gây ra, bao gồm những quy định bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng. Điều khôi hài là chính quyền Clinton đã tốn nhiều công sức để ngăn chặn việc thông qua một đạo luật của Quốc hội nhằm thi hành điều này – và họ đã thành công. Ông Clinton và Đại diện thương mại Mỹ Mickey Cantor có thể đã hiểu đó là phần in chữ nhỏ trong thỏa ước NAFTA mà họ đang thúc đẩy việc thực hiện, nhưng nếu như thế, họ sẽ không bàn bạc về nó một cách công khai, cũng không thảo luận về nó một cách riêng tư trong những cuộc họp về NAFTA tổ chức tại Nhà Trắng¹.

1 Chắc chắn là không bao giờ có một cuộc thảo luận mở rộng bên trong Nhà Trắng về những điều khoản này, và tôi giả định là mình đang tham gia vào tất cả những hội nghị quan trọng có liên quan đến vấn đề môi trường. Sau đó, khi tôi hỏi vị Đại diện thương mại của Mỹ lúc bấy giờ là Mickey Kantor rằng ông có được lưu ý về điều khoản này không, để trả lời, ông cho rằng thỏa hiệp đã được thương thảo dưới thời Tổng thống Bush cha; họ chấp nhận nó một cách đơn giản, như thế, nhắm vào khía cạnh thỏa ước có thể xoa dịu các nhóm lao động và môi trường, những nhóm này có vẻ như không để ý đến sự tồn tại và tính quan trọng tiềm tàng của nó.

Giới doanh nghiệp

Chương này cho thấy giới doanh nghiệp đã làm thế nào để định hình toàn cầu hóa theo cách làm tổn hại nhiều giá trị cơ bản hơn nữa. Sự kiện một lĩnh vực – như tài sản trí tuệ – có liên hệ với thương mại, mà không liên hệ đến những yếu tố khác, như chuẩn mực lao động, đã nói lên nhiều điều về toàn cầu hóa theo cách nó đã được điều hành hiện nay. Công việc của những nhà thương thuyết mậu dịch phương Tây là tìm được một thỏa hiệp thương mại tốt hơn cho các ngành công nghiệp của xứ sở họ – ví dụ như được tiếp cận thị trường nhiều hơn và đạt được các quyền sở hữu tài sản trí tuệ bền vững hơn – mà không phải từ bỏ các khoản trợ cấp nông nghiệp hay các biện pháp thương mại ngoài thuế quan. Sự công bằng không có trong từ điển của các nhà thương thuyết mậu dịch này. Họ không nghĩ đến những người trả thuế ở Mỹ hay châu Âu, những người sẽ được lợi rất nhiều từ việc xóa bỏ trợ cấp nông nghiệp. Họ cũng không nghĩ đến những người tiêu thụ ở Mỹ và châu Âu, những người sẽ được hưởng lợi do việc mua hàng giá rẻ. Họ không nghĩ đến môi trường toàn cầu, sẽ có lợi rất lớn do việc hạ giảm mức độ thải ra của khí nhà kính. Họ không nghĩ đến việc làm cách nào giúp người nghèo có được những loại thuốc cứu cấp.

Trái lại, họ cố giúp đỡ các nhà sản xuất, và công việc của họ là thu được càng nhiều càng tốt và từ bỏ càng ít càng tốt. Các nhà thương thuyết mậu dịch ít được khuyến khích để nghĩ đến môi trường, các vấn đề sức khỏe, hoặc thậm chí các tiến bộ của khoa học nói chung. Môi trường là vấn đề của ông Bộ trưởng môi trường, có được thuốc cứu cấp là vấn đề của ông Bộ trưởng y tế, và tốc độ đổi mới nói chung là vấn đề của các ông Bộ trưởng giáo dục, khảo cứu và công nghệ. Vì vậy, trong khi các thỏa ước mậu dịch tác động lên tất cả những lĩnh vực

này, thì những người lo lắng về chúng lại không có mặt trên bàn thương nghị.

Các Bộ trưởng thương mại có khuynh hướng thương lượng trong vòng bí mật. Các thỏa ước mậu dịch thì dài dòng và phức tạp, các nhà vận động hành lang làm việc vất vả để cài trong những thỏa hiệp đó các điều khoản có lợi riêng mà họ hi vọng là sẽ không bị để ý tới. Nhưng những vấn đề căn bản mà tôi đã bàn thảo ở đây – chẳng hạn như dung hòa giữa lợi nhuận của các hãng dược phẩm với quyền sống còn – là những vấn đề dễ hiểu. Nếu vấn đề tiếp cận thuốc trị bệnh AIDS được đưa ra biểu quyết ở các quốc gia phát triển hoặc đang phát triển, đa số áp đảo sẽ không bao giờ ủng hộ lập trường của các hãng dược phẩm hay của chính quyền Bush.

Những cuộc xung đột trên các giá trị cơ bản đang là trung tâm của các cuộc tranh cãi có tính dân chủ. Những người chỉ trích toàn cầu hóa cho rằng tiến trình này đã được điều hành theo cách như người ta lấy một số vấn đề quan trọng nhất ra khỏi ngôn ngữ chung bên trong mỗi quốc gia và trong những diễn đàn quốc tế khép kín, những diễn đàn không hề có tính dân chủ theo nghĩa thông thường của từ này. Với tiếng nói của các giới doanh nghiệp được nghe thấy một cách rõ ràng và mạnh mẽ, và trong điều kiện không có sự kiểm soát và cân bằng của tiến trình dân chủ, không có gì đáng ngạc nhiên khi kết quả có vẻ đáng chê trách như thế, nó khá xa với những gì cần có trong một tiến trình dân chủ hơn. Thách thức lớn nhất trong việc cải tổ toàn cầu hóa là làm cho nó có tính dân chủ hơn; một thử nghiệm của sự thành công sẽ là việc xét xem nó thành công một cách tốt đẹp như thế nào trong việc đảm bảo rằng những giá trị lớn lao, phổ quát hơn thắng thế trước những lợi ích đơn thuần của giới doanh nghiệp.

Giải lời nguyên của tài nguyên

Vào đầu thế kỷ 20, đất nước Azerbaijan dưới sự cai trị của Sa hoàng là nước xuất khẩu dầu mỏ lớn nhất thế giới, và thành phố Baku rộng lớn nhất của họ nằm trên vùng duyên hải Caspian giống như miền Tây hoang dã của nước Mỹ. Cư dân từ khắp nơi trên nước Nga đổ về, với mục đích làm giàu trong cuộc tìm kiếm nguồn dầu hỏa. Người Do Thái, người Turkmenistan, người Kazakhstan và đủ loại người châu Âu đã tham gia cuộc tranh đua. Giá bất động sản tăng vọt khi những người mới đến tranh nhau đất đai. Các giàn khoan dầu và nhà máy lọc dầu mọc rả rác khắp thành phố. Ông Alfred Nobel từng làm việc ở đây một thời gian, và công viên mà ông thiết lập nay vẫn còn. Trong thế kỷ 20, dầu mỏ của Azerbaijan làm cho nhiều người trở nên giàu có, trong khi đó vẫn có nhiều người trong nước còn rất nghèo. Ngày nay, Baku bừa bộn những xí nghiệp cũ kỹ và han gỉ cùng trang thiết bị trong một nơi được gọi là “thành phố đen”. Một khu công nghiệp đầy bụi bặm nằm bên ngoài “thành phố trắng”, nơi các nhà triệu phú dầu

hỏa từng xây những ngôi nhà to lớn và những lối đi dạo dọc theo bờ biển Caspian¹.

Sau nhiều thập kỷ dưới sự điều hành của chính quyền Xô viết và một sự sa sút về sản lượng dầu mỏ, các nguồn dầu hỏa và khí đốt mới được khám phá vào thập niên 1990 nằm bên dưới biển Caspian. Ngày nay, với những đường ống dẫn mới được khởi sự xây dựng vào đầu thế kỷ 21, Azerbaijan đang trải qua một sự bùng nổ khác về dầu hỏa, và người ta dự đoán sẽ có hàng tỉ đô-la đổ vào đất nước này. Thách thức là liệu Azerbaijan có thể tận dụng tối đa của trời cho đó trước khi nguồn dầu cạn kiệt, dự kiến vào năm 2030. Nếu họ quản lý tốt, thu nhập trên đầu người (khoảng 940 USD vào năm 2004) sẽ tăng gấp đôi trong khoảng mỗi 10 năm. Như vậy, trong vòng một phần tư thế kỷ, Azerbaijan sẽ được xếp cùng hội cùng thuyền với những nước giàu có hơn ở Đông Âu vừa gia nhập Liên minh châu Âu (EU). Tuy nhiên, có điều nguy hiểm là Azerbaijan sẽ không chống lại nổi với điều được gọi là nghịch lý của sự sung túc, khi kết hợp với nhiều quốc gia được ban tặng những nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú nhưng lại có tỉ lệ tăng trưởng thấp và mức độ nghèo đói cao hơn những quốc gia khác không được (có nhiều tài nguyên thiên nhiên) như họ².

Ta hãy xem trường hợp của Nigeria. Đất nước Tây Phi này từng được cai trị bởi một chính quyền quân sự qua phần lớn thời kỳ bùng nổ dầu mỏ và đã thu được gần 250 tỉ USD về lợi tức dầu mỏ trong ba thập kỷ qua. Cùng lúc đó, nền kinh tế Nigeria rệu rã, thành phố thương mại chính là Lagos trở thành

1 Về lịch sử của dầu hỏa Azerbaijan, xem Natig Aliyev, *Lịch sử dầu hỏa ở Azerbaijan*, Azerbaijan International, tập 2, số 2 (mùa Hạ 1994), trang 22-23.

2 Xem Terry Lynn Karl, *Nghịch lý của sự sung túc: Bùng nổ dầu hỏa và các nước sản xuất dầu*; tài liệu nghiên cứu về kinh tế chính trị quốc tế 26 (Berkeley: University of California Press, 1997)

một nơi chốn bất an và nguy hiểm. Xe cộ ùn tắc trên đường phố, nạn thất nghiệp tăng cao, và mọi người phải ở trong nhà vào ban đêm, bởi vì tội phạm lộng hành khiến cho việc đi ra ngoài (vào thời điểm này) trở nên vô cùng nguy hiểm. Dù có lợi tức dầu hỏa, thu nhập tính trên đầu người giảm trên 15% trong khoảng thời gian từ năm 1975 đến năm 2000, trong khi số người sống với thu nhập dưới mức 1 USD/ngày tăng gấp 4 lần, từ 19 triệu người lên 84 triệu người¹. Ả Rập Saudi và Venezuela là những ví dụ khác về những quốc gia mà sự thịnh vượng về dầu hỏa không được chia sẻ rộng rãi. Venezuela giàu có về dầu hỏa hơn bất cứ nước nào ở châu Mỹ Latin, nhưng hai phần ba dân số nước này vẫn còn sống trong sự nghèo khổ². Không có gì đáng ngạc nhiên khi ông Hugo Chavez, người có sức thu hút đối với quần chúng, đã chiến thắng trong cuộc bầu cử năm 1998 sau khi đề ra một cương lĩnh tiêu diệt nạn nghèo đói.

Hiểu được lý do vì sao những nước đang phát triển giàu tài nguyên lại có những thành tích kém cỏi như thế – điều này đôi khi được gọi là “lời nguyền của tài nguyên thiên nhiên” – là điều vô cùng quan trọng³. Trước tiên, vì có nhiều nước đang phát triển lệ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên về mặt kinh tế: nguồn tài nguyên thiên nhiên xuất khẩu mang lại trên một

1 Xavier Sala-i-Martin và Arvind Subramanian, *Bàn về việc hủy hoại nguồn tài nguyên thiên nhiên: minh họa từ trường hợp Nigeria*, Khoa kinh tế học trường Đại học Columbia, Loạt tài liệu thảo luận số 0203-15, tháng 5.2003, có thể tham khảo tại www.columbia.edu/cu/economics/discpapr/DP0203-15.pdf

2 Ngay cả với tiêu chuẩn chặt chẽ 2 USD một ngày do Ngân hàng Thế giới áp dụng, cũng có một phần ba dân số trong nước sống trong nghèo khổ.

3 Cụm từ “lời nguyền của tài nguyên” (“resource curse”) được Richard M. Auty đặt ra lần đầu tiên trong quyển *Duy trì sự Phát triển trong các nền kinh tế dựa vào khoáng sản: Luận cương về lời nguyền của tài nguyên* (London & New York: Routledge, 1993)

phần ba thu nhập cho châu Phi; mang lại nhiều thu nhập cho Trung Đông và một phần thu nhập cho các nước Nga, Kazakhstan, Turkmenistan, Indonesia, và một phần đáng kể ở châu Mỹ Latin, bao gồm Venezuela, Mexico, Bolivia, Peru, và Ecuador, tất cả lệ thuộc nặng nề vào nguồn tài nguyên thiên nhiên để có thu nhập; Papua Tân Guinea đang lệ thuộc vào các mỏ vàng phong phú cùng những cánh rừng cây gỗ cứng bạt ngàn của họ. Thứ đến, do những quốc gia giàu tài nguyên có khuynh hướng trở thành những nước giàu có với cư dân nghèo khổ, và nghịch lý đó mang lại nhận thức đúng đắn về những thất bại rộng lớn của toàn cầu hóa – và có thể mang đến cả những liều thuốc chữa. Điều quan trọng nhất là sự cải tổ trong những quốc gia giàu tài nguyên – và cách họ được đối xử bởi các nước công nghiệp tiến tiến – có thể giúp làm giảm nghèo một cách nhanh chóng và dễ dàng hơn là những thay đổi đây đó trong hệ thống kinh tế toàn cầu. Những gì mà các nước đó cần không phải là ngoại viện nhiều hơn nữa mà là nhiều sự hỗ trợ để tài nguyên của họ có một giá trị toàn vẹn, và để đảm bảo rằng họ chi tiêu một cách thích đáng nhất những đồng tiền mà họ có được.

Vấn đề khá đơn giản: khi có một đồng kim cương đặt ở giữa phòng, mọi người đều vồ lấy nó. Người cao to nhất và khỏe nhất gần như sẽ là người thành công nhất, và sẽ miễn cưỡng chia sẻ những gì giành được, trừ phi họ bị bắt buộc phải làm như thế – chẳng hạn như khi có một ai khác, thậm chí to hơn và khỏe hơn, cố giật lấy về phần mình, và họ cần chi tiền để mua lấy sự hậu thuẫn chính trị hoặc mua vũ khí để duy trì quyền năng của họ. Nguồn tài nguyên vừa là mục tiêu của sự xung đột, vừa là nguồn cung cấp tài chính giúp cho cuộc xung đột tiếp diễn. Đáng buồn thay, trong cuộc đấu tranh để được chia sẻ càng nhiều kim cương càng tốt, kích thích đồng kim

cương sẽ nhỏ lại khi sự giàu có bị hủy hoại trong cuộc đấu tranh. Không ở đâu sự kiện này rõ ràng bằng nhiều nơi ở châu Phi, tiêu biểu bằng những cuộc tranh giành kim cương bạo liệt giữa chính quyền và những kẻ phản loạn ở Sierra Leone vào thập niên 1990 làm cho 75.000 người chết và 20.000 người bị cắt cụt chân tay, 2 triệu người phải rời bỏ nơi cư trú, và nhiều trẻ em bị chấn thương tâm lý vì bị cưỡng bách tham gia chiến đấu, hoặc nhiều trường hợp tệ hại hơn nữa.

Một khi bạo lực đã bắt đầu, sẽ khó mà buộc nó dừng lại. Những nước rơi vào vòng xoáy đi xuống, như Congo và Angola, đã minh họa cho điều này. Kể từ ngày thu hồi độc lập, Congo hầu như liên tục dính líu vào các cuộc xung đột. Điển hình là mọi phe phái đều tuyên bố rằng mình đại diện cho ý chí và quyền lợi của nhân dân. Cuộc xung đột ở Sierra Leone là một ngoại lệ: khó mà tìm thấy một động cơ nào cao hơn ngoài sự tham lam.

Khi những cuộc xung đột thường xuyên xảy ra giữa những người có của và không có của, thì cũng có thể xảy ra xung đột giữa các khu vực có tài nguyên và không có tài nguyên. Điều này đặc biệt đúng với các nước đang phát triển mà biên giới đã được các thế lực thực dân cũ vẽ ra và tính đồng nhất quốc gia còn yếu kém. Những khu vực giàu tài nguyên – chẳng hạn như các trung tâm dầu hỏa của Ogoniland ở Nigeria, của người Shiite ở phía Nam và người Kurd ở phía Bắc Iraq – có những động lực hiển nhiên gây ra sự chia cắt. Họ lý luận: tại sao họ lại phải san sẻ sự giàu có của họ? Phần còn lại của cả nước sẽ kiên quyết nắm lấy nguồn tài nguyên của xứ sở. Tỉnh Katanga của người Congo, vốn có nhiều cobalt, đồng, thiếc, radium, uranium, và kim cương, đã bị chia cắt vào tháng 6.1960 và bị Congo đòi lại vào tháng 1.1963 sau một cuộc chiến gay gắt. Vùng đất Biafra ly khai khỏi Nigeria vào ngày 30.5.1967, và

hợp nhất trở lại vào ngày 15.1.1970. Bougainville, một hòn đảo nhỏ nằm ngoài khơi Papua Tân Guinea đứng đầu về trữ lượng vàng, bạc và đồng, đã tranh đấu cho nền độc lập từ năm 1989. Tất nhiên, các phong trào đòi độc lập phải giấu mình trong những lớp vỏ bọc ngay thẳng hơn, và trong lúc tiền bạc do tài nguyên mang lại kích động thêm sự xung đột, thì phạm vi của sự đấu tranh giành lấy nguồn tài nguyên không phải lúc nào cũng rõ ràng.

Bạo lực gây ra nổi thống khổ cho những đất nước giàu tài nguyên này đã tiêu biểu cho mức độ cùng cực của cái gọi là lời nguyên của tài nguyên. Còn thông thường hơn thì người ta chỉ nhìn thấy sự bất ổn về chính trị, nạn tham nhũng, và những nhà độc tài nhân tâm ăn cắp của cải của đất nước. Mặc dù các nước giàu tài nguyên không dành sự độc quyền cho những nhà độc tài nhân tâm này, song họ luôn có nhiều hơn phần được chia – từ Mobutu Sese Seko của Congo, Saddam Hussein của Iraq, đến Idriss Déby của Chad. Ngay cả khi các nước giàu tài nguyên không có những nhà độc tài nhân tâm, họ cũng có mối ác cảm đặc biệt đối với sự chia sẻ quyền lực: không một quốc gia giàu dầu hỏa nào ở Trung Đông muốn tiến đến một nền dân chủ.

Việc nhiều quốc gia giàu tài nguyên không hề có dân chủ không phải là chuyện tình cờ. Của cải dẫn đến sự quản lý kém. Những chính quyền đạt đến quyền lực bằng cách nắm lấy nguồn tài nguyên và sử dụng sức mạnh có một nhận thức rất khác biệt về trách nhiệm đối với công dân của họ và các nguồn tài nguyên trong nước so với các chính quyền ra đời theo ý chí của toàn dân. Trong các nước dân chủ, người lãnh đạo giữ lấy quyền hành bằng cách nâng cao hạnh phúc của người dân; các chế độ dân chủ chịu trách nhiệm trước công dân của họ. Ở những quốc gia giàu tài nguyên và không dân chủ, các nhà

độc tài sử dụng sức mạnh và vũ khí để duy trì quyền lực. Việc mua sắm vũ khí được tài trợ bằng sự kiểm soát các nguồn lợi từ dầu hỏa và các tiện nghi khác. Có một vòng lẩn quẩn: với tình trạng thiếu dân chủ ở rất nhiều nước giàu tài nguyên – và cũng do đó mà thiếu trách nhiệm – người công dân không thể kiểm soát một cách hiệu quả trước nạn ăn cắp công quỹ và lạm dụng lòng tin của công chúng. Điển hình là thậm chí họ cũng không biết chính phủ đang, hoặc có thể, nhận được bao nhiêu lợi tức từ nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ. Thậm chí họ cũng không coi đó là tiền của họ, chỉ là tiền của họ khi họ ủng hộ chính phủ bằng tiền thuế trên khoản thu nhập mà họ tích góp một cách vất vả.

Động lực chính trị của các nước giàu tài nguyên thường dẫn đến những mức độ bất công cao: ở cả những quốc gia phát triển và ít phát triển hơn, những người kiểm soát sự giàu có về tài nguyên thiên nhiên thường sử dụng sự giàu có đó để duy trì quyền lực kinh tế và chính trị của họ – quyền lực đó bao gồm việc chiếm đoạt cho riêng họ một phần lớn nguồn tài nguyên của quốc gia. Đầu những năm 1970, các thành phần ưu tú ở Trung Đông xuất hiện ở London và nhiều nơi khác; họ mua những căn hộ đắt tiền, cư trú trong những khách sạn lộng lẫy, và đi mua sắm thả cửa. Thập niên 1990, đến lượt những nhà giàu người Nga. Ngày nay, họ đang nhanh chóng vồ lấy bất động sản và hàng xa xỉ trên khắp thế giới.

Đó là hệ quả hết sức khác biệt với những gì mà lý thuyết kinh tế thông thường đã nói đến. Người ta đã chống lại việc thiết lập một xã hội công bằng với lập luận chủ yếu cho rằng việc đánh thuế lũy tiến đang làm suy yếu mọi nỗ lực. Nếu các bạn đánh thuế người giàu nặng hơn, mọi người có thể không được kích thích để làm việc cật lực và tiết kiệm được nhiều. Nhưng nếu những người giàu có ở một nước không làm việc

cật lực hoặc không tiết kiệm mà đơn thuần chỉ có một tài sản dồi dào nhờ dầu hỏa hoặc những quặng khoáng sản khác, đất nước có thể có đủ điều kiện để đạt đến sự bình đẳng lớn lao hơn nhiều; chính phủ có thể phân phối của cải một cách công bằng mà không sợ điều này sẽ khiến cho mọi người nản lòng, không muốn làm việc cật lực và dành dụm những gì họ kiếm được. Những quốc gia như thế có thể có cả sự công bằng nhiều hơn lẫn hiệu quả kinh tế.

Nhưng trong lúc các quốc gia giàu tài nguyên có thể (và tôi sẽ lập luận là sẽ) có nhiều công bằng hơn những quốc gia khác xem ra không may mắn bằng, thì đó không phải là cách tạo ra sự công bằng. Sự phân phối của cải không được xác định bởi sự cân nhắc một cách thận trọng những thỏa hiệp có hiệu quả về tính công bằng. Nó không được xác định bởi sự tham khảo những nguyên tắc công bằng xã hội; đúng hơn, đó là kết quả của quyền lực trần trụi. Sự giàu có làm phát sinh quyền lực, quyền lực tạo ra giai cấp cầm quyền để duy trì sự giàu có.

Và có một sự khác biệt nổi bật giữa những người giàu ngoi lên bằng sự làm việc cật lực và óc sáng tạo với những người làm giàu do việc nắm bắt lấy quyền kiểm soát các nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia. Những người sau đặc biệt cảm thấy mất tinh thần trước sự liên kết quốc gia. Họ cũng hủy hoại niềm tin trong nền kinh tế thị trường – đặc biệt khi người ta nghi ngờ rằng sự giàu có đã thủ đắc được “một cách bất hợp pháp”, thông qua những hợp đồng đối trá với các chính phủ đương nhiệm hoặc tiền nhiệm. Không có gì đáng ngạc nhiên khi sự bất mãn sôi sục lên dưới cái vẻ bề ngoài như thế của những quốc gia này.

Sự chiếm đoạt tài sản công

Thách thức đầu tiên mà bất cứ một quốc gia giàu tài nguyên nào cũng phải đương đầu là đảm bảo cho công chúng hưởng được càng nhiều giá trị của nguồn tài nguyên nằm bên dưới đất đai của họ càng tốt. Điều này khó hơn rất nhiều so với chúng ta tưởng. Ngay cả ở các nước có những nền dân chủ ổn định và sung mãn, vẫn tiếp tục tồn tại cuộc đấu tranh giữa những công ty dầu hỏa, khí đốt và quặng mỏ để giành lấy của cải về phần họ càng nhiều càng tốt. Dù vậy, ở đây, điều này được thực hiện trong các quy định của luật pháp, thường là thông qua những đóng góp trong các chiến dịch tranh cử; những ứng cử viên thọ ơn, một khi ngồi vào cơ quan quyền lực, lại ban hành những quy định giúp những người từng đóng góp cho họ thủ đắc được các nguồn tài nguyên với giá thấp nhất, được hưởng một tỉ lệ thu nhập gia tăng thông qua những khoản lợi lộc về thuế đặc biệt, và gánh chịu những phí tổn nhỏ nhất về sự tổn thất môi trường do họ gây ra.

Ở Mỹ, tài nguyên khoáng sản nhất thiết phải được giao cho các công ty khai thác mỏ; khi Tổng thống Clinton cố mang bán đấu giá các nguồn tài nguyên cho những người trả giá cao nhất, ông đã bị những kẻ vận động hành lang từ các công ty khai thác mỏ làm cho mất uy tín. Thậm chí việc áp dụng khoản thuế ưu đãi đã có sẵn cho các công ty dầu hỏa, khí đốt và quặng mỏ, và cả sau khi giá dầu hỏa tăng cao mang lại cho họ tiền bạc dồi dào, Tổng thống Bush vẫn đề xuất một đạo luật về năng lượng với những khoản trợ cấp cho các công ty này khiến cho Thượng Nghị Sĩ John McCain, một thành viên trong đảng chính trị của chính Tổng thống, đã nhắc đến dự luật như là một văn kiện “không bỏ quên một nhà vận động hành lang nào cả”. Bằng bất cứ sự tính toán nào thì khu vực

năng lượng và tài nguyên thiên nhiên, từng đóng góp gần 5 triệu USD cho chiến dịch tranh cử năm 2004 của ông Bush và gần 3 triệu USD cho chiến dịch tranh cử năm 2000 của ông, cũng nhận được một khoản lợi quả lớn từ sự đầu tư của họ.

Khi những tập đoàn này hướng ra ngoài, đến các nước đang phát triển, những khoản hối lộ công khai bắt đầu phát huy tác dụng. Trong thế giới dầu hỏa quốc tế có tính cạnh tranh cao, một công ty dầu hỏa dễ tìm được lợi nhuận cao bằng cách hối lộ các viên chức chính phủ để hạ thấp những phí tổn họ phải trả, hơn là hoạt động hiệu quả hơn những công ty khác trong khi vẫn phải trả các chi phí đầy đủ theo giá thị trường. Một khoản hối lộ nhỏ đối với một công ty dầu hỏa lại có sức hấp dẫn vô cùng to lớn đối với các viên chức hữu quan, thường là những công chức có đồng lương chỉ vài ngàn USD mỗi năm. Những khoản tiền hối lộ làm băng hoại tiến trình dân chủ cũng như thị trường. Tuy nhiên, vấn đề thực sự không phải là tiền hối lộ, thường chỉ gây sự khó chịu, mà là hậu quả của chúng: khi các công ty dầu hỏa được thì nước chủ nhà thua.

Đạo luật về hành vi tham nhũng ngoài nước ban hành năm 1977 xác định việc những người Mỹ đi hối lộ các chính phủ nước ngoài là bất hợp pháp. Trong lúc một số công ty vẫn còn cố né tránh luật, nhiều công ty khác cố tuân thủ – cho dù họ than phiền là điều này đặt họ vào tình thế cạnh tranh bất lợi so với các tập đoàn có trụ sở ở các nơi khác trên thế giới. Những lời than phiền này thúc đẩy chính phủ Mỹ cố thuyết phục các nước khác cũng áp đặt những quy chế tương tự. Tại hội nghị cấp Bộ trưởng của Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển (OECD) tổ chức tại Paris vào năm 1996 (ở đó, tôi là đại biểu của nước Mỹ), chúng tôi đã tiến những bước dài trong việc thúc đẩy sự thông qua một thỏa thuận – sau khi phải đương đầu với sự phản kháng kịch liệt của nhiều nước, nơi mà sự hối

lộ được chấp nhận như là một cách thức kinh doanh. Vào thời điểm đó, chẳng những hành vi hối lộ được coi là hợp pháp, mà sự khấu trừ thuế ở nhiều nước (Pháp, Thụy Sĩ, Luxembourg, Áo, Bỉ, Nhật Bản, và Hà Lan) cũng vậy; trên thực tế, chính phủ phải chi trả một phần đáng kể của tiền hối lộ. Tôi cảm thấy sốc khi nhìn thấy các chính phủ giữ lập trường bảo vệ (với những lời lẽ hết sức quanh co) hệ thống hối lộ đang tồn tại. Nay đã có một công ước của OECD về hành vi hối lộ, nhưng việc thi hành gặp khó khăn và không hoàn chỉnh. Như vào tháng 12.2005, ở bên ngoài nước Mỹ, vẫn chưa có một sự khởi tố nào dựa vào một đạo luật quốc gia ban hành nhằm thi hành công ước¹.

Tất nhiên, các công ty không nhất thiết phải hối lộ. Họ thuê một “facilitator” (người chuyên làm cho các cuộc giao dịch được dễ dàng hơn, tức một “cò” giao dịch), cung cấp cho anh ta đủ tiền để làm cho hợp đồng được “dễ dàng”. Anh ta làm những gì, biến công việc dễ dàng như thế nào, họ không biết và cũng không muốn biết. Có thể họ biết rằng nếu họ trả cho nhân vật này hàng triệu USD, họ không phải mua thời gian tư vấn. Tất nhiên cái mà họ mua thực sự là khả năng có thể chối bỏ, để họ có thể khai rằng họ không biết tiền dùng để hối lộ. Một trong những trường hợp nổi tiếng mới đây có liên quan

1 Thỏa ước mà tôi góp phần xây dựng tại cuộc hội nghị đó cuối cùng dẫn đến công ước OECD về chống nạn hối lộ các công chức nước ngoài trong tập Kỷ yếu về Mậu dịch quốc tế ký ngày 17.12.1997, và có hiệu lực vào ngày 15.2.1999. Các bên ký thỏa ước gồm tất cả 30 nước thành viên của OECD và 6 nước không phải là thành viên (Argentina, Brazil, Bulgaria, Chile, Estonia và Slovenia). Năm năm sau hội nghị, OECD ghi nhận việc các chính phủ đã đáp ứng một cách chậm chạp như thế nào. Pháp vừa mới hủy bỏ điều khoản miễn việc khấu trừ thuế trên những khoản tiền dứt lốt đối với những hợp đồng ký trước khi thỏa ước OECD ra đời, và New Zealand vẫn chưa hoàn toàn tuân theo (thỏa ước). Xem Trung tâm hợp tác thương mại : Báo cáo chống nạn hối lộ năm 2001 của OECD, “Luật cấm đoán sự khấu trừ thuế trên những khoản tiền dứt lốt” ở www.mac.doc.gov/tcc/anti_b/oecd 2001/html/ch04.html.

đến James Giffen, trong lúc làm việc ở Kazakhstan với tư cách đại diện cho hãng Mobil vào thập niên 1990, bị cho là đã rút 78 triệu USD cho chính phủ để công ty của ông ta được chia phần 25% ở mỏ dầu Tengiz¹.

Trong lúc đó, các công ty đa quốc gia nằm ngoài OECD hoạt động mà không có sự phê phán của tổ chức này. Các công ty dầu hỏa của Malaysia, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc, trong số những công ty khác, đã trở thành những tay chơi toàn cầu. Họ không phải tuân theo các thỏa ước của OECD cấm chỉ việc hối lộ, và khi mà vẫn còn một vài công ty đưa hối lộ, các công ty khác sẽ phải tìm cách cạnh tranh. Thế là toàn bộ thị trường bị nhiễm độc.

Bất kể hợp đồng họ ký như thế nào, các tập đoàn cũng muốn thủ lợi một cách bất chính – trả tiền ít hơn khoản phải trả – bởi vì số tiền kiếm được do hành vi bất chính có thể rất to. Vào thập niên 80, tôi đã nghiên cứu một thị trường liên quan đến sự bất chính của các công ty dầu hỏa lớn tại Alaska. Tiểu bang giàu dầu hỏa này có những hợp đồng cho thuê thường đảm bảo cho họ ít nhất 12,5% tổng doanh thu, chưa trừ chi phí vận chuyển dầu từ một nơi xa xôi ở vịnh Prudhoe trên Vòng Bắc

¹ Xem trường hợp hãng ExxonMobil ở Kazakhstan, đã được nêu rõ trong *Tổng thống Kazakhstan Nazarbayev nhìn nhận có hối lộ, Mỹ khẳng định*, Bloomberg.com, 16.4.2004, ở http://quote.bloomberg.com/apps/news?pid=10000087&sid=a_8QW26uoX_I&refer=top_world_news: Daniel Fisher, *ExxonMobil's Kazakhstan Quagmire*, tạp chí Forbes, 23.4.2003, tham khảo tại www.forbes.com/2003/04/23/cz_df_0423xom.html; Seymour M. Hersh, *Giá dầu hỏa*, The New Yorker, 9.7.2001, trang 48-65; và Thomas Catan và Joshua Chaffin, *Hối lộ từ lâu đã được sử dụng cho những hợp đồng quốc tế về đất đai. Những luật lệ mới sẽ làm cho việc đó trở nên khó khăn hơn*, báo *Financial Times* 8.5.2003, trang 19. Bài báo *Financial Times* ghi: “Tính chung, nhà cầm quyền đã tố cáo (Giffen) nhận hơn 78 triệu tiền hoa hồng và phí từ Mobil và những công ty dầu hỏa phương Tây khác và chuyển bất hợp pháp cho các viên chức cao cấp Kazakhstan”. Vụ án đang diễn tiến.

cực. Do chiết tính phí tổn của họ vượt quá vài xu mỗi gallon (1 gallon Mỹ bằng 3,785 lít) – và nhân vài xu đó với hàng trăm triệu gallon dầu – các công ty dầu hỏa có thể gia tăng rất nhiều khoản lợi nhuận của họ. Họ không cưỡng lại được sự cám dỗ¹.

Thường thì các công ty dầu mỏ bóc lột các nước đang phát triển một cách hoàn toàn hợp pháp. Phần lớn các nước đang phát triển chuẩn bị kém khi tham gia vào những cuộc thương thảo phức tạp vốn là ngôn ngữ quen thuộc của các công ty đa quốc gia. Họ có thể không hiểu hết những hàm ý của mỗi điều khoản hợp đồng. Người ta sẽ nói với họ rằng một điều khoản nào đó là bình thường, và nó có thể chính đáng: các công ty dầu hỏa có thể liên kết với nhau trong việc đòi hỏi các hợp đồng phải làm lợi cho họ qua sự chi tiêu của những nước nơi họ đang khai thác dầu hỏa. Ví dụ như các chính phủ đã tính toán lại việc bán các chương trình phát sóng (cho điện thoại di động, máy vô tuyến truyền hình, máy thu thanh) qua hình thức đấu giá như thế nào để gia tăng khoản thu nhập rất lớn cho chính phủ; nhưng trong lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên, ngành công nghiệp đã ngăn chặn những cải cách tương tự, đặc biệt tại những nước đang phát triển. Luật gia Jenik Radon, một phó Giáo sư tại trường Đại học Columbia nhớ lại rằng khi ông đại diện cho đất nước Georgia trong cuộc thương thảo với một tập đoàn các công ty dầu hỏa do hãng BP dẫn đầu, ông đã kinh hoàng trước những yêu sách do họ đưa ra. Trong số những yêu sách này, họ muốn Georgia phải chịu trách nhiệm bồi thường hàng tỉ USD nếu có sự chậm trễ liên quan đến các quy định cần đặt ra. Cùng lúc đó, họ muốn tất cả những rủi ro dẫn đến

¹ Rất cuộc có một sự dàn xếp ngoài phạm vi tòa án, theo đó, công ty dầu hỏa trả cho bang Alaska hơn 1 tỉ USD. Alaska không phải là tiểu bang duy nhất đương đầu với những vấn đề này. Bang Alabama cũng vậy, họ cũng đã thành công trong một vụ dàn xếp lớn từ các công ty dầu hỏa.

thiệt hại về môi trường sẽ do nước chủ nhà gánh chịu thay vì chính họ phải chịu. Trong nhiều trường hợp nơi khí đốt tự nhiên được quan tâm, thậm chí họ còn đòi hỏi ký những hợp đồng dưới dạng “take-or-pay”¹, nhằm chuyển hướng những rủi ro thường gặp trong thương mại – dung lượng yêu cầu về khí đốt – từ phía doanh nghiệp sang chính phủ nước chủ nhà. Chính phủ các nước đang phát triển bị buộc phải thanh toán một khối lượng cố định về khí đốt, cho dù có hoặc không có khách hàng mua khí đốt.

Hối lộ, lừa đảo, và sự thương thảo không cân xứng, tất cả đã cắt đi những gì lẽ ra phải thuộc về các nước đang phát triển. Các nước làm ít hơn những gì họ có thể làm, còn các công ty thì làm nhiều hơn thế. Một thị trường cạnh tranh phải có nghĩa là các công ty dầu hỏa và khai thác quặng mỏ chỉ có một khoản lợi nhuận thông thường trên số vốn họ bỏ ra; lợi nhuận vượt mức phải thuộc về nước sở hữu nguồn tài nguyên. Các nhà kinh tế nhắc đến giá trị của nguồn tài nguyên vượt quá chi phí khai thác như là “tiền thuê mượn” nguồn tài nguyên thiên nhiên. Trong một thị trường cạnh tranh, các công ty dầu hỏa cần được thanh toán các chi phí khai thác và công tác tiếp thị, và không có gì hơn thế nữa; tất cả tiền thuê tài nguyên thiên nhiên thuộc về nước chủ nhà. Điều đó có nghĩa là nếu giá dầu hỏa tăng lên – do chi phí khai thác vẫn không bị ảnh hưởng – thì khoản lợi nhuận tăng thêm phải thuộc về nước chủ nhà. Điều này đặc biệt quan trọng khi giá dầu tăng gấp ba hay gấp

1 Là một điều khoản được ghi trong hợp đồng, theo đó, một bên bị bắt buộc hoặc phải nhận hàng được phân phối, hoặc phải trả một khoản tiền được định rõ. Điều khoản này được đưa vào hợp đồng như một cách đảm bảo là việc trao đổi sẽ phải diễn ra. Ví dụ như một nông dân trồng chuối ký hợp đồng dưới dạng “take-or-pay” với một nhà bán lẻ trái cây, theo đó, nhà bán lẻ hoặc sẽ mua toàn bộ số chuối của người nông dân, hoặc phải trả một khoản tiền do không mua chúng. (ND)

bốn lần – như đã xảy ra vào thập niên 1970 và tái diễn vào các năm 2004 và 2005. Sau khi giá dầu tăng vọt vào thập niên 1970, nước Mỹ áp đặt một loại thuế trên khoản lợi nhuận gia tăng bất ngờ¹ của các công ty dầu hỏa. Sự kiện một hợp đồng tiêu biểu cho phép các công ty dầu hỏa thu được những lợi nhuận “từ trên trời rơi xuống” cho thấy một điều gì đó sai trái trong cách ký kết những hợp đồng này².

Đó là chiến lược của các công ty khai thác dầu hỏa, khí đốt và quặng mỏ nhằm tin chắc rằng chính phủ (nước chủ nhà) thu lợi càng ít càng tốt – cùng lúc đó, họ giúp các chính phủ này tìm ra những lý lẽ biện minh việc nhận được ít như thế tại sao là tốt, thậm chí là cần thiết nữa. Họ có thể cho rằng những lợi ích xã hội lớn lao sẽ phát sinh từ việc phát triển khu vực, và từ đó, nên cổ vũ sự phát triển. Theo lời tuyên bố của họ, khi cho đi nguồn tài nguyên là điều đó sẽ xảy đến. Trên thực tế, cho đi nguồn tài nguyên chỉ có nghĩa là chính phủ sẽ có ít tiền bạc để thanh toán chi phí hạ tầng cơ sở, xây trường học, và những tiện ích khác hết sức cần thiết nếu khu vực đó cần phát triển. Có thể tốn kém nhiều khi khai thác một quặng mỏ, nhưng điều đó chỉ có nghĩa là trong cuộc trả giá mang tính cạnh tranh, chính phủ sẽ thu được ít tiền hơn nếu quặng mỏ ít tốn kém chi phí khai thác hơn. Thông thường, lợi lộc duy nhất

1 Nguyên văn: windfall profits tax: thuế trên khoản lợi nhuận “trên trời rơi xuống”. (ND)

2 Tất nhiên, các chính phủ có thể chọn cách chuyển một số rủi ro cho người khác. Họ có thể bán dầu trên những thị trường tương lai - đặt đến một cái giá hôm nay tốt hơn cái giá bất ổn phổ biến cách nay hai hay ba năm. Hợp đồng giữa các công ty dầu hỏa với các nước cũng có thể bao hàm một sự chuyển giao đầy rủi ro nào đó. Nếu chính phủ nhấn mạnh rằng họ phải nhận được một phần lớn hơn của khoản lợi nhuận “từ trên trời rơi xuống” khi giá cả tăng vọt, các công ty dầu hỏa có thể nghĩ đến việc ứng trước một khoản tiền bổ sung cho họ. Tuy nhiên, có ít chứng cứ chứng tỏ điều đó, ít nhất ở một mức độ đáng kể.

mà một khu mỏ mang lại cho đất nước là một ít công việc nó tạo ra, nhưng thiệt hại về môi trường ở khu mỏ có thể đồng thời phá hỏng những việc làm ở nơi khác (chẳng hạn như, trong ngư nghiệp, khi nước bị ô nhiễm, các mẻ tôm cá đánh bắt được bị sút giảm), và đôi khi trong tương lai, nó còn gây ra những phí tổn lớn lao về ngân sách khi chính phủ bị buộc phải thanh toán chi phí làm sạch môi trường.

Nỗ lực mang về cho đất nước giá trị toàn vẹn của những tài nguyên được thể hiện rõ nhất trong những dịp bán tài nguyên thiên nhiên do chính phủ sở hữu cho khu vực tư nhân. Nếu chính phủ nhận được ít hơn giá trị toàn vẹn của tài sản là đất nước đã bị lừa đảo; điều đó nghĩa là chỉ có một sự chuyển giao của cải từ mọi công dân nói chung đến những ai mua được tài sản “với giá hạ”¹. Đôi khi của cải của quốc gia rơi vào tay người dân trong nước còn hơn là vào tay một tập đoàn đa quốc gia; nói gì thì nói, phần của cải tuột mất đó phải thuộc về quốc gia nói chung.

Trước khi tư nhân hóa, mỏ dầu hỏa (hay nguồn tài nguyên khác) vẫn còn nằm trong tay chính quyền, số tiền mà các viên chức chính quyền có thể ăn cắp chỉ giới hạn trong doanh số bán dầu hiện có. Nhưng với tư nhân hóa, giá trị tương lai của nguồn tài nguyên có thể bị vô lấy, và tiền bỏ vào đầu tư sẽ tăng đến con số khổng lồ. Bằng cách bán toàn bộ một công ty với giá thấp hơn giá thị trường, và nhận lại một khoản tiền lại quả trên những lợi lộc đã trao cho người mua, trên thực tế, các viên chức chính phủ còn có thể được chia phần trong

1 Xét một cách chính thức, giá trị của tài sản là giá trị của lợi nhuận trong tương lai được ước tính trong hiện tại (tiền cho thuê nguồn tài nguyên thiên nhiên) mà nó tạo ra được. Khoản lợi nhuận khổng lồ mà nhiều xí nghiệp tư nhân hóa đã tích lũy được cho thấy là họ có được những tài sản này với một cái giá thấp hơn giá trị tài sản thật của nó.

những cuộc mua bán trong tương lai, thay vì để cho nguồn tài nguyên bị đánh cắp bởi những người kế nhiệm họ. Thật vậy, ở một vài nơi trên thế giới, sự tư nhân hóa đã được gán cho một cái nhãn mới là “hối lộ hóa”. Các chính phủ trở thành những chuyên gia trong việc duy trì vẻ bề ngoài của một sự tư nhân hóa công bình bằng cách tổ chức bán đấu giá. Nhưng họ có thể thẩm định trước tư cách của những người đấu giá – và bất cứ ai có khả năng làm đảo lộn cuộc bán đấu giá đã trù hoạch với một cái giá rẻ hơn giá của những người thân chính phủ là có thể bị truất quyền đấu giá ngay. Họ có thể lấy lý do những người kia đăng ký trễ, rằng người dự đấu giá đã không cung cấp những bằng chứng phù hợp về khả năng tài chính, v.v...

Ngay cả trong trường hợp không có tham nhũng rõ ràng, áp lực của IMF trong việc tư nhân hóa nhanh chóng cũng sẽ dẫn đến sự giảm sút thu nhập một cách đáng kể của các chính phủ. (Các nước đang phát triển rất cần làm vui lòng IMF – không chỉ vì IMF có thể chấm dứt việc cho họ vay tiền nếu cảm thấy bực mình, mà còn vì những nước khác, do đó, mà cũng sẽ không cho họ vay tiền). Khi mỗi người tham gia cuộc bán đấu giá tin rằng sự trả giá không còn sôi nổi hào hứng, họ sẽ trả giá một cách thiếu nhiệt tình, và cuối cùng thì chính phủ phải chấp nhận một giá rất không phù hợp. Vấn đề thậm chí còn tồi tệ hơn, tất nhiên, trong những tình huống đó – không phải là hiếm – nơi mà số người trả giá rất hạn chế (một, hai hay ba người), thì việc ngắm ngẫm hay công khai thông đồng với nhau sẽ tăng lên¹.

1 Nước Mỹ dưới thời Tổng thống Reagan tham gia vào nhiều hợp đồng cho thuê các mỏ dầu – những người chỉ trích gọi đó là hình thức bán rẻ mặt; nó là kết quả của việc hạ giảm một cách đáng kể khoản tiền mà chính phủ nhận được tính bình quân trên mỗi hợp đồng. Xem Jeffrey J. Leitzinger và Joseph E. Stiglitz, *Những thông tin bên ngoài trong hợp đồng cho thuê dầu hỏa và khí đốt*, Chính sách kinh tế tạm thời, tập 1, số 5, trang 44-57

Lập luận ủng hộ sự tư nhân hóa cho rằng khu vực tư nhân có hiệu quả hơn khu vực công. Quan điểm này được dẫn dắt bởi ý thức hệ cũng như bởi sự phân tích công phu – có nhiều ví dụ về những công ty dầu mỏ của chính phủ đạt hiệu năng cao (và ví dụ về những công ty tư nhân không đạt hiệu năng). Sự kém hiệu năng của một vài xí nghiệp nhà nước phát sinh từ việc thiếu đầu tư do IMF không chịu xử lý nợ nần của những xí nghiệp nhà nước giống như đã xử lý những dạng nợ nần khác của chính phủ; điển hình là một công ty tư nhân có thể vay tiền để đầu tư, song những xí nghiệp do nhà nước sở hữu ở những nước đang phát triển lại không được làm như vậy¹.

Tuy nhiên, hiệu năng không phải là tất cả. Ngay cả khi khu vực tư nhân đạt hiệu quả cao hơn, điều quan trọng không kém là công chúng nhận được bao nhiêu từ nguồn tài nguyên này. Điển hình là khi sự tư nhân hóa diễn ra, các nước sẽ nhận được tiền ứng trước và rồi được thanh toán tiền thuê mỏ, trong khi nguồn tài nguyên bị bòn rút và mang đi bán. Sự tư nhân hóa tiến hành một cách kém cỏi dẫn đến việc chính phủ nhận được rất ít cả tiền ứng trước lẫn tiền thanh toán cuối cùng. Công ty dầu hỏa Petronas do nhà nước Malaysia sở hữu đã trở thành một tay chơi toàn cầu, và nguyên Thủ tướng nước này là Tiến sĩ Mahathir bin Mohamad cho biết nước ông nhận được một khoản giá trị của nguồn tài nguyên lớn hơn bất cứ một quốc gia nào khác đã tư nhân hóa, và cũng lớn hơn khoản mà lẽ ra

1 Sự vay mượn của những xí nghiệp do chính phủ làm chủ được xem như sự vay mượn do chính phủ thực hiện. Điều đó có nghĩa là một nước, như Brazil, khi đã vay mượn ở cấp chính phủ đến một mức độ nào đó, thì phải cắt giảm những khoản chi tiêu công cộng khác - chẳng hạn như chi tiêu cho giáo dục và sức khỏe - nếu như chính phủ đó muốn đầu tư thêm cho những xí nghiệp này, bất kể lời lãi do những khoản đầu tư đó mang lại cao bao nhiêu.

Malaysia sẽ nhận được khi tiến hành tư nhân hóa¹. Chile đã tư nhân hóa khoảng phân nửa số mỏ đồng của họ, song các mỏ của chính phủ vẫn có hiệu quả – và do phần lớn lợi nhuận của các mỏ tư nhân được chuyển ra nước ngoài, các mỏ đồng của chính phủ cung ứng cho công chúng nhiều thu nhập hơn².

Nước Nga cho thấy một trường hợp ấn tượng về tình trạng tư nhân hóa vượt ra ngoài khả năng kiểm soát. Với sự đánh mất quyền lực của một nhà nước hoạt động hiệu quả, từng là một siêu quyền lực đứng thứ nhì thế giới, nước Nga ngày càng lệ thuộc vào nguồn tài nguyên thiên nhiên – theo một vài ước tính, trong những năm vừa qua, khoảng 70% GDP của Nga có liên quan đến tài nguyên thiên nhiên. Ông Boris Yeltsin cần sự giúp đỡ để tái đắc cử vào năm 1996, và một nhóm chính trị hàng đầu đã có khả năng về tổ chức (và tài chính) để giúp ông – đổi lấy việc họ được kiểm soát nguồn tài nguyên thiên nhiên rộng lớn của đất nước này. Sự kiện quan trọng diễn ra vào những năm 1995-96, trong một vụ mua bán mà Trưởng ban biên tập báo *Financial Times* Chrystia Freeland gọi là “vụ mua bán thế kỷ”³. Có bán đấu giá, nhưng cuộc bán đấu giá diễn ra trong sự gian lận. Kết quả là các nhà tài phiệt thu tóm được

1 Tiến sĩ Mahathir bin Mohamad trong một bài phát biểu tại Diễn đàn Lãnh đạo Toàn cầu diễn ra ở Kuala Lumpur ngày 7.9.2005, có nhan đề *Quá khứ, Hiện tại và Tương lai – những thách thức của Malaysia trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu* và trong những cuộc nói chuyện riêng với tác giả.

2 Chile vẫn thường được Quỹ tiền tệ quốc tế coi như một mẫu mực của sự thành công theo kiểu mẫu Đồng thuận Washington. Nhưng như nguyên Tổng thống Ricardo Lagos đã nói với tôi, chính sách của Chile khác với Đồng thuận Washington ở nhiều khía cạnh – kể cả việc Chile từ chối việc tư nhân hóa hoàn toàn. Chẳng hạn như họ không tự do hóa hoàn toàn thị trường tư bản của họ. Điều quan trọng hơn cả là họ nhấn mạnh nhiều đến giáo dục và chống lại nghèo khổ – vốn là những vấn đề không có trong Đồng thuận Washington.

3 Chrystia Freeland, *Vụ mua bán thế kỷ: Câu chuyện nội bộ của cuộc Cách mạng Nga lần thứ hai* (New York: Crown, 2000)

nguồn tài nguyên thiên nhiên rộng lớn đổi lấy một khoản tiền còm đã bỏ ra. Một số viên chức cao cấp trong chính phủ tin rằng số tiền bị “ăn cắp” vượt quá 1.000 tỉ USD.

Về sau, khi Vladimir Putin kế nhiệm Yeltsin, ông hiểu rằng sự tập trung giàu có như vậy là một mối đe dọa cho cả ông lẫn nền dân chủ Nga, thật tình là như thế. Xét rằng trong những năm đầu tiên của sự quá độ, ít có những nhà tài phiệt nào chịu thanh toán tiền thuế mà họ thiếu, ông Putin cũng không khó khăn gì khi tìm ra cách làm thế nào sử dụng quyền lực của nhà nước – trong khuôn khổ luật chơi – để thu lại một lượng tài sản đáng kể. Trong trường hợp của Yukos, công ty dầu hỏa lớn nhất nước Nga, ông đã thành công – cho dù Mikhail Khodorkovsky, người đang kiểm soát Yukos, sử dụng nguồn của cải khổng lồ của ông ta để tiến hành một cuộc vận động có tính quan hệ quốc tế toàn cầu (được sự kết hợp của nhiều chính phủ phương Tây, bao gồm cả chính quyền Bush) nhằm chống lại sự khởi tố có tính chọn lựa đối với ông ta. Mặc dù khó mà xác định sự đối lập chính trị của Khodorkovsky giữ vai trò gì trong vụ khởi tố, những người ủng hộ ông dường như đã nói rằng có thể sử dụng quy định của luật pháp để đánh cắp tài sản của công chúng, song không thể buộc luật pháp thu hồi những gì đã được thủ đắc một cách hợp pháp.

Sự tư nhân hóa ở Nga làm nổi bật một vấn đề thường bất gặp trên khắp thế giới. Trong trường hợp của Nga, chính người Nga đánh cắp tiền của của đất nước họ; trong phần lớn những trường hợp khác, những kẻ bòn rút tài nguyên là người ngoại quốc, điều này chỉ làm gia tăng sự căng thẳng lên mà thôi. Các chính phủ đã bị lật đổ vì vấn đề này, như ở Bolivia; và ý thức về một sự lãng nhục đã giúp những người, như ông Chavez ở Venezuela, hứa hẹn một sự hành xử tốt đẹp hơn. Những công dân bình thường nhìn thấy những người Venezuela giàu có

và các công ty nước ngoài hưởng lợi từ cửa cải của họ, nhưng không một đồng nào được nhỏ giọt tới tay họ. Khả năng của ông Chavez trong việc tái thương lượng những hợp đồng cũ để đạt được những điều kiện tốt hơn cho đất nước của ông, đơn giản để củng cố sự tin tưởng là trong quá khứ, người Venezuela đã bị lừa gạt. Botswana cung cấp một ví dụ khác đầy ấn tượng. Nước này có thể tái thương lượng hợp đồng với cartel kim cương De Beers nhằm đảm bảo họ nhận được đầy đủ giá trị của nguồn tài nguyên của họ – hoặc ít nhất cũng hơn mức giá trị hiện tại; họ gia tăng cổ phần của họ trong doanh nghiệp từ 15% lên 50%. Không có sự tái thương lượng đó, có lẽ Botswana sẽ không thể đạt được thành công về mặt kinh tế một cách đáng kể như họ đã thể hiện từ ngày thu hồi độc lập.

Cuối cùng, thường thì các nước thiệt hại hai lần – trước tiên, từ hợp đồng hay sự tư nhân hóa không công bằng, và sau đó, từ sự rối loạn chính trị, và cái nhìn đối nghịch từ cộng đồng đầu tư quốc tế, khi có một nỗ lực đặt mọi chuyện vào nề nếp.

Sử dụng đồng tiền cho tốt

Có được một phần sẻ chia công bằng trong giá trị nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ là công việc đầu tiên mà các nước đang phát triển phải đương đầu. Thách thức kế tiếp là sử dụng đồng tiền cho tốt. Vào thập niên 1970, những người Ả Rập Saudi ở London vồ lấy những bất động sản đất tiền và đi mua sắm thật thoải mái đã cho thấy một ví dụ đầy tính khoa trương về những gì không được làm ra bằng của cải họ vừa kiếm được. Tất nhiên, người dân Ả Rập Saudi sẽ sống khá hơn nếu như khoản tiền do dầu hỏa mang lại được chi tiêu nhiều hơn cho phát triển và ít hơn cho bất động sản ở London hay vũ khí – từ

năm 1988, chi tiêu quân sự của Ả Rập Saudi chỉ có ba lần dưới mức 10% GDP (nước Mỹ, với chi tiêu quốc phòng bằng với chi tiêu của phần còn lại của thế giới gộp lại, cũng chỉ bỏ ra 3 đến 4% GDP). Khi các nước dầu hỏa đầu tư, họ thường không đầu tư tốt. Tiền lãi lại thường khi rất lớn. Venezuela và Ả Rập Saudi sẽ nhận được nhiều lợi nhuận hơn khi đầu tư tiền bạc trên thị trường chứng khoán New York hay London.

Các chính phủ giàu tài nguyên thường có khuynh hướng hoang phí. Tiền dễ kiếm được dẫn đến dễ chi tiêu. Tất nhiên, tất cả các chính phủ đều có những khó khăn trong việc cần đảm bảo đồng tiền được chi tiêu một cách phù hợp. Những khoản chi theo kiểu “pork barrel” (thùng đựng heo) – là những khoản tiền chi tiêu cho những dự án có giá trị thấp không làm hài lòng những người hùn vốn – là đặc tính cố hữu của nhiều, nếu không muốn nói là phần lớn, nền dân chủ. Các lực lượng chính trị hiện diện ở các nước đang phát triển cũng như các nước phát triển – nhưng các nước đang phát triển không có đủ tiền để lãng phí.

Thêm vào vấn đề xài tiền cho tốt là vấn đề không thể tính trước được lợi nhuận. Giá trị nguồn tài nguyên rất hay thay đổi. Ví dụ như giá dầu hỏa, tăng từ 18 USD một thùng từ cuối năm 2001 lên hơn 70 USD mỗi thùng vào năm 2006. Từ năm 2003 đến năm 2005, giá đồng đã tăng 98%, giá thiếc tăng 55%. Điều này tạo ra một mô hình tăng-giảm trong kinh tế: khi giá cả lên cao, nước có dầu hỏa chi tiêu thoải mái, hoàn toàn không đoán trước được sự sụt giá. Khi giá cả sụt giảm – như chúng vẫn thường lặp đi lặp lại – sẽ diễn ra những vụ phá sản và một tình trạng đình trệ kinh tế. Sự bùng nổ kinh tế thường kèm theo sự bùng nổ về giao dịch bất động sản, ngân hàng cho vay dễ dàng, tin tưởng vào giá trị cao của bất động sản thế chấp theo yêu cầu của họ. Khi giá trị tài nguyên tụt xuống kèm theo sự sụt giảm của giá trị bất động sản, hệ thống ngân hàng suy yếu

và các ngân hàng buộc phải cắt giảm các khoản cho vay, đẩy nền kinh tế lún sâu hơn vào tình trạng suy thoái. Ngay cả các nước phát triển bình thường cũng thấy khó điều hành một nền kinh tế thị trường theo cách ổn định – những suy thoái và ngưng trệ định kỳ đã ghi dấu ấn lên chủ nghĩa tư bản ngay từ lúc khởi đầu. Điều hành nền kinh tế giàu tài nguyên là điều khó khăn, do tính hay thay đổi rất lớn của thu nhập do xuất khẩu mang lại. Nhưng công tác điều hành những nước đang phát triển giàu tài nguyên và dễ bị tổn thương thật đáng lo sợ.

Họ không có khả năng khắc phục tình trạng thất thường trong những khoản tiền kiếm được do xuất khẩu như các nước phát triển đã làm. Họ không có những bộ máy ổn định nội tại – những hệ thống thuế thu nhập lũy tiến, bảo hiểm thất nghiệp và các chương trình phúc lợi rót thêm tiền vào nền kinh tế khi kinh tế đang suy yếu. Mỗi cá nhân không có tiền tiết kiệm để trông cậy vào đó. Các ngân hàng thường không được cấp vốn đầy đủ hay quy định phù hợp, vì vậy có nhiều nguy cơ sụp đổ hơn.

Làm cho vấn đề trở nên tệ hại hơn, các chủ nhà băng quốc tế luôn muốn cho các nước giàu tài nguyên vay tiền khi giá trị nguồn tài nguyên của họ lên cao, và những thành phần ưu tú đang cầm quyền cảm thấy khó mà từ chối sự mời mọc. Điều này giải thích hiện tượng khá kỳ lạ của nhiều nước mắc nợ ngập đầu đang trải qua một thời điểm khó khăn trong việc thanh toán nợ nần, lại là những nước giàu có về dầu hỏa, như Indonesia và Nigeria. Ngay cả trong trường hợp các dự án được ngân hàng hậu thuẫn không có gì tốt đẹp, một sự bùng nổ về xây dựng khiến cho nhiều công dân – và đặc biệt là các nhà thầu xây dựng – cảm thấy khá hơn; vấn đề tái thanh toán cũng để dành về sau¹. Khi giá trị nguồn tài nguyên bị sụt giảm, tất nhiên các chủ ngân hàng muốn lấy

¹ Chẳng hạn như Nigeria có một khoản nợ với Paris Club (đó là nợ của chính phủ) lên đến hơn 30 tỉ USD, trước khi được giảm nợ vào tháng 10.2005.

tiền lại – lại là lúc nước sở tại cần tiền nhất. Tình trạng cho vay bung-rồi-xẹp làm trầm trọng thêm sự bất ổn kinh tế phát sinh do giá cả trời sục thất thường.

Trong nhiều trường hợp, khi các nước hiểu được mình phải làm gì để ổn định nền kinh tế – và thậm chí có nguồn tài nguyên để làm điều đó – IMF lại gây sức ép buộc họ phải chấp nhận những chính sách đang làm trầm trọng thêm tình trạng suy yếu của họ. Tôi nhìn thấy điều này một cách rõ ràng ở Ecuador và Bolivia, trong những cuộc suy thoái và đình trệ ghi dấu ấn vào cuối thập niên 1990. Trong 75 năm qua, phương thuốc thông thường cho một nền kinh tế đang đối mặt với sự suy thoái là một chính sách thuế khóa mở rộng – chi tiêu tiền bạc cho giáo dục và đặc biệt cơ cấu hạ tầng rất cần thiết trong bất cứ một trường hợp phát triển nào. Điển hình là các nước đang phát triển thường gặp khó khăn trong việc tài trợ cho các biện pháp kích lệ cần thiết, nhưng Ecuador và Bolivia lại may mắn – họ có một lượng dầu hỏa khổng lồ và nguồn khí đốt sắp khai thác được, có thể coi như của thế chấp để vay tiền. Người Bolivia và người Ecuador lập luận – tôi cho là họ lập luận đúng – rằng tiền lãi do đầu tư trong thời kỳ suy thoái cao hơn rất nhiều so với đầu tư khi các điều kiện của thế giới trở về mức bình thường và nền kinh tế của họ đi gần đến mức đầy đủ việc làm. Thêm vào phần lãi trực tiếp, còn có một hiệu ứng gia tăng, khi chi tiêu kích thích toàn bộ nền kinh tế từng được ghi dấu bởi một tình trạng thất nghiệp nặng nề về năng lực sản xuất, và giúp nền kinh tế đi đến có đủ việc làm. Chi tiêu tiền, trong khi nguồn tài nguyên thiên nhiên dùng để trả nợ, là một nhận thức đúng đắn về mặt kinh tế. Nhưng do luôn lo sợ là các chính phủ sẽ lạm tiêu, IMF đã tạo sức ép, buộc Ecuador và Bolivia đi theo một tiến trình hoàn toàn khác biệt. Chẳng những IMF không muốn những nước này kích thích nền kinh

tế của họ thông qua sự gia tăng chi tiêu; họ còn đòi hỏi cắt bớt chi tiêu để bù đắp sự sụt giảm nguồn thu từ thuế do sự suy thoái gây ra. Những quốc gia sống trong khu vực dãy Andes này cảm thấy họ không có một sự chọn lựa nào; họ nhượng bộ trước áp lực của IMF, và các chính sách ban hành càng khiến cho tình trạng suy thoái tồi tệ hơn.

Thậm chí IMF còn đặt ra những vấn đề cho một trong những nền kinh tế được quản lý tốt nhất thế giới, đó là nền kinh tế của Chile, khi nó rơi vào suy thoái, cùng với phần còn lại của châu Mỹ Latin, vào cuối thập niên 1990. Chính phủ Chile bị tác động bởi những nguyên tắc trong việc quản lý tốt nguồn tài nguyên của họ và đã thiết lập một quỹ bình ổn vào năm 1985. Khi thời cơ thuận lợi và giá đồng lên cao, họ bỏ tiền vào quỹ, để sử dụng vào những lúc cần. Tuy nhiên, khi họ cần chi tiền từ quỹ bình ổn, thì họ lại được IMF bảo là đừng làm thế¹. Chile chỉ muốn tiêu tiền họ đã dành dụm khi cần đến. Bây giờ là lúc cần, nhưng IMF lại nhấn mạnh rằng họ muốn coi việc chi tiêu từ quỹ bình ổn giống như bất cứ hình thức chi tiêu nào khác từ sự khiếm hụt. Chile đã nêu lên một câu hỏi đúng đắn: lập quỹ bình ổn để làm gì nếu như bạn không thể tiêu tiền khi nền kinh tế cần ổn định? Câu hỏi đã lọt vào những cái tai điếc. Nhưng Chile chỉ sợ IMF lừa đi. Ngay cho dù họ không vay tiền của IMF, họ cũng sợ thị trường tài chính sẽ thuận theo những lời chỉ trích của IMF mà tăng lãi suất tiền cho họ vay. Do theo đuổi một chính sách không thông thoáng bằng chính sách mà họ có thể theo đuổi nếu như IMF khuyến khích họ chi tiêu từ

1 Gần cuối bản thông báo chính thức số 01/73 ngày 27.7.2001 của IMF có nhan đề *Quỹ tiền tệ quốc tế ký kết bản tham khảo năm 2001 về điều IV với Chile*, IMF ghi nhận rằng họ ước tính cán cân về thuế của chính phủ Chile khác với (có nghĩa là tệ hơn) những ước tính của Chile, do những cách xử lý khác nhau về lợi nhuận của Quỹ bình ổn kim loại đồng (và vốn thu được từ sự tư nhân hóa).

quỹ bình ổn – chi tiêu những cái họ có đủ tiền để chi – Chile đã phải trải qua một tình trạng giảm tốc trong tăng trưởng đáng chú ý hơn bất cứ tình huống nào khác.

Căn bệnh của người Hà Lan

Tiêu nhiều tiền và tiêu tiền đúng lúc là hai trong số những thử thách lớn nhất mà các nước giàu tài nguyên phải đương đầu. Có một vấn đề thứ ba, được lưu ý trước tiên vào thập niên 1970 và đầu thập niên 1980, sau việc phát hiện có dầu ở Bắc Hải; trong lúc vui mừng trước món quà hào phóng của thiên nhiên này, người Hà Lan bắt đầu để ý thấy rằng phần còn lại của nền kinh tế đã vận hành chậm lại. Đây là một nền kinh tế phát triển, được điều hành tốt, bỗng nhiên đương đầu với hàng khối vấn đề về việc làm, do các công ty của họ không có năng lực cạnh tranh. Lý do là lượng đồng đô-la sử dụng trong thanh toán tiền dầu khí ở Bắc Hải dẫn đến một tỉ giá hối đoái cao; và ở tỉ giá cao này, các nhà xuất khẩu Hà Lan không thể bán sản phẩm của họ ra nước ngoài và các hãng sản xuất nội địa khó mà cạnh tranh với hàng nhập khẩu.

Vấn đề, được biết đến dưới cái tên “bệnh Hà Lan” để ghi nhớ đất nước nơi mà nó đã được phân tích lần đầu tiên, đã gây khó khăn cho những nước giàu tài nguyên trên khắp thế giới khi họ bán nguồn tài nguyên của mình đi và chuyển đổi đồng đô-la kiếm được thành tiền tệ trong nước. Khi tiền của họ tăng giá, họ nhận thấy khó xuất khẩu những sản phẩm khác. Khu vực không có tài nguyên có mức tăng trưởng thấp. Nạn thất nghiệp gia tăng, do khu vực có tài nguyên sử dụng tương đối ít người. Ba hay bốn thập kỷ trước khi có sự bùng nổ dầu hỏa, Nigeria là nước xuất khẩu chính các sản phẩm nông nghiệp. Ngày nay, họ lại là nước nhập khẩu chính (loại sản phẩm này). Trước khi trở thành nước xuất khẩu dầu hỏa chính, Venezuela là nước xuất

khẩu chính mặt hàng sô-cô-la chất lượng cao (bây giờ họ vẫn còn sản xuất một ít sô-cô-la). Trong cả hai trường hợp, như ở Hà Lan, nguồn tài nguyên thiên nhiên chính đã có tác động không hợp lý, gây tổn thất cho phần còn lại của nền kinh tế.

Có thể không tránh được hoàn toàn căn bệnh Hà Lan, nhưng có thể giảm thiểu cường độ của nó. Như chúng tôi đã lưu ý, vấn đề phát sinh từ việc chuyển đổi từ ngoại tệ ra tiền trong nước, làm tăng giá đồng tiền trong nước. Giảm thiểu lượng tiền tệ chuyển đổi sẽ làm giảm được sự gia tăng tỉ giá hối đoái; điều đó có nghĩa là một quốc gia phải tiêu một phần tiền có được do bán tài nguyên vào việc nhập khẩu và giữ một phần trong số tiền còn lại ở ngoài nước.

Như vậy, “căn bệnh Hà Lan” cung cấp một lập luận khác ủng hộ các quỹ bình ổn, ở đó, một nước có thể để dành tiền khi giá tăng cao và nền kinh tế đang trải qua một sự bùng nổ; tiền đó họ có thể tiêu xài khi nền kinh tế đang trong cơn suy thoái. Azerbaijan bắt đầu bỏ tiền của họ vào một quỹ như thế vào năm 2001; đến cuối năm 2003, họ đã đầu tư trên 800 triệu USD từ thu nhập về dầu hỏa của họ¹. Khoản đầu tư ra nước ngoài mang lại cho nền kinh tế khoản tiền lãi gấp hai lần: có một khoản lãi trực tiếp, và bằng cách làm giảm mức độ tăng giá của đồng tiền, chúng giúp tạo ra công ăn việc làm và tăng trưởng.

Song, trong lúc những chính sách này có thể tiêu biểu cho các học thuyết kinh tế đúng đắn, thì chúng lại khó thành công ở những nước dân chủ nghèo. Người nghèo ở những nước đang phát triển không thể hiểu được tại sao chính phủ của họ lại có thể muốn đem những nguồn tài nguyên ít ỏi đi đầu tư ở nước ngoài trong khi còn có những nhu cầu như thế về tiền tệ ở

¹ Xem Quỹ dầu hỏa quốc gia của nước Cộng hòa Azerbaijan (SOFAZ), trang web www.oilfund.az

trong nước. Họ không hiểu được rằng tiền bán dầu hỏa chẳng hạn có thể dùng để xây một trường học ở địa phương, và tạo ra công ăn việc làm, ngay cả khi có nhiều việc làm bị mất đi ở những lĩnh vực khác trong nền kinh tế do hậu quả sự tăng giá của đồng tiền – tức căn bệnh Hà Lan. Có một bài học đơn giản: các nước cần tài trợ cho sự chi tiêu ở các địa phương – ví dụ như dành trả lương cho giáo viên và công nhân tuyển mộ để xây dựng đường sá – bằng những lợi tức thu tại địa phương, thông qua thuế chẳng hạn, và dành đồng đô-la kiếm được do việc bán các nguồn tài nguyên thiên nhiên để mua các hàng nhập khẩu cần thiết, hoặc dự trữ cho tương lai. Tất nhiên, điều này đòi hỏi chính phủ phải tăng thuế để cung cấp tài chính cho các khoản chi tiêu nội địa. Vấn đề là không có chính phủ nào thích tăng thuế, và ở những nước nạn thất nghiệp lên cao, có một áp lực chính trị to lớn buộc phải chi tiêu tiền bán dầu hỏa cho nhu cầu trong nước, và chi tiêu ngay.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA:
LỜI NGUYÊN CỦA TÀI NGUYÊN
KHÔNG PHẢI LÀ ĐIỀU KHÔNG TRÁNH ĐƯỢC

“Lời nguyên của tài nguyên” không phải là một định mệnh; nó là một chọn lựa. Ngày nay, sự khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên là một phần quan trọng trong toàn cầu hóa, và trong một vài trường hợp, sự thất bại của những nước đang phát triển giàu tài nguyên là biểu hiện sự thất bại của toàn cầu hóa. Phương Tây lệ thuộc nặng nề vào nguồn tài nguyên thiên nhiên mà họ nhận từ các nước đang phát triển và những biện pháp kích lệ có tính ngắn hạn, nhắm vào tư lợi của họ – và đặc biệt hơn nữa, là quyền lợi của những ngành công nghiệp trích

xuất tài nguyên – không phải lúc nào cũng phù hợp với quyền lợi của các nước đang phát triển. Nhưng nếu toàn cầu hóa cần vận hành trong trường kỳ, các nước đang phát triển – và công dân của họ – cần phải được đối xử tốt hơn. May mắn thay, cũng có những sự thành công cho chúng ta lý do để lạc quan rằng chúng ta có thể làm cho toàn cầu hóa vận hành được.

Trong số những nước phát triển, Na Uy nổi bật như một mẫu hình của sự vận hành tốt. Dầu hỏa tạo ra gần 20% GDP và chiếm 45% hàng xuất khẩu. Công ty dầu hỏa quốc gia (vừa được tư nhân hóa từng phần) hoạt động có hiệu quả; quan trọng hơn, đất nước này đã nhận thức được lượng tài nguyên có giới hạn của họ – dầu hỏa và khí đốt của họ dự kiến sẽ cạn kiệt trong vòng 70 năm – và đã để nhiều phần thu nhập của họ vào một quỹ bình ổn 150 tỉ USD, quỹ này ngày nay lên tới 50% GDP của Na Uy¹.

Botswana, mặc dù mới đây đã bị tàn phá bởi bệnh AIDS, vẫn nổi bật là một trong số ít những câu chuyện thành công trong thế giới đang phát triển, đặc biệt trong cung cách họ quản lý sự giàu có do kim cương mang lại. Nền kinh tế Botswana tăng trưởng với một tỉ lệ bình quân 9% trong 30 năm qua, cạnh tranh được với nền kinh tế của những con rồng Đông Á. Họ làm điều này với một chính quyền dân chủ cam kết xây dựng sự đồng thuận trong nhân dân về những chính sách đòi hỏi sự phát triển thành công, bao gồm việc sử dụng quỹ bình ổn để giải quyết hậu quả sự bất ổn của giá kim cương. Malaysia là một nước giàu tài nguyên khác đã vận dụng sự giàu có do nguồn tài nguyên mang lại như một cơ sở để tham gia câu lạc bộ những nước tân công nghiệp hóa.

¹ Xem Quản lý Đầu tư ngân hàng Norges (NBIM), trang web www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/

Trách nhiệm chính trong việc tạo được càng nhiều giá trị càng tốt từ các nguồn tài nguyên thiên nhiên và sử dụng giá trị đó một cách đúng đắn thuộc về bản thân các nước. Họ cần dành ưu tiên trước hết cho việc thiết lập các định chế có thể làm giảm bớt nạn tham nhũng và đảm bảo là đồng tiền có được từ dầu hỏa và những nguồn tài nguyên thiên nhiên khác đang được đầu tư và đầu tư tốt. Cần có một vài quy định cứng rắn và nhạy bén về sự đầu tư đó – một phần nhất định dành cho chi phí về y tế, một phần nào đó cho giáo dục, một phần cho hạ tầng cơ sở. Các thủ tục cần được chuẩn bị cho những đánh giá độc lập về lời lãi do đầu tư mang lại. Quỹ bình ổn rất cần thiết, nhưng các chính phủ cần được phép sử dụng chúng trong những tình huống thích hợp – và đặc biệt nhằm giúp ổn định nền kinh tế. Điều quan trọng nhất là các nước đang phát triển cần xem nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ như sự ban tặng của thiên nhiên, từ đó, chính quyền và thế hệ hiện tại là những người được ủy thác gìn giữ cho các thế hệ tương lai.

Tuy nhiên, tôi tin rằng cộng đồng quốc tế có thể làm được nhiều điều hơn là chỉ đọc những bài diễn văn đạo đức giả về những gì các nước đang phát triển có thể làm và nên làm để thu lợi được nhiều hơn từ nguồn tài nguyên và sử dụng tài nguyên của họ một cách tốt hơn. Chính phủ các nước phát triển sẽ hoạt động có hiệu quả hơn khi đưa ra những hình mẫu, những khuyến cáo và hỗ trợ bằng cách thay đổi các cơ hội cùng biện pháp khích lệ, và làm những gì có thể được nhằm hạn chế các thế lực tham nhũng hùng hậu xuất phát từ thế giới phát triển.

Tham nhũng và xung đột

Các thế lực chính trị ở những nước đang phát triển với nạn tham nhũng dai dẳng và những thành phần ưu tú bảo thủ sử dụng của cải có được từ nguồn tài nguyên thiên nhiên để làm

giàu thêm sẽ không ra đi chỉ vì người ta chỉ ra hậu quả việc làm của họ hoặc cho họ thấy chuyện họ đã đánh mất căn bản đạo đức của mình. Họ nghe những bài thuyết giảng từ phương Tây, nhưng họ nhìn thấy các công ty dầu hỏa phương Tây hàng tháng gửi ngân phiếu để ủng hộ các chế độ hà khắc – ví dụ như ở Sudan và Chad – và các chính phủ phương Tây cung cấp vũ khí để duy trì sự đàn áp. Tất nhiên điều này buộc phải nghi ngờ ưu thế của phương Tây: đồng tiền xem ra chế ngự tất cả. Tất nhiên, việc không thực hiện cam kết về dân chủ được củng cố bởi những sự kiện như vi phạm các quyền cơ bản của con người ở vịnh Guantanamo và Abu Ghraib. Khi vị Thủ tướng của một trong những nước đang phát triển không có đầy đủ dân chủ được hỏi về bài học ngày 11 tháng 9, câu trả lời ngay tức khắc của ông là tầm quan trọng của quyền được giam giữ người mà không cần xét xử.

Không phải chỉ do những xì-căng-đan có tính đặc biệt và được quảng bá rộng rãi này mà các chính phủ phương Tây mới trở thành một tấm gương xấu. Chính sách về nguồn tài nguyên thiên nhiên của nước Mỹ – từ bỏ những quyền lợi về khoáng sản và bị chi phối bởi những nhóm quyền lực đặc biệt – là một ví dụ về những điều không nên làm. Sự bảo mật mà chính quyền Bush dùng để xây dựng chính sách năng lượng – thậm chí từ chối việc tiết lộ tên của những đại biểu ngành công nghiệp đã tham gia vào đó – cũng đã tạo ra một mô hình kém cỏi. Lập luận của ông Bush về đặc quyền của ngành hành pháp nhận được sự yêu thích của những người cố bảo mật những gì họ đang làm – cho dù họ đang làm lợi cho chính họ, cho những người thân thiết của họ, hay cho một nhóm bạn bè rộng lớn hơn đã hỗ trợ họ nắm được quyền lực.

Có một thời gian dài sự minh bạch được nhìn nhận như một trong những thứ thuốc giải độc mạnh nhất đối với bệnh tham

những; như câu nói sau “Ánh sáng mặt trời là chất sát trùng mạnh nhất”. Nếu các công dân được quyền kiểm soát nạn tham nhũng, họ phải biết những gì đang diễn ra. Luật về quyền-được-biết của người dân (như các đạo luật về tự do thông tin của Mỹ và Anh) cần được sử dụng để quảng bá một nền dân chủ có ý nghĩa và tinh thần trách nhiệm. Tổ chức Sáng kiến Đối thoại về Chính sách do tôi sáng lập tại trường Đại học Columbia nhằm tăng cường sự hiểu biết về những chính sách có ảnh hưởng đến sự phát triển, đã nhắm đến một trong những mục tiêu quan trọng là sự thông qua những luật lệ như thế tại các nước đang phát triển. Sự thành công đáng kể của tổ chức trên được ghi nhận, và kết quả dẫn đến một hội nghị toàn cầu do chính phủ Mexico đồng bảo trợ. Chính phủ này vừa thông qua một đạo luật phù hợp với luật lệ của đa số các bang của Mexico. Thái Lan đưa quyền được biết của công dân họ vào bản hiến pháp. Ở mỗi quốc gia, với sự công bố đầy đủ việc nhà nước đã bán được bao nhiêu và nhận được những gì từ nguồn tài nguyên thiên nhiên của mình, người công dân có điều kiện thuận lợi hơn để xác định xem đất nước của họ đã nhận được đầy đủ giá trị nguồn tài nguyên hay chưa, hoặc nguồn tài nguyên đó có bị gian lận, bằng cách này hay cách khác, hay không.

Đôi khi các chính phủ tuyên bố là họ không thể tiết lộ thông tin do điều này vi phạm sự bí mật về kinh doanh. Những tuyên bố như vậy chỉ là một cái cớ, một bức màn để các viên chức chính phủ và các công ty núp sau đó nhằm tiếp tục thực hiện hành vi tham nhũng của họ. Chính phủ *có thể* đề ra các quy định, và có đầy đủ những công ty lương thiện muốn tham gia với những quy định về sự minh bạch. Quyền được biết của người công dân cần phải có ưu thế hơn bất cứ lời tuyên bố nào về bí mật kinh doanh.

Trong lúc thuyết giảng với các nước đang phát triển về mức độ tham nhũng của họ, các nước công nghiệp tiên tiến đôi khi không hiểu được những khuyến cáo của họ – và kể cả những chính sách mà họ áp đặt cho các nước đang phát triển – đã vô tình làm suy yếu các động lực giúp tạo ra một quy định pháp luật. Các chính sách kinh tế có thể làm thay đổi, hoặc ít nhất ảnh hưởng đến các tiến trình chính trị. Chẳng hạn như việc chấp nhận quy định pháp luật của một nước tùy thuộc một phần vào việc họ thấy cần phải làm như vậy – phần khác vào sự ủng hộ về mặt chính trị, nhất là của giới lăm của nhiều tiền. Nhưng ở nước Nga, những người giàu có nhờ sự tư nhân hóa bất hợp pháp không quan tâm mấy đến việc thiết lập một quy định pháp lý dẫn đến sự đầu tư (khi họ chống lại một luật lệ dẫn đến việc tước đoạt của cải)¹.

Chính những người khuyến cáo nước Nga tư nhân hóa nhanh chóng, coi tốc độ là trên hết mọi thứ, đã góp phần tạo ra những vấn đề đương đại. Những chính sách kinh tế khác cũng tác động đến yêu cầu có một quy định pháp luật. Như chúng ta đã ghi nhận ở phần trên, với sự tự do hóa thị trường tư bản, các tay đầu sỏ về kinh tế có thể đưa tiền bạc ra khỏi nước; họ có thể hưởng lợi từ những quy định về luật pháp ở nước ngoài trong khi vẫn ăn cắp và tước đoạt của cải trong nước. Cũng

1 Tương tự như thế, trong lúc sự thật cho thấy một nền kinh tế thị trường thành công đòi hỏi quyền sở hữu tài sản được đảm bảo, trong một nền dân chủ, các quyền về tài sản chỉ có thể được đảm bảo nếu chúng được xem là hợp pháp. Để có những cuộc thảo luận rộng rãi hơn về vấn đề này, xin xem, ví dụ như, Karla Hoff và Joseph E. Stiglitz, *Sau một vụ nổ Big Bang? Những cân nhắc cho sự ra đời của Quy định pháp luật ở các xã hội sau thời kỳ quá độ*, tạp chí *American Economic Review*, tập 94, số 3 (6.2004), trang 753-776; và Karla Hoff và Joseph E. Stiglitz, *Sự tạo lập những Quy định Pháp luật và tính hợp pháp của các quyền về tài sản: những hậu quả kinh tế và chính trị của một công cuộc tư nhân hóa tệ hại*. Tài liệu nghiên cứu của NBER số 11772, tháng 11 2005.

vì thế, khi IMF khuyến khích, hoặc thậm chí đòi hỏi Nga phải đưa lãi suất lên thật cao như một điều kiện để hỗ trợ, nhiều hậu quả chính trị đã xảy ra: ở mức lãi suất cao, những khoản đầu tư mới không còn có lợi; và những ai đã nắm được lợi thế kiểm soát của cải của nước Nga được khuyến khích tiến xa hơn trong việc tước đoạt của cải. Xét về mặt chính trị, giới tài phiệt hoạt động trong một khung pháp lý hợp pháp cho phép họ làm điều đó, thay vì giúp tạo ra sự thịnh vượng cho mọi người Nga, và sự kết hợp tai hại đó đã phá hoại cơ sở của các quy định pháp luật trong nước nói chung.

Những gì IMF làm quan trọng hơn là những gì họ nói: chúng làm suy yếu các chính sách về cải cách, bằng cách không lý gì tới những hệ quả mà chính sách của họ đã gây ra cho hoạt động kinh tế và chính trị.

Trong lúc sự khuyến cáo của phương Tây đôi khi phản tác dụng, thì cũng có một vài khu vực, nó tỏ ra có ích: nó giúp đạt đến sự minh bạch hơn (như đã bàn ở phần trước) và giúp các nước đang phát triển suy nghĩ một cách thận trọng trong việc quản lý tốt nhất nguồn tài nguyên của họ, cho cả sự ổn định trong ngắn kỳ lẫn sự phát triển trong trường kỳ. Chẳng hạn như cần cải cách hệ thống kế toán đang được sử dụng rộng rãi, giữ bỏ nhận thức sai lầm về sự phát triển của những nước đang sống bằng nguồn tài nguyên thừa hưởng được. Như tôi đã nhấn mạnh ở chương 2, chính những con số về sản lượng mới chúng tỏ được sự phát triển bền vững.

Chúng ta hãy nghĩ đến dầu hỏa trong lòng đất như một thứ của cải: nguồn tài nguyên thiên nhiên của một nước là tài sản của nước đó nằm bên dưới lòng đất; cũng giống như những thứ tài sản khác, chúng cần được quản lý. Khi bị lấy đi, tài sản tiêu tán mất. Nếu không có sự đầu tư, đất nước sẽ nghèo thêm. Giống như sổ sách của một công ty cho thấy sự giảm

giá trị (khấu hao) của tài sản, hệ thống kế toán của một nước phải bằng cách nào đó phản ánh được tình trạng cạn kiệt của nguồn tài nguyên vốn đã khan hiếm. Nhưng phương pháp tính toán về sản lượng được áp dụng rộng rãi nhất – GDP – lại không làm được điều này. Nó chỉ chứng tỏ rằng dầu hỏa càng được khai thác nhiều chừng nào thì thu nhập càng cao chừng nấy – bất kể khoản thu nhập đó được chi tiêu như thế nào, và bất kể việc chi tiêu *mà không có đầu tư* như thế là phát triển không bền vững. Hậu quả là một nước có GDP cao có thể trở nên ngày càng nghèo – có vẻ như sự phồn vinh của họ là không bền vững. Thậm chí vấn đề còn có thể tệ hại hơn nữa: việc khai thác một số nguồn tài nguyên thiên nhiên dẫn đến sự xuống cấp của môi trường, một điều bất lợi. Có thể phải tốn đến hàng tỉ đô-la để bù đắp thiệt hại – như Papua Tân Guinea đã gặp phải khi đóng cửa mỏ vàng Ok Tedi. Sản phẩm quốc gia thuần tịnh xanh (Green NNP) là một phép đo chẳng những trừ đi sự mất giá của nguồn vốn, mà còn tính đến cả sự cạn kiệt của nguồn tài nguyên thiên nhiên và sự xuống cấp của môi trường. Nó nhắm vào thu nhập của người trong nước – không kể lợi tức từ quặng mỏ chạy vào túi những chủ nhân ở nước ngoài. Trong những trường hợp bất lợi, chi phí khắc phục có thể bằng hoặc vượt hơn khoản lời lãi do nguồn tài nguyên được khai thác mang lại; GDP có thể tăng lên, nhưng NNP xanh có thể sụt giảm.

Kế toán quan trọng bởi vì nó ảnh hưởng đến các quyết định. Một mục tiêu nhắm vào NNP xanh phải khiến cho các nước chi nhiều hơn cho công tác bảo tồn. Nó sẽ đảm bảo rằng việc khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên có lợi cho người dân trong nước; cho dù GDP có gia tăng bao nhiêu đi nữa, bất cứ hợp đồng nào làm hạ giảm NNP xanh cũng đều phải bị bác bỏ. Khi tôi còn làm chủ tịch Hội đồng Cố vấn Kinh tế, tôi thúc

đẩy việc thiết lập các báo cáo này cho nước Mỹ như là phần bổ sung của bản báo cáo thông thường về GDP, nhưng ngành công nghiệp than đá, dù có được quan niệm – và hành động – như thế nào, cũng có thể bị ảnh hưởng, đẩy cơ quan lập pháp đến chỗ phải cắt đứt khoản tài trợ cho việc phát triển ngành.

Cũng phải có những thay đổi trong việc tính toán các khoản thâm hụt. Tất cả mọi quốc gia đều sợ thâm hụt. Nhưng những hệ thống kế toán chỉ quan tâm đến thâm hụt, vào những khoản tiền phải trả – mà không nhìn vào phần đối diện trong bảng cân đối kế toán – sẽ đặc biệt nguy hiểm. Các nước cần thiết lập bản kế toán về vốn liên quan cả tài sản lẫn những khoản tiền phải trả, và thực hiện các ghi chú đặc biệt về những trường hợp trong đó tiền bán tài sản (bao gồm việc bán tài nguyên thiên nhiên và tư nhân hóa) đã được sử dụng một cách sai lạc, khiến cho các khoản thua lỗ trông thấp hơn mức lẽ ra nó phải được ghi nhận. Các nước có thể hạ giảm các khoản thua lỗ bằng cách đốn gỗ trong rừng, bán của cải quốc gia, từ bỏ nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ, để nhận về chỉ một phần giá trị đầy đủ của chúng. Trong báo cáo của IMF, các nước trên được cho điểm tốt; và báo cáo của IMF quan trọng không chỉ vì những điểm xấu họ cho đồng nghĩa với việc họ và những nước viện trợ khác có thể cắt giảm khoản hỗ trợ tài chính, mà còn vì thị trường tư bản có thể từ chối mở rộng tín dụng cho những nước này. Nhưng thực tế cho thấy hậu quả là những nước đó càng nghèo thêm, chứ không phải giàu thêm. Cũng vì thế, các hoạt động đầu tư có thể giúp cho nhiều nguồn tài nguyên được khai thác một cách hữu hiệu hơn nữa – ví dụ như từ một giếng dầu – thì trên thực tế lại không được khuyến khích, vì nếu một nước vay tiền để bỏ vốn đầu tư, ngay cả trường hợp lãi nhiều, cũng sẽ bị chế tài do mức chi tiêu gia tăng gây ra thâm hụt. Để thoát ra khỏi sự trói buộc của những hệ thống

kế toán này, nhiều nước đã thực hiện tư nhân hóa vào những thời điểm không thuận lợi, làm nghèo chính họ và đẩy tương lai của họ vào chỗ lâm nguy một cách không cần thiết.

Những cải cách về mặt kế toán sẽ giúp một cách khác. Các nước cần được khuyến khích thành lập các quỹ bình ổn – những vật đệm để có thể trông nhờ vào những thời điểm khó khăn, nhằm giúp cho những nước có nguồn tài nguyên thiên nhiên đối phó lại với tình trạng bấp bênh của giá cả tài nguyên. Nhưng như chúng tôi đã nêu trường hợp của Chile, hệ thống kế toán của IMF, vốn coi sự chi tiêu từ quỹ bình ổn như bất cứ một hình thức nào khác của sự chi tiêu thâm hụt, đã làm nản lòng những nước muốn thiết lập quỹ này. Quỹ bình ổn là một phương tiện quan trọng giúp các nước phát triển đạt đến sự ổn định về mặt vĩ mô. Không có nó, những biến động kinh tế khá phổ biến ở những nước giàu tài nguyên sẽ tiếp diễn, và nền kinh tế thị trường sẽ không còn có được cơ hội tốt đẹp để thực hiện điều kỳ diệu của nó.

Một chương trình hành động cho cộng đồng quốc tế

Ngoài việc đưa ra lời khuyến cáo tốt hơn và giữ vai trò một kiểu mẫu tốt đẹp hơn, các nước phát triển có thể thực hiện những hành động cụ thể để giúp cho các nước giàu tài nguyên. Ba trong những hành động đó được thảo luận ở nhiều nơi trong sách này: chương 2 và chương 7 cho thấy các luật chống hối lộ đã hoạt động như thế nào và việc hạn chế bí mật ngân hàng sẽ làm giảm bớt các cơ hội tham nhũng; chương 6 giải thích làm thế nào các nước đang phát triển cung ứng những dịch vụ môi trường khổng lồ – rừng nhiệt đới giúp bảo tồn tính đa dạng sinh học và làm giảm khối lượng khí nhà kính – nhờ đó

cả thế giới được lợi, nhưng không vì thế mà họ được đền đáp; chương 7 chi tiết hóa một loạt những cải tổ pháp lý có thể ngăn chặn được việc các tập đoàn tước đoạt môi trường sống của các nước đang phát triển khi khai thác nguồn tài nguyên của họ – hoặc nếu họ làm điều đó, họ phải gánh chịu mọi hậu quả. Ở đây, tôi mô tả bảy biện pháp bổ sung:

1. Sáng kiến minh bạch trong công nghiệp khai thác¹

Tôi đã mô tả ở phần trên sự minh bạch tốt hơn ngăn chặn được nạn tham nhũng như thế nào, tạo cho các nước đang phát triển có thêm khả năng nhận được đầy đủ giá trị của nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ. Các nước công nghiệp tiên tiến có thể giúp đảm bảo tính minh bạch bằng cách phát biểu một cách đơn giản như thế này: không ai được khấu trừ thuế trên những khoản tiền đã chi cho bản quyền hay những khoản chi khác cho chính phủ ngoại quốc, trừ phi họ khai báo một cách đầy đủ những gì đã thanh toán và bao nhiêu nguồn tài nguyên có liên quan đã được khai thác. Không có một thỏa thuận rộng rãi như thế, sẽ tiếp diễn một cuộc cạnh tranh quyết liệt, các công ty và các nước muốn tham gia nhiều nhất vào hoạt động tham nhũng, và ít muốn minh bạch nhất, sẽ chiếm lợi thế so với các công ty và các nước khác.

2. Giảm thiểu việc buôn bán vũ khí

Những cuộc xung đột có vũ trang được tài trợ bằng các nguồn tài nguyên khoáng sản và dầu hỏa thậm chí còn tệ hại hơn nạn tham nhũng. Một lần nữa, cộng đồng quốc tế có thể hành động nhiều hơn để cho việc sở hữu vũ khí trở nên khó

1 Để thảo luận sâu hơn về sáng kiến toàn cầu quan trọng này có tên là Sáng kiến minh bạch hóa ngành công nghiệp khai thác dầu mỏ (EITI) – đôi khi gọi là “công bố những gì bạn chi trả” – xin xem [www. Eitransparency.org/](http://www.Eitransparency.org/)

khăn và tốn kém hơn. Chúng ta có trách nhiệm ngăn chặn việc cung cấp vũ khí ngay từ nguồn – tức từ nhà sản xuất vũ khí đang hưởng lợi từ sự kinh doanh xấu xa này – hoặc ít nhất cũng áp đặt một biểu thuế nặng nề trên việc buôn bán vũ khí và kiểm soát nguồn tiền được sử dụng để thanh toán vũ khí¹.

3. Sự chứng nhận

Ngày 5.7.2000, Hội đồng An ninh Mỹ ra lệnh cấm nhập khẩu (trực tiếp hay gián tiếp) từ Sierra Leone các kim cương thô không kèm theo chứng chỉ nguyên xứ do chính phủ nước này cấp. Những kim cương của Sierra Leone không có giấy chứng nhận hiện được hiểu như là “kim cương của sự xung đột”; công khai nhìn nhận vai trò của nguồn tài nguyên trong việc tài trợ cho một cuộc xung đột và xác nhận rằng điều này cần phải được giảm thiểu, là một chuyển động theo hướng đúng đắn. Tổ chức ân xá quốc tế, tổ chức Hợp tác châu Phi-Canada, và tổ chức Nhân chứng toàn cầu, cùng với nhiều tổ chức phi chính phủ khác đang dẫn đầu các nỗ lực nhằm áp dụng lệnh cấm².

Một hệ thống chứng nhận tương tự cần được thiết lập cho loại gỗ cứng nhiệt đới. Ở đây, vấn đề không phải là tài trợ

1 Bằng cách hỗ trợ xung đột, những vụ buôn bán vũ khí tạo ra một biểu hiện bên ngoài rất tiêu cực; và phương cách thông thường để đáp trả lại những biểu hiện bên ngoài như vậy là áp đặt thuế. Xem *Hành động chống lại sự đói nghèo: Báo cáo của nhóm kỹ thuật về các cơ chế tài trợ hoạt động đổi mới* trình bày tại Liên Hiệp quốc vào tháng 9.2004, bản dự thảo báo cáo của Anthony Atkinson và al., Nhóm kỹ thuật về Cơ chế Tài trợ Hoạt động Đổi mới, Brasilia, 2004, có thể tham khảo tại www.globalpolicy.org/soecon/glotax/general/2004/09innovative.pdf

2 Về sau có vẻ như tương đối không có hiệu quả. Trong một cuộc thảo luận nhanh chóng với những nhà bán lẻ kim cương ở New York, tôi nhận thấy ít người hiểu vấn đề, một số ít tỏ ra lo sợ, và phần đông chỉ phát biểu rằng không thể thực thi được sự cấm đoán.

nhiều cho cuộc xung đột (mặc dù đôi lúc việc lấy gỗ bất hợp pháp cũng tài trợ nhiều thật) mà đúng hơn là việc lấy gỗ bất hợp pháp dẫn đến việc phá rừng nhanh chóng – với lợi ích nhỏ nhoi dành cho nước chủ nhà¹. Những gì mà Papua Tân Guinea nhận được từ gỗ của họ không đến 5% giá trị của chúng một khi chúng đến với thế giới phát triển. Gỗ có chứng nhận sẽ được khai thác theo cách thức phù hợp với môi trường, khiến cho không những thế hệ hiện tại mà cả thế hệ tương lai cũng được hưởng lợi từ rừng – và thế giới nói chung có thể tránh được nạn phá rừng nhanh chóng (tôi sẽ bàn luận vấn đề này trong chương tới). Với một hệ thống chứng nhận hiện hữu, gỗ được lấy đi trong một hợp đồng xuôi chèo mát mái, ví dụ như giữa một tù trưởng ở Papua Tân Guinea và một ông vua gỗ người Mã Lai sẽ không thể tìm được một thị trường có sẵn. Gỗ có chứng nhận sẽ bán được cao giá hơn – và gỗ không có chứng nhận sẽ có giá thấp hơn, khi các đại lý bị đóng cửa – sẽ đương nhiên tạo được sự khích lệ cho những nước chịu ký vào những chương trình cung cấp gỗ có chứng nhận. Thật thế, những chương trình như thế đã khởi đầu ở Indonesia và Brazil; sự đón chào nồng hậu mà họ nhận được từ người tiêu thụ và một số nhà bán lẻ cho thấy là có một sự đáp ứng tích cực tại các quốc gia phát triển, đặc biệt là từ những công ty có trách nhiệm xã hội như Home Depot.

4. Nhắm đến sự hỗ trợ tài chính

Chính phủ các nước phát triển thông qua cả Ngân hàng Thế giới lẫn các chương trình hỗ trợ của chính họ, có thể tạo

¹ Mặc dù trên nguyên tắc, gỗ súc, cũng như cá, là nguồn tài nguyên có thể tái tạo được – khác với dầu hỏa, khí đốt, và khoáng sản, vốn có thể cạn kiệt – rừng gỗ cứng phải có một thời gian dài để phát triển trở lại, thành ra, xét về bản chất, rừng cũng là nguồn tài nguyên có thể cạn kiệt.

ra những biện pháp kích lệ xa hơn bằng cách hạn chế viện trợ cho những nước không thu được đầy đủ giá trị nguồn tài nguyên của họ. Trong lúc có một cuộc tranh luận đáng quan tâm về tính hiệu quả của việc đặt điều kiện (áp đặt những điều kiện tiên quyết cho việc nhận viện trợ), trong trường hợp của những nước giàu tài nguyên, có một vấn đề cơ bản là tại sao những người chịu thuế ở thế giới phát triển lại bao cấp cho một chính phủ đã thực sự cho đi nguồn tài nguyên của mình? Cuộc tranh luận đặc biệt căng thẳng trong những ngày đầu quá độ sang nền kinh tế thị trường ở Nga. Một vài người lý luận rằng phương Tây cần tặng cho Nga nhiều tiền hơn nữa¹. Nhưng đồng thời một nguồn tiền khổng lồ tuôn ra khỏi nước. Nếu chính phủ có thể ngăn chặn được sự tuôn chảy này – vốn được làm cho dễ dàng bởi sự tư nhân hóa tệ hại – họ sẽ có ít nhu cầu hơn đối với nguồn tiền từ bên ngoài. Và nếu chính phủ thối nát và bất lực đến nỗi không thể kiếm đủ tiền từ việc bán nguồn tài nguyên thiên nhiên để điều hành công cuộc quá độ sang nền kinh tế thị trường, thì tại sao người ta lại có thể nghĩ rằng có thêm một vài tỉ USD từ phương Tây là có thể tiêu xài thoải mái, hoặc thậm chí có thể tạo ra một sự khác biệt². Trong lúc người ta không thể mua những chính sách tốt (tiền viện trợ cung cấp với điều kiện các nước phải thỏa mãn một danh sách dài các điều kiện không thể hoàn tất những gì đã dự kiến), sự chọn lọc – hoặc cung cấp viện trợ cho những nước chúng tỏ được khả năng theo đuổi những chính sách phù hợp – tạo ra những biện pháp kích lệ, và ít nhất cũng có một hi vọng là điều này sẽ giúp các nước đi đúng hướng.

1 Xin xem, ví dụ như, Sachs, *Sự cáo chung của nghèo đói*, dẫn trên

2 Và trên thực tế nhiều khoản viện trợ cho Nga nhanh chóng tìm đường đến các tài khoản ngân hàng ở Cyprus (Síp) và nhiều nơi khác. Xem Stiglitz, *Toàn cầu hóa và những người bất đồng*, sách dẫn trên, trang 150

5. Định ra những quy chuẩn

Một trong những vấn đề then chốt mà chúng ta cần phải xác định là các nước đang phát triển không tiếp cận được với giá trị đầy đủ của các nguồn tài nguyên của họ. Một tổ chức quốc tế nào đó – có lẽ là Ngân hàng Thế giới – đảm đương một vai trò giúp đảm bảo rằng các nước đang phát triển được ngành công nghiệp dầu hỏa và các ngành công nghiệp khai thác khác đối xử tốt, khai triển các thủ tục đấu giá để các nước đang phát triển có được một phần lớn hơn trong giá trị nguồn tài nguyên của họ, vạch ra những hợp đồng kiểu mẫu nhằm đảm bảo cho các nước đang phát triển được đối xử một cách công bằng (chẳng hạn như được chia sẻ một cách đầy đủ hơn khi giá dầu hỏa tăng vọt), và ước định phần giá trị nào của nguồn tài nguyên mà các nước đang phát triển được nhận về. Ngân hàng có thể nỗ lực tạo ra một cuộc chạy đua để vươn lên cao, bằng cách so sánh phần giá trị thuần tịnh đang được chia sẻ cho mỗi quốc gia đang phát triển¹.

1 Ngân hàng Thế giới cố giữ một vai trò tích cực trong việc đặt để các tiêu chuẩn - nhằm đảm bảo rằng phần lớn số tiền có được từ dự án dầu hỏa Chad-Cameroon mà họ hỗ trợ tài chính sẽ được sử dụng vào công cuộc phát triển và không được chi vào việc mua sắm vũ khí. Điều đáng lo là tiền dầu hỏa sẽ chỉ tăng cường cho chế độ độc tài quân phiệt Chad. Một trust phức tạp mà người ta tin là tiền bán dầu sẽ được bỏ vào đó đã được thiết lập; nhưng ngay sau khi dầu hỏa bắt đầu tuôn chảy, chính quyền quân sự Chad yêu cầu giải tán trust và tiền bán dầu sẽ đến trực tiếp với họ, đe dọa sẽ cắt nguồn dầu hỏa nếu như điều này không được thực hiện. (Khi quyển sách này được giới thiệu với báo chí, quyết định cuối cùng chưa có gì chắc chắn). Nỗi lo sợ ghê gớm nhất của những người chỉ trích dự án đã thành hiện thực. Họ đã hỏi tại sao ExxonMobil lại cần đến sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới? Nếu đây là một dự án tốt, nó sẽ được tài trợ mà không cần đến Ngân hàng Thế giới. Trước đó một chút, một báo cáo độc lập về việc cho vay tiền của Ngân hàng Thế giới đối với ngành công nghiệp khai thác dầu hỏa đã đưa ra những lập luận chống lại việc ngân hàng cho vay tiền ở những nước như Chad, nơi họ không chắc là đồng tiền sẽ giúp vào việc làm giảm sự nghèo khó. Ngân hàng Thế giới đã chuyển những ý kiến trong bản báo cáo để nghiên cứu xa hơn – đó là một sự bác bỏ lịch sự.

6. Hạn chế thiệt hại về môi trường

Các công ty đa quốc gia cần có những biện pháp khích lệ tốt hơn để không làm hủy hoại môi trường. Và nếu họ không bị buộc phải gánh chịu sự thiệt hại về môi trường do hoạt động của họ gây ra, các biện pháp khích lệ của họ sẽ bị phản tác dụng. Ngày nay, các thỏa hiệp đầu tư quốc tế chỉ có một chiều: chúng được vạch ra nhằm đảm bảo rằng các nước đang phát triển không chiếm đoạt tài sản của nhà đầu tư, nhưng lại rất ít chú trọng đến vấn đề ngược lại gây khó khăn cho nhiều nước đang phát triển, đó là các công ty tàn phá môi trường rồi ra đi. Hiện cần có một cơ quan quốc tế đảm trách việc kiểm tra thiệt hại về môi trường. Ngay cả khi các nước đang phát triển đảm bảo rằng họ sẽ không chiếm đoạt của nhà đầu tư, các nước phát triển nơi đăng ký của các công ty dầu hỏa sẽ đảm bảo rằng bất cứ thiệt hại nào về môi trường cũng sẽ được sửa chữa, với những tiêu chuẩn cao và rõ ràng được thiết lập theo ý nghĩa đó.

7. Sự thực thi

Chúng ta đã mô tả nhiều cách thực hiện tốt, những phương thức theo đó các nước phát triển có thể giúp thế giới đang phát triển đảm bảo rằng người dân được hưởng lợi từ những nguồn tài nguyên nằm trong xứ sở họ – bằng cách tăng cường tính minh bạch, ngăn chặn hối lộ và tham nhũng, và bảo vệ môi trường. Số tiền đánh cược rất lớn, các biện pháp khích lệ cho một cuộc chạy đua đến cuối đường rất lớn lao. Cần phải có sự thực thi hữu hiệu. Các thỏa hiệp mậu dịch có thể được sử dụng để thúc đẩy “sự cư xử tốt đẹp”. Các biện pháp chế tài có thể được sử dụng chống lại các công ty và các nước tham gia vào những hoạt động kinh doanh không công bằng – và việc không đăng ký tham gia sáng kiến minh bạch trong công nghiệp khai thác cùng các biện pháp chống hối lộ khác sẽ được coi như hoạt động kinh doanh không công bằng.

Chúng ta có thể vận hành toàn cầu hóa, hoặc ít nhất vận hành tốt hơn, cho những ai ở các nước giàu tài nguyên. Nếu toàn cầu hóa không vận hành vì họ, liệu chúng ta có thể hi vọng gì vào việc vận hành cho những người sống trong nhiều quốc gia nghèo khổ hơn nữa của thế giới đang phát triển? Cộng đồng quốc tế phải hành động chẳng những để đảm bảo rằng các nước giàu tài nguyên hưởng được đầy đủ giá trị của nguồn tài nguyên họ có, mà còn giúp họ điều hành nền kinh tế theo cách đảm bảo được sự ổn định và phát triển – và đảm bảo rằng thành quả của sự phát triển đó được san sẻ rộng rãi.

Chúng ta có thể bãi bỏ lời nguyên nguồn tài nguyên thiên nhiên và biến những nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào thành ra những gì mà lẽ ra chúng phải như thế – đó là một điều đáng mừng.

Còn có một vấn đề quan trọng hơn nữa: đó là hạnh phúc của những nước đang phát triển giàu tài nguyên tùy thuộc vào việc họ nhận được bao nhiêu từ nguồn tài nguyên của họ; sự thịnh vượng của những tập đoàn giàu có thuộc các nước công nghiệp tiên tiến tùy thuộc vào việc họ thanh toán nguồn tài nguyên ít đến mức nào. Đó là cuộc xung đột tự nhiên và không tránh được mà chúng ta đã xác định ở phần trung tâm của nghịch lý về sự sung túc. Vậy thì người dân của các nước phát triển và chính phủ của họ đứng ở vị trí nào? Ủng hộ một số ít người ở những nước đang sở hữu và điều hành các tập đoàn giàu có, hay ủng hộ hàng tỉ người ở những quốc gia đang phát triển mà hạnh phúc của họ, và trong một số trường hợp, sự sống còn của họ, đang lâm nguy?

Cứu lấy hành tinh

Thế giới đang tham gia vào một cuộc thử nghiệm lớn lao, nghiên cứu xem những gì sẽ xảy ra khi bạn thải khí carbon dioxide và một số loại khí khác vào bầu khí quyển với một khối lượng mỗi ngày một lớn hơn. Cộng đồng khoa học khá chắc chắn về hậu quả, và hậu quả đó chẳng tốt đẹp gì. Khí thải tác động như một nhà kính, thu hút năng lượng mặt trời trong bầu khí quyển – đó là lý do tại sao chúng được gọi là khí nhà kính – và trái đất ấm dần lên. Băng hà và các chỏm băng địa cực tan chảy ra, dòng chảy của đại dương thay đổi và mực nước biển dâng cao. Chưa rõ là đến bao lâu thì điều này sẽ xảy ra, nhưng có vẻ như chỏm băng Bắc cực sẽ biến mất trong vòng 70 năm, và Công viên băng quốc gia nổi tiếng của nước Mỹ – tức khu bảo tồn rộng hàng triệu hecta ở bang Montana – sẽ không còn có băng trong một thời hạn ngắn hơn thế rất nhiều.

Nếu chúng ta đến được hàng ngàn hành tinh, thì điều hợp lý là chúng ta có thể dùng một hành tinh để thử nghiệm, và nếu mọi việc trở nên xấu đi – như tôi tin là cuộc thử nghiệm sẽ như thế – chúng ta di chuyển đến một hành tinh kế cận. Nhưng chúng ta không có được sự chọn lựa đó; không có một hành tinh khác để chúng ta di chuyển đến đó ở. Chúng ta bị chết gí trên quả đất này.

Không giống những vấn đề khác của toàn cầu hóa, các vấn đề môi trường toàn cầu tác động như nhau lên các nước phát triển và đang phát triển. Và toàn cầu hóa, như nó đã được vận hành – với một vài ngoại lệ – đã không giải quyết thỏa đáng vấn đề môi trường toàn cầu. Trong chương này, tôi sẽ giải thích tại sao vấn đề lại khó giải quyết như thế và chúng ta có thể làm được những gì: liệu chúng ta làm thế nào nắm lấy những lực lượng kinh tế của toàn cầu hóa – những lực lượng đã làm tổn thương môi trường ở một mức độ nào đó – và làm cho chúng vận hành để bảo tồn nó.

Vấn đề cơ bản: Bi kịch của tài sản công

Trong chương 4, chúng ta đã nói về việc rào đất công, và điều gì sẽ xảy ra khi có một tài sản lẽ ra do mọi người sở hữu chung lại bị chiếm hữu làm tài sản riêng. Nhưng có một khía cạnh khác của tài sản công – điều mà đôi khi được gọi là “bi kịch của tài sản công”¹. Khi có một nguồn tài nguyên công cộng được mọi người sử dụng một cách tự do, thì mỗi người sử dụng không hề nghĩ đến chuyện hành động của họ có thể làm hại đến người khác như thế nào; mỗi người không còn nhìn thấy lợi ích chung nữa.

1 Từ này được Garrett Hardin phổ biến trong bài viết giá trị về đề tài đó trên tờ *Science*, tập 162 (13.12.1968), trang 1243-1248. Có một sự khác biệt cơ bản giữa sự hiểu biết về tài sản công cộng với tài sản công cộng được bàn đến ở đây. Với cái trước, việc sử dụng tài sản công cộng ở người này không làm giảm giá trị những gì thuộc về người khác; chiếc hàng rào tiêu biểu cho sự hạn chế quyền sử dụng. Trong trường hợp đất chăn thả gia súc hay khu vực đánh cá chung, việc sử dụng của người này sẽ làm giảm đi nguồn tài nguyên mà người khác có thể khai thác được. Để sử dụng biệt ngữ của nhà kinh tế, trong trường hợp trước, phí tổn biên tế của việc sử dụng là không; trong trường hợp sau, phí tổn là số dương.

Sự việc xuất hiện lần đầu tiên trong một tài liệu miêu tả về những mảnh đất công trên đó người nông dân ở Anh và Scotland thả cừu cho gặm cỏ vào cuối thời Trung cổ. Do mỗi nông dân đều tăng thêm số cừu thả trên đất công, lượng cỏ có thể nuôi cừu giảm sút đi. Nhưng mỗi nông dân chỉ nhìn thấy cái lợi của bản thân mình, và không nhìn thấy cái giá mà người khác phải trả, và thế là vấn đề rắc rối nảy sinh.

Ngày nay, vấn đề có vẻ như đơn giản nhất là trong ngành công nghiệp đánh cá thế giới. Mỗi nước được khuyến khích đưa ra khơi một đội tàu đánh bắt to lớn hơn để đánh được nhiều cá – rốt cuộc thì cá được dành cho mọi người tự do đánh bắt. Nhưng khi ngày càng có nhiều tàu đánh bắt cá ra khơi thì lượng cá sẽ cạn kiệt, và chi phí đánh bắt chia đều cho tất cả mọi người. Thật vậy, hiện có chứng cứ cho thấy do công nghiệp đánh bắt hiện đại, các tàu đánh bắt được cá nhanh hơn nhiều so với sự sinh sản của cá.

Các nguyên tắc kinh tế cơ bản vừa đơn giản, vừa rõ ràng. Khi một cá nhân hay một nước làm một điều gì đó có hại cho người khác, và họ không phải trả giá về điều đó, sẽ phát sinh một ngoại phí tiêu cực¹. Nói chung, thị trường tạo ra quá nhiều điều có thể làm phát sinh các loại phí tiêu cực. Bản thân thị trường cũng đã làm cho bầu khí quyển và nước bị ô nhiễm quá nhiều; không có sự can thiệp của chính phủ, sẽ luôn luôn có tình trạng có quá nhiều con cừu được thả trên đất công.

Vấn đề của đất công dễ hiểu, và như vậy, trong một ý nghĩa nào đó, đây là giải pháp: bằng cách này hay cách khác, mọi người phải hạn chế trong việc sử dụng nó. Có hai hướng giải quyết. Hướng thứ nhất được sử dụng ở Scotland vào các thế kỷ

¹ Xem thêm chương 3, đoạn trình bày về khái niệm ngoại phí (externalities) và vai trò của chính phủ trong việc đối phó với tình trạng kém hiệu năng phát sinh.

16 và 17, đó là tư hữu hóa đất công: các lãnh chúa ở đây đơn giản chỉ việc chiếm lấy đất cho họ. Một khi đã trở thành sở hữu chủ, mỗi người đều nỗ lực để chắc rằng đất không được chăn thả quá nhiều cừ. Tất nhiên, việc tư hữu hóa có ảnh hưởng rất lớn đến việc phân phối thu nhập. Có thể có những lợi ích nào đó về mặt hiệu quả, nhưng những nông dân bị hất ra khỏi đất công, sẽ càng bị làm cho khốn khổ hơn, các lãnh chúa Scotland sẽ gặt hái hết những lợi lộc của hiệu quả đạt được – và nhiều thứ nữa.

Tuy nhiên, hướng tư hữu hóa trên thực tế không thể mở rộng đến vấn đề đánh bắt cá trên thế giới và sự nóng lên toàn cầu. Tương đối dễ củng cố sự tư hữu hóa đất chăn thả cừ thông qua việc rào giậu; nhưng thậm chí nếu việc đánh bắt được tư hữu hóa bằng cách nào đó, nếu vấn đề phân phối lợi tức to lớn do sự tư hữu hóa gây nên có thể giải quyết được, thì các sở hữu chủ tư nhân gần như không thể củng cố quyền sở hữu tài sản của họ. Khi vấn đề thực thi được nêu lên, nhà nước sẽ phải tham gia mạnh mẽ vào việc quản lý nguồn tài nguyên, câu hỏi đặt ra lúc này chỉ là hình thức của sự tham gia. Hướng thứ hai – đây là hướng khả thi duy nhất đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên của thế giới – buộc chính phủ tự mình quản lý nguồn tài sản công cộng, hạn chế việc chăn thả cừ hay đánh bắt cá. Xuyên qua lịch sử, đây là cách quản lý nguồn tài nguyên công cộng thường được sử dụng nhất. Cộng đồng áp đặt các biện pháp kiểm soát về mặt xã hội và pháp lý nhằm ngăn ngừa các loại phí tiêu cực thể hiện qua việc đánh bắt cá hay chăn thả cừ vượt mức.

Trên nguyên tắc, không có hướng giải quyết nào – dù tư hữu hóa hay sự kiểm soát có tính xã hội – có thể đưa đến một kết quả hữu hiệu và công bằng. Cộng đồng có thể tính toán số lượng cừ “phù hợp” được phép chăn thả mà không gây thiệt

hại cho đất công như một sở hữu chủ tư nhân có thể làm. Như một sự lựa chọn, tài sản công có thể được tư hữu hóa bằng cách bán cho người trả giá cao nhất, với số tiền thu vào được chia sẻ một cách công bằng. Tuy nhiên, trên thực tế, sự tư nhân hóa thường được đánh dấu bằng những bất công nặng nề. Trong động tác rào giậu, có một phân hợp lý, khi người giàu và người có thế lực nhìn thấy cơ hội tái phân phối sự giàu có theo ý họ.

Sự tư hữu hóa không phải lúc nào cũng mang lại hiệu quả. Thường thì quyền tư hữu liên kết với những cái giá phải trả về môi trường, chẳng hạn như khi việc sử dụng phân bón quá đáng làm ô nhiễm nguồn nước. Khi sự tư nhân hóa không hội đủ tính hợp pháp về mặt chính trị, người chủ sở hữu được khuyến khích lạm dụng tài sản đang có, vì có thể họ không nắm giữ tài sản của họ được lâu dài. Như chúng ta đã thấy, đó là trường hợp xảy ra trong phần lớn trường hợp tư nhân hóa ở Nga. Ở Brazil, sự tư hữu hóa rừng dẫn đến sự phá rừng nhanh chóng, vì những người sở hữu rừng suy nghĩ, và có lẽ họ nghĩ đúng, là chính phủ có thể nhận ra tầm quan trọng của rừng như một kho báu của quốc gia và trong tương lai sẽ áp đặt những hạn chế gắt gao trong việc đốn gỗ. Mặt khác, với quản lý công, các viên chức có thể để cho thân nhân và bạn bè của họ thả nhiều cừ hơn người khác, trong khi các nhà chính trị có thể cho phép thả nhiều cừ ăn cỏ để kiếm được nhiều phiếu bầu hơn, và nghĩ rằng hậu quả sẽ không trở nên rõ ràng trong nhiều năm. Đó là tình trạng khó xử chủ yếu của việc quản lý tài sản công: về mặt lịch sử, cả hai giải pháp tư hữu hoặc công quản đều không thể dẫn đến tính hiệu quả và sự công bằng.

Xét về bản chất, phần lớn tài nguyên môi trường không có tính toàn cầu. Chất lượng của nước trong lòng đất, ao hồ, hay không khí thường chỉ có ảnh hưởng đến những ai ở gần. Nếu có tình trạng ô nhiễm không khí quá đáng ở Los Angeles

hay Mexico City, chỉ có người dân địa phương gánh chịu. Tất nhiên, đôi khi ảnh hưởng có thể lan từ một nơi sang chỗ bên cạnh: ông bạn láng giềng của tôi bị khói tấn công khi tôi đốt lá; Canada bị thiệt hại bởi trận mưa acid từ những nhà máy điện ở miền Trung Tây nước Mỹ. Trong lúc một vài thỏa ước song phương hay khu vực nhắm đến việc giải quyết những chi phí môi trường xuyên biên giới (chẳng hạn như thỏa ước Mỹ-Canada năm 1991 về chất lượng không khí), thì chúng không thể kiểm soát thực sự các vấn đề môi trường toàn cầu.

Do chúng ta không đủ năng lực quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên khan hiếm, và tiết giảm những khoản phí tiêu cực trong phạm vi một quốc gia, nên năng lực quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên trên thế giới và tiết giảm phí tiêu cực trong phạm vi toàn cầu lại càng hạn chế hơn. Những phương tiện quan trọng nhất sử dụng trong nước không mang lại hiệu quả. Trong phạm vi một nước, nếu một người làm hại người khác, người bị tổn thương có thể khởi kiện. Buộc mọi người phải trả giá cho những hậu quả do hành động của họ gây ra là điều cần thiết để bảo vệ hiệu quả kinh tế. Trong phạm vi quốc tế, không một biện pháp nào có thể áp dụng. Thậm chí khi hoạt động của một nước làm tổn hại đến sự an bình của một nước khác, ít có trường hợp bên bị hại khởi kiện. Tình trạng ô nhiễm ở Trung Quốc ảnh hưởng đến Nhật Bản. Maldives và Bangladesh hầu như đang bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi sự dâng cao của mực nước biển do sự nóng lên toàn cầu, trong đó, sự ô nhiễm ở nước Mỹ đóng góp một phần đáng kể. Nhật Bản không thể kiện Trung Quốc, Maldives và Bangladesh không thể kiện nước Mỹ và những nước khác đã để cho việc thải khí nhà kính dẫn đến sự gia tăng của mực nước biển.

Trong phạm vi một nước, vấn đề tài sản công đôi khi được giải quyết bằng sự tư hữu hóa, cho dù không giải quyết được

một cách rất ráo. Tuy nhiên, để chấn chỉnh vấn đề tài sản thế giới, không ai có thể đề nghị một cách nghiêm túc sự chọn lựa giải pháp tư hữu hóa cả. Sự chấn chỉnh duy nhất hợp lý và khả thi là một hình thức công quản toàn cầu đối với những nguồn tài nguyên thiên nhiên toàn cầu, một vài quy định có tầm mức toàn cầu trên việc sử dụng loại tài nguyên này, và trên những hoạt động làm gia tăng các tổn phí toàn cầu. Tất nhiên, đó là cách mà chúng ta đối phó trong nước với nhiều vấn đề liên quan đến ngoại phí tiêu cực – khi hành động của một người làm hại đến người khác. Bạn không thể đốt lá trong những đô thị của nước Mỹ, bởi vì những nhà dưới gió sẽ phải ngửi khói. Bạn không thể để một đồng rác trong đất của bạn, bởi vì mùi thối sẽ làm cho cuộc sống của người hàng xóm của bạn trở nên khốn khổ. Có những quy định chặt chẽ hạn chế sự ô nhiễm bầu không khí và nguồn nước cùng các chất thải độc hại.

Các tiến trình dân chủ chính trị nhìn nhận sự cần thiết của hành động tập thể. Có những người thắng, kẻ bại – người gây ra ô nhiễm nhìn thấy lợi nhuận của họ giảm sút, trong khi những người có thể mắc bệnh ung thư do hậu quả của sự ô nhiễm chẳng hạn, thì lại thanh thản hơn. Cho dù có sự chống đối của những người nhìn thấy lợi nhuận của mình đi xuống, phần lớn các chế độ dân chủ đã thành công trong việc thông qua một loại quy định nhằm hạn chế sự ô nhiễm, xác định là lợi ích xã hội vượt xa những phí tổn phải gánh.

Những người gây ra nhiều ô nhiễm nhất luôn có khuynh hướng đánh giá thấp vấn đề. Không có gì đáng ngạc nhiên khi mà những nước gây ô nhiễm tệ hại nhất, như Mỹ, nước đã thải ra bầu khí quyển gần 6 tỉ tấn khí carbon dioxide mỗi năm, vẫn cho rằng họ không tin vào bằng chứng là cần phải cắt giảm việc thải khí nhà kính. Nếu khí nhà kính chỉ tồn tại bên trên nước Mỹ, họ có thể tiến hành một cuộc thử nghiệm riêng; tuy

nhiên, đáng tiếc là các phân tử carbon dioxide không biết tôn trọng biên giới¹. Và mặc dù khí thải của nước Mỹ ảnh hưởng đến bầu khí quyển toàn cầu, họ (hoặc Trung Quốc, hoặc bất cứ một nước nào khác) đã không phải trả giá cho những hậu quả bên ngoài biên giới của họ. Hậu quả là nước Mỹ không có đủ biện pháp khích lệ để cắt giảm khí thải – cắt giảm việc sử dụng dầu hỏa chẳng hạn – và không có gì ngạc nhiên là họ đã không cắt giảm chúng.

Trong lúc sự mở rộng việc thực hiện các chính sách nhằm hạ giảm tình trạng ô nhiễm của các nước công nghiệp tiên tiến khác đều đáng được biểu dương và lưu ý, thì khó mà làm một điều gì thật sự có ý nghĩa, trừ phi tất cả các nước, trong đó có Mỹ và Trung Quốc, cùng tham gia. Vấn đề trung tâm mà chúng ta sẽ quay lại ở phần tới là làm thế nào cho mọi người hợp tác với nhau nhằm giải quyết vấn đề toàn cầu cấp bách nhất của chúng ta? Tôi sẽ chỉ ra cách làm thế nào có thể sử dụng các thể lực kinh tế của toàn cầu hóa để đạt đến một môi trường toàn cầu tốt hơn.

SỰ NÓNG LÊN TOÀN CẦU

Không có vấn đề nào mang tính toàn cầu nhiều hơn sự nóng lên toàn cầu: mọi người sống trên hành tinh cùng chia với nhau một bầu khí quyển. Có bảy sự kiện gần như rõ ràng ràng liên quan đến sự nóng lên toàn cầu, một là thế giới đang nóng lên –

1 Khí nhà kính bao gồm chẳng những carbon dioxide và khí methane (nồng độ trung bình của khí methane trong bầu khí quyển toàn cầu đã tăng 150% từ năm 1750 đến nay), mà còn có những khí khác như nitrous oxide (N₂O). Xem tài liệu của Ủy ban Liên chính phủ về sự Thay đổi Khí hậu, Sự thay đổi khí hậu năm 2001: Cơ sở khoa học (Geneva: Chương trình Môi trường Liên Hiệp quốc, 2001)

khoảng 1^o Fahrenheit (0,6^oC) vào thế kỷ vừa qua; hai là ngay cả những thay đổi nhiệt độ nhỏ nhất cũng có thể có những hiệu ứng to lớn; ba là mức độ nóng lên là chưa từng thấy, ngay cả khi chúng ta trở ngược lại hàng triệu năm trước; bốn là mực nước biển đang dâng cao – khoảng 4 đến 8 inch (10 đến 20 cm) vào thế kỷ trước; năm là ngay cả những biến đổi nhỏ nhất của mực nước biển cũng có những hậu quả to lớn – ví dụ như khi nước biển dâng lên 1m thì những vùng đất thấp trên thế giới, từ Florida đến Bangladesh, đều bị ngập nước; sáu là khí nhà kính gia tăng rất cao trong bầu khí quyển của chúng ta, đến một mức độ được ước lượng là cao nhất trong ít nhất 20 triệu năm, và chúng đang gia tăng với mức độ nhanh nhất so với ít nhất 20.000 năm qua; và bảy là nhịp độ thay đổi nhiệt độ có thể tăng tốc, thậm chí khi nồng độ khí nhà kính chỉ tăng ở mức độ nhỏ cũng có thể dẫn đến những thay đổi lớn hơn về khí hậu so với thời gian vừa qua¹.

Gần như tất cả các nhà khoa học đều nhất trí là khí nhà kính đã góp phần làm cho trái đất nóng lên và mực nước biển dâng cao, và họ tin rằng phần lớn hiện tượng đó là hậu quả hoạt động của con người (80% do đốt cháy nhiên liệu hóa thạch, 20% do phá rừng). Phần đông cũng đồng ý là sự nóng lên sẽ còn đáng kể hơn nữa – giữa 2,5 và 10,4^oF (1,4 và 5,8^oC) vào cuối thế kỷ này, và mực nước biển sẽ dâng cao nhiều hơn, từ 80 cm

1 Cuộc điều tra toàn diện nhất về tính khoa học của sự nóng lên toàn cầu được Ủy ban Liên Chính phủ về sự thay đổi khí hậu (IPCC) công bố trong báo cáo định kỳ. Xem IPCC, Báo cáo lượng giá lần thứ ba của IPCC: sự thay đổi khí hậu năm 2001 (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001). Hai báo cáo lượng giá trước – IPCC, Báo cáo lượng giá thứ nhất của IPCC, 1990 (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990); và IPCC, Báo cáo lượng giá thứ hai của IPCC: sự thay đổi khí hậu năm 1995 (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995) – có thể tham khảo tại www.ipcc.ch/pub/reports.htm

đến 1m. Các chuyên gia cho là chúng ta có thể trải qua nhiều hạn hán và lụt lội, nhiều lốc xoáy và bão tố hơn nữa, và khí hậu cơ bản ở châu Âu có thể thay đổi một cách nghiêm trọng, do dòng Gulf Stream – tức dòng nước ấm đang làm cho vùng duyên hải phía Đông Bắc Mỹ ấm lên – đổi hướng.

Trong chương 2, tôi đã miêu tả sự thành công to lớn mà Bangladesh đạt được cùng với mấy chương trình phát triển của họ. Song phần lớn Bangladesh là vùng châu thổ nằm dưới thấp, thuận lợi cho việc trồng lúa, nhưng chỉ một thay đổi nhỏ của mực nước biển cũng đủ làm thiệt hại; vùng này thường bị vùi dập bởi những trận giông bão chết người và có sức tàn phá lớn. Như một hậu quả của sự nóng lên toàn cầu, nếu những trận bão này dữ dội hơn thì sự thiệt hại về nhân mạng sẽ tăng vọt. Việc mực nước biển tăng cao sẽ biến một phần ba đất nước – và phân nửa đất trồng lúa – chìm dưới nước, và 145 triệu người dân Bangladesh thậm chí sẽ còn đông đúc hơn bây giờ. Thu nhập của họ hiện chỉ vừa trên mức sống tạm đủ sẽ sụt giảm rất nhiều.

Song Bangladesh không phải là nước chịu đựng hậu quả nặng nề nhất của sự nóng lên toàn cầu. Maldives là một quốc gia nhỏ bé với 1.200 hòn đảo nằm trên Ấn Độ Dương, với một dân số 330.000 người – một thiên đường miền nhiệt đới – theo một dự báo đáng tin cậy, đảo quốc này sẽ hoàn toàn chìm dưới nước chỉ trong thời hạn 50 năm. Cùng với nhiều hòn đảo nằm ở vùng đất thấp trên Thái Bình dương và nhiều nơi khác, Maldives sẽ có ngày biến mất – trở thành một Atlantis thế kỷ 21 của chúng ta.

Bangladesh và Maldives đang đối mặt với một số phận thậm chí còn tệ hại hơn so với những điều tệ hại nhất do chiến tranh gây ra. Sức mạnh thiên nhiên vượt ra ngoài sự kiểm soát của họ, và hoành hành do các hành vi gây ô nhiễm của người

khác – những hành vi không nhằm gây hại, song tác dụng của chúng mang tính toàn cầu và có sức tàn phá lớn – đang đe dọa hủy diệt họ.

Trong lúc một thỏa thuận khoa học rộng lớn đang được xây dựng trên sự nóng lên toàn cầu, vẫn còn có một điều gì đó chưa chắc chắn. Sự thật là mọi chuyện không đến nỗi tệ hại như tuyên bố của các nhà tiên tri ngày nay; nhưng mặt khác, chúng có thể chứng tỏ là còn tệ hại hơn nhiều nữa. Điều này không khác với phần lớn những gì xảy ra trong cuộc sống: con người luôn đưa ra những quyết định dựa trên những thông tin không hoàn hảo. Nếu như cách đây 50 hay 70 năm, các chỏm băng địa cực tan chảy và một phần New York và London chìm dưới nước, cùng với toàn bộ vài đảo quốc, làm đảo ngược tiến trình này là một công việc quá muộn màng. Thậm chí nếu chúng ta nhanh chóng cắt giảm khí thải, thì lượng khí nhà kính trong bầu khí quyển cũng chỉ giảm một cách rất, rất chậm. Đó là lý do vì sao chúng ta cần khởi sự việc trừ hoạch và hành động ngay từ bây giờ: dự liệu một kịch bản tệ hại nhất tốt hơn là chờ đợi và nhận ra rằng chúng ta đã hành động không đến nơi đến chốn.

Khi chúng ta nghĩ đến việc liệu thế giới có thể dồn hết sức mạnh và tài nguyên để đối phó với mối đe dọa do sự nóng lên toàn cầu tạo ra hay không, ta sẽ nhận thấy rằng hình thức tập trung đó trước đây đã được thực hiện hoàn tất rồi. Năm 1946, để giải tỏa nỗi lo là loài cá voi có thể bị tuyệt chủng, người ta đã ký Công ước Quốc tế về Quy định Đánh bắt cá voi. Cho dù bị phản đối, công ước vẫn có hiệu lực và mật độ loài cá voi đã được phục hồi một cách rộng rãi. Một thỏa ước khác liên quan đến khí chlorofluorocarbon (CFCs) được sử dụng phổ biến trong tủ lạnh và máy điều hòa nhiệt độ không khí, sau này bị phát hiện là đang phá hủy tầng ozone và để cho các bức xạ

tia cực tím gây ra bệnh ung thư có điều kiện thâm nhập vào bầu khí quyển. Phản ứng của cộng đồng quốc tế khá mau lẹ. Khoảng thời gian giữa lúc phát hiện ra vấn đề đến lúc ký nghị định thư Montreal năm 1987 chỉ kéo dài hơn một thập kỷ một chút. Nghị định thư đạt được thành công và việc hủy bỏ từng bước khí CFCs diễn ra nhanh hơn dự tính.

Những ví dụ đó chứng tỏ rằng trong quá khứ, cộng đồng quốc tế đã có thể đối phó với sự thách thức do mối đe dọa về môi trường toàn cầu tạo ra. Liệu họ có thể đối phó lại với thách thức to lớn do sự nóng lên toàn cầu tạo ra không?

Hội nghị thượng đỉnh Rio de Janeiro về Trái đất

Khoảng 20 năm về trước, khi các nhà khoa học lần đầu tiên nhận thấy những thay đổi trong khí hậu toàn cầu, cả thế giới thừa nhận rằng có một vấn nạn đang tiềm ẩn và quyết định nghiên cứu nó. Năm 1988, Liên Hiệp quốc thành lập Ủy ban Liên chính phủ về sự thay đổi của khí hậu (IPCC), yêu cầu các chuyên gia hàng đầu của thế giới ước định mức độ thay đổi khí hậu và tác động khả dĩ của nó¹. IPCC đã xuất bản ba tài liệu nghiên cứu quan trọng giữa năm 1990 và năm 2001, trong mỗi cuộc nghiên cứu đó, họ kết luận là có chứng cứ hùng hồn về những nguy cơ của sự nóng lên toàn cầu. Chứng cứ đã được xem xét lại trong vô số cuộc nghiên cứu được tiến hành bởi các hàn lâm viện khoa học ở các nước riêng rẽ, trong đó có

1 Ủy ban IPCC được thành lập vào năm 1988 bởi hai tổ chức của LHQ là Tổ chức Khí tượng Thế giới và Chương trình Môi trường LHQ, nhằm đánh giá về “nguy cơ của sự thay đổi khí hậu do con người gây ra”. Từ đó, tổ chức này hầu như họp liên tục, xem xét lại dữ liệu và các cuộc nghiên cứu mới mẻ khi có thể sử dụng được. Tôi sử dụng báo cáo lượng giá thứ hai (Báo cáo lượng giá thứ hai của IPCC: sự thay đổi khí hậu năm 1995 dẫn trên).

hàn lâm viện ở nước Mỹ, sau khi Tổng thống George W. Bush tỏ vẻ hoài nghi về tính nghiêm trọng của sự nóng lên toàn cầu. Cuộc thảo luận ở đây phản ánh sự thỏa thuận rộng rãi trên những phát hiện cơ bản đó.

Khi ngày càng có nhiều chứng cứ khoa học xuất hiện, áp lực đè nặng lên các chính trị gia. Năm 1992, trên một trăm nguyên thủ quốc gia tụ họp tại Rio de Janeiro và quyết định làm một điều gì đó đối với vấn đề này. Với hiệp định khung của Liên Hiệp quốc về sự thay đổi khí hậu, họ thiết lập thủ tục nhằm triển khai một hiệp ước có tác dụng hạn chế sự thải khí ra môi trường. Họ không đồng ý về một mục tiêu nhất định nhưng cam kết “ổn định lượng khí nhà kính trong bầu khí quyển ở một mức độ có thể ngăn ngừa sự tương tác nguy hiểm do con người gây ra với hệ thống khí hậu... trong một khung thời gian đủ để cho hệ sinh thái tự thích nghi”. Nước Mỹ và một trăm năm mươi hai quốc gia khác ký thỏa thuận, nay đã trở thành nền tảng cho những nỗ lực của cộng đồng quốc tế nhằm đối phó với một trong những mối đe dọa nghiêm trọng nhất của hành tinh chúng ta. Một loạt những hội nghị về kỹ thuật tiếp theo đó, cuối cùng dẫn đến một hội nghị thế giới quan trọng về sự nóng lên toàn cầu diễn ra tại Kyoto.

Nghị định thư Kyoto

Năm 1997, trên 1.500 đại biểu, các nhà vận động hành lang và nguyên thủ quốc gia đến từ hơn một trăm năm mươi nước đã tụ họp tại thành phố Kyoto lịch sử của nước Nhật nhằm mục đích đạt đến một thỏa ước cắt giảm việc thải khí nhà kính trên toàn thế giới. Nhiệm vụ của họ là nghĩ ra cách cắt giảm khí thải công bằng và hiệu quả, giảm thiểu được chi phí kinh

tế của việc hạn chế khí thải và chia sẻ gánh nặng một cách hợp lý giữa các quốc gia trên thế giới. Nghị định thư Kyoto ra đời không đưa ra những yêu cầu cấp thiết cho các nước đang phát triển, mà kêu gọi mỗi nước phát triển cắt giảm khí thải của họ còn một lượng nào đó so với mức độ của năm 1990 – trong đó châu Âu nói chung cắt giảm 8%, nước Mỹ 7%, Nhật Bản 6% – vào năm 2012¹.

Những nước họp nhau tại Kyoto nhìn nhận rằng nghị định thư chỉ chứa đựng một sự công bằng đại khái, nhưng sự công bằng đại khái đó vẫn tốt hơn cả cái thế giới đang phải chịu đựng cảnh thất bại không làm được gì hết. Cho dù có một sự nhạy cảm nào đó với những khác biệt về hoàn cảnh – ví dụ như Na Uy đã sản xuất phần lớn điện năng bằng thủy lực, ít có điều kiện để giảm thiểu sự ô nhiễm và lại được phép tăng 1% lượng khí thải – những nước khác đã nỗ lực loại bỏ nhiên liệu hóa thạch gây ô nhiễm bằng cách sử dụng năng lượng hạt nhân, như Pháp chẳng hạn, đều bị nghị định thư buộc phải giảm khí thải như những nước đã không thể hiện một nỗ lực nào.

Các nước đang phát triển trong đó có Ấn Độ, Trung Quốc, và Brazil, nêu lên quan điểm cho rằng sự tích lũy khí nhà kính ở mức độ cao trong bầu khí quyển của hành tinh chủ yếu do hậu quả những lỗi lầm đã qua của các nước phát triển, với nhà máy, xe cộ, và nhà máy điện đã thiêu đốt nhiên liệu hóa

1 Sự cắt giảm bình quân tính đến năm 2012 là 5,2% so với năm 1990. Sở dĩ mức bình quân là 5,2% là do một vài nước, trong đó có Nga và Australia, được phép tăng lượng khí thải, hoặc ít nhất cũng không phải cắt giảm. Trong lúc vấn đề này xem ra có vẻ nhỏ, nó tiêu biểu cho việc cắt giảm 29% so với mức khí thải phát sinh trong trường hợp không có nghị định thư. (Thời hạn cuối cùng của nghị định thư là năm 2012; nó dự liệu là những tiêu chuẩn chặt chẽ hơn sẽ được áp dụng)

thạch qua nhiều thập kỷ; đó là sự tiêu thụ hoang phí của các nước công nghiệp tiên tiến, những nước phải chịu trách nhiệm chủ yếu về sự gia tăng một phần ba khí nhà kính trong bầu khí quyển trong 250 năm đã qua. Họ lập luận là chẳng những không công bằng khi để cho các nước đang phát triển phải trả giá cho những lỗi lầm quá khứ của thế giới phát triển – do họ đã phấn đấu cho sự phát triển và đưa công dân của họ ra khỏi cảnh nghèo đói – mà cũng không nên buộc họ phải gánh chịu bất cứ một gánh nặng kinh tế nào của việc làm giảm thiểu sự ô nhiễm.

Để nâng cao tính hiệu quả của toàn bộ hệ thống làm giảm khí thải, người ta giới thiệu một cơ chế thương mại; những công cụ như vậy đã được áp dụng thành công tại Mỹ trong việc làm giảm khí thải sulfur dioxide. Nếu đối với một nước, việc làm giảm sự ô nhiễm tốn kém hơn so với nước khác, nước phải trả giá cao có thể mua các chứng chỉ làm giảm ô nhiễm từ những nước phải trả giá thấp; qua những “thương vụ carbon” này, kết quả giảm thiểu nhiều của nước này sẽ bù đắp vào phần giảm thiểu ít của nước khác. Trong lúc một số nhà môi trường học không thích cái ý niệm cho rằng sự ô nhiễm có thể mua và bán như bất cứ hàng hóa nào khác, các nhà kinh tế lại lập luận rằng điều này cần thiết nếu như việc làm giảm thiểu ô nhiễm được hoàn tất một cách có hiệu quả, và rốt cuộc các nhà kinh tế đã thắng thế. Những khoản chi phí đầy tiềm năng dành dụm được do “thương vụ carbon” là rất lớn – cho nước Mỹ chẳng hạn, chi phí nhằm đáp ứng những cam kết của họ có thể giảm được 60%¹. Ngày nay, một hệ thống thương mại carbon như vậy đang vận hành.

1 Hội đồng Cố vấn Kinh tế, *Nghị định thư Kyoto và các chính sách của Tổng thống nhằm đối phó với sự thay đổi khí hậu: Phân tích Kinh tế về mặt quản lý*, tháng 7.1998.

Nước Mỹ và nghị định thư Kyoto

Do Mỹ là nền kinh tế lớn nhất thế giới, không có gì đáng ngạc nhiên khi Mỹ cũng là nước gây ô nhiễm nhiều nhất thế giới. Khi các nền kinh tế sản xuất nhiều hơn, họ cũng gây ô nhiễm nhiều hơn. Nhưng có một số nền kinh tế gây ô nhiễm nhiều hơn, trên cơ sở GDP tính bằng đồng đô-la; có nghĩa là cách sản xuất của họ làm hại cho môi trường nhiều hơn cách sản xuất của những nước khác. Các nước đang phát triển thường gây ô nhiễm rất nhiều tính trên cơ sở đồng đô-la GDP, bởi vì họ sở hữu xe cộ và máy móc cũ kỹ và kém hiệu quả. Trong số những nước phát triển, Mỹ là một trong những nước tệ nhất. Như vào năm 2003, Mỹ đạt hiệu quả về sử dụng năng lượng như Uruguay và Madagascar. Anh, Ireland, Đan Mạch, và Thụy Sĩ sử dụng hai phần ba năng lượng tính trên đồng đô-la GDP; Nhật Bản thì phân nửa¹.

Do việc nước Mỹ có mức độ sử dụng năng lượng tính trên đồng đô-la GDP tương đối cao, và mức độ cao về năng lực công nghệ của họ, họ tương đối dễ đáp ứng với cam kết Kyoto. Đơn giản chỉ cần đạt được tính hiệu quả về năng lượng của nước Nhật là nước Mỹ có thể làm giảm khí thải trên phân nửa². Thay vào đó, nước Mỹ lại từ chối hợp tác. Thậm chí trước khi Mỹ ký nghị định thư Kyoto, Thượng viện Mỹ đã thông qua (không có phiếu chống) Nghị quyết Byrd-Hagel, công bố rằng theo tinh thần của Thượng viện, nước Mỹ sẽ không phải là nước ký vào bất cứ một nghị định thư nào không bao gồm những mục tiêu và thời biểu triển khai có tính ràng buộc như đối với các nước công nghiệp hóa, hoặc những nghị định thư “dẫn đến

1 Cơ quan Quản lý Thông tin Năng lượng: Báo cáo thường niên về Năng lượng Quốc tế năm 2003 (Washington, DC: Bộ Năng lượng Mỹ, năm 2005), Bảng E.1G

2 nt - Bảng H.1GCO2

hậu quả có hại nghiêm trọng cho nền kinh tế của nước Mỹ”. Do sự chống đối mạnh mẽ của Thượng viện, chính quyền Clinton không trình phê chuẩn nghị định thư Kyoto, và vào ngày 13.3.2001 – chỉ hai tháng sau khi nắm giữ chức vụ – Tổng thống Bush đã gửi đến bốn nghị sĩ đảng Cộng hòa một lá thư đảm bảo với họ việc ông chống lại nghị định thư và không giữ lời cam kết trong một cuộc vận động nhằm đưa ra những quy định về khí thải carbon dioxide. Tuy vậy, phần còn lại của thế giới đang đi đầu, và với sự phê chuẩn của Nga vào ngày 22.10.2004, nghị định thư bắt đầu có hiệu lực. Ngày 16.2.2005, ngày bắt đầu thực hiện nghị định thư, 141 nước, chiếm 55% khí nhà kính, đã phê chuẩn xong bản nghị định thư.

Tuy nhiên, với nước Mỹ đứng ngoài cuộc, tiến bộ trong việc làm giảm khí nhà kính sẽ hết sức hạn chế. Mỹ thải ra gần 25% toàn bộ khí nhà kính trên hành tinh. Tiểu bang ít dân số nhất là Wyoming, chỉ với 495.700 người, thải ra nhiều carbon dioxide hơn 74 nước đang phát triển với một tổng dân số gần 396 triệu người. Khí thải carbon dioxide của bang Texas, với dân số 22 triệu người, vượt quá khí thải của 120 nước đang phát triển gộp lại, với một tổng dân số trên 1,1 tỉ người¹. Một phần lý do việc Mỹ từ chối đồng hành với nghị định thư Kyoto đã rõ: làm bất cứ điều gì có liên quan đến sự nóng lên toàn cầu cũng tạo ra những phí tổn trên một số ngành công nghiệp như ô tô, dầu hỏa, và than đá. Nước Mỹ cũng gánh chịu ít hậu quả của sự nóng lên toàn cầu hơn; một vài nhà kinh tế và nhà doanh nghiệp đã lưu ý rằng nhiều nơi của nước Mỹ có thể khá hơn,

1 Xem bảng H.1 dẫn trên; và Tổ chức Môi trường Quốc gia, Vấn đề thứ nhất về khí thải, các Giải pháp chưa đạt được: Tình trạng ô nhiễm gây ra sự nóng lên toàn cầu ở các tiểu bang của Mỹ so với 149 nước đang phát triển (Washington: Tổ chức Môi trường Quốc gia, năm 2003); có thể tham khảo tại www.net.org/reports/global_warming/emissions_report.pdf

khi mùa gieo trồng ở các tiểu bang phía Bắc kéo dài. Trong hội nghị thường niên năm 2006 tổ chức tại Davos, những người đến từ ngành công nghiệp dầu hỏa đã bàn về những thời cơ mới mà sự nóng lên toàn cầu đang mang lại, đó là sự tan chảy của chỏm băng địa cực sẽ khiến cho lớp dầu hỏa ở bên dưới Bắc Băng dương dễ tiếp cận hơn. Mặc dù mực nước ở vùng biển phía Đông có thể dâng lên và một vài vùng đất có thể bị ngập nước, nhưng không gì so sánh được với những tác động đầy ấn tượng của sự nóng lên toàn cầu trên những đất nước như Bangladesh và Maldives. Tuy nhiên, cơn bão Katrina đã cho thấy một nhược điểm quan trọng của cách tính toán vị kỷ: do nước Mỹ rất giàu, cái giá của những thiệt hại tiềm tàng, cho dù không kéo dài, cũng sẽ rất to lớn.

Chính quyền Bush lý luận rằng cái giá của việc cắt giảm khí thải quá cao so với những cái lợi có được. Với phần lớn thế giới, lập luận này khá kỳ quặc: ở đây, nước giàu nhất thế giới phàn nàn là họ không có đủ tiền để thực thi những chính sách lành mạnh về môi trường, đồng thời với những quốc gia phát triển khác đang vận hành nhằm hạ giảm mức độ ô nhiễm của chính họ xuống còn một phần mức độ ô nhiễm của nước Mỹ, thậm chí cả trên cơ sở đồng đô-la GDP. Nhật Bản, Đức, Pháp, và Thụy Điển đều thải khí nhà kính ở một mức độ không đến 50% so với mức khí thải ở Mỹ, song họ vẫn đang sống một đời sống tiện nghi và thỏa đáng – ở một mức độ nào đó, mức sống của họ cao hơn mức sống ở nước Mỹ¹.

1 Xem bảng H.1GCO₂ của Cơ quan Quản lý Thông tin Năng lượng, Báo cáo thường niên về Năng lượng Quốc tế năm 2003, dẫn trên. Trong chương 2, tôi đã giải thích GDP không được hoàn chỉnh như thế nào trong việc đo lường mức sống, và lưu ý đến một cách đo lường toàn diện hơn được LHQ sử dụng gọi là “Chỉ số Phát triển Con người”. Theo chỉ số này, nước Mỹ được xếp thứ 10 thế giới vào năm 2005.

Có thể hiểu được việc các tập đoàn không muốn chi tiền cho việc cắt giảm khí thải, nhưng không thể chấp nhận việc để cho họ phá hỏng những nỗ lực của thế giới nhằm kiềm chế sự nóng lên toàn cầu¹. Tốt hơn hết là các công ty Mỹ nên hành động phù hợp để học hỏi nước Nhật Bản đang cạnh tranh với họ. Trong cơn sốc giá dầu của thập niên 1970, khi giá dầu hỏa tăng cao hơn bốn lần, người Mỹ bắt đầu mua ô tô của Nhật bởi vì chúng có lợi về nhiên liệu hơn; Detroit tiếp tục sản xuất xe chạy gas, không thể cạnh tranh nổi. Thay vì quay lại với các kỹ sư của mình để sản xuất một loại ô tô chạy xăng có hiệu quả hơn, Detroit lại quay sang các luật gia và các nhà vận động hành lang để chắc chắn rằng chính phủ không cưỡng bách họ phải làm điều đó. Với cuộc chiến Iraq dẫn đến sự tăng vọt của giá dầu hỏa (giá tăng 114% trong thời gian từ năm 2002 đến năm 2006), hiện nay có vẻ như Detroit đã tung hết tiền bạc ra và thua lỗ; những khoản thua lỗ của họ nặng nề đến nỗi trái phiếu của những thành trì vĩ đại thuộc chế độ tư bản Mỹ như các hãng Ford và GM hạ giá đến mức như đồ đồng nát. Chiến lược của họ – không lý tới sự nóng lên toàn cầu để tăng lợi nhuận qua việc bán ra nhiều xe chạy gas – không chính đáng; và thật khôi hài, nó cũng đã không mang lại lợi nhuận.

Tất nhiên, ngay cả khi phải chịu những phí tổn đáng kể trong việc cắt giảm khí thải, với tư cách là nước giàu nhất thế

1 Trong các chương 2 và 5, tôi đã giải thích tại sao GDP không phải là một sự đo lường thích hợp về hạnh phúc bền vững của xã hội – đó là lý do tại sao các lập luận thường được nghe trong giới công nghiệp cho rằng việc hạn chế ô nhiễm phải trả giá bằng GDP không chỉ nhằm tự bào chữa mà còn thiếu thuyết phục. Thậm chí nếu mức GDP tính toán hiện nay đang sút giảm, việc hạn chế khí thải sẽ có hiệu quả, để từ cái nhìn đơn giản về GDP, chúng ta có một cái nhìn dài lâu hơn. Cũng không thích hợp như vậy là những lập luận cho rằng việc làm sẽ mất; nếu như cơ quan thuế vụ tiến hành công việc của họ thì công ăn việc làm mới sẽ được tạo ra ở khắp các lĩnh vực trong nền kinh tế.

giới, Mỹ cũng ở trong tư thế tốt nhất để đảm đương việc này. Thay vào đó, không giống như châu Âu và Nhật Bản, họ đã lợi dụng việc các nước đang phát triển không chịu sự phê phán nghiêm khắc của nghị định thư Kyoto như một cái cớ để không làm gì hết. Các nước đang phát triển lưu ý là trong suốt thế kỷ 20, khí nhà kính do nước Mỹ thải ra nhiều hơn 50% so với khí nhà kính của tất cả các nước đang phát triển trên thế giới gộp lại¹. Lập luận đưa ra không phải là các nước đang phát triển không hành động để giảm thiểu lượng khí thải nhà kính của họ. Mà vấn đề là lợi ích kinh tế của họ: nhiều nước tỏ ra hoang phí trong việc sử dụng năng lượng, và cả nền kinh tế lẫn môi trường của họ sẽ có lợi nếu năng lượng được sử dụng hiệu quả hơn. Nhiều nước, trong đó có Trung Quốc, có những khoản trợ cấp năng lượng cao, nhưng chúng không đáng gì trong thế giới ngày nay; có những cách tốt hơn để khuyến khích công nghiệp hóa². Nhưng trong khi tôi tin là họ vì quyền lợi mà làm như thế – và tôi tin là có một sự cương bách tinh thần về phía mọi người để bảo vệ bầu khí quyển quý báu và không thể thay thế được của chúng ta – tôi lại không tin rằng việc đặt gánh nặng chi phí điều chỉnh cho các nước giàu có nhất và những nước gây ô nhiễm nhiều nhất thế giới là một việc không công bằng.

Khi nước Mỹ từ chối thực hiện trách nhiệm tinh thần có tính toàn cầu của họ, có nhiều người, kể cả những người trong chính quyền Bush, tin – hoặc đơn giản chỉ hi vọng – rằng, bằng

1 Xin xem cơ sở dữ liệu có thể tìm được của Viện nghiên cứu Tài nguyên Thế giới về *Khí thải CO₂ lũy tiến, 1900-2002*, ở trang web <http://earthtrends.wri.org/> tổng hợp từ những dữ liệu khác nhau do Bộ Năng lượng Mỹ công bố.

2 Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 của Trung Quốc công bố vào tháng 3.2006 nhắm đến vấn đề môi trường, trong đó có việc gia tăng hiệu quả sử dụng năng lượng. Trong những tuần lễ tiếp theo việc công bố này, chính phủ tăng thuế xăng và những sản phẩm dầu hỏa khác và loan báo những biện pháp khác nhằm chấm dứt nạn phá rừng – trong đó bao gồm thuế đánh trên đũa gỗ.

cách này hay cách khác, công nghệ sẽ cứu giúp chúng ta. Bằng cách này hay cách khác, sự cách tân sẽ làm gia tăng tính hiệu quả khiến cho khí thải sẽ tự giảm xuống; hoặc tốt hơn nữa, một ai đó sẽ khám phá ra một chất thay thế tốt hơn so với năng lượng xuất phát từ than đá, dầu mỏ hay khí đốt. Điều này có thể xảy ra, song chúng ta không thể đơn thuần để cho sự sống còn của thế giới tùy thuộc vào sự may mắn. Hơn nữa, khả năng phát triển những công nghệ tốt hơn tùy thuộc một phần vào những biện pháp khích lệ. Thành phố Kyoto với sự hạn chế chặt chẽ về khí thải, đã tạo ra những sự khích lệ phù hợp.

Trong chương 4, chúng ta đã thấy trong lúc ủng hộ mạnh mẽ quyền sở hữu trí tuệ, chính quyền Bush đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của những biện pháp khích lệ. Trong bối cảnh sự nóng lên toàn cầu, có vẻ như họ không đếm xỉa đến điều này. Họ kêu gọi sự tự nguyện giảm bớt việc tiêu thụ năng lượng: mọi người hãy cư xử tốt hơn. Thông thường chúng ta không coi sự tự nguyện như cơ sở của việc sử dụng nguồn tài nguyên một cách phù hợp. Khi nguồn cung cấp cam bị giảm đi do thời tiết lạnh giá, chúng ta không nói là “xin vui lòng tự nguyện giảm mức tiêu thụ cam của bạn đi.” Chúng ta dựa vào hệ thống giá cả. Mọi người tiết kiệm nguồn năng lượng do họ được khuyến khích làm điều đó, do họ phải trả tiền cho việc sử dụng năng lượng. Một bầu không khí trong sạch là một nguồn tài nguyên cũng giống như bất cứ nguồn tài nguyên nào khác. Có một phí tổn xã hội do ô nhiễm gây ra, và mọi người đều phải trả cái giá đó.

Cuối cùng, vào năm 2006, có vẻ như chính quyền Bush đã nhìn nhận rằng việc tạo ra tri thức là một việc hữu ích cho cái chung, xứng đáng được Chính phủ hỗ trợ. Họ bắt đầu tài trợ tiền bạc để nghiên cứu tìm những chất thay thế cho nhiên liệu hóa thạch. Tuy nhiên, sự hỗ trợ của họ rất hạn chế; và phát

sinh nhu cầu nghiên cứu công cộng được bổ sung bởi nghiên cứu tư nhân, điều này giải thích tại sao việc buộc các hộ gia đình và các công ty phải thanh toán chi phí xã hội do khí thải gây ra – lại quan trọng như thế.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA – DUONG ĐẦU VỚI SỰ NÓNG LÊN TOÀN CẦU

Sự nóng lên toàn cầu là một vấn đề có tính toàn cầu, nhưng không ai muốn bỏ tiền ra để giải quyết nó. Mọi người đều muốn được miễn phí trên những nỗ lực của người khác. Nhưng chính vì quyền lợi của mọi người mà thế giới phải chung nhau làm một điều gì đó.

Nếu chúng ta đang ở trong khuôn khổ nghị định thư Kyoto, và nếu nó phải vận hành, sẽ có ba vấn đề cần nêu lên. Trước tiên, nếu nước Mỹ cùng tham gia, thì rõ ràng là các nước đang phát triển cũng phải được tính đến, nhưng chúng ta cần tìm một hệ thống công bằng để đặt ra mục tiêu cho họ. Thứ đến, nếu có một loạt mục tiêu thỏa thuận, phải có một cách nào đó để thực hiện chúng; mặt khác, trong điều kiện có một chi phí cho việc cắt giảm khí thải, sẽ có những nỗ lực nhằm tránh việc thực hiện nghĩa vụ. Thứ ba, sự tuân thủ sẽ dễ dàng hơn rất nhiều nếu như chi phí cho việc cắt giảm khí thải thấp, do đó, chúng ta cần tìm cách hạ giảm những chi phí này.

Những mục tiêu về khí thải dành cho các nước đang phát triển

Trong lúc theo nghị định thư Kyoto, các nước đang phát triển

không có một nghĩa vụ nào, rõ ràng là nếu thế giới làm một điều gì đó có ý nghĩa về sự nóng lên toàn cầu thì họ cũng sẽ phải có nghĩa vụ cắt giảm phần khí thải của họ. Cách tiếp cận đơn giản theo kiểu “công việc sẽ diễn ra như bình thường” sẽ không còn có tác dụng nữa: một thế giới trong đó mọi người gây ô nhiễm với mức độ như nước Mỹ đã làm hiện nay – hãy tính riêng mức độ ô nhiễm mà họ sẽ gây ra trong thời gian 20 năm, trừ khi có một điều gì đó được thực hiện – là một thế giới đang soạn ra kịch bản cho ngày tận thế của chính mình. Đã thế, vào năm 2005, người ta ước tính là các nước đang phát triển đã tạo ra gần 40% khí nhà kính toàn cầu, và vào khoảng năm 2025, với những tính toán như hiện nay, họ sẽ thải ra nhiều khí nhà kính hơn các nước phát triển¹. Mặc dù lượng khí thải của họ tính trên căn bản đầu người còn rất ít, nhưng thu nhập và dân số của họ đang gia tăng, và như vậy toàn bộ lượng khí thải của họ cũng tăng lên². Theo nghị định

1 Cơ quan Quản lý Thông tin Năng lượng, Một cái nhìn về Năng lượng Quốc tế năm 2004 (Washington, DC: Bộ Năng lượng Mỹ, 2004), Bảng 72. Sự so sánh các nước đang phát triển và phát triển ở đây không lý tới các nước Đông Âu, dự kiến được phép có một lượng khí thải tương đối ổn định là 12% trong suốt thời gian trên.

2 Có những động lực phức tạp tác động vào. Trong lúc không góp phần thải khí ô nhiễm nhiều như sản xuất công nghiệp, sản xuất nông nghiệp vẫn tạo ra khí nhà kính. Chẳng hạn như gia súc tạo ra nhiều khí methane. Nạn phá rừng là một vấn đề quan trọng, được thảo luận một cách đầy đủ hơn dưới đây. Các nước đang phát triển cũng hoạt động một cách rất không hiệu quả – tất nhiên đó hầu như là đặc tính rõ nét của những nước kém phát triển; và điều này có nghĩa là họ tạo ra một lượng khí thải cao trên mỗi đơn vị sản xuất. Một mặt, điều đó có nghĩa là khi họ tiến hành công nghiệp hóa, lượng khí thải gia tăng nhanh chóng; nhưng điều đó cũng có nghĩa là có một cơ hội to lớn để cắt giảm khí thải, khi những sự cắt giảm này trở nên hữu hiệu hơn. Tại một số nước đang phát triển như Trung Quốc, giá năng lượng thấp góp phần vào tính không hiệu quả này. Nếu các nước đang phát triển theo gương của châu Âu mà không phải của Mỹ, trong việc đánh thuế cao lên dầu hỏa, sự gia tăng

thư Kyoto, mỗi nước phát triển bị buộc phải cắt giảm khí thải ở một mức độ nào đó, và như thế, có thỏa thuận về mục tiêu của mỗi nước. Hệ thống hiện nay nhắm vào việc cắt giảm khí thải so với năm 1990: một nước càng gây ô nhiễm nhiều vào năm 1990 thì càng được gây ô nhiễm nhiều trong tương lai. Nước Mỹ gây ô nhiễm nhiều, như vậy theo nghị định thư, họ có quyền tiếp tục thải nhiều khí nữa.

Nguyên tắc cơ bản của nghị định thư Kyoto – các mục tiêu dựa trên sự cắt giảm khí thải so với năm 1990 – đã không có một ý nghĩa nào đối với các nước đang phát triển. Với logic này, những nước nghèo, ít gây ô nhiễm vào năm 1990, sẽ ít có quyền được tạo ra nhiều ô nhiễm trong tương lai. Hẳn nhiên là họ sẽ hỏi “các nước phát triển có quyền gì mà được gây ra ô nhiễm nhiều hơn chúng tôi, phải chăng đơn giản chỉ vì họ đã tạo ra nhiều ô nhiễm trong quá khứ?” Lập luận của họ sẽ đi theo một hướng khác: do đã gây ra nhiều ô nhiễm trong quá khứ, nước Mỹ phải tạo ra ít ô nhiễm trong tương lai. Họ lập luận: ít nhất họ cũng phải có quyền thải ra một lượng khí thải tính trên đầu người như nước Mỹ. Nhưng với mức độ khí thải tính trên đầu người hiện nay của nước Mỹ cao gấp 7 lần hơn so với Trung Quốc – cao gấp 12 lần so với toàn bộ các nước

khí thải sẽ được hạn chế bớt. Thậm chí nếu không có những thuế đó, Trung Quốc cũng đã chứng tỏ rằng người ta có thể kết hợp tốc độ tăng trưởng cực nhanh – 7-9% mỗi năm – với việc hạn chế sự gia tăng khí thải. Cuộc thảo luận về những dự báo về khí thải, xin xem Mustafa H. Babiker, John M. Reilly, Monika Mayer, Richard S. Eckaus, Ian Sue Wing, và Robert C. Hyman, *Mô hình dự báo về khí thải và Phân tích Chính sách của Viện Công nghệ Massachusetts (MIT): xem xét lại, tính nhanh nhạy và những so sánh về kết quả*. Chương trình Liên hợp của MIT về Khoa học và Chính sách về sự thay đổi toàn cầu, Báo cáo số 71, tháng 2.2001. Những dự báo khác nữa được Cơ quan Quản trị Thông tin Năng lượng công bố trong Một cái nhìn về năng lượng quốc tế năm 2004, dẫn trên, dự báo lượng khí thải của các nước đang phát triển sẽ vượt qua các nước phát triển vào năm 2030, thay vì năm 2050.

đang phát triển – một thỏa ước như thế có nghĩa là sẽ phải trải qua nhiều thập kỷ trước khi đặt ra việc cắt giảm khí thải ở các nước đang phát triển¹. Thậm chí nếu nước Mỹ giữ mức khí thải trên đầu người bằng với mức năm 1990 (đến nay họ đã thất bại trong việc này), thì Trung Quốc, với tỉ lệ tăng trưởng như hiện nay, phải chờ hơn 200 năm sau, khí thải bình quân trên đầu người của họ mới đuổi kịp Mỹ².

Nước Mỹ đã không đưa ra một sự biện hộ rõ ràng nào về lý do tại sao họ cần được gây ô nhiễm nhiều hơn những nước khác; không ai thực sự đưa ra một lời biện hộ có lý về tiền đề của nghị định thư Kyoto. Nước Mỹ có thể đưa ra quan điểm cho rằng mức độ ô nhiễm được phép tạo ra cần liên kết với sản xuất, và vì nước Mỹ sản xuất nhiều, họ cần được phép gây ô nhiễm nhiều hơn. Nếu nghị định thư Kyoto được vận hành, cần có một sự dung hòa giữa những mục tiêu dựa vào lượng khí thải trên cơ sở GDP tính bằng đồng đô-la và những mục tiêu dựa vào lượng khí thải tính trên đầu người. Thậm chí nếu tiêu chuẩn dựa một phần vào lượng khí thải tính trên đầu người, thì nước Mỹ sẽ còn phải tăng hiệu quả sử dụng năng lượng của họ ở một mức cao, cao hơn nhiều so với những gì họ đã làm. Ngay bây giờ, có vẻ như ít có triển vọng là nước Mỹ sẽ tự nguyện làm điều này, và tôi tin rằng những mục tiêu đã đặt ra sẽ nhanh chóng lâm vào cảnh bế tắc. Nước Mỹ giữ thái độ không khoan nhượng, và các nước đang phát triển có thể thấy là họ chẳng có lý do xác đáng nào để hi sinh lợi tức và

1 Cũng có một vài vấn đề khó khăn liên quan đến việc gia tăng dân số mà chúng tôi không có điều kiện để đề cập đến ở đây.

2 Căn cứ vào những tính toán của tác giả, sử dụng dữ liệu của LHQ về lượng khí thải tính trên đầu người. (loạt dữ liệu về chỉ số thiên niên kỷ của LHQ, “Khí thải carbon dioxide (CO₂), số tấn CO₂ trên đầu người (CDIAC),” có thể tham khảo ở http://unstat.un.org/unsd/mi/mi_series_list.asp.)

sự tăng trưởng của họ để giúp người Mỹ. Chúng ta đang lâm vào một thế cờ bí, và trong lúc đó, thế giới nhanh chóng... bị ô nhiễm thêm.

Củ cà-rốt và cây gậy: cải tiến sự thực thi

Cho dù mục tiêu được xếp đặt thế nào, sẽ có những biện pháp khích lệ theo kiểu “củ cà-rốt và cây gậy” nhằm đảm bảo các quốc gia trước hết sẽ tham gia vào nghị định thư, và sau đó là tuân thủ nó. Sự tuyên bố từ bỏ nghị định thư Kyoto của nước Mỹ chúng tôi là chúng ta cần sử dụng cách nào đó để buộc các nước phải tham gia. Nếu sự thuyết phục không đạt hiệu quả (sự thuyết phục mà nước Mỹ không có), và nếu chúng ta không thể tìm đủ cà-rốt, cũng cần có một vài cây gậy hữu hiệu – và chính sự tồn tại của chúng có nghĩa là có thể không cần sử dụng đến chúng. Đã sẵn có một khuôn khổ để làm điều này, đó là những chế tài về mậu dịch quốc tế. Nghị định thư Montreal về các loại khí hủy hoại tầng ozone sử dụng điều khoản chế tài thương mại – cho dù văn kiện này chẳng bao giờ được dùng tới. Đáng tiếc thay, các chế tài về thương mại đã không được dự liệu trong nghị định thư Kyoto.

Tuy nhiên, trong phạm vi Tổ chức Thương mại Thế giới, chúng ta đã có những tiền lệ cần đến. Khi nước Mỹ cố buộc Thái Lan sử dụng loại lưới không có hại cho rùa biển để đánh bắt tôm – loại lưới hiện sử dụng đã sát hại các loài rùa có nguy cơ tuyệt chủng – bằng cách đe dọa không cho tôm đánh bắt bằng loại lưới cũ nhập vào Mỹ, WTO ủng hộ lập trường của Mỹ. Tổ chức quốc tế này đặt ra nguyên tắc quy định, và đảm bảo với các nước thành viên, rằng việc duy trì môi trường toàn cầu đủ quan trọng khiến cho việc gia nhập thị trường của một

nước có thể bị đình chỉ nếu nền công nghiệp xuất khẩu của nước đó làm hại môi trường. Khi nước Mỹ đưa trường hợp của họ ra, có vẻ như họ không quan tâm đến việc thực thi dài hạn, nhưng có vài người trong bộ phận chống án của WTO được cảnh báo về những hậu quả lớn lao do quyết định của họ tạo ra. Tiền lệ trong trường hợp này có thể áp dụng cho các công ty Mỹ đã gây ô nhiễm qua việc thải ra khí nhà kính với mức độ cao trong quá trình sản xuất; châu Âu, Nhật Bản và các nước khác trung thành với nghị định thư Kyoto sẽ hạn chế hoặc đánh thuế hàng hóa nhập khẩu của Mỹ được sản xuất bằng những phương thức làm ô nhiễm bầu khí quyển một cách không cần thiết. Bảo tồn loài rùa biển đang gặp nguy cơ là điều hữu ích, nhưng bảo tồn bầu khí quyển của hành tinh chúng ta còn quan trọng hơn rất nhiều. Như nước Mỹ đã lý luận, nếu hoạt động thương mại được biện minh bằng một trường hợp có trước, chúng cũng sẽ được biện minh bằng trường hợp có sau.

Người ta có thể nhìn sự hoang phí năng lượng của nước Mỹ theo một cách khác: qua việc không phải trả giá về những thiệt hại mà họ đã gây ra cho môi trường, giới doanh nghiệp Mỹ coi như đã được trợ cấp. Một trong những mục tiêu chính của WTO là thiết lập một sân chơi ngang bằng; các khoản trợ cấp đã làm biến dạng sân chơi, đó là lý do tại sao các nước được phép bù trừ vào các khoản trợ cấp thông qua thuế; và đó có thể là trường hợp của những loại trợ cấp tàng ẩn – không buộc các xí nghiệp chi trả về những tổn hại môi trường mà họ đã gây ra – cũng như những trợ cấp công khai.

Có thể có nhiều cách để thực hiện. Dưới chế độ hiện hành của WTO, các nước châu Âu và nhiều nơi khác có thể áp đặt thuế bù giá để bù trừ vào những trợ cấp mà các nhà sản xuất của Mỹ, đang sử dụng công nghệ làm tốn hao nhiều năng lượng, đã ngầm ngầm nhận được khi họ làm cho môi trường

toàn cầu xuống cấp mà không phải chịu tổn phí. Ví dụ như cho rằng thép do Mỹ sản xuất bán với giá 500 USD/tấn, và trong quá trình sản xuất tấn thép đó, hai tấn khí carbon đã được thải ra. Như vậy, cái giá của một tấn carbon là 30 USD (giá trong hệ thống thương mại châu Âu đầu năm 2006). Do nước Mỹ không tham gia vào nghị định thư Kyoto và các công ty ở Mỹ không có nghĩa vụ phải cắt giảm khí thải carbon, trên thực tế, họ đã được trợ cấp tất cả 60 USD trên một tấn thép (trên 10% tổng trị giá). Những sản phẩm hao tổn nhiều năng lượng như nhôm sẽ phải bị đánh thuế nặng hơn. Điều này sẽ khích lệ mạnh mẽ nước Mỹ đi đến việc ký nghị định thư Kyoto và cắt giảm khí thải. Thậm chí những cuộc bàn cãi rộng rãi hơn về khả năng áp đặt những thuế suất này có thể khiến Mỹ phải hành động¹.

Tôi từng thảo luận ý này với những giới chức cao cấp của nhiều nước công nghiệp tiên tiến và họ đã cam kết sẽ làm một cái gì đó về sự nóng lên toàn cầu. Trong lúc họ đồng ý với sự phân tích, hầu như không có người nào cảm thấy e dè: trên đấu trường thương mại, một vài người xem đề xuất tương đương với sự tuyên bố chiến tranh hạt nhân. Không phải thế. Tất nhiên, điều này sẽ có những tác động lớn lao lên nước Mỹ, nhưng sự nóng lên toàn cầu sẽ còn có những hậu quả lớn lao hơn nữa lên toàn thể thế giới. Đây chính là lúc phải đòi hỏi mỗi nước chi trả toàn bộ chi phí xã hội do hoạt động sản xuất của họ gây ra. Theo thông lệ, sức ép của những chế tài về thương mại sẽ tăng dần; và hầu như chắc chắn rằng do nước Mỹ công nhận hậu quả, chính sách của họ sẽ thay đổi – khi mà chúng ra đời

1 Đó là một trong nhiều cách mà một sân chơi có thể bị san phẳng. Chẳng hạn như châu Âu có thể áp đặt thuế carbon (chính quyền Clinton đã đề nghị một loại thuế như thế) – thuế đánh trên mỗi loại hàng hóa, dựa vào lượng khí thải khi sản xuất ra chúng, với một khoản tín dụng lấy từ thuế năng lượng đã thanh toán. Tất nhiên các nhà sản xuất châu Âu có thể có một khoản tín dụng lớn, do những mức thuế cao đã đánh trên dầu hỏa.

trong những tình huống khác, trong đó Mỹ bị coi là đã vi phạm những quy định của WTO.

Nhiều nước đang bị lâm nguy. Nước Mỹ và những nước phương Tây khác đã chứng tỏ rằng họ sẵn sàng chấp nhận nhiều rủi ro để ngăn chặn sự phổ biến hạt nhân – trong trường hợp của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên, thậm chí họ còn đối mặt với nguy cơ chiến tranh. Chắc chắn là những nguy hiểm do sự nóng lên toàn cầu đối với thế giới đủ tầm quan trọng để đảm bảo rằng việc chấp nhận rủi ro do sự bất mãn của một nước tai quái có vẻ như đang cố ý đưa đẩy hạnh phúc của con người vào lâm nguy, đơn giản chỉ nhằm để nước này duy trì hành động tuân nhiều khí thải ra môi trường.

Sáng kiến rừng nhiệt đới: nâng cao tính hiệu quả

Tính hiệu quả đòi hỏi nồng độ khí nhà kính trong bầu khí quyển phải được cắt giảm theo một phương thức có hiệu quả nhất về mặt phí tổn. Hầu hết sự chú ý tập trung vào việc cắt giảm khí thải, nhưng còn có một phương cách khác, đó là tách carbon dioxide ra khỏi bầu khí quyển và tồn trữ chúng. Đó là những gì mà cây cối đang làm. Trong sự quang hợp, cây tách carbon dioxide khỏi không khí, thải ra khí oxy và giữ carbon lại. Vì vậy, việc trồng cây gây rừng làm giảm lượng khí nhà kính, trong khi nạn phá rừng làm cho vấn đề càng trở nên tồi tệ hơn. Tệ nạn này có hại cho bầu khí quyển vì hai lẽ: một là có ít cây để chuyển carbon dioxide thành oxygen; hai là khí carbon do cây tồn trữ bị thải ra bầu khí quyển khi rừng bị đốt cháy. Trong những năm vừa qua, có khoảng 20% mức gia tăng của lượng khí thải nhà kính trong bầu khí quyển xuất phát từ nạn phá rừng. Nói cách khác, sự thiệt hại do nạn phá rừng

gây ra có thể so sánh với những thiệt hại do nước gây ô nhiễm nhiều nhất thế giới là Mỹ tạo nên.

Nhưng 2,7 tỉ người của trên 60 nước đang phát triển vốn là nơi trú ngụ của rừng nhiệt đới đã không được đền bù cho những công việc hữu ích của họ đối với môi trường. Rừng nhiệt đới không chỉ làm giảm lượng carbon trong không khí; chúng còn giúp bảo tồn tính đa dạng sinh học. Như chúng tôi đã lưu ý ở chương 4, nhiều dược phẩm xuất phát từ nguồn tài nguyên quý giá này. Sự đền bù không những công bằng, mà còn hỗ trợ nền kinh tế của những nước có rừng nhiệt đới; nó mang đến cho họ sự khích lệ để họ gìn giữ rừng, vì điều này có lợi rất nhiều cho tất cả mọi người.

Chúng ta có thể có những con số tính toán đại thể về những lợi ích do việc hạ giảm nạn phá rừng hàng năm, ví dụ với một tỉ lệ khiêm tốn là 20%. Với cái giá 30 USD mỗi tấn carbon, cái giá hàng năm của số rừng tránh được sự tàn phá – tức cái giá của lượng carbon tăng lên trong bầu khí quyển do hậu quả trực tiếp là cây rừng bị đốn hạ – ở vào khoảng 30 đến 40 tỉ USD mỗi năm. (Để có thể so sánh, ta biết rằng toàn bộ các khoản viện trợ cho các nước đang phát triển vào khoảng 60 tỉ USD). Thêm vào đó, như chúng ta đã ghi nhận, rừng “tẩy sạch” carbon dioxide khỏi bầu khí quyển. Lượng “khí thải tiêu cực” (tức lượng khí thải giảm đi được – ND) hàng năm của những nước có rừng nhiệt đới ước lượng vào khoảng 100 tỉ USD/năm (lấy con số 30 USD/tấn)¹.

Trong khi nghị định thư Kyoto nhìn nhận vai trò của việc trồng cây gây rừng – các nước được “cho vay” để trồng cây –

¹ Liên minh Rừng nhiệt đới (xem bên dưới) không đòi hỏi sự đền bù cho điều này, một phần do những hoạt động “tẩy sạch” này khó ước tính, một phần do những hoạt động tương tự được thực hiện tại những khu rừng của các nước công nghiệp tiên tiến, trong đó có Mỹ, và những “khí thải tiêu cực” này không bao gồm khí carbon tạo ra chúng.

vấn kiện này không làm gì hết với nạn phá rừng. Đó là một sai lầm to lớn, vì nó làm cho những nước như Papua Tân Guinea có lợi gấp đôi nếu họ đốn hết những cây rừng cũ và trồng rừng lại: họ thu được tiền từ cả việc đốn cây đi lẫn việc trồng cây lại. Nhưng điều này không có ý nghĩa gì – các nước nên được khích lệ duy trì rừng của họ¹.

Trên nguyên tắc, tương đối dễ hành động trong hệ thống kinh doanh carbon. Các công ty năng lượng ở châu Âu được phép mua “khoản bù đắp carbon” (cho phép họ thải nhiều hơn lượng carbon họ được phép thải ra) bằng cách trả chi phí cho việc trồng rừng (“chiếm hữu carbon”) ở một nước đang phát triển nào đó. Một nhóm nước đang phát triển dẫn đầu là Papua Tân Guinea và Costa Rica tự nhận là Liên minh Rừng nhiệt đới đưa ra một đề nghị cải cách vào tháng 1.2005, cam kết hạn chế khí nhà kính, nhưng đổi lại, họ đòi hỏi được bán sự bù đắp carbon không chỉ cho việc trồng rừng mới, mà còn cho việc tránh nạn phá rừng². Theo đề nghị này, các nước sẽ được trả tiền do việc họ không đốn hạ cây rừng của họ. Chấp nhận đề nghị trên sẽ đảm bảo việc sử dụng hiệu quả nhất những nguồn tài nguyên này trong viễn cảnh toàn cầu – duy trì nguồn tài nguyên rừng thay vì đốn lấy gỗ.

Đáng tiếc thay, nếu không có một hình thức bù đắp nào đó cho bảo tồn rừng, các nước đang phát triển sẽ không có cả phương tiện lẫn biện pháp khích lệ để tiếp tục nhận lấy

1 Có một số chi tiết kỹ thuật trong việc thực thi kế hoạch tránh phá rừng: chẳng hạn như liên quan đến sự kiểm soát. Công nghệ hiện đại ngày nay làm cho điều này dễ dàng hơn so với cách nay 20 năm.

2 Liên minh Rừng nhiệt đới được công bố ngày 15.1.2005 tại trường Đại học Columbia ở New York, trong một bài diễn văn của Ngài Michael Somare, Thủ tướng Papua Tân Guinea. Tổ chức này nhận được sự ủng hộ của ít nhất 12 nước đang phát triển, trong đó có Costa Rica, Nigeria, Việt Nam, và Ấn Độ. Xem www.rainforestcoalition.org/eng

trách nhiệm bảo tồn rừng. Đốn hạ những khu rừng gỗ cứng – kể cả khi họ chỉ nhận được một khoản nhỏ của trị giá cuối cùng của số gỗ bán ra ở New York chẳng hạn – là cách duy nhất mà người nghèo ở những nước này có thể làm để kiếm tiền đủ sống. Trên thực tế, nhiều trường hợp đốn cây lấy gỗ ở Indonesia, Papua Tân Guinea, và những nước nhiệt đới khác, đều có tính bất hợp pháp hoặc là kết quả của những hợp đồng đen tối. Với những nước hiện không có đủ sự tháo vát để ngăn chặn nạn đốn gỗ bất hợp pháp, khoản thanh toán bù đắp lượng carbon họ không thải ra khiến họ có được sự an ủi và khích lệ để ngưng đốn gỗ, và những nước trong Liên minh Rừng nhiệt đới đã cam kết là sẽ làm như thế.

Vài nước đề nghị chờ đến năm 2012 mới giải quyết vấn đề, khi một nghị định thư được chỉnh đốn lại được xem là có hiệu lực. Nhưng liệu chúng ta có thể chờ không? Với mức độ phá rừng hiện nay, sự đóng góp lượng khí nhà kính do nạn phá rừng ở Brazil và Indonesia không cũng đã ngang bằng với 80% lượng khí thải cắt giảm được theo nghị định thư Kyoto. (Vả chăng, một vài thiệt hại phụ – việc mất những khu rừng gỗ cứng cũ kỹ cùng tính đa dạng sinh học – không thể đảo ngược được nếu chúng ta không hành động sớm). Chúng ta cần nhanh chóng xác định vấn đề và không tán đồng một sự đòi hỏi trì hoãn nào cả.

Điều gây ấn tượng về sáng kiến rừng nhiệt đới mới là nó xuất phát từ chính các nước đang phát triển, chúng tỏ óc sáng tạo và sự sốt sắng dễ gần của họ. Lần đầu tiên, các nước đang phát triển muốn thực hiện loại cam kết mà châu Âu, Nhật Bản, và các nước công nghiệp tiên tiến khác – cho dù không có Mỹ – đang tiến hành để tránh một thảm họa toàn cầu.

Một hiệp định khung thay thế

Nghị định thư Kyoto là cách tiếp cận đương nhiên với sự nóng lên toàn cầu. Vấn đề ở đây là sự thải khí một cách quá đáng. Và giải pháp ở đây là việc cắt giảm khí thải. Nhưng cuộc sống không bao giờ đơn giản hay dễ dàng như vậy. Như chúng ta đã lưu ý, khó khăn chính với nghị định thư Kyoto là thỏa thuận việc mỗi nước cắt giảm bao nhiêu khí thải của mình. Nền tảng của nghị định thư Kyoto là hai nguyên tắc lớn, một là các nước phát triển cần được yêu cầu phải có một sự cắt giảm gần như vậy; và hai là các nước đang phát triển cần được đối xử một cách khác hơn – cho dù cuộc thảo luận về ý nghĩa chính xác của điều này đã được hoãn lại về sau.

Thật là cả một thành tựu khi phần còn lại của thế giới gạt cuộc tranh cãi sang một bên và đạt đến một thỏa thuận; điều đáng thất vọng là nước Mỹ đã tránh đi chỗ khác. Động lực đằng sau nghị định thư Kyoto mang đến cho chúng ta một lý do chính đáng để tiếp tục ở trong hệ thống đó, nhưng tôi ngờ rằng chúng ta sẽ phải tìm ra một thỏa thuận được cả nước Mỹ lẫn các nước đang phát triển chấp nhận trong khuôn khổ lộ trình Kyoto. Không có loạt nguyên tắc nào được chấp nhận chung trong việc phân cấp quyền sử dụng. Liệu những nước đã gây ô nhiễm nhiều trong quá khứ lại được gây ô nhiễm nhiều hơn nữa trong tương lai? Hoặc liệu họ có phải đối mặt với một sự cắt giảm khí thải rộng lớn hơn, để bù đắp cho thế giới về những thiệt hại họ đã gây ra trong quá khứ? Liệu việc cho phép thải khí nhà kính nên dựa trên cơ sở đầu người hay trên GDP tính bằng đô-la Mỹ? Vấn đề phân cấp này đang là cốt lõi sự thất bại của cộng đồng quốc tế trong việc giải quyết vấn đề nóng lên toàn cầu.

Có một khuôn khổ thay thế trong việc đạt tới sự cắt giảm khí thải sử dụng cơ chế thị trường một cách trực tiếp hơn, và

như thế, có lẽ sẽ có triển vọng tốt hơn trong việc thuyết phục nước Mỹ. Bất cứ một hành vi thải khí nhà kính nào cũng gây ra tổn phí về mặt xã hội, trong khi những nước tham gia vào việc làm này không phải trả giá. Tất nhiên, đó là lý do tại sao họ thải khí quá nhiều. Giải pháp đơn giản là buộc mọi người phải trả giá một cách đầy đủ về những gì họ làm; tức là họ phải trả giá cho việc gây ô nhiễm của họ.

Cách thức làm điều này là tất cả các quốc gia trên thế giới lập ra một thứ thuế chung đánh trên hành vi thải khí carbon (có nghĩa là đánh thuế trên lượng khí thải ngoài mức cho phép) hoặc tương đương như vậy, đánh thuế trên dầu hỏa, than đá, và khí đốt ở lượng khí thải thoát ra khi chúng bị đốt cháy. Các công ty và hộ gia đình sẽ phản ứng lại thứ thuế đó bằng cách giảm thiểu việc sử dụng chất đốt, tức giảm thiểu khí thải. Thuế cần được ấn định đủ cao để đạt được việc cắt giảm khí thải toàn cầu tương đương với lượng khí thải đã được ấn định trong các mục tiêu chung của nghị định thư Kyoto. Nhưng mức độ thải khí cũng cần được phân biệt rõ ràng từ quốc gia này đến quốc gia khác, tùy thuộc vào hoàn cảnh của họ. Chẳng hạn như một quốc gia rất nóng có thể sử dụng nhiều năng lượng cho máy điều hòa không khí so với một quốc gia có nhiệt độ ôn hòa hơn.

Như vậy thì có thuận lợi gì? Thuận lợi ở chỗ tránh được việc đặt ra chỉ tiêu ở cấp quốc gia. Lý do khiến cho khó đặt ra mức chỉ tiêu là hoàn cảnh của mỗi quốc gia một khác. Do đất nước rộng lớn và GDP cao, nước Mỹ có thể đòi hỏi được gây ra ô nhiễm nhiều hơn (những nước khác). Về phần nước Pháp, do mức độ ô nhiễm tính trên đầu người chỉ bằng một phần ba của nước Mỹ, họ có thể cho rằng thật là vô lý khi buộc họ phải cắt giảm lượng khí thải hơn nữa. Các nước đang phát triển thì cho rằng do họ nghèo và đang chạy đua để theo kịp mức sống của các nước phát triển, họ sẽ khó mà cắt giảm khí thải.

Đặt ra chỉ tiêu là điều dễ gây ra sự tranh cãi, vì cho phép một nước có mức khí thải cao cầm bằng như cho họ tiền – một vấn đề đã trở nên hiển nhiên với những nước mua bán lượng khí carbon được phép thải ra. Như tôi đã trình bày, những nước vượt chỉ tiêu cắt giảm khí thải có thể bán phần vượt đó (tức phần ô nhiễm họ được phép tạo ra nhưng họ đã không làm thế) cho những nước không đạt chỉ tiêu. Một chỉ tiêu thải khí cao hơn (tức một chỉ tiêu liên quan đến việc cắt giảm ít hơn) có nghĩa là một nước hoặc có nhiều quyền thải khí hơn để bán ra hoặc được trả phí tổn ít hơn những nước khác để đền bù việc họ ít thải khí hơn.

Theo đề nghị một mức thuế chung, có thể tránh được tất cả những vấn đề này. Mỗi nước có thể giữ lại phần lợi tức họ thu được từ thuế thay vì trao tiền cho một nước khác. Kết quả là chi phí về việc hạn chế ô nhiễm tương đối thấp. Thật vậy, cả nước nói chung có thể khá hơn; họ có thể sử dụng khoản thu nhập từ thuế carbon để tiết giảm những khoản thuế khác, chẳng hạn như thuế tiết kiệm, đầu tư hay lao động. Những loại thuế hạ thấp đó sẽ kích thích nền kinh tế, với lợi ích lớn hơn rất nhiều so với chi phí về thuế carbon. Điều này phù hợp nguyên tắc chung về kinh tế: nên đánh thuế lên những điều xấu (như sự ô nhiễm) hơn là những điều tốt (như tiết kiệm hay lao động)¹.

1 Thậm chí khi một đường hướng được vạch ra đòi hỏi nhiều chi phí ở các quốc gia khác nhau, sự khác biệt chỉ nhỏ thôi. Về mặt kỹ thuật, tổn phí do tính không hiệu quả của một loại thuế gây ra gọi là tam giác Harberger, nó liên quan đến tính linh hoạt giữa cung và cầu. Điển hình là những phí tổn đó nhỏ so với GDP. Chi phí của việc chuyển từ thuế lợi tức sang thuế gây ô nhiễm là sự sai biệt giữa tam giác Harberger kết hợp với một thuế ô nhiễm, với một thuế lợi tức – và sự sai biệt này có vẻ như nhỏ thực sự. Cuối cùng, ảnh hưởng về mặt phân phối có liên quan với sự sai biệt trong sự khác nhau này, một con số có vẻ như rất nhỏ.

Tất nhiên, các ngành công nghiệp về năng lượng ở hầu hết mọi quốc gia sẽ không ưa điều này. Tất cả các công ty đều muốn có được một khoản trợ cấp, và điều đó cho phép các nước có được cái quyền không bị ràng buộc vào lượng khí thải gây ô nhiễm. Tôi không muốn nói lên rằng chúng ta sẽ dễ dàng vượt qua sức nặng của sự vận động liên quan đến việc sản xuất và sử dụng năng lượng. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự răn đe của những hình thức chế tài thương mại đã được mô tả ở phần trên.

Một con đường phía trước

Trên quan điểm kinh tế, cả thuế chung lẫn các chỉ tiêu đặt ra có thể đạt được sự cắt giảm cần thiết về khí thải, và cả hai có thể hoạt động hữu hiệu khi còn có hình thức mua bán lượng khí carbon được phép thải ra. Với một thế giới đã đầu tư quá nhiều cho sự phát triển các mục tiêu đề ra, điều có thể hiểu được là sẽ còn có tình trạng miễn cưỡng từ bỏ chúng. Thậm chí chưa thể có một ý tưởng nào lóe ra vào thời điểm có thể đặt ra bao nhiêu mục tiêu có triển vọng được cả nước Mỹ lẫn các nước đang phát triển chấp nhận. Sự nóng lên toàn cầu là một mối đe dọa quá lớn cho sự an lành của hành tinh chúng ta, lớn tới mức chúng ta không thể chỉ đơn giản quên đi cuộc khủng hoảng này và cầu mong rằng một giải pháp sẽ xuất hiện mà thôi!

Có một biện pháp thay thế thứ ba tổng hợp những lợi ích về mặt phân phối của biện pháp thuế khóa chung với sự sinh động của các mục tiêu đề ra. Lợi ích to lớn của biện pháp thuế khóa chung thể hiện ở chỗ tránh được những vấn đề khó khăn nhất khi phải tính toán mỗi nước sẽ cắt giảm bao nhiêu khí

thải; mỗi nước thỏa thuận tạo ra những biện pháp khích lệ về thuế khóa phù hợp, không phải để thải khí nhà kính, mà là để tự mình thu lấy lợi tức từ thuế. Chúng ta có thể dễ dàng ước tính kết quả việc cắt giảm khí thải carbon mà mỗi nước đạt được, và sử dụng những con số ước tính đó như một cơ sở để xác định mục tiêu thích hợp cho mỗi nước. Nếu được chọn, một nước có thể sử dụng thuế để đạt được những mục tiêu đó. Nhưng họ có thể sử dụng những biện pháp thay thế, như kiểm soát trực tiếp vào công nghệ, đòi hỏi nâng cao hơn tiêu chuẩn về khoảng cách di chuyển cho ô tô chẳng hạn.

Bất cứ một hệ thống nào, dù là chỉ tiêu hoặc thuế hoặc một sự kết hợp của cả hai, đều đòi hỏi sự xét lại định kỳ. Có thể một ngày nào đó, công nghệ giúp chúng ta cắt giảm khí thải nhanh hơn, với một chi phí thấp hơn so với mức chúng ta thực hiện hôm nay; trong trường hợp đó, chúng ta có thể siết chặt chỉ tiêu. Một loại thuế đánh trên mức khí thải áp dụng chung có thể mang lại một sự cắt giảm nhiều hay ít hơn so với dự tính, trong trường hợp đó, chúng ta có thể muốn hạ thấp hay nâng cao thuế suất lên¹. Trong lúc gánh nặng của sự điều chỉnh ở phần lớn các quốc gia – khác hơn các nhà sản xuất dầu hỏa và khí đốt – có vẻ như đã được hạ giảm, thì một vài nước có thể bị ảnh hưởng nghiêm trọng hơn những nước khác; một sự soát lại theo định kỳ có thể xác định những tình huống ở đó một vài quốc gia có thể được cho một thời hạn điều chỉnh dài hơn (đúng như tôi đã lập luận ở chương 3, một vài nước đang phát triển cần một thời gian dài hơn để điều chỉnh sự mở cửa giao thương).

1 Có một lý do để ước tính thuế suất về dầu hỏa, khí đốt và than đá tăng lên theo thời gian nếu chúng ta tiếp tục cắt giảm khí thải: nếu chúng ta thành công trong việc tiết giảm năng lượng, nhu cầu về nguồn tài nguyên này sẽ hạ xuống, và giá thị trường trước thuế cũng sẽ giảm theo. Nhưng khi giá giảm, những biện pháp khích lệ nhằm cắt giảm khí thải cũng giảm.

Và bất cứ hệ thống nào, dù là chỉ tiêu hay thuế khóa, cũng sẽ đòi hỏi sự thực thi – trong đó bao gồm cả việc hành động chống lại những nước từ chối hợp tác. Sự nóng lên toàn cầu là điều rất hệ trọng nên cần dựa vào thiện chí của bất cứ quốc gia nào. Nếu nước Mỹ tiếp tục từ chối cắt giảm khí thải, cần phải áp đặt (với họ) các chế tài về thương mại. Và nếu điều này xảy ra, tôi tin rằng cả châu Mỹ sẽ đáp ứng với những biện pháp khích lệ đã đặt ra. (Tôi hi vọng đây không phải là một ý kiến của tôi với tư cách là một nhà kinh tế học).

Vận hành toàn cầu hóa về mặt kinh tế sẽ ít được vận dụng nếu chúng ta không thể giải quyết vấn đề môi trường toàn cầu của chúng ta. Bầu khí quyển và các đại dương của chúng ta là những nguồn tài nguyên toàn cầu; toàn cầu hóa và điều được gọi là tiến bộ kinh tế nâng cao khả năng của chúng ta trong việc khai thác những nguồn tài nguyên này một cách liên tục và với một tốc độ nhanh hơn là khả năng của chúng ta làm cho chúng phát triển.

Trong tác phẩm bán rất chạy nhan đề *Collapse* (Sụp đổ), Jared Diamond đã nêu vấn đề này một cách rõ ràng hơn cả. Sau khi miêu tả nhiều nền văn minh đã đối mặt với sự diệt vong do không lưu tâm đến môi trường như thế nào, ông đã tiếp tục giải thích rằng:

Xã hội của chúng ta đang ở vào một tiến trình không bền vững... Do chúng ta nhanh chóng đi theo tiến trình không bền vững này, các vấn đề môi trường của thế giới sẽ phải được giải quyết, bằng cách này hay cách khác, trong những khoảng đời mà trẻ em và thanh niên đang sống hiện nay. Vấn đề duy nhất

được đặt ra là liệu chúng có được giải quyết bằng những phương thức phù hợp do chính chúng ta lựa chọn, hoặc bằng những cách thức không phù hợp không do chúng ta lựa chọn như chiến tranh, giết chóc, đói khát, bệnh truyền nhiễm, và những băng hoại của xã hội. Trong lúc tất cả những hiện tượng đáng buồn này đã thành quen thuộc với con người xuyên qua lịch sử, tần suất xuất hiện của chúng tăng lên theo sự xuống cấp của môi trường, áp lực dân số, sự nghèo đói và bất ổn về chính trị¹.

Trong chương này, tôi đã đưa ra ba lời kêu gọi. Đối với các nước đang phát triển, làm một điều gì đó liên quan đến sự nóng lên toàn cầu là vì quyền lợi của chính họ; thật vậy, trong số họ, có những nước sẽ bị thiệt hại nhiều nhất do sự nóng lên toàn cầu. Do đó, giảm bớt việc sử dụng năng lượng có thể tốt cho cả môi trường lẫn nền kinh tế.

Đối với nước Mỹ, đây là một mệnh lệnh về mặt đạo đức nhằm kết hợp với phần còn lại của thế giới trong việc giải quyết vấn đề khí nhà kính. Những thiệt hại nặng nề mà nước Mỹ có thể gây ra cho những nước khác cũng tệ hại như bất cứ một cuộc chiến tranh nào được phát động để chống lại họ. Điều này có thể có nghĩa là họ không bị thiệt hại – đúng ra là không có hại cho những trợ cấp bông vải của họ – nhưng có những cái giá phải trả cho hành động của họ, và họ phải chịu trách nhiệm trước những cái giá phải trả đó. Với tư cách là nước dẫn đầu thế giới, nếu nước Mỹ trốn tránh trách nhiệm này, họ không thể hi vọng sống chung với những nước khác; và nếu chúng ta thất bại, chúng ta sẽ phải đau khổ – kể cả nước Mỹ. Một số quyền lợi của riêng nước Mỹ sẽ bị tổn hại nếu như họ giải

1 Jared Diamond, *Sup đố: Các xã hội đã thất bại hay thành công như thế nào* (New York: Viking, 2005), trang 498

quyết vấn đề nóng lên toàn cầu một cách sinh động, nhưng tôi tin là nước Mỹ nói chung sẽ khá hơn. Thậm chí nếu nước Mỹ có phải chịu thiệt một chút nào, họ có thể dễ dàng chịu đựng điều đó. Sẽ tốt hơn nhiều nếu chúng ta bỏ ra những khoản chi nhỏ trong hiện tại để làm giảm thiểu những nguy cơ phải bỏ ra những khoản chi rất lớn (trong tương lai).

Cuối cùng, ngay khi tôi ca ngợi châu Âu và Nhật Bản đã thực hiện cam kết của chính họ trong việc cắt giảm khí thải và nỗ lực hoàn thành những cam kết này (cho dù họ sẽ còn phải nỗ lực hơn nữa), tôi cho rằng những cam kết này sẽ chỉ là những động tác thừa nếu thế giới còn lại không đồng hành với họ. Điều này có thể kéo theo sự hỗ trợ có ý nghĩa cho các nước đang phát triển, nó cũng dẫn đến thái độ quyết liệt đối với nước Mỹ¹. Tôi đã lập luận rằng điều đó đơn giản chỉ là vấn đề công bằng trong thương mại, thật vậy, có thể thông cảm cho một nước dành những khoản trợ cấp liên quan đến việc cắt giảm khí thải cho các công ty của họ. Toàn cầu hóa có nghĩa là gia tăng sự lệ thuộc lẫn nhau giữa các nước trên thế giới. Tước bỏ những lợi ích của toàn cầu hóa thông qua các biện pháp chế tài thương mại có thể là một lợi khí hữu hiệu nhằm mang lại tính trách nhiệm cho những ai đang tước đoạt môi trường toàn cầu. Chúng ta đã thiết lập một luật thương mại quốc tế nhằm đảm bảo thương mại được công bằng; trong lúc những người chỉ trích lo sợ rằng Tổ chức thương mại thế giới sẽ đặt quyền lợi thương mại lên trên môi trường, trên thực tế WTO cho thấy là tổ chức này được sử dụng để thúc đẩy sự

1 Ngay khi tôi lý luận rằng các chế tài được biện minh là cách để đảm bảo sự phù hợp với các thỏa thuận toàn cầu, điều này cho thấy có sự hỗ trợ tùy thuộc vào sự phù hợp với các thỏa thuận toàn cầu (bao gồm việc cắt giảm khí nhà kính tính trên đơn vị GDP và việc không phổ biến vũ khí hạt nhân). Tôi nghĩ là việc đặt điều kiện như thế vừa có hiệu quả, vừa khả thi.

hình thành một thái độ cư xử với môi trường tốt hơn. Nhưng WTO không hành động một mình. Châu Âu phải sử dụng các nền tảng của luật thương mại quốc tế mà chúng ta đã tạo ra để buộc bất cứ quốc gia nào còn ương ngạnh, bất cứ nước nào không tôn trọng nguyên tắc – trong đó có nước Mỹ – phải cư xử một cách có trách nhiệm. Châu Âu đã tự nguyện sử dụng quyền lực to lớn của toàn cầu hóa kinh tế để giải quyết những vấn đề môi trường quan trọng nhất của thế giới.

Sau cơn sóng thần trong mùa Giáng sinh năm 2004, đã có nhiều cuộc thảo luận về tầm quan trọng của một hệ thống cảnh báo sớm, để mọi người có thể hành động nhằm tránh một thảm họa kế tiếp. Chúng ta đã có những cảnh báo sớm, một cách mạnh mẽ và rõ ràng, về sự nóng lên toàn cầu. Nhưng chúng ta chưa trả lời.

Tập đoàn đa quốc gia

Những người theo cánh Tả (và những người không theo cánh Tả) thường nói xấu các tập đoàn, trong các phim tài liệu như *The Corporation* (Tập đoàn) và *Wal-Mart: The high cost of low prices* (Wal-Mart: phí tổn cao của giá thấp), họ miêu tả chúng như những thực thể tham lam, vô tâm, chỉ biết đặt lợi nhuận lên trên tất cả những thứ khác. Nhiều trường hợp làm sai của các tập đoàn đúng là đáng xấu hổ, một số chuyện kể như sau: cuộc vận động của hãng Nestlé nhằm thuyết phục các bà mẹ trong Thế giới Thứ ba dùng công thức pha chế cho trẻ em (do họ sản xuất) thay vì dùng sữa mẹ để nuôi trẻ; tập đoàn Bechtel có ý định tư nhân hóa nguồn nước ở Bolivia (tư liệu được đưa vào bộ phim *Thirst: Khát*); các hãng sản xuất thuốc lá của Mỹ đã có một kế hoạch kéo dài nửa thế kỷ nhằm thuyết phục mọi người rằng không có một chứng cứ khoa học nào cho thấy hút thuốc có hại cho sức khỏe, cho dù cuộc nghiên cứu của chính họ đã xác nhận điều đó (chuyện này được đưa vào kịch bản một cách tuyệt vời trong bộ phim *The Insider: Tay trong*); hãng Monsanto sản xuất hạt giống nở ra cây, nhưng đến khi những cây này cho ra hạt thì hạt không gieo trồng được, do đó, người nông dân buộc phải mua hạt giống mới của họ mỗi năm; vụ chiếc tàu dầu *Valdez* của hãng

Exxon làm tràn dầu trên biển và hãng này mưu định trốn tránh việc trả tiền bồi thường.

Đối với nhiều người, các tập đoàn đa quốc gia đã trở thành biểu tượng những gì sai trái của toàn cầu hóa; nhiều người sẽ cho rằng chúng là nguyên nhân chính của những vấn đề thuộc toàn cầu hóa. Những công ty này giàu có hơn phần lớn các quốc gia trong thế giới đang phát triển. Năm 2004, tổng doanh số của hãng ô tô General Motors của Mỹ đạt 191,4 tỉ USD, lớn hơn GDP của hơn 148 nước. Kết thúc năm tài chính 2005, tổng doanh số của hệ thống bán lẻ Wal-Mart của Mỹ đạt 285,2 tỉ USD, lớn hơn tổng GDP của khu vực châu Phi hạ Sahara gộp lại. Những tập đoàn này không chỉ giàu có mà còn có quyền thế về mặt chính trị. Nếu các chính phủ muốn đánh thuế hoặc hướng họ đi theo những đường hướng mà họ không thích, họ sẽ đe dọa dời đi chỗ khác. Luôn luôn có một quốc gia nào khác sẽ dành cho họ sự thuận tiện về thuế lợi tức, công ăn việc làm và đầu tư nước ngoài.

Các doanh nghiệp chạy theo lợi nhuận, và điều đó có nghĩa làm ra tiền là ưu tiên số một của họ. Các công ty tồn tại theo hướng hạ giảm chi phí bằng mọi cách trong khuôn khổ pháp luật. Họ tìm cách tránh nộp thuế khi có thể được; một số doanh nghiệp hà tiện tiền đóng bảo hiểm sức khỏe cho công nhân; nhiều doanh nghiệp khác cố giới hạn việc bỏ chi phí để tẩy sạch những ô nhiễm mà họ đã tạo ra. Thường thì chi phí này được thanh toán bởi chính phủ ở những nước họ hoạt động.

Tuy nhiên, hiện nay các tập đoàn chú trọng đến việc mang lợi ích của toàn cầu hóa đến cho các nước đang phát triển, giúp nâng cao mức sống của phần lớn thế giới. Họ mang hàng hóa của các nước đang phát triển đến thị trường của các nước công nghiệp tiên tiến; họ có thể giúp cho các nhà sản xuất nắm bắt gần như ngay tức khắc những gì mà người tiêu dùng trên

thế giới muốn có, và điều này đã tạo ra lợi ích to lớn cho cả hai bên. Các tập đoàn có đại diện phụ trách việc chuyển giao công nghệ từ các nước công nghiệp tiên tiến sang các nước đang phát triển, giúp tạo cầu nối, lấp đầy khoảng trống tri thức giữa hai phía. Gần 200 tỉ USD mà họ đổ ra mỗi năm dưới hình thức đầu tư trực tiếp vào các nước đang phát triển đã thu hẹp lại khoảng cách về nguồn tài nguyên¹. Các tập đoàn đã mang công ăn việc làm và sự tăng trưởng kinh tế đến cho các nước đang phát triển, đồng thời mang hàng hóa giá rẻ, chất lượng cao, đến cho các nước phát triển, hạ giảm chi phí sinh hoạt, và như vậy đã đóng góp vào một kỷ nguyên của lạm phát thấp và lãi suất hạ.

Với các tập đoàn là trung tâm của toàn cầu hóa, họ có thể bị trách cứ về nhiều thất bại đã gặp phải, cũng như được khen ngợi về nhiều thành tựu họ đạt được. Vấn đề không phải là toàn cầu hóa tự nó tốt hay xấu, mà là chúng ta định hình nó như thế nào để nó vận hành được tốt hơn. Do đó, vấn đề liên quan đến các tập đoàn sẽ là: làm thế nào để giảm thiểu những thiệt hại của họ và nâng đến mức tối đa sự đóng góp cuối cùng của họ cho xã hội?

Trước khi trả lời câu hỏi này, tôi muốn bác bỏ một lời buộc tội, chứa đựng nhiều bất công, dù không phải là hoàn toàn bất công. Các tập đoàn thường bị quy lỗi đã gây ra chủ nghĩa vật chất, vốn phổ biến ở các xã hội phát triển. Xét đại thể, các tập đoàn đơn giản chỉ đáp ứng những gì mọi người muốn – chẳng hạn như nhu cầu đi lại từ nơi này sang nơi khác, mà ô tô và

1 Năm 2005, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chảy vào các nước đang phát triển là 233 tỉ USD. Xem Hội nghị Liên Hiệp quốc về Thương mại và Phát triển (UNC-TAD), Báo cáo Đầu tư Thế giới 2005: Các Tập đoàn xuyên Quốc gia và sự quốc tế hóa của Cải cách và Phát triển, xem ở www.unctad.org/en/docs/wir2005_en.pdf

mô tô có thể giúp làm cho dễ dàng hơn; nếu ô tô và mô tô lạ mắt hay to lớn hơn mức độ cần thiết, thì đó chính là người tiêu thụ thích chúng lạ mắt và to lớn hơn, và mua chúng. Dù vậy, cần phải nhìn nhận rằng đôi lúc các tập đoàn đã thay đổi những ước muốn đó theo hướng làm gia tăng lợi nhuận của họ và trong những nỗ lực của họ, ít nhất cũng có những điều thái quá về mặt vật chất. Nếu hoạt động quảng cáo không làm tăng ước muốn của người tiêu thụ, thì họ đã không chi ra hàng tỉ đô-la quảng cáo mỗi năm¹. Các công ty thực phẩm tập cho trẻ con thích ăn những thức ăn làm bằng ngũ cốc tẩm đường có hại cho răng của chúng; các hãng ô tô mở chiến dịch quảng cáo chống lại ngành vận tải công cộng – và trong một vài trường hợp đã tích cực loại bỏ nó – mà không đếm xỉa gì đến tác động đối với môi trường. Los Angeles từng sở hữu một hệ thống đường ray dài nhất thế giới (1.100 dặm) cho đến khi một tập đoàn do hãng General Motors (GM) cầm đầu mua lấy nó, tháo dỡ ra và thay thế bằng xe buýt của GM².

Một hoặc hai trường hợp cư xử tồi của các tập đoàn có thể không được lưu ý, nhưng những vấn đề rõ ràng là có tác động đến toàn thể. Bất cứ lúc nào còn có những vấn đề như

1 Tất nhiên, một vài thông báo chỉ nhằm cung cấp thông tin – giống như thông báo muốn giúp đỡ, hoặc thông báo cho người tiêu dùng biết sản phẩm nào có thể mua được với giá nào

2 Những vận may tương tự đã đến với hơn một trăm hệ thống sức kéo bằng điện khác ở 45 thành phố bao gồm New York, Philadelphia, St. Louis, Salt Lake City, và Tulsa. (Mặc dầu những lực tác động của thị trường đã kết thúc hệ thống đường ray với sự thỏa thuận của chính họ, hãng GM và các hãng khác đang thống trị ngành công nghiệp ô tô cho rằng vì quyền lợi của họ, họ thúc đẩy mọi việc tiến lên phía trước). Để có một cuộc thảo luận rộng rãi hơn, xem Bradford C. Snell, Vận tải đường bộ ở Mỹ: một đề xuất cơ cấu lại ô tô, xe kéo, xe buýt, và ngành công nghiệp đường ray, báo cáo gửi đến Ủy ban các Quan tòa, Tiểu ban Chống độc quyền và Độc quyền, Thượng viện Mỹ, 26.2.1974 (Washington, D.C: Cục Ấn loát Chính phủ Mỹ, 1974), trang 16-24.

thế thì các nhà kinh tế còn cần phải tìm những nguyên nhân tác động vào. Nguyên nhân đầu tiên khá hiển nhiên: các tập đoàn chỉ nghĩ đến việc làm ra tiền chứ không lo làm từ thiện. Cả sức mạnh lẫn sự yếu kém của họ đều nằm ở điểm này. Tiền bạc là một động lực mạnh mẽ, và ước muốn làm ra tiền có thể mang những mối lợi khổng lồ đến cho mọi người. Khi mọi việc diễn tiến tốt đẹp, các tập đoàn quốc tế có thể sắp xếp những nguồn tài nguyên khổng lồ, phổ biến những công nghệ tiên tiến nhất, và tăng rất nhanh những thị trường có thể khai thác được. Nhưng họ rất thường được khuyến khích để làm điều sai quấy. Các biện pháp khích lệ của các tập đoàn có thể được điều chỉnh lại. Nếu chúng ta để cho toàn cầu hóa vận hành, nó sẽ làm điều đó.

Mặt khác, tư tưởng của nhà kinh tế học xuất chúng thế kỷ 18 là Adam Smith vẫn thường bị hiểu sai. Ông lý luận rằng trong lúc theo đuổi quyền lợi riêng tư, con người sẽ làm tăng tiến quyền lợi rộng lớn hơn của xã hội, rằng những nỗ lực vượt qua đối thủ sẽ dẫn đến sự hạ giảm chi phí và sản xuất ra những hàng hóa được người tiêu dùng ưa thích; rằng người tiêu dùng, và nói một cách rộng hơn là xã hội, sẽ hưởng lợi được từ cả hai phía. Trong học thuyết kinh tế của Smith, đạo đức không giữ một vai trò nào hết (cho dù bản thân Smith rất quan tâm đến vấn đề đạo đức, dẫn chúng trong *Lý thuyết về quan điểm đạo đức*, một công trình nghiên cứu xuất hiện trước *Sự thịnh vượng của các Quốc gia*). Những người phải suy nghĩ về những điều đúng hoặc sai, thường chỉ nghĩ đến những gì liên quan đến quyền lợi cá nhân của họ; sự kỳ diệu của nền kinh tế thị trường thể hiện ở chỗ trong lúc làm như thế, họ làm tăng tiến hạnh phúc chung. Căn cứ vào logic này, nhiều nhà kinh tế tin rằng trách nhiệm đầu tiên – một số người còn đi xa hơn khi cho là trách nhiệm duy nhất – của các tập đoàn là trách nhiệm

đối với cổ đông của họ. Họ cần làm bất cứ điều gì nhằm nâng đến mức tối đa trị giá chứng khoán hay lợi nhuận. Trong khuôn khổ học thuyết này của Smith, nếu đạo đức được đưa vào bức tranh toàn cảnh, nó chỉ nhằm buộc các doanh nghiệp nghĩ đến quyền lợi của các cổ đông trên hết mọi thứ khác – thật vậy, chỉ nghĩ đến cổ đông mà thôi.

Đôi khi thị trường không vận hành theo cách lý luận của Smith – trong chừng mực nào đó, sự gia tăng lớn lao về mức sống trong hai thế kỷ qua đã minh chứng cho sự sáng suốt của ông. Tuy nhiên, thậm chí Smith nhận định rằng trong một nền kinh tế thị trường không bị ràng buộc, các biện pháp khích lệ trong lĩnh vực tư thường không song hành với chi phí và phúc lợi xã hội – và khi điều đó xảy ra, việc theo đuổi quyền lợi cá nhân sẽ không đưa đến hạnh phúc của xã hội. Các nhà kinh tế học hiện đại gọi những sự chệch choạc này là “thất bại của thị trường”. Thất bại của thị trường sẽ phát sinh khi nào có những tác động lên người ngoài, hậu quả của những hành động của cá nhân hay doanh nghiệp mà họ không phải trả giá hoặc nhận lấy lợi nhuận. Thị trường tự chúng mang lại rất ít cho một số lĩnh vực, như nghiên cứu, và mang lại nhiều thứ cho các lĩnh vực khác, như ô nhiễm chẳng hạn¹.

Nhiều chính sách công và lý thuyết kinh tế trong một trăm năm qua đã hướng vào việc xác định những thất bại chủ yếu của thị trường và phân tích những phương sách có hiệu quả nhất và ít tốn kém nhất để điều chỉnh chúng, chẳng hạn như

1 Như chúng tôi đã lưu ý ở chương 2, một trong những mạch chính của cuộc nghiên cứu về các nền kinh tế hiện đại nhắm vào những chiều hướng và hoàn cảnh, theo lý luận của Adam Smith, mà thị trường đưa đến tính hiệu quả. Với chủ định của chúng tôi, sự tinh tế được nhiều người nhắm đến lại ít được quan tâm: rõ ràng là xã hội phải gánh chịu, chẳng hạn như khi các tập đoàn gây ô nhiễm và không phải gánh chịu hậu quả.

thông qua các quy định, thuế khóa, và chi tiêu của chính phủ. Tương tự như thế, các học thuyết kinh tế hiện đại chỉ ra rằng phúc lợi sẽ không được nâng lên mức cao nhất nếu các tập đoàn chỉ nghĩ đến việc nâng cao lợi nhuận. Để nền kinh tế đạt được hiệu quả, các tập đoàn phải tính đến ảnh hưởng của hành động của họ lên công nhân, môi trường và cộng đồng xã hội nơi họ hoạt động.

Môi trường cho thấy một ví dụ rõ ràng, trong đó cái giá phải trả của cá nhân và xã hội khác nhau, với những hậu quả nghiêm trọng. Nó đòi hỏi phải bỏ ra nhiều tiền để thanh lọc dầu hoặc tạo ra điện năng theo những phương cách không làm ô nhiễm không khí. Nó đòi hỏi chi nhiều tiền hơn nữa nhằm giải quyết chất thải hoặc khai thác quặng mỏ thế nào để không gây ô nhiễm nguồn nước cung cấp cho người tiêu dùng. Đây là những chi phí về môi trường thật sự của xã hội, nhưng – ít nhất trước khi những quy định cứng rắn của chính phủ được đưa ra – đó không phải là những chi phí mà các tập đoàn phải gánh chịu. Không có quy định của chính phủ và áp lực từ xã hội dân sự, các tập đoàn thiếu động lực để bảo vệ môi trường một cách đầy đủ; họ đang được khuyến khích phá hại môi trường nếu việc làm đó mang tiền bạc lại cho họ.

Nạn hối lộ và tham nhũng tiêu biểu cho một lĩnh vực khác, nơi mà quyền lợi của xã hội và của cá nhân xung đột lẫn nhau. Các công ty khai thác quặng mỏ và dầu hỏa thường làm giảm phí tổn trong việc khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên bằng cách hối lộ các viên chức chính quyền phụ trách việc nhượng quyền. Nộp cho một viên chức chính phủ một khoản tiền hối lộ to lớn cũng còn rẻ hơn nhiều so với việc mua dầu hỏa hoặc một nguồn tài nguyên thiên nhiên nào khác với giá thị trường. Trên thực tế, các công ty trong nhiều ngành công nghiệp có thể đưa hối lộ để được hưởng nhiều hình thức ưu đãi, chẳng

hạn như được bảo vệ trước sự cạnh tranh từ bên ngoài, điều này giúp họ nâng giá bán, hoặc cho qua những trường hợp vi phạm các quy định về môi trường hoặc an toàn lao động. Trên quan điểm phi luân lý của các tập đoàn hiện nay, nếu họ tránh được sự trừng phạt về điều này – khi lợi nhuận dự kiến vượt quá sự rủi ro và cái giá phải trả khi bị phát hiện – như vậy, họ không bị xem là bất hợp pháp, và họ sẽ có nghĩa vụ phải hối lộ, vì việc này sẽ làm gia tăng lợi ích của công ty và tiền lãi cho các cổ đông.

Trong những nền kinh tế phức tạp như của Mỹ, việc hối lộ trắng trợn được thay thế một cách rộng rãi bằng sự đóng góp cho các cuộc vận động chính trị, và tiền lãi thu về không chỉ là một hợp đồng xây dựng đường sá với trị giá cao hơn giá thị trường mà còn cả một sự thay đổi về mặt chính sách làm thiệt hại cho xã hội nhiều, nhiều hơn nữa¹. Bốn mươi mốt công ty (bao gồm General Electric, Microsoft, và Disney), từng đầu tư – “đóng góp” – 150 triệu USD cho các đảng phái chính trị và những cuộc vận động của các ứng cử viên cấp liên bang Mỹ trong thời gian giữa các năm 1991 và 2001, cuối cùng đã được hưởng những khoản lợi về mặt thuế khóa lên đến 55 tỉ USD chỉ trong ba năm tài chính². Các hãng dược phẩm chi 759 triệu USD để tạo ảnh hưởng lên 1.400 lá phiếu của Quốc hội Mỹ trong thời gian giữa các năm 1998 và 2004; ngành công nghiệp dược phẩm được xếp hàng đầu về việc dùng tiền để vận động và số lượng

1 Mặt khác, sự đóng góp cho vận động bầu cử để được ghi vào danh sách ưu tiên có thể hạn chế những hậu quả kinh tế.

2 “Mua bây giờ, Tiết kiệm về sau: Những đóng góp cho vận động bầu cử và Thuế doanh nghiệp” Một dự án hỗn hợp của Viện nghiên cứu về chính sách Thuế khóa và Kinh tế, Người công dân với công bằng thuế khóa, và cuộc Vận động công cộng, 11.2001, xem ở www.itepnet.org/camptax.pdf

các nhà vận động được sử dụng trong loại hình hoạt động này (3.000 người). Thành công của họ phản ánh sự đầu tư của họ: như chúng ta đã thấy ở chương 4, chính phủ Mỹ đã đặt quyền lợi của họ lên trên hết trong các cuộc thương lượng về thương mại quốc tế, và với chính sách chăm sóc y tế mới, chính phủ được lệnh chấm dứt những cuộc thương lượng về giá cả – một điều khoản tồi, tự thân của nó đã trị giá hàng tỉ đô-la¹. Năm công ty kế toán “đại gia” của Mỹ đã đóng góp 29 triệu USD cho các ứng cử viên liên bang và các đảng phái trong khoảng thời gian giữa những năm 1989 và 2001, để tự che chở phần nào trước sự răn đe của những quy định pháp luật. Điều này đạt hiệu quả, ít nhất cho đến khi vụ xì-căng-đan Arthur Anderson - Enron cho thấy rõ vì sao những quy định như thế lại cần đến như thế.

Như một ví dụ sau cùng về tác động xã hội của các tập đoàn toàn cầu lên các nước đang phát triển, hãy xem tác động đó lên các cộng đồng tại địa phương. Một tập đoàn khổng lồ như Wal-Mart không hề có ý muốn làm suy yếu những cộng đồng nơi họ đang mở các cửa hàng. Họ chỉ có ý định mang đến cho cộng đồng những hàng hóa bán với giá thấp – và chính giá bán thấp đó đã tạo ra cho họ sự thành công như vậy. Nhưng khi họ quét sạch những người buôn bán nhỏ trong quá trình cạnh tranh, họ cũng đồng thời tạo ra một khoảng trống trong thành phố. Các nhà doanh nghiệp nhỏ thường là chỗ dựa chủ yếu của cộng đồng, và khi Wal-Mart khuất phục các đối thủ cạnh tranh, họ đã phá vỡ chỗ dựa đó. Một vài khoản đóng góp cho

1 Asif Ismail, *Phương sách cho quyền lực: Các hãng dược phẩm vận động quân đội đảm bảo sự thống trị về mặt lập pháp*. Trung tâm Chính trực Công cộng, 28.4.2005, xem tại www.publicintegrity.org/lobby/report.aspx?aid=685&sid=200. Cũng xin xem ở <http://njcitizenaction.org/drugcampaignreport.html>

các tổ chức từ thiện địa phương không bù đắp được bao nhiêu. Chương 2 nhấn mạnh đến vai trò quan trọng của cộng đồng trong sự phát triển thành công; bằng cách làm suy yếu cộng đồng, về lâu về dài, các tập đoàn thậm chí có thể làm suy yếu cả quá trình phát triển¹.

Một số thành công của Wal-Mart dựa vào sự gia tăng tính hiệu quả (quản lý tồn kho và quản lý hậu cần tốt hơn), nhưng phần lớn chỉ dựa vào sức mạnh thị trường của họ, khả năng tạo sự gắn bó giữa họ với các nhà cung cấp và giới công nhân làm việc với họ. Chính sách chặt chẽ của họ chống lại việc tổ chức công đoàn; điều này có nghĩa là công nhân của họ thường được trả lương thấp, và đồng lương thấp của những người này buộc lương bổng ở các đơn vị cạnh tranh với Wal-Mart cũng phải hạ

1 Trong những năm qua, có một nhận thức phổ biến cho rằng đối với những xã hội vận hành tốt – thậm chí với những thị trường vận hành tốt – có một sự tin tưởng ở mức độ nhất định, được sự ủng hộ của ý thức cộng đồng. Vấn đề là một thị trường không ràng buộc – đặc biệt trong bối cảnh toàn cầu hóa – có thể phá hủy hoặc ít nhất cũng làm suy yếu niềm tin. Ngày nay, có khá nhiều tài liệu về ý niệm quan hệ xã hội (bao gồm sự tín nhiệm và những khía cạnh khác của hợp tác xã hội) và vai trò mà nó nắm giữ trong sự điều hành xã hội và thị trường. Chẳng hạn như hãy xem Robert D. Putnam cùng Robert Leonardi và Raffaella Y. Nanetti, *Vận hành nền Dân chủ: Các truyền thống dân sự trong xã hội Ý đương đại* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Robert D. Putnam, *Lăn bóng một mình: Sự sụp đổ và hồi sinh của cộng đồng Mỹ* (New York: Simon & Schuster, 2000); Partha Dasgupta, *Quan hệ xã hội và thành tích kinh tế: phân tích học trong Các Tổ chức Quan hệ Xã hội*, nxb Elinor Ostrom và Toh-Kyeong Ahn (Cheltenham, UK, và Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2003); Partha Dasgupta, *Tiến bộ kinh tế và Ý tưởng về quan hệ xã hội*, trong *Quan hệ xã hội: một triển vọng nhiều mặt*, nxb Partha Dasgupta và Ismail Serageldin (Washington, DC: World Bank, 2000); Partha Dasgupta, *Niềm tin như một món hàng trong Sự Tin tưởng: Tạo lập và Phá vỡ mối quan hệ hợp tác*; nxb Diego Gambetta (Oxford & New York: Basil Blackwell, 1988); Avner Greif, *Niềm tin văn hóa và Tổ chức Xã hội: một phản ánh Lịch sử và Lý thuyết của những xã hội theo chủ nghĩa Tập thể và chủ nghĩa Cá nhân*, Nhật báo Kinh tế Chính trị, tập 102, trang 912-950.

thấp theo, khiến cho không chỉ công nhân của Wal-Mart bị ảnh hưởng. Chỉ có khoảng phân nửa trong tổng số 1,4 triệu công nhân của họ được hưởng lợi từ công tác chăm sóc sức khỏe. Chương trình phúc lợi công cộng của tiểu bang Georgia, nước Mỹ, cung cấp sự bảo trợ cho những trẻ em không được mua bảo hiểm, đã phát hiện ra trên 10.000 trong tổng số 160.000 em mà họ bảo trợ có cha mẹ làm tại Wal-Mart – nhiều hơn ở bất cứ một ông chủ nào khác. Chương trình chăm sóc sức khỏe của Wal-Mart không bao gồm việc ngừa bệnh, chẳng hạn như tiêm chủng cho trẻ em, ngừa dịch cúm, hay khám mắt. Kết quả là người trả thuế phải gánh chịu những phí tổn mà ở nơi khác, các ông chủ phải chi trả¹.

Vấn đề các tập đoàn theo đuổi chính sách buộc xã hội phải gánh chịu chi phí mà lẽ ra họ phải chịu đã trở thành phổ biến trong tất cả doanh nghiệp – đa quốc gia cũng như nội địa, lớn cũng như nhỏ. Nhưng có nhiều lý do khác nhau khiến các tập đoàn đa quốc gia rộng lớn đặt ra những vấn đề lớn hơn, những vấn đề mà Smith nêu lên cách nay hơn 200 năm và đã không thể dự báo một cách đầy đủ. Vào thời của Smith, các doanh nghiệp còn tương đối nhỏ và thường được điều hành bởi những cá nhân có thể chịu trách nhiệm về bất cứ thiệt hại nào mà họ đã gây ra. Các tập đoàn ngày nay là những doanh nghiệp lớn, một số có đến hàng chục ngàn công nhân; mặc dầu chính những cá nhân có quyền quyết định trong tập đoàn sẽ xác định doanh nghiệp của họ cần làm những gì, nhưng họ thường không dễ dàng nhận lấy trách nhiệm về hậu quả của những quyết định đó. Trong lúc

¹ Wal-Mart đã thiết lập một tài liệu đồ sộ. Xem Andy Miller, “Wal-Mart nổi bật trong danh sách của PeachCare; Tỷ lệ tham gia vượt các hãng khác”, Atlanta Journal-Constitution: 27.2.2004, có thể xem ở www.goiam.org/territories.asp?c=52.36

họ ít khi nhận được giá trị đầy đủ của sự gia tăng lợi nhuận xuất phát từ những quyết định đúng đắn của họ, thì họ lại càng ít phải trả giá cho toàn bộ những tổn thất xã hội do các quyết định sai lầm của họ gây ra¹.

1 Tầm quan trọng của sự tách biệt quyền sở hữu và kiểm soát được Adlf A. Berle và Gardiner C.Means nhấn mạnh vào thập niên 1930. Xem Adlf A. Berle và Gardiner C.Means, *Tập đoàn hiện đại và Tài sản tư nhân* (New York: Macmillan, 1934). Trước đó, nhà kinh tế học vĩ đại ở Cambridge là Alfred Marshall đã xác định việc phân tích sự khác biệt giữa cách xử sự của các tập đoàn lớn và hãng tư nhân đơn lẻ như là vấn đề quan trọng nhất cần khắc phục vào cuối thế kỷ 19. Xem Alfred Marshall, *Thế hệ các nhà kinh tế cũ và mới* Tam cá nguyệt san kinh tế học, tập 11 (1.1897), trang 115-135. Vào thập niên 1960, rất đông nhà kinh tế lập luận rằng tập đoàn hiện đại không thể được mô tả bởi lợi nhuận đơn thuần hay các mô thức giá trị tối đa được các nhà kinh tế thông thường ưa thích. Xem William L. Baumol, *Hoạt động của doanh nghiệp, Giá trị và Tăng trưởng* (New York: Macmillan, 1959); Robin Laphorn Marris, *Lý thuyết Kinh tế về Chủ nghĩa Tư bản 'Quản trị'* (London: Macmillan, 1968); và John Kenneth Galbraith, *Chủ nghĩa Tư bản của Mỹ: Ý niệm về Bù đắp Quyền lực* (Boston: Houghton Mifflin, 1952). Herbert A. Simon, người từng đoạt giải Nobel Hòa bình, tiếp tục nghiên cứu về hoạt động của các công ty cũng như những tổ chức, đã lưu ý rằng thông thường không phải do quyền lợi của những người nằm trong tổ chức mà họ đã đưa các công ty do họ điều hành hoạt động theo phương cách mà lý thuyết cổ điển đã dự đoán. Xem Herbert A. Simon, *Những Phát triển mới trong Lý thuyết về Công ty*, Tạp chí Kinh tế Mỹ, tập 52, số 2, Tài liệu và Biên bản của Hội nghị thường niên lần thứ 74 của Hiệp hội Kinh tế Mỹ (5.1962), trang 1-15; và James G. March và Herbert A. Simon, *Tổ chức* (New York:Wiley, 1958). Về sau, làm việc với Sanford J. Grossman, tôi chứng minh rằng khi thông tin không hoàn hảo và thị trường bảo hiểm không hoàn chỉnh (chúng luôn luôn như vậy), nói chung, việc nâng giá thị trường lên mức tối đa không dẫn đến hiệu quả kinh tế. Xem Sanford J. Grossman và Joseph E. Stiglitz, *Về sự Tối đa hóa Giá trị và các Mục tiêu thay thế của Công ty*, Nhật báo Tài chính, tập 32, số 2 (5.1977), trang 389-402, và *Sự Nhất trí của Cổ đông trong Sản xuất và Quyết định về Tài chính* Tam cá nguyệt san Kinh tế, tập 94, số 3 (5.1980), trang 543-566; và Joseph E. Stiglitz, *Về tính Lạc quan của sự Phân phối Đầu tư trên Thị trường Chứng khoán*, Tam cá nguyệt san Kinh tế, tập 86, số 1 (2.1972), trang 25-60, và *Sự kém Hiệu quả của Tình trạng Quân bình trên Thị trường Chứng*

Đối với các nhà quản lý tập đoàn, việc giấu mình đằng sau tấm màn che của đơn vị là điều quá ư dễ dàng. Thậm chí sau khi nhìn nhận là mình đã quá chén trước lúc bước lên thuyền, Joseph Hazelwood, người thuyền trưởng của chiếc tàu *Exxon Valdez* làm tràn dầu ra biển vào năm 1989 – một biến cố gây ra thiệt hại về môi trường lên đến hàng tỉ đô-la – đã chỉ phải nhận chịu một hình phạt nhẹ nhàng, với một khoản tiền phạt 51.000 USD và 1.000 giờ đi lượm rác dọc theo các xa lộ thuộc vùng Anchorage. Chính phủ Ấn Độ cố khởi kiện các viên chức điều hành công ty Union Carbide đã gây ra hàng ngàn cái chết ở Bhopal, nơi một nhà máy hóa chất nổ tung vào năm 1984, nhưng Union Carbide là một công ty Mỹ, và nước Mỹ đã từ chối hợp tác với họ. Vụ khởi kiện chống lại các viên chức điều hành, trong đó có Giám đốc điều hành Warren Anderson, được đưa ra trước tòa án Ấn Độ vào năm 1991; trong lúc có vẻ như họ không bị phạt, Ấn Độ cố dẫn độ họ. Cuối cùng vào tháng 9.2004, Bộ Ngoại giao Mỹ từ chối yêu cầu dẫn độ mà không có một lời giải thích nào.

Có những ngoại lệ, nhưng chúng ít khi xảy ra. Nguyên Giám đốc điều hành hãng WorldCom là Bernard Ebbers bị cáo buộc trách nhiệm về việc 11 tỉ đô-la bị chiếm đoạt, gây ra vụ phá sản lớn nhất trong lịch sử nước Mỹ – do số người Mỹ bị thiệt

khoán, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế tập 49, số 2 (4.1982) trang 241-261. Quan trọng hơn cả, tôi đưa ra những vấn đề liên quan đến điều từ lâu vẫn được gọi là “quản trị doanh nghiệp” và cho thấy làm thế nào môn kinh tế học về thông tin có thể được sử dụng làm nền tảng của một lý thuyết rõ ràng về tập đoàn hiện đại. Xem Joseph E. Stiglitz, *Thị trường Tín dụng và Kiểm soát Vốn*, Nhật báo Tiền tệ, Ngân hàng và Tín dụng, tập 17, số 2 (5.1985), trang 133-152, và *Sự Đóng góp của Kinh tế học về Thông tin vào nền Kinh tế học Thế kỷ 20*, Tam cá nguyệt san Kinh tế, tập 115, số 4 (11.2000), trang 1441-1478; và Bruce Greenwald & Joseph E. Stiglitz, *Thông tin, Tài chính và Thị trường: Cấu trúc của Cơ chế Phân phối*, Thay đổi Công nghiệp và Doanh nghiệp, tập 1, số 1 (1992), trang 37-63.

hại quá lớn nên đã không để cho ông ta thoát được. Ông ta bị kết án 25 năm tù, đó là bản án tù dài nhất dành cho một Giám đốc điều hành phạm tội hình sự trong lúc điều hành một tài sản của 500 công ty.

Trách nhiệm hữu hạn, cụm từ dùng để định nghĩa các tập đoàn, đang làm cho vấn đề trở nên tồi tệ hơn. Trách nhiệm hữu hạn là một sự đổi mới quan trọng về mặt pháp lý, không có nó, chủ nghĩa tư bản hiện đại gần như không thể phát triển được. Nhà đầu tư ở các tập đoàn trách nhiệm hữu hạn chỉ bị rủi ro trên số tiền họ đã đầu tư vào công ty, và không có gì hơn nữa. Điều này hoàn toàn khác với việc hùn vốn, trong đó tất cả những người tham gia vào một công ty chịu trách nhiệm chung về hoạt động của người khác. Nếu nhóm hợp tác theo cách này phạm phải một sai lầm quan trọng – chẳng hạn như, trong trường hợp một hãng kế toán xác định tài khoản của một công ty không đúng như thực tế (như Arthur Anderson đã làm với công ty Enron) – thì trên nguyên tắc, tất cả các thành viên có thể bị khởi kiện và có thể bị mất chẳng những những gì đã đầu tư vào công ty mà còn cả nhà cửa, xe cộ, và tiền tiết kiệm, có thể buộc họ phải trốn tránh việc vỡ nợ cá nhân. Lợi thế về mặt lý thuyết của công ty trách nhiệm không giới hạn là mỗi thành viên có quyền hạn mạnh mẽ trong việc kiểm soát các thành viên khác, và do nắm được điều này, khách hàng sẽ tin tưởng vào công ty nhiều hơn. Nhưng một khi công ty có hàng trăm thành viên, khả năng kiểm soát lẫn nhau sẽ không còn nữa, và lợi thế của sự hợp tác bị lấn át bởi sự bất lợi. Thật vậy, nhiều hãng kế toán, theo truyền thống, được tổ chức như các công ty trách nhiệm toàn diện, đã phải cơ cấu lại thành “công ty trách nhiệm hữu hạn”, kết hợp lợi thế về thuế của công ty trách nhiệm toàn diện với sự bảo vệ của quy chế trách nhiệm hữu hạn.

Trách nhiệm hữu hạn có một lợi thế quan trọng, đó là nó cho phép huy động một nguồn vốn to lớn, do mỗi nhà đầu tư hiểu rằng cái mà họ bị mất nhiều nhất là vốn đầu tư. Nhưng quy chế trách nhiệm hữu hạn có thể gây ra những tổn phí lớn lao cho xã hội. Một công ty khai thác mỏ có thể khai thác vàng, mang lại những lợi nhuận khổng lồ cho cổ đông, nhưng để lại đằng sau họ những chất thải độc hại chứa đầy arsenic. Trên cả hai bình diện xã hội và tài chính, chi phí làm sạch chất bẩn có thể vượt quá giá trị của những gì khai thác được. Nhưng khi vấn đề bị phát hiện và chính phủ đòi hỏi việc làm sạch, công ty khai thác mỏ tuyên bố phá sản và công chúng nhận lãnh hết hậu quả. Như vậy công chúng lãnh cú đúp – từ sự xuống cấp của môi trường và từ chi phí của sự làm sạch.

Hiện có một danh sách khá dài những công ty đã gây ra những tổn thất đắt giá – đặc biệt là tại các nước đang phát triển – mà không phải trả giá, hoặc chỉ phải trả giá một phần những gì họ phải trả. Việc nổ nhà máy của Union Carbide ở Bhopal có lẽ là một ví dụ ấn tượng nhất: hơn 20.000 người tử vong và khoảng 100.000 người khác gánh chịu những tổn hại về sức khỏe suốt đời, trong đó có bệnh về đường hô hấp, bệnh mắt, tổn thất về thần kinh và thần kinh cơ bắp, và sự suy yếu của hệ miễn dịch¹. Tổng số người bị ảnh hưởng thậm chí còn nhiều hơn nữa; cuối cùng những người nhận được tiền bồi thường, kể cả số người phụ thuộc vào họ, có lẽ lên đến con số gần 600.000 người. Sự sai biệt giữa tổn thất đáng kinh sợ và những gì công ty bị buộc phải chi trả – ước lượng 500 USD/người – thật to lớn, dù với bất kỳ cách tính toán nào. Từ đó,

1 Câu chuyện về Bhopal được trải rộng trên báo chí và khắp nơi. Xem, chẳng hạn như tài liệu của Tổ chức Ân xá Quốc tế, *Những Áng mây mờ của sự Bất công, 20 năm thảm họa Bhopal* (London: Tổ chức Ân xá Quốc tế, 2004), xem tại <http://web.amnesty.org/library/Onindex/ENGASA201042004?open&of=ENG-398>.

hãng Dow Chemical mua lại nhà máy Bhopal, nắm hết mọi tài sản của Union Carbide nhưng không nhận lấy một trách nhiệm pháp lý nào.

Tại Papua Tân Guinea, nơi có các mỏ vàng và đồng to lớn, hãng Ok Tedi mỗi ngày đổ 80.000 tấn chất độc gây ô nhiễm xuống hai dòng sông Ok Tedi và Fly trong vòng 12 năm qua, khi họ tách chiết một số quặng trị giá 6 tỉ USD. Một khi khu quặng đã cạn kiệt, giới chủ nhân đa số là người Australia, sau khi nhìn nhận rằng họ đã đánh giá thấp ảnh hưởng về môi sinh, đã bỏ đi, chuyển giao cổ phần của họ cho chính phủ – để cho chính phủ, đang ở thế kẹt về ngân quỹ, phải gánh chịu chi phí làm sạch môi trường. Tổng số chi phí đó lên đến bao nhiêu thật khó mà xác định, nhưng có điều rõ ràng là chúng rất lớn và sẽ do nhân dân Papua Tân Guinea gánh vác.

Các biện pháp khích lệ đặt không đúng chỗ khi một tập đoàn không phải gánh chịu những chi phí thấp này; đó là hệ quả của trách nhiệm hữu hạn. Khi chúng ta nói thêm về tầm cỡ của các tập đoàn đa quốc gia so với các nước đang phát triển nơi họ đang hoạt động, và với cái nghèo khổ của các nước này, chúng ta nhìn thấy một loạt những trường hợp mà việc đặt không đúng chỗ có thể dẫn đến – và đã dẫn đến – vô số vấn đề nghiêm trọng. Các nước đang phát triển cần việc làm do các tập đoàn mang lại, thậm chí khi môi trường hoặc sức khỏe của người công nhân bị tổn hại. Các công ty khai thác quặng mỏ và dầu khí khai thác sự thiếu cân bằng về quyền lực này.

Ở Thái Lan và Peru, các tập đoàn đe dọa sẽ dời sang nơi khác nếu như các quy định về môi sinh được thực thi; ở Peru, một công ty khai thác mỏ còn tiến xa hơn khi áp lực với chính phủ không xét nghiệm trẻ em sống gần khu khai thác của mỏ để xem chúng có bị nguy hiểm về sức khỏe không. Có lúc, Papua Tân Guinea thông qua một đạo luật quy định việc kiện cáo các

công ty khai thác mỏ quốc tế ở ngoài nước là bất hợp pháp, cho dù nhằm mục đích tăng cường sức khỏe, các quyền lợi về môi trường hay về mặt pháp lý, sợ rằng những vụ kiện tụng như vậy sẽ làm suy giảm mức độ đầu tư trong nước. Trong một thị trường cạnh tranh hoàn hảo, một sự đe dọa rời bỏ sẽ không thành vấn đề; nếu một công ty rút ra, các công ty khác sẽ nhảy vào. Nhưng có nhiều rào cản lớn lao ở cổng vào – việc khai triển một quặng mỏ có thể tốn kém trên 1 tỉ USD, và kéo theo rất nhiều rủi ro. Nếu một công ty bỏ đi, một công ty khác có thể không lấp vào chỗ trống được – hoặc nếu được, họ có thể đòi hỏi nhiều điều kiện không thuận lợi hơn nữa.

Toàn cầu hóa đã kết hợp các vấn đề nổi lên từ những biện pháp khích lệ đặt không đúng chỗ ở các tập đoàn hiện đại. Sự cạnh tranh giữa các nước đang phát triển nhằm thu hút đầu tư có thể dẫn đến một cuộc chạy đua ráo riết, khi các công ty tìm kiếm một nơi mà luật lệ về lao động và môi trường thuộc hàng yếu kém nhất.

Như trường hợp của Bhopal đã minh họa, khả năng ẩn mình phía sau biên giới quốc gia của các tập đoàn khiến việc quy trách nhiệm cho các tập đoàn và các viên chức điều hành của chúng trở nên khó khăn hơn. Hơn nữa, tiến độ dịch chuyển tài sản từ một nước sang nước khác có nghĩa là nếu như có một phán quyết về tiền bạc chống lại một công ty ở một nước, sẽ có thể không thu được tiền.

Ở trong nước, nơi các công ty là một phần trong cấu trúc của cộng đồng, mọi người thường chịu trách nhiệm tinh thần về hành động của mình; họ làm điều phải cả khi họ không bị luật lệ, các quy định hoặc mối đe dọa kiện tụng buộc phải làm như vậy, và ngay cả khi họ có thể bị mất phần lợi lộc trong ngắn hạn. Nhưng khi các tập đoàn đa quốc gia hoạt động ngoài nước, trách nhiệm tinh thần trở nên yếu ớt. Thậm chí trong công việc hàng

ngày ở hải ngoại, nhiều viên chức điều hành không thêm cư xử với công nhân và môi trường theo cách họ đã làm ở trong nước. Họ có thể lý luận rằng các luật lệ ngoài nước lỏng lẻo, công nhân có việc làm là may rồi, hoặc cả nước đều được hưởng lợi từ sự đầu tư của họ. Các tập đoàn dễ dàng phá hại môi trường hoặc phớt lờ những điều kiện cơ bản về lao động ở một nơi cách xa bản doanh hàng ngàn dặm, và do người dân địa phương nghèo khổ, họ cũng sẽ dễ dàng coi sự sống và đất đai của những người này rẻ hơn sự sống và đất đai trong nước của họ. Các viên chức điều hành của Dow Chemical và Union Carbide có thể thật sự cảm thấy rằng 500 USD là một sự đền bù hào phóng cho mỗi một cái chết và một sự sống đang bị thương tổn ở Bhopal. Sau hết, với quá nhiều sự nghèo đói và chết chóc ở các nước đang phát triển, đối với người bên ngoài, sự sống có vẻ rẻ rúng, và các viên chức thống kê có thể ghi nhận tuổi thọ ở Ấn Độ ngắn hơn ở Mỹ, và thu nhập chỉ bằng một phần ở Mỹ.

Các tập đoàn thường cho rằng việc thu xếp các quyền lợi công và tư không phải là trách nhiệm của họ, mà đó là trách nhiệm của chính phủ – trong việc thông qua những quy định về hạn chế ô nhiễm chẳng hạn. Nhưng điều này giúp cho các tập đoàn vượt qua được khó khăn, bằng cách phớt lờ sự kiện hàng ngày họ vẫn sử dụng tiền bạc để người ta thông qua những luật lệ và quy định miễn trách cho họ về hành động gây ô nhiễm – và như vậy, họ tin chắc rằng các quyền lợi công và tư đã không được thu xếp ổn thỏa¹. Chính trị là một phần của chiến lược

1 Đây không phải là những trường hợp duy nhất trong đó các tập đoàn đa quốc gia sử dụng chính trị; các nhà điều hành thương mại nói về tầm quan trọng của việc để cho chính phủ đi sai đường luôn sẵn lòng kêu gọi chính phủ hỗ trợ mỗi khi họ cần. Khi tập đoàn Aguas Argentinas – trong đó công ty Suez của Pháp là một cổ đông quan trọng – nhận thấy họ bỏ thầu cao trong một hợp đồng nhượng quyền, họ quay sang chính phủ Pháp để nhờ tạo sức ép buộc chính phủ Argentina thương lượng trở lại. Việc buôn bán một chiều cũng vậy:

kinh doanh; các tập đoàn vận động mạnh mẽ chống lại các tiêu chuẩn về môi trường làm mất đi một phần lợi nhuận của họ, và việc chi trả cho những đầu tư về mặt chính trị thường cao hơn bất cứ một hình thức đầu tư nào khác.

Trong lúc tiền bạc có tiếng nói mạnh mẽ ở mọi quốc gia, tiếng nói đó còn đặc biệt mạnh mẽ ở các nước đang phát triển. Với những tập đoàn có trong tay nhiều nguồn tài nguyên hơn cả chính phủ các nước đang phát triển, không có gì đáng ngạc nhiên khi nỗ lực của họ nhằm xây dựng một môi trường gồm những quy định thuận lợi thường đạt được thành công. Đáng tiếc thay, những nước quá nghèo – nhất là những nước mà chính phủ không gánh trách nhiệm một cách dân chủ – lại để cho các tập đoàn lôi kéo một cách quá ư dễ dàng.

Tệ hại hơn nữa, các tập đoàn đa quốc gia hiểu rằng họ có thể sử dụng nhiều ảnh hưởng trong việc vạch ra các thỏa hiệp quốc tế hơn so với việc định hình các chính sách quốc nội. Ở các nền dân chủ phương Tây, có một nỗ lực nhằm làm bớt đi những lạm dụng nền kinh tế thị trường một cách tệ hại nhất, và các tập đoàn ngày càng trở thành đối tượng của những quy định về môi trường. Nhưng những bí mật xoay quanh các cuộc thương lượng về thương mại cung cấp cho các tập đoàn những điều kiện rộng rãi nhằm né tránh tiến trình dân chủ và tranh thủ những luật lệ cùng quy định làm cho họ hài lòng. Ví dụ như, ẩn chứa trong chương 11 của Thỏa hiệp Mậu dịch Tự do Bắc Mỹ – một chương được vạch ra nhằm bảo vệ các nhà đầu tư Mỹ không bị sung công vốn đầu tư – là một điều khoản quy định rằng các nhà đầu tư Mỹ ở Mexico có thể được đền bù về bất cứ sự mất mát nào về giá trị tài sản

khi lợi nhuận cao một cách quá đáng và các chính phủ nước ngoài cố thương lượng trở lại các hợp đồng nhượng quyền, các chính phủ phương Tây cho ý kiến, đề cập đến chất lượng của các hợp đồng

của họ do các quy định gây ra; thậm chí họ còn được quyền khởi kiện tại các tòa án đặc biệt, với các khoản chi trả về thiệt hại lấy trực tiếp từ ngân khố của Mexico, ngay cả trường hợp những mất mát là kết quả của các quy định hợp pháp tại địa phương. Đến nay, số vụ kiện được ghi nhận đã vượt quá con số 13 tỉ USD. Điều khoản này cũng áp dụng cho các nhà đầu tư nước ngoài ở Mỹ – mang đến cho họ sự bảo vệ mà các tòa án và nghị viện công khai và liên tục từ chối việc làm đó đối với các nhà đầu tư Mỹ¹. Như vậy, thông qua các thỏa hiệp thương mại, các biện pháp kích lệ xã hội và tư riêng thậm chí đã trở nên lộn xộn hơn.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA

Để dàng hiểu được tại sao các tập đoàn đa quốc gia đã giữ một vai trò trung tâm như thế trong toàn cầu hóa: họ nắm những tổ chức có nhiều cơ hội bành trướng khắp thế giới; kết hợp thị trường, công nghệ, và vốn của các nước phát triển với năng lực sản xuất của các nước đang phát triển. Vấn đề là làm thế nào đảm bảo cho các nước đang phát triển được lợi nhiều hơn – và gánh ít phí tổn hơn. Trong những trang sau, tôi trình bày một chương trình năm điểm, dù không thể loại bỏ tất cả trường hợp lạm dụng của các tập đoàn, song tôi tin là sẽ làm giảm được chúng. Làm nền tảng cho phần lớn những cải cách này là một mục tiêu đơn giản: sắp xếp ổn thỏa các biện pháp kích lệ riêng với chi phí và lợi ích xã hội.

¹ Để thảo luận về điều này, và những trường hợp khác thuộc chương 11 của NAFTA, xin xem Public Citizen (một tổ chức vô vị lợi), *Bảng kê những vụ kiện và khiếu nại của nhà đầu tư theo chương 11 NAFTA*, ở www.citizen.org/document/Ch11cases_chart.pdf

Trách nhiệm xã hội của tập đoàn

Dù có nhiều tập đoàn, đặc biệt là ở Mỹ, tiếp tục lập luận rằng trách nhiệm duy nhất của họ là trách nhiệm đối với cổ đông, cũng có nhiều nơi nhìn nhận rằng trách nhiệm của họ tiến xa hơn. Ở đây có yếu tố tư lợi: làm điều tốt có thể có lợi cho việc kinh doanh, và làm điều sai quấy có thể đưa công ty đến những vụ kiện rất tốn kém. Cư xử tệ cũng có thể làm tổn hại hình ảnh của một công ty: dư luận không tốt xoay quanh hãng giày Nike của Mỹ sau khi nhà cung cấp của họ tại Việt Nam ngược đãi công nhân bản xứ và sự giận dữ bùng phát sau khi Ken Saro-Wiwa bị giết tại Nigeria giữa những lời tố cáo cho rằng công ty dầu hỏa Shell của Anh và Hà Lan đã ủng hộ nhóm sĩ quan đảo chính giết ông ta, là những tiếng chuông cảnh tỉnh vang dội. Các viên chức điều hành xác định họ có thể bị khiển trách về những vấn đề xảy ra ở cách trụ sở chính của họ hàng ngàn dặm. Những biến động như vậy dẫn đến việc một số công ty tự nguyện đề ra sáng kiến cải tiến thân phận người công nhân của họ và cộng đồng nơi họ hoạt động kinh doanh.

Trong lúc ngày càng có nhiều tập đoàn coi trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp (BSR: Business Social Responsibility) như một công việc kinh doanh phù hợp (và một số cuộc nghiên cứu cho thấy rằng các công ty có trách nhiệm xã hội đạt thành tích tốt hơn trên thị trường chứng khoán so với những công ty khác), thì đối với nhiều công ty, các viên chức điều hành và công nhân của họ, trách nhiệm xã hội có tính cách của một vấn đề đạo đức nhiều hơn là kinh tế. Các công ty có thể được xem như những cộng đồng, gồm những người làm việc với nhau vì một mục đích chung – chẳng hạn như để sản xuất một sản phẩm hay cung ứng một dịch vụ. Và khi họ làm việc với nhau, họ quan tâm đến nhau, những cộng đồng nơi họ làm việc, và cộng đồng rộng lớn hơn là thế giới, nơi mà tất cả chúng ta đang

sinh sống. Điều đó có nghĩa là một công ty không thể sa thải một công nhân khi không cần đến anh ta nữa, hoặc để làm giảm ô nhiễm, công ty có thể chi ra nhiều tiền hơn so với mức mà luật pháp buộc họ phải chi. Tất nhiên, những công ty này có thể thu lợi, không phải bằng cách tránh dư luận tiêu cực như đã mô tả ở trên; họ thu lợi từ lực lượng lao động có chất lượng cao hơn mà họ thu hút được và nâng cao tinh thần: công nhân của họ cảm thấy khá hơn khi làm việc cho một công ty có trách nhiệm về mặt xã hội¹.

Cuộc vận động trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp giúp mang lại sự thay đổi tư duy của nhiều tập đoàn và các cá nhân làm việc cho tập đoàn. Cuộc vận động cũng diễn ra trong cam go để triển khai các phương tiện nhằm đảm bảo rằng các công ty cư xử phù hợp với lý tưởng của họ: các hệ thống kế toán được triển khai để theo dõi những đóng góp cho cộng đồng và tác động lên môi trường, và những điều này giúp công ty nghĩ nhiều hơn đến hậu quả đầy đủ của những việc làm của họ.

Đáng tiếc thay, trong một thế giới của sự cạnh tranh khốc liệt, các biện pháp khích lệ thường chống lại cả những người có những ý định tốt đẹp nhất. Một công ty khai thác mỏ muốn dè sẻn về chi phí an toàn lao động và bảo vệ môi sinh có thể bỏ giá thầu thấp một dự án có hiệu quả tương đối nhằm theo đuổi

1 Tôi cảm thấy ấn tượng về sức mạnh và sự đa dạng của cuộc vận động trách nhiệm doanh nghiệp. Hydro là một công ty của Na Uy hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau, trong đó có khí đốt, chẳng những quảng bá cho tính minh bạch ở những nước họ hoạt động, mà còn phổ biến rộng rãi bản Tuyên ngôn Nhân quyền của Liên Hiệp quốc. ABN Amro, một ngân hàng quan trọng của Hà Lan, chẳng những nói đến tính bền vững trong hoạt động cho vay của họ, mà còn có những dự án giúp vào sự phát triển của một số nước. Nhiều công ty đi đến điều gọi là ba điểm chủ yếu, chẳng những nhắm đến lợi nhuận, mà còn đến những tác động lên môi trường và những vấn đề rộng lớn hơn của trách nhiệm xã hội.

các chính sách môi trường lành mạnh. Một công ty dầu hỏa sẵn sàng hối lộ để được khai thác dầu với giá thấp sẽ đạt lợi nhuận cao hơn một công ty không làm như vậy. Ngân hàng sẵn sàng giúp đỡ khách hàng tránh thuế hoặc được miễn thuế có thể hoạt động hiệu quả hơn – ít nhất nếu không bị phát hiện – những ngân hàng không khuyến khích khách hàng làm như vậy.

Có một vấn đề xa hơn. Ngày nay, tất cả công ty, cho dù là những công ty gây ô nhiễm một cách tệ hại nhất và những công ty sử dụng lao động tồi nhất, cũng đã thuê những hãng hoạt động về quan hệ cộng đồng để tán dương nhận thức của họ về trách nhiệm doanh nghiệp, mối quan tâm của họ đến môi trường và quyền lợi của giới công nhân. Các tập đoàn ngày càng tinh thông trong việc tô vẽ hình ảnh của họ, và đã học được cách phát ngôn theo hướng có lợi về trách nhiệm xã hội, ngay cả những khi họ vẫn tiếp tục tránh né nó.

Hậu quả là cuộc vận động về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp vốn rất quan trọng, đã không thể hiện đầy đủ. Nó cần được bổ sung bằng những quy định cứng rắn hơn. Những tập đoàn nào thực sự nghiêm túc áp dụng các tiêu chuẩn cao hơn sẽ hoan nghênh các quy định xác lập những quy tắc ứng xử mà họ công khai tán đồng, vì những quy định như vậy sẽ bảo vệ họ chống lại sự cạnh tranh bất chính của những tập đoàn không hoạt động phù hợp với các tiêu chuẩn kể trên. Các quy định sẽ giúp tránh được một cuộc chạy đua bất tận.

Hạn chế quyền lực của các tập đoàn

Các tập đoàn phấn đấu vì lợi nhuận, và một trong những phương cách chắc chắn nhất để thu lợi nhuận bền vững là hạn chế sự cạnh tranh – mua đứt những người cạnh tranh với họ, tiêu diệt đối thủ cạnh tranh bằng cách loại họ ra khỏi lĩnh vực kinh doanh, hoặc thông đồng với những doanh nghiệp cạnh tranh với họ để nâng giá lên. Vấn đề hành động chống cạnh tranh đã trở

thành hiển nhiên kể từ ngày ngành kinh tế học ra đời: như Adam Smith đã phát biểu, “Những người cùng một ngành kinh doanh ít khi gặp nhau, ngay cả lúc vui chơi hay khi tiêu khiển, nhưng khi bàn chuyện thì kết thúc bằng mưu đồ chống lại công chúng hoặc lập kế hoạch nâng giá”¹. Khi thiếu sự cạnh tranh, khả năng lạm dụng của các tập đoàn đa quốc gia gia tăng một cách rất tệ hại.

Trong hơn một thế kỷ, các nước công nghiệp tiên tiến đã biết những nguy cơ của sự độc quyền và hành vi chống cạnh tranh, đã ban hành các đạo luật phá vỡ cái trước và trừng phạt cái sau. Hợp tác với những kẻ giả định là đối thủ cạnh tranh để định giá bán ở những nước công nghiệp tiên tiến nhất là một hành vi tội phạm, với những hình phạt nghiêm khắc về cả mặt hình sự lẫn dân sự: ở nước Mỹ những ai phạm tội hình sự có thể ngồi tù và những ai chứng minh được rằng họ đã phải trả giá cao hơn do hậu quả của nạn độc quyền sẽ nhận được tiền bồi thường thiệt hại gấp ba lần (ba lần số tiền đã trả quá đắt cho kẻ độc quyền).

Với sự ra đời của toàn cầu hóa và những hàng hóa bán trên phạm vi toàn cầu, nạn độc quyền, và các cartel – cùng các vấn đề chúng tạo ra – thường cũng trải rộng trên phạm vi toàn thế giới². Toàn cầu hóa đã mở ra một khả năng mới giúp hành vi chống cạnh tranh có thể khó bị phát giác và hạn chế.

1 Sự Thịnh vượng của các nước (New York: Modern Library, 1937) trang 128

2 Tình trạng phức tạp còn được bổ sung bằng những thỏa hiệp quốc tế được cho là để đối phó với cách ứng xử có tính chống cạnh tranh. Trong khi WTO cho phép các nước sử dụng thuế chống bán phá giá, như chúng ta đã thấy ở chương 3, bán phá giá, theo định nghĩa cổ điển, sẽ có ít tác dụng với cách ứng xử chống cạnh tranh. Hơn nữa, trong lúc bán phá giá liên quan đến những công ty chịu trách nhiệm rất ít, có vẻ như WTO không quan tâm đến những rủi ro lớn hơn của nạn độc quyền, của những công ty chịu trách nhiệm rất lớn. Trong một trường hợp, nước Mỹ đã tố cáo Nhật Bản về hành vi chống cạnh tranh trong phim ảnh (hãng Fuji bán gấp đôi hãng Kodak, trong khi ở Mỹ, tỉ lệ này ngược lại). Nhưng lập trường của Mỹ không vững.

Bản chất của nạn độc quyền toàn cầu bị phát hiện bởi một loạt những vụ kiện về giá cả trên phạm vi thế giới diễn ra vào đầu thập niên 1990, trong đó có hai vụ dính đến hãng Archer Daniels Midland (ADM) khổng lồ của Mỹ. Một vụ kiện liên quan đến các vitamin; vụ thứ hai liên quan đến lysine (một axit amin rất cần trong chăn nuôi heo); một vụ kiện thứ ba liên quan đến fructose của bắp. Trong vụ kiện về lysine, cartel định giá, phân phát thị phần, và ấn định quota (hạn ngạch), xoay sở để tăng giá thêm 70% trong vòng ba tháng. ADM bị phạt 100 triệu USD; Michael Andreas, con của Giám đốc điều hành, và một viên chức điều hành khác phải ngồi tù. Trong vụ fructose bắp, ADM đối đầu với đơn kiện thiệt hại lên đến 2 tỉ USD và đồng ý chi trả 400 triệu USD. Trong vụ vitamin, tiền phạt do nước Mỹ và Liên minh châu Âu (EU) quyết định đối với những kẻ có mưu đồ xấu lên đến hơn 1,7 tỉ USD; cho dù các vụ kiện dân sự chưa dần xếp xong hoàn toàn, song gần 600 triệu USD đã được thanh toán, và vẫn còn những đơn kiện với số tiền lên hơn 1 tỉ USD. Những người sống bên ngoài Mỹ và EU có ít hi vọng nhận được sự bồi thường thỏa đáng.

Điều này phản ánh một vấn đề chung: trong lúc tiền bồi thường quy định cho doanh nghiệp độc quyền mang tính toàn cầu, thì sự thực thi lại bị phân chia manh mún, mỗi tổ chức pháp quyền chỉ chăm lo cho công dân của mình – trên thực tế có nghĩa là không có ai chăm lo cho người tiêu dùng ở những nước nhỏ và các quốc gia đang phát triển. Tệ hơn nữa, các nước thường đấu tranh để chính họ được hưởng sự độc quyền toàn cầu. Điều này cũng tự nhiên thôi; sự thiệt hại gây ra cho người tiêu thụ và các công ty ở ngoài nước không phải là mối quan tâm của họ. Tháng 7 năm 2001, khi EU nhận thấy sự liên kết giữa hai doanh nghiệp khổng lồ của Mỹ là GE (General Electric) và Honeywell có thể làm sút giảm sự cạnh tranh một

cách đáng kể, chính phủ Mỹ vẫn một mực kêu ca. Nhưng EU đã đúng, và tổ chức này đã giúp cho vị Cao ủy của họ là Mario Monti có thêm dũng khí trong việc đương đầu với Mỹ, làm tròn trách nhiệm thực thi các luật lệ của EU. Quyết định của ông đã ngăn chặn một cách có hiệu quả sự liên kết trên.

Có lẽ cũng tệ hại như vậy là trường hợp các chính phủ chính thức giúp đỡ thành lập các cartel nhằm nâng cao lợi nhuận của chính những công ty của họ. Điều này xảy ra khi tôi đang làm việc tại Nhà Trắng. Mặc dầu nhôm đang mất giá, Paul O'Neill, sau này là Bộ trưởng Ngân khố dưới chính quyền George W. Bush, lúc ấy là người lãnh đạo hãng Alcoa, doanh nghiệp sản xuất nhôm lớn nhất thế giới, kêu gọi thành lập một cartel nhôm toàn cầu để ổn định thị trường và bảo vệ châu Mỹ chống lại sự cạnh tranh “phá hoại” đến từ Nga, rồi sau đó chuyển tiếp sang thị trường tự do. Trong một cuộc họp đầy ấn tượng, với Hội đồng Cố vấn Kinh tế và Bộ Tư pháp, cả hai nơi đều chống lại đề xuất hăm dọa của Alcoa, chính quyền Clinton quyết định nêu gương bằng việc thành lập một cartel toàn cầu – một vi phạm rõ rệt nguyên tắc thị trường cạnh tranh mà khi buổi họp kết thúc, Thứ trưởng Bộ Tư pháp Anne Bingaman đã loan báo là bà có thể phải gửi trát đòi hầu tòa đến những ai đã tham dự cuộc họp về tội vi phạm luật chống cạnh tranh. Đúng như O'Neill đã kỳ vọng, cuối cùng thì cartel đã mang lại giá cả và lợi nhuận cao cho Alcoa – nhưng người tiêu thụ cũng phải trả giá cao hơn¹. Thật vậy, cartel hoạt động tốt hơn mức kỳ vọng của O'Neill đến nỗi sau khi trở thành Bộ trưởng Ngân khố, ông đề nghị thành lập một cartel khác, về thép, nhằm nâng giá và phục hồi lợi nhuận trong ngành công nghiệp thép của Mỹ. Nhưng do có quá nhiều nước và công ty tham gia vào việc sản xuất thép

¹ Xem Stiglitz, *Toàn cầu hóa và Những mặt trái*, dẫn trên, trang 173.

so với sản xuất nhôm, việc thành lập và duy trì một cartel thép toàn cầu ngày càng phức tạp hơn, và ý định đó bất thành.

Có lẽ công ty độc quyền toàn cầu thành công nhất là Microsoft, doanh nghiệp đã thành công trong việc giành được một quyền lực thị trường toàn cầu, chẳng những trong hệ điều hành máy tính, mà còn trong những ứng dụng then chốt như các phần mềm truy cập Internet. Một công ty được kể là độc quyền trên thị trường nếu có thị phần áp đảo; như vào tháng 8.2005, hệ điều hành của Microsoft chiếm đến 87% thị phần máy tính toàn cầu và 89,6% thị phần máy tính dựa vào sản phẩm của hãng Intel. Máy tính cá nhân, Internet, bộ xử lý Word, và các bảng tính hầu như đã định hình một nền kinh tế hiện đại – và một công ty duy nhất đã đạt được vai trò thống trị trong những lĩnh vực then chốt này. Khi Microsoft kèm một chương trình như Media Player vào hệ điều hành của họ, trên thực tế, họ đã bán chương trình này với giá bằng không. Không công ty nào có thể cạnh tranh nổi với việc làm đó. Các tòa án ở Mỹ cũng như ở châu Âu nhận thấy chẳng những Microsoft có thể độc quyền mà họ còn lạm dụng thế lực đó. Người ta tranh luận chỉ để tìm ra một giải pháp phù hợp. Microsoft đã phải chi trả hàng tỉ đô-la để dàn xếp các vụ khiếu nại về quyền cạnh tranh; theo kết quả một phán quyết vào năm 2004 tại châu Âu, họ phải cung cấp tại châu lục này một phiên bản của hệ điều hành mà không có Media Player kèm theo. Mặc dầu vậy, với tình trạng độc quyền quá vững chắc, nếu không có một hành động mạnh mẽ hơn rất nhiều thì sẽ khó mà khôi phục được một thị trường cạnh tranh.

Thế độc quyền của Microsoft chẳng những làm cho giá cao, mà còn dẫn đến tình trạng thiếu đổi mới. Các nhà cải cách đã nhìn thấy những gì xảy đến với Netscape, phần mềm truy cập Internet quan trọng đầu tiên, khi nó bị Microsoft bóp nát – đó

là lời cảnh báo mạnh mẽ cho bất cứ ai cho ra đời một sự đổi mới quan trọng có thể cạnh tranh hoặc hòa nhập với hệ điều hành của Microsoft. Một giải pháp khả dĩ là giới hạn sự bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ của hệ điều hành Microsoft trong một thời gian là ba năm chẳng hạn. Điều đó sẽ mang lại cho họ những biện pháp kích lệ mạnh mẽ để đưa ra những cải cách thuộc loại mà người sử dụng coi trọng và sẵn sàng bỏ tiền ra để dùng. Nếu Microsoft không đổi mới, những công ty khác có thể sẽ đổi mới hệ điều hành cũ của họ – nó sẽ trở thành một phần nền tự do, trên đó, người ta có thể xây dựng những đổi mới về mặt ứng dụng.

Sự thất bại trong việc phát triển một cách tiếp cận thành các tập đoàn kinh tế và độc quyền toàn cầu là một tình huống khác, ở đó, toàn cầu hóa kinh tế vượt qua toàn cầu hóa về chính trị. Phương cách tiếp cận từng phần hiện nay, với mỗi quốc gia chăm lo riêng cho công dân của mình, sẽ tốn kém và không hiệu quả, và đặc biệt không hiệu quả trong việc bảo vệ những người sống trong các nước đang phát triển, khi mà nguồn tài nguyên của họ, như chúng ta đã ghi nhận, không tương xứng với tài nguyên của các tập đoàn đa quốc gia hùng mạnh. Ngay cả khi họ dám chấp nhận đối đầu với Microsoft, vẫn có một sự bất tương xứng về nền tảng pháp lý; và cuối cùng thì Microsoft có thể dọa rời bỏ, và không có hệ điều hành của Microsoft, họ sẽ mất sự tương thông với phần còn lại của thế giới.

Toàn cầu hóa nạn độc quyền đòi hỏi một bộ luật về cạnh tranh toàn cầu và một cơ quan đảm trách về cạnh tranh toàn cầu để thi hành luật, cho phép truy tố cả về mặt hình sự lẫn hành vi dân sự trong bất cứ trường hợp khi hành vi chống cạnh tranh có ảnh hưởng đến quyền thực thi pháp luật. Điều này không đòi hỏi bãi bỏ các cơ quan phụ trách về cạnh tranh quốc gia. Những rủi ro và cái giá phải trả do tình trạng độc quyền

gây ra đủ lớn và nguy cơ các công ty lớn sử dụng ảnh hưởng chính trị ở bất cứ nơi nào để vô hiệu hóa sự khởi tố cũng đủ rộng, và điều đó làm phát sinh nhu cầu phải giám sát nhiều mặt. Cả nước Mỹ lẫn EU đều duy trì sự giám sát nhiều mặt – tại nước Mỹ thì cả cấp chính quyền tiểu bang lẫn liên bang; ở EU thì cả cấp chính quyền châu lục lẫn chính quyền mỗi nước.

Cải tiến quản trị các tập đoàn

Một loạt cải cách thứ ba nhắm vào những luật lệ quy định việc quản lý các tập đoàn. Chúng ta làm thế nào khiến cho các tập đoàn, và các nhà lãnh đạo của chúng, hành động với cung cách phù hợp với quyền lợi chung rộng lớn hơn? Những cải cách nào trong hệ thống pháp lý có thể giúp sắp xếp ổn thỏa các biện pháp khích lệ cá nhân với phí tổn và lợi ích xã hội?

Các công ty sẽ đi đúng hướng khi lưu tâm đến tất cả các cổ đông – nhưng không chỉ là cổ đông của họ, mà còn phải quan tâm đến cả công nhân và cộng đồng nơi công ty hoạt động nữa. Chẳng hạn như khi họ theo đuổi một chính sách đúng đắn về môi trường, cho dù điều đó có làm thiệt hại đến lợi nhuận, thì họ cũng sẽ không phải chịu trách nhiệm pháp lý trước cổ đông của họ¹.

Luật trách nhiệm hữu hạn nhằm giới hạn trách nhiệm pháp lý của nhà đầu tư, không nhằm miễn trách nhiệm cho các công nhân, cho dù đó là điều quan trọng. Nhưng như chúng ta đã thấy, đôi khi điều này đã xảy ra. Các nhà điều hành cần chịu trách nhiệm nhiều hơn nữa về hành động của mình, để khó mà ẩn mình đằng sau tấm màn của doanh nghiệp. Mới đây đã có một số chuyển biến ở hướng này, trong đó có thỏa thuận

1 Một vài nước châu Âu đã có khung pháp lý công nhận nghĩa vụ của các tập đoàn chẳng những đối với cổ đông, mà còn đối với những người khác đã bị tác động bởi những chính sách của họ.

của hội đồng giám đốc công ty WorldCom nhằm bồi thường cho các nhà đầu tư bị thiệt hại do hành vi bóp méo sự thật của WorldCom. Trong những tập đoàn được cổ phần hóa, các hình phạt về tài chính ít tác động đáng kể đến nỗ lực của các nhà quản lý. Thậm chí một khoản tiền bồi thường thiệt hại lớn của doanh nghiệp cũng ít có tác dụng trực tiếp đối với họ. Với các nhà quản lý, các hội đồng giám đốc được bảo hiểm, ngay cả khi tiền phạt nhắm trực tiếp vào họ, phí tổn cũng do người khác gánh chịu.

Ngay khi một chính sách cạnh tranh có hiệu quả được thực thi để đòi hỏi một chế tài về mặt hình sự như sự giam giữ, thì ở những lĩnh vực khác cũng cần như thế. Năm 2002, tiếp theo những xì-căng-đan về kế toán doanh nghiệp tại Mỹ, Quốc hội Mỹ thông qua đạo luật Sarbanes-Oxley buộc các Giám đốc điều hành phải chịu trách nhiệm về kế toán của công ty. Luật Sarbanes-Oxley bị chỉ trích là quá chặt chẽ và đòi hỏi phí tổn cao khi tuân thủ; luật thường có nguy cơ bị phản ứng quá mức, và với kinh nghiệm, cơ quan lập pháp có thể điều chỉnh luật. Nhưng cái giá phải trả của sự lạm dụng – sự phân phối tài nguyên không hợp lý, việc mất tin tưởng vào nền kinh tế thị trường – cũng rất lớn, hầu như đạt đến một mức độ còn lớn hơn cả những phí tổn của việc thi hành luật. Thêm vào đó, nhiều chi phí thuộc loại mới phát sinh; một khi các công ty điều chỉnh theo một hệ thống mới, chi phí hàng năm sẽ thấp xuống.

Nếu xảy ra trường hợp các viên chức điều hành công ty chịu trách nhiệm cá nhân với cổ đông trong lĩnh vực kế toán, thì sẽ có trường hợp thậm chí còn nghiêm trọng hơn trong những lĩnh vực khác. Một tội phạm làm hủy hoại môi trường (đánh cắp di sản của toàn bộ cộng đồng) không nhỏ hơn tội lừa gạt các nhà đầu tư bằng cách điều chỉnh sổ sách kế toán. Những

thiệt hại về môi sinh do các doanh nghiệp gây ra sẽ kéo dài và người bị tổn thương là những kẻ vô can đứng ngoài cuộc, không tham gia vào bất cứ một thỏa thuận nào, cũng như chẳng hề có lợi lộc từ hoạt động đầu tư. Khi một công ty vi phạm nghiêm trọng luật lệ về môi trường của một nước, Giám đốc điều hành cùng những người ra quyết định và thực hiện sẽ bị quy trách nhiệm hình sự.

Một bước quan trọng khác trong việc đạt đến sự phù hợp giữa quyền lợi cá nhân và quyền lợi xã hội là làm cho việc bồi thường trở nên dễ dàng hơn khi có thiệt hại xảy ra. Buộc các công ty phải trả tiền bồi thường về thiệt hại họ gây ra – thiệt hại cho công nhân hay cho môi trường – sẽ khiến họ nỗ lực hơn nữa để hành động có trách nhiệm hơn và đảm bảo rằng công nhân của họ cũng làm như vậy. Tất nhiên là hệ thống luật pháp không hoàn hảo. Những tập đoàn lớn có thể thuê luật sư giỏi và luật sư mà phía bị hại (thường là nghèo) có đủ tiền để thuê không đối chọi lại được. Rõ ràng là các thủ đoạn pháp lý tinh vi thường giúp cho các công ty phạm tội của Mỹ được thoát tội; cho đến gần đây, rất ít hãng thuốc lá từng gây ra hàng triệu cái chết phải trả tiền bồi thường. Nhưng, như chúng ta đã thấy, vấn đề buộc một công ty Mỹ chi trả về những hậu quả do hành động của họ gây ra thậm chí còn nghiêm trọng hơn nữa. Ngay cả khi một tập đoàn được xác định là có tội, khó mà thực thi phán quyết. Doanh nghiệp có thể tự bảo vệ một cách hữu hiệu bằng cách hạn chế khối tài sản của họ trong nước (mà họ đầu tư –ND) và việc gắn kết với tài sản của họ ở hải ngoại là điều gần như không thể làm được.

Nhiều sự thay đổi có thể diễn ra trong một lộ trình dài để điều chỉnh toàn bộ hệ thống. Trước tiên là cho phép người ở các nước khác khởi kiện tại nguyên xứ của tập đoàn vi phạm. Nước Mỹ đã cho phép xử một vụ kiện như vậy từ năm 1789

theo luật bồi thường Alien Tort, theo đó những người bị thiệt hại ở ngoài nước được khởi kiện trong phạm vi nước Mỹ về bất cứ thiệt hại nào “gây ra do việc vi phạm luật của các nước hoặc một hiệp ước của nước Mỹ”. Trong những năm vừa qua, đã có những toan tính khởi kiện các tập đoàn đa quốc gia trước các tòa án Mỹ với một vài thành công nho nhỏ. Tất nhiên, các tập đoàn muốn hạn chế những vụ kiện như vậy, nhưng nếu muốn tạo điều kiện cho toàn cầu hóa vận hành, chúng ta cần phải thiết lập những điều khoản pháp lý như vậy trên toàn thế giới. Đây là cách duy nhất để có thể thực thi luật một cách có hiệu quả, nhất là khi tập đoàn vi phạm có ít tài sản ở nước đang xảy ra thiệt hại. Một cái lợi hơn nữa của những vụ kiện này là một công ty của Mỹ hay châu Âu không còn có thể kêu ca là họ thất bại vì nguyên đơn có lợi thế của tòa án trong nước.

Một cải cách bổ sung nữa là cho phép những phán quyết của các tòa án nước ngoài được thi hành tại tòa án của các nước công nghiệp tiên tiến. Chẳng hạn như nếu một tòa án ở Brazil nhận thấy rằng một công ty khai thác mỏ của Mỹ đã gây ra thiệt hại đáng giá một tỉ đô-la, nhưng không có đủ tài sản trị giá 1 tỉ đô-la ở Brazil, thì Brazil có thể nhờ tòa án Mỹ thu giúp tiền bồi thường. Đó là trường hợp hiện nay của phần lớn các cuộc phân xử về thương mại quốc tế – nhưng được hướng đến việc bảo vệ các nhà đầu tư. Một lần nữa, có một sự bất cân xứng: người ta ít quan tâm đến việc bảo vệ các nước trước những thiệt hại do các công ty quốc tế tự làm theo ý họ gây ra; những công ty này hạn chế tài sản trong một nước như là một cách hạn chế trách nhiệm pháp lý của họ.

Một vài công ty cảnh giác về việc có thể trở thành mục tiêu của các tòa án nước ngoài, đã phàn nàn rằng các tòa án đã bị lừa để chống lại họ. Đơn giản đó chỉ là một trong những cái giá mà người ta phải trả hoặc sẽ trả nếu muốn hành nghề

kinh doanh trong một nước – nhất là khi bao gồm cả việc lấy đi nguồn tài nguyên của nước đó. Thay vào đó, như một cách tự bảo vệ chống lại việc thực thi một phán quyết có hại, bất cứ một công ty nào cho rằng một vụ kiện ở hải ngoại xử không công bằng có thể tự động nộp đơn kiện tại tòa án trong nước của họ, để được xét xử theo các tiêu chuẩn về môi trường và luật pháp cao hơn giữa hai nước. Đó không phải là sự tổn hại gấp đôi theo nghĩa thông thường: công ty có thể không chấp nhận phán quyết thứ nhất; họ trở thành đối tượng của một tòa án thứ hai chỉ vì họ từ chối phán quyết của tòa án thứ nhất. Quy định một công ty có thể bị xét xử theo những chuẩn mực về môi trường của nước chủ nhà phản ánh một sự giả định ngày càng được công nhận bởi cuộc vận động vì trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp – theo đó không có một tiêu chuẩn hai mặt, chẳng hạn như với những chuẩn mực về môi trường ở các nước đang phát triển thấp hơn so với ở Mỹ và EU.

Theo truyền thuyết ở miền Tây nước Mỹ, các băng cướp thường đi qua ranh giới các tiểu bang để tìm một nơi trú ẩn an toàn. Đối với các băng cướp môi trường quốc tế, sẽ không có nơi trú ẩn an toàn. Bất cứ quốc gia nào nơi tập đoàn (hoặc người chủ thực sự của tập đoàn) có tài sản sẽ phải cung cấp một địa chỉ để các vụ kiện có thể tiến hành, hoặc ở đó, có thể thực thi luật nhằm đảm bảo việc thanh toán theo trách nhiệm pháp lý. Các tập đoàn có thể thành lập ở nơi nào họ muốn, nhưng điều này không làm cho họ ít chịu trách nhiệm pháp lý về hoạt động của họ ở những cơ quan xét xử khác.

Để thực hiện điều này một cách có hiệu quả, cần phải đâm thủng bức màn che phủ các doanh nghiệp. Chẳng hạn các công ty khai thác mỏ vẫn thường thành lập các chi nhánh hầu điều hành một mỏ đặc biệt nào đó, để khi mỏ cạn kiệt – và tất cả những gì còn lại là chi phí làm sạch môi trường – chi nhánh

bị vỡ nợ, thì công ty mẹ vẫn vô sự. Có thể đặt ra một quy định đơn giản là ở một mức độ trách nhiệm nào đó, chẳng hạn như trách nhiệm liên quan đến việc lạm dụng môi trường, bất cứ cá nhân hay tổ chức nào sở hữu, chẳng hạn như 20% số cổ phần của một công ty, cũng phải chịu trách nhiệm pháp lý cho dù bản thân tập đoàn đã bị phá sản. Trách nhiệm hữu hạn không thể bất khả xâm phạm. Giống như quyền sở hữu tài sản – trong đó có tài sản trí tuệ – đề ra những biện pháp phù hợp là sáng tạo của con người; khi mưu định này không thể hoàn thành được vai trò xã hội của nó, nó cần được sửa đổi.

Luật toàn cầu cho một nền kinh tế toàn cầu

Cuối cùng thì chúng ta cần hành động hướng đến việc thiết lập các khung pháp lý quốc tế và các tòa án quốc tế – cần thiết cho việc vận hành một cách uyển chuyển nền kinh tế toàn cầu, cũng như các tòa án liên bang và luật lệ cần thiết cho các nền kinh tế quốc gia.

Khi người tiêu dùng ở nước Mỹ và một số nước khác bị thiệt hại bởi sự độc quyền định giá (price-fixing)¹, họ có thể tập hợp nhau lại, tiến hành điều được gọi là vụ kiện tập thể² và nếu họ thắng kiện, họ nhận được một khoản tiền cao gấp ba lần những thiệt hại mà họ phải gánh chịu. Điều này khích lệ mạnh mẽ các công ty không tham gia vào hoạt động độc

1 Định giá (price-fixing) là một thỏa thuận giữa các nhà cạnh tranh trong thương mại nhằm bán cùng một sản phẩm hay dịch vụ với một giá như nhau. Nói chung, đây là một thỏa thuận nhằm mục đích cuối cùng là đẩy giá sản phẩm lên càng cao càng tốt, mang lại lợi nhuận tối đa cho những người bán. Hẳn nhiên cách làm ăn này hoàn toàn không có lợi cho người tiêu thụ và từ ngữ “định giá” không thể hiểu theo nghĩa thông thường. (ND)

2 Vụ kiện tập thể (class action suit) là vụ kiện trong đó một số đồng người có cùng quyền lợi chung về một vấn đề nào đó, khởi kiện hoặc bị kiện với tư cách chung. (ND)

quyền định giá. Với việc định giá trên toàn cầu, thiệt hại gây ra cũng có tính toàn cầu, vì thế người tiêu dùng trên khắp thế giới cần tập hợp lại với nhau và có lẽ nên khởi kiện ở các tòa án Mỹ chẳng hạn. Tuy nhiên, một phán quyết mới đây của Tòa án Tối cao Mỹ đã tạo cho những kẻ vi phạm con đường thoát dễ dàng. Một khi họ đã trả tiền bồi thường cho những người Mỹ bị thiệt hại, đó chỉ là một phần nhỏ của trách nhiệm pháp lý toàn cầu, các nguyên đơn phải tìm một nơi cư trú khác¹. Vì thế cho nên, một cá nhân đơn lẻ bị thiệt hại – chẳng hạn như ở Bhopal – không thể có tiền để tiến hành một vụ kiện; số tiền lớn nhất mà anh hay chị ta có thể thu được quá nhỏ nên không thể trả thù lao cho ai ngoài những luật sư nghèo nhất. Nhưng bằng cách hành động tập thể, người bị thiệt hại có hi vọng khôi phục lại thế cân bằng. Những người bị thiệt hại ở Bhopal có thể nhận được rất ít tiền, nhưng trên thực tế họ nhận được nhiều như thế là kết quả của hành động tập thể.

Không có gì đáng ngạc nhiên khi các luật sư đã cố ngăn chặn các hành động tập thể bằng cách cho rằng các thành phần bị

1 Lý do khiến nước Mỹ là nơi mọi người thích tìm đến, đó là về mặt truyền thống, Mỹ có một bộ luật cạnh tranh mạnh mẽ nhất. Phán quyết năm 2005 của Tòa án Tối cao là trong vụ kiện F. Hoffman-LaRoche, Ltd (một tập đoàn đa quốc gia có trụ sở ở Thụy Sĩ, hoạt động tại hơn một trăm năm mươi nước) chống lại Empagran SA, một công ty của Ecuador bị thiệt hại do phải trả giá cao để mua vitamin C sử dụng trong việc nuôi tôm và cá. Hoffman-LaRoche và các nhà sản xuất vitamin C khác phạm tội độc quyền định giá, nhưng trước hết họ đã dàn xếp khiếu nại của những người Mỹ cũng bị thiệt hại như vậy. Đối với những người Mỹ khiếu nại nằm ngoài vụ kiện, Tòa án Tối cao Mỹ quy định rằng Empagran và 20 công ty nước ngoài khác không thể tìm sự đền bù ở các tòa án Mỹ. Tôi nghĩ là các nguyên tắc liên quan rất quan trọng cho việc bảo vệ sự cạnh tranh toàn cầu mà tôi đã lập một bản tóm tắt amicus curiae (thân thiện với tòa án), miêu tả những nguy hiểm của sự độc quyền toàn cầu và những điều nên làm. Trong lúc Tòa án tìm cách chống lại Empagran, những phán quyết của họ là sự cảnh báo về những vấn đề do nạn độc quyền toàn cầu gây ra.

thiệt hại hoàn toàn khác nhau và các trường hợp của họ không thể đồng nhất với nhau được. Nhấn mạnh đến nhiều trường hợp riêng lẻ chống lại cùng một tập đoàn, về cùng một thiệt hại, hiển nhiên là một trách nhiệm rất lớn của hệ thống pháp luật. Trong nhiều trường hợp, đây là một điều bất khả thi.

Khi nhiều người bị thiệt hại cùng một cách giống nhau, họ có thể tập hợp lại với nhau để tiến hành một vụ kiện duy nhất. Chúng ta cần làm cho một vụ kiện mang tính toàn cầu được dễ dàng hơn, cả ở các tòa án toàn cầu mới được thiết lập lẫn các tòa án quốc gia. Công lý sẽ được thực thi tốt hơn nhiều bằng cách công nhận một yếu tố chung, xác minh tính phạm pháp và định ra một mức bồi thường cơ bản. Mức bồi thường này có thể được bổ sung nếu xét thấy cần, bằng cách tách rời những phiên xử ra nhằm giải quyết các tình huống bất thường. Chẳng hạn như việc độc quyền định giá khiến cho tất cả những người mua sản phẩm phải trả giá cao. Một vụ kiện tập thể sẽ xác định có việc độc quyền định giá không và tính toán tổng giá cả đã được nâng lên khỏi cái mức lẽ ra phải được định như thế. Tất nhiên, tầm quan trọng của sự thiệt hại mà nhà sản xuất lớn ở một nước phát triển phải gánh chịu rất khác so với một người tiêu thụ nhỏ ở một nước đang phát triển. Tuy nhiên, khi đã xác định trách nhiệm pháp lý của các cartel trong việc định giá và xác minh tầm quan trọng của việc giá cả gia tăng, thì sẽ tương đối dễ xác định việc mỗi người được bồi thường bao nhiêu (điều này có thể được định rõ trong một loạt các phiên xử nhỏ)¹.

¹ Có vô số khía cạnh trong việc thực hiện một chế độ pháp lý toàn cầu vừa công bằng đối với những người bị thiệt hại, vừa khích lệ các tập đoàn hành động một cách có trách nhiệm. Một cải cách pháp lý cơ bản nữa sẽ tách biệt vấn đề trừng phạt và ngăn chặn ra khỏi vấn đề đền bù thỏa đáng. Một ủy ban cứu xét khiếu kiện sẽ thiết lập mức độ quan trọng của thiệt hại do mỗi cá nhân gánh chịu chẳng hạn và định việc bồi thường trên cơ sở đó. Một tòa án tách biệt có thể định ra mức độ vi phạm của tập đoàn, hoặc họ xét tới những hành vi gây

Và ngay khi mà chúng ta nhìn nhận rằng để mang lại công lý cho người nghèo, chính phủ phải tài trợ cho họ về mặt pháp lý, thì trên bình diện quốc tế cũng vậy: các nước công nghiệp tiên tiến cần phải cung cấp sự hỗ trợ pháp lý cho những người đang sống tại các nước đang phát triển.

Giảm thiểu cơ hội tham nhũng

Các nước công nghiệp tiên tiến có thể thực hiện nhiều hành động khác nhằm làm cho các tập đoàn khó bỏ đi hơn sau khi đã tiến hành những loại hành vi tệ hại nhất. Như chúng ta đã ghi nhận trước đây, hiện nay, có một sự thừa nhận rộng rãi về tác hại của nạn tham nhũng và nhu cầu tấn công tệ nạn này ở cả hai mặt cung và cầu. Việc nước Mỹ thông qua đạo luật về hành vi tham nhũng ngoài nước năm 1997 là một bước đi đúng hướng quan trọng. Mỗi chính phủ cần chấp nhận một đạo luật về hành vi tham nhũng ở ngoài nước, và biện pháp trừng phạt sẽ được áp đặt cho những chính phủ không thông qua hoặc thực thi những đạo luật như thế. Đây là loại vấn đề mới được giới thiệu như một phần của sự triển khai vòng đàm phán thương mại (xem chương 3); thậm chí nó đã không được thảo luận. Hối lộ cần được xem như một hành vi cạnh tranh không lành mạnh, và, như bất cứ một hành vi cạnh tranh không lành mạnh nào bị các quy định của WTO xem là bất hợp pháp, nạn hối lộ cần phải bị trừng phạt.

Tính bí mật của ngân hàng làm trầm trọng thêm vấn đề tham nhũng, tạo một chỗ cất giấu an toàn cho những loại

thiệt hại – chẳng hạn như hậu quả của các chính sách về môi trường không phù hợp – và rồi sử dụng một mẫu thống kê, để định ra những trừng phạt thích đáng. Các thiệt hại bổ sung cần trừng phạt có thể ước định nhằm tạo ra những biện pháp ngăn chặn xa hơn hoặc đối phó với những hành vi gây tác hại đặc biệt.

của phi nghĩa. Sau cuộc khủng hoảng ở Đông Á, IMF và Bộ Ngân khố Mỹ phát đi lời kêu gọi cần có sự minh bạch hơn nữa trên thị trường tài chính châu Á. Khi các nước đang phát triển lưu ý rằng nếu cần truy nguyên nguồn tài chính, một trong những vấn đề gặp phải là sự bí mật nghiệp vụ ở những ngân hàng ngoài nước của phương Tây, đã có một sự thay đổi rõ ràng trong giọng điệu của họ. Tiền nằm trong những cái gọi là tài khoản ngoài nước này không phải vì không khí của quần đảo Cayman phù hợp hơn với ngành ngân hàng; đồng tiền chạy ra đó rõ ràng là vì nó mang lại những cơ hội trốn thuế, né tránh luật pháp và các quy định. Sự tồn tại của những cơ hội này không phải là lối thoát tình cờ. Sự bí mật của những trung tâm ngân hàng hải ngoại còn tồn tại là do ở quyền lợi của một số tập đoàn ở các nước công nghiệp tiên tiến.

Có một thỏa thuận giữa các nước công nghiệp tiên tiến nhằm thực hiện một điều gì đó thuộc về bí mật ngân hàng, nhưng vào tháng 8.2001, chính quyền Bush đã bác bỏ nó. Sau đó, khi khám phá ra rằng chính bí mật ngân hàng đã được sử dụng để tài trợ cho những kẻ khủng bố liên quan đến vụ tấn công nước Mỹ ngày 11 tháng 9, nước Mỹ thay đổi quan điểm – nhưng chỉ ở những nơi nào cần chống lại chủ nghĩa khủng bố mà thôi. Những hình thái khác của bí mật ngân hàng, làm xói mòn các xã hội trên thế giới, và tác hại cho sự phát triển, hiển nhiên vẫn còn được chấp nhận; rốt cuộc, bí mật ngân hàng là một phương cách khác, nhờ đó, các tập đoàn nâng cao lợi tức sau thuế do các chủ tập đoàn được hưởng. Cộng đồng quốc tế cần nhanh chóng mở rộng các quy định chống lại bí mật ngân hàng ở những lĩnh vực ngoài chủ nghĩa khủng bố. Chính nhóm G-8 có thể thực hiện điều này, đơn giản chỉ bằng cách cấm các ngân hàng của họ làm ăn với các ngân hàng không tuân

theo bất cứ quyền hạn xét xử nào. Nước Mỹ đã chứng tỏ rằng hành động tập thể có thể đạt hiệu quả: nó ngăn chặn việc sử dụng ngân hàng để tài trợ cho khủng bố. Một biện pháp như thế cũng có thể được sử dụng để chống tham nhũng, buôn bán vũ khí, ma túy, và trốn thuế.

Tôi đã lập luận rằng thông qua quyển sách này mà các nhà chính trị và kinh tế đã kết hợp với nhau một cách vòng vèo: các tập đoàn sử dụng sức mạnh tài chính để khỏi phải gánh chịu hoàn toàn hậu quả xã hội do hoạt động của họ gây ra. Tại sao chúng ta có thể hi vọng họ đáp ứng những cải cách đó một cách nhiệt tình hơn so với bất cứ một ý định nào có tính khiêm tốn nhằm làm giảm bớt sự lạm dụng của họ?

Một điều làm cho tôi cảm thấy hi vọng, đó là cuộc vận động về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp. Ngày càng có nhiều doanh nghiệp không muốn nhìn thấy một cuộc “chạy đua đến chốn tận cùng” (a race to the bottom)¹. Ở Mỹ và nhiều nước khác, chính những công ty như thế đã ủng hộ Đạo luật về hành vi tham nhũng hải ngoại. Xã hội dân sự cũng giữ một vai trò tích cực hơn, bằng cách kiểm soát hoạt động của các công ty khai thác mỏ lớn và các hãng sản xuất đã lạm dụng công nhân. Các công nghệ mới giúp cải tiến toàn cầu hóa đã được sử dụng để cho cả thế giới quan tâm đến những sự lạm dụng này, để cho cả những người ít bản khoản đối với vấn đề cũng phải lưu ý đến hoạt động của các công ty đó.

¹ “Race to the bottom” là hiện tượng theo đó khi các quốc gia cạnh tranh với nhau (chẳng hạn, trong thu hút vốn đầu tư), tất cả đều thi nhau dỡ bỏ các hàng rào luật lệ cần thiết trước đó, về thuế, quy định v.v... Điều này có thể làm tăng sự nghèo khó, khiến người nghèo mất dần sự bảo vệ. (theo Wikipedia.com)

Đó là sự thật, và thay đổi chúng không phải là chuyện dễ dàng: chúng ta không nên coi các tập đoàn là những kẻ đểu giả như họ vẫn thường được miêu tả như thế, hoặc cũng không nên coi họ như những nhà hảo tâm hào phóng của các nước đang phát triển. Hình thức trách nhiệm hữu hạn đã củng cố sự phát triển của chủ nghĩa tư bản hiện đại; nhưng với toàn cầu hóa, sự lạm dụng trách nhiệm hữu hạn đã trở nên có quy mô toàn cầu; không có những cải cách đã được đề cập đến, chúng sẽ còn tệ hại hơn nữa. Bài học ở đây, cũng như trong phần lớn phần còn lại của quyển sách, khá đơn giản, đó là vấn đề biện pháp khích lệ, các chính phủ và cộng đồng quốc tế cần hành động một cách cứng rắn hơn để đảm bảo các biện pháp khích lệ đặt ra cho các tập đoàn được thu xếp ổn thỏa với những nước mà họ tiếp xúc, đặc biệt là những nước yếu nhất trong thế giới đang phát triển.

Gánh nặng nợ nần

Tháng 8.2002, tôi đến thăm Moldova, một xứ sở nhỏ bé ở trong đất liền hoàn toàn, sống chủ yếu bằng nông nghiệp, với 4,5 triệu dân, nằm ép giữa hai nước Romania và Ukraine. Moldova từng là một trong những nước cộng hòa giàu có nhất của Liên bang Xô viết cũ, nhưng từ khi bắt đầu thời kỳ quá độ, vào năm 1991, GDP của họ đã tụt mất 70%. Trong lúc tình hình trở nên thảm hại kể từ sự tan rã của Liên Xô cũ, khi đồng rúp bị mất giá vào năm 1998¹, chỉ còn một phần tư giá trị so với trước cuộc khủng hoảng, mọi việc càng trở nên tồi tệ hơn. Tiền của Moldova cũng bị mất giá và tiền dùng trả lãi cho những món nợ nước ngoài tăng vọt – lên đến 75% ngân sách chính phủ. Điều này khiến số tiền dành cho công tác xã hội và hạ tầng cơ sở còn rất ít. Tôi nhìn thấy những con đường không được tu bổ, những làng mạc tiêu điều. Thậm chí ở thủ đô Chisinau, đường sá đầy những ổ gà, và do không có tiền để thanh toán chi phí đèn đường, thành phố tối mịt vào ban đêm. Tôi hết sức buồn về những gì đã nhìn thấy, nhưng trong chuyến đi của chúng tôi, tôi thật sự hoảng sợ khi cô con gái của một người đồng nghiệp được đưa vào bệnh viện. Cô gái đã

¹ Đồng rúp xuống từ 6,28 rúp ăn một đô-la trước cuộc khủng hoảng còn 23 rúp ăn một đô-la vào tháng 1.1999.

chết khi bệnh viện đã cạn hết oxygen. Trong lúc người ở các nước phương Tây sử dụng oxygen miễn phí thì ở Moldova, đó là một sự xa xỉ không thể đạt tới được.

Cùng lúc đó, Argentina đang phải đương đầu với những hậu quả của tình trạng vỡ nợ được công bố vào tháng 1.2002, một trong những cuộc vỡ nợ lớn nhất trong lịch sử, tương đương với vụ vỡ nợ của Nga cách đó ba năm rưỡi¹. Trước khi xảy ra biến động này, nợ nước ngoài (gồm cả tiền vay của Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới) lên đến gần 150 tỉ USD đã làm tan nát nền kinh tế, với tiền nợ công chúng và tiền vay có bảo đảm lên đến 16 tỉ USD vào năm 2001, bằng 44% kim ngạch xuất khẩu hay 10% GDP.

Khắp thế giới, từ Argentina đến Moldova, từ châu Phi đến Indonesia, nợ nần đặt ra những vấn đề nặng nề cho các nước đang phát triển. Đôi khi hậu quả của nợ nần rất nghiêm trọng, như trong những cuộc khủng hoảng nợ nần, nhưng thường thì gánh nặng nợ nần chỉ lộ diện khi các nước phấn đấu để tránh một cuộc vỡ nợ. Thanh toán nợ nần thường đòi hỏi các nước phải hi sinh giáo dục, các chương trình bảo vệ sức khỏe, phát triển kinh tế, và phúc lợi của người dân. Đồng tiền có thể chảy từ những nước giàu đến cho người nghèo, song một phần do việc trả nợ quá nhiều, trong một vài năm, nguồn tiền quỹ đã chuyển sang một hướng ngược lại. Tất nhiên, với việc chảy máu đồng tiền ra khỏi các nước đang phát triển, họ còn gặp nhiều khó khăn hơn trong mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo.

1 Argentina từ bỏ chế độ tỉ giá lâu dài của họ, trong đó đồng peso chuyển sang đồng đô-la trên cơ sở một đổi một vào tháng 12.2001. Người ta dự đoán rộng rãi đây là khúc dạo đầu của một cuộc vỡ nợ, đã xảy ra vào đầu năm sau. Xem Paul Blustein, *Và Đồng tiền vẫn đổ vào (và ra): Wall Street, IMF, và sự phá sản của Argentina* (New York: Public Affairs, 2005).

Vấn đề dễ xác định: các nước đang phát triển vay mượn quá nhiều – hoặc bị cho vay quá nhiều – theo cách buộc họ phải gánh chịu phần lớn hay tất cả rủi ro của việc gia tăng lãi suất tiếp sau đó, của sự biến động về tỉ giá, hoặc sự sụt giảm trong thu nhập. Xét đến điều này, sẽ không có gì đáng ngạc nhiên khi họ thường không thể trả nổi những gì họ đã vay mượn. Đôi khi, thậm chí một nước chỉ vay nợ vừa phải và theo đuổi những chính sách kinh tế đúng đắn vẫn phải đối mặt với những thời điểm khó khăn – như một trận sóng thần hoặc các thiên tai khác, sự sụp đổ của thị trường xuất khẩu, sự gia tăng lãi suất một cách bất ngờ.

Thường thì nước mắc nợ bị trách cứ là vay mượn quá nhiều, trong khi trên thực tế, nước cho vay cũng phải chia sẻ điều này; họ cho vay một cách quá đáng, không thận trọng xét xem nước đi vay có đủ khả năng trả nợ không. Các nước đang phát triển nghèo; họ tạo ra những ấn tượng dễ dàng cho bất cứ ai có thể cho họ vay. Sự bất cân xứng giữa người cho vay nhiều kinh nghiệm và người đi vay ít hiểu biết là cực kỳ rõ ràng ở đây. Bởi vì rất cuộc thì họ thường phấn đấu để trả nợ, các khoản nợ quốc tế trở thành ngõ chính, nơi đó các nước đang phát triển phải chạm trán với quyền lực của IMF và các định chế toàn cầu khác. Đất nước họ thường bị xô xé giữa hai sự chọn lựa không dễ chịu: hoặc sự vỡ nợ, kéo theo nỗi lo sợ về một sự sụp đổ kinh tế, hoặc chấp nhận sự hỗ trợ và điều này sẽ làm cho họ mất đi chủ quyền kinh tế.

Xu hướng chống lại các nước đang phát triển phản ánh chẳng những trong trách nhiệm thể hiện qua việc “mượn nợ quá đáng” của họ (đúng hơn là nước chủ nợ cho vay quá đáng), mà còn trong việc thiếu vắng một khuôn khổ luật lệ vững chắc nhằm xác định điều gì sẽ xảy ra khi những nước này không thể thực hiện nghĩa vụ trả nợ của họ một cách hợp lý. Trong

lúc mỗi nước công nghiệp tiên tiến đều nhìn nhận tầm quan trọng của luật vỡ nợ, giúp cá nhân và các công ty sắp xếp lại khoản nợ nần quá sức chịu đựng, chúng ta không có một bộ luật song hành quy định việc sắp xếp lại nợ nần của chính phủ, đảm bảo rằng việc này được thực hiện một cách công bằng, có hiệu quả và nhanh chóng.

Chương này đề nghị một loạt cải cách: một tiến trình sắp xếp lại các món nợ tư nhân – tiền do các công ty tư nhân nợ các chủ nợ nước ngoài – và một sự tiếp cận mới mẻ hơn, cân xứng hơn với các khoản nợ công. Điều đáng lo là dù nợ nần đã được xóa, những khoản nợ mới cũng sẽ xuất hiện: tất cả vấn đề sẽ xuất hiện trở lại trong một thời gian vài năm. Vì vậy, chúng ta cũng cần đặt ra một câu hỏi căn cơ hơn, đó là làm thế nào để đảm bảo rằng gánh nặng nợ nần đó không gia tăng đến mức vượt ra ngoài khả năng thanh toán của những nước nghèo? Tôi lập luận rằng các nước đang phát triển cần vay mượn ít đi – thật ít – so với mức vay mượn của họ trong quá khứ, nhưng, khi họ vay mượn, họ nên làm cách nào cho những rủi ro – gồm rủi ro về tỉ giá và những biến động về lãi suất – được chuyển sang các nước phát triển nhiều hơn.

Chúng ta đã đi được một chặng đường dài từ thế kỷ 19, khi các chính phủ phương Tây có những cách thức buôn bán dễ dàng với những nước không đáp ứng được những ràng buộc về mặt tài chính của họ. Họ sử dụng sức mạnh thô bạo để xâm lăng, chiếm đóng, và thay đổi chế độ.

Cách nay hơn một trăm năm một chút, các nước Anh, Đức và Ý đưa một đoàn tàu hải quân hỗn hợp đến bờ biển Venezuela, phong tỏa và nã đạn pháo vào các hải cảng của nước này. Họ

đã có một thỏa thuận rõ ràng với Mỹ nhằm buộc Venezuela thanh toán các khoản nợ quốc tế. Tiến sĩ Luis Maria Drago, Ngoại trưởng Argentina, ủng hộ người bạn láng giềng, với những lời tuyên bố được xem là Học thuyết Drago nhằm đáp trả cuộc tấn công. Trong loại “tình huống tài chính không may” này, trong một văn thư gửi cho Martin Garcia Merou, Công sứ Argentina tại Mỹ, Drago lập luận rằng “nợ công không thể dẫn đến sự can thiệp quân sự hoặc tạo điều kiện cho một thế lực ở châu Âu đi chiếm đóng đất đai của một nước châu Mỹ”.

Ông tiếp tục nói lên những điều này vào năm 1902, song vẫn còn đúng đến ngày nay:

Ngay lúc ban đầu, người cho vay biết rằng anh ta đang hợp đồng với một thực thể có chủ quyền, và phẩm chất cố hữu của mọi nước có chủ quyền là không thủ tục thi hành một phán quyết nào có thể được thiết lập hay thực thi chống lại chúng, bởi vì cách thu nợ này sẽ làm phương hại đến sự tồn tại của họ, khiến độc lập và sự tự do hành động của riêng mỗi chính quyền sẽ biến mất...

Cách thu nợ đơn giản và nhanh chóng vào một thời điểm nhất định, bằng cách sử dụng phương tiện vũ lực, sẽ chỉ gây ra sự tàn phá những quốc gia yếu nhất, và để cho những nước hùng cường trên thế giới đồng hóa chính phủ của họ, cùng với tất cả cơ năng cố hữu bên trong¹.

1 Lá thư ngày 29.12. 1902 của Luis M. Drago, Bộ trưởng Ngoại giao nước Cộng hòa Argentina, gửi cho ông Merou, công sứ Argentina tại Mỹ, Tài liệu về Lịch sử nước Mỹ, Thư viện Durham Trust. Bản dịch có thể xem tại www.theantechamber.net/UsHistDoc/DocOfAmeriHist/DocOfAmeriHist3.html. Drago cũng viết: “Sự công nhận nợ, sự trả nợ hoàn toàn, có thể và phải được thực hiện bởi một quốc gia mà không làm giảm sút những quyền lợi cố hữu của một thực thể có chủ quyền”.

Đây không phải là lần đầu tiên, không phải là nơi đầu tiên, mà những quốc gia hùng mạnh của thế giới sử dụng phương tiện quân sự để cưỡng bách việc trả nợ. Pháp xâm lăng Mexico năm 1862, đặt thân nhân hoàng đế Napoleon III là Đại Công tước Maximilian ở Áo lên ngôi hoàng đế, coi khoản nợ mà đất nước này đã không trả được suốt những năm từ thời điểm độc lập năm 1821 như một cái cớ¹. Năm 1876, nước Pháp và nước Anh chung sức với nhau nắm quyền kiểm soát nền tài chính Ai Cập; 6 năm sau, Anh chiếm đóng nước này². Nước Mỹ xem sự vỡ nợ như một cách biện minh cho sự can thiệp của họ vào vùng biển Caribê, ví dụ như năm 1904, khi Cộng hòa Dominican bị vỡ nợ và Tổng thống Theodore Roosevelt buộc nước này để cho Mỹ kiểm soát thu nhập về thuế quan và sử dụng thuế để thanh toán cho các chủ nợ nước ngoài. Gần đây hơn, vào năm 1934, Newfoundland, lúc đó chưa là một phần của Canada, đã phải từ bỏ nghị viện của họ khi bị đặt dưới “chế độ kiểm soát tài sản”³. Trong những ngày sôi nổi của thập niên 1920, nước này vay mượn quá nhiều, và với cuộc Đại Suy Thoái – khi một phần tư dân số được trợ giúp và thu nhập của chính phủ giảm một phần ba – họ không còn có thể trả nợ. Mãi đến khi trở thành một phần của đất nước Canada vào ngày 31.3.1949, họ mới thực sự là một vùng đất tự trị.

1 Xem Carlos Marichal, *Một thế kỷ khủng hoảng nợ nần ở châu Mỹ Latin: Từ Độc lập đến Đại Suy thoái, 1820-1930* (Princeton: Princeton University Press, 1989)

2 Số tiền nợ gần 100 triệu bảng Anh, hoặc 11,12 tỉ USD ngày nay (sử dụng chỉ số bán lẻ trong lịch sử, tỉ giá USD/bảng Anh ngày 23.11.2005). Nguồn EH.net, xem tại www.eh.net/hmit/ppowerbp/. Xem D.C.M. Platt, *Tài chính, Thương mại và Chính trị trong Chính sách Ngoại giao của Anh những năm 1815-1914* (Oxford: Clarendon Press, 1968)

3 Tôi mang ơn David Hale về ví dụ này. Xem David Hale, *Newfoundland và Cuộc Khủng hoảng Nợ Toàn cầu* The Globalist, 28.4.2003; xem tại www.theglobalist.com/DBWeb/StoryId=3088.

Các quan điểm về sự vỡ nợ thay đổi một cách đáng kể trong một trăm năm qua. Ở mức độ nợ cá nhân, chúng ta đạt được tiến bộ: luật phá sản đã thay thế các nhà tù dành cho con nợ mà nhà văn Charles Dickens từng miêu tả một cách thật sinh động. Các nhà tù mang lại cho con nợ ít cơ hội dành dụm tiền để trả nợ (cho dù những điều kiện bất nhân của nhà tù thường khiến thân nhân trong gia đình giúp họ thanh toán nợ nần), nhưng vào thời đó, người ta nghĩ rằng điều bất lợi này được nghiêm trọng hóa bởi lý do vỡ nợ. Vì vậy, với vấn đề làm thế nào đối phó với một nước có chủ quyền lại không thể hoặc không muốn trả nợ, có nhiều quan điểm khác nhau. Học thuyết Drago ngày nay đang được chấp nhận rộng rãi. Nhưng trong lúc có một sự thỏa thuận về những điều không nên làm – như thu nợ một cách thô bạo bằng phương tiện quân sự – thì lại ít có thỏa thuận về những gì nên làm.

Khi các nước không thể thanh toán nợ nần, có ba sự chọn lựa: xóa nợ, sắp xếp lại nợ – trong trường hợp nợ không được ghi lên giấy trắng mực đen, nhưng việc trả nợ được hoãn lại với hi vọng là mọi việc sẽ khá hơn vào một thời điểm nào đó trong tương lai – và sự vỡ nợ (đơn giản là người vay nợ không trả được nợ). Đó là tiến trình đang được Argentina thực hiện: sau khi tuyên bố rằng họ chỉ có thể trả một phần các khoản nợ, họ thương lượng với các nước chủ nợ để thuyết phục những nước này rằng thà ít còn hơn không. Cuối cùng thì Argentina đạt được thắng lợi; tháng 3.2005, 76% số nước chủ nợ của họ đồng ý giảm nợ gần 34 xu (cent) trên mỗi đô-la. Một vài người đã kết luận rằng trường hợp của Argentina chứng tỏ là hệ thống hiện nay hoạt động có hiệu quả, nhưng tôi sẽ lý luận khác hơn. Phải cần có nhiều năm trước khi đạt đến một thỏa thuận, và sự trì hoãn có thể phải trả giá, còn các nhà đầu tư thì do dự, chưa muốn quyết định trong khi nền kinh tế đang ở trong tình

trạng bở lửng. Argentina đã chứng tỏ kỹ năng thương thảo và giải quyết vô giới hạn; phần lớn các nước đều thiếu cả hai, và gần như ép mình dưới áp lực của thị trường tài chính thế giới và IMF, đồng tình với một sự giảm nợ không phù hợp, tiếp tục đưa đất nước vào tình trạng vô cùng khó khăn. Và nỗi lo sợ bị vỡ nợ đã đưa nhiều nước đến việc trì hoãn công bố vỡ nợ, đặt người dân của họ trước những hi sinh quá lớn; tình trạng vỡ nợ chỉ được xác định khi đó là sự lựa chọn cuối cùng. Theo ý tôi, trường hợp của Argentina đơn giản chỉ củng cố cho kết luận rằng cần có một phương cách ổn định trong việc sắp xếp nợ và giảm nợ.

CON ĐƯỜNG DẪN ĐẾN KHỦNG HOẢNG

Cuộc khủng hoảng nợ nần của Argentina và các thị trường đang lên khác có một lý do đơn giản, đó là họ có quá nhiều nợ. Nhưng tại sao các thị trường có vẻ như được điều hành tốt cũng thường dẫn đến tình trạng như thế?

Vay mượn quá đáng hay cho vay quá đáng

Bất kỳ vay mượn nào cũng có một người cho vay và một người đi vay; cả hai tự nguyện tham gia vào cuộc giao dịch¹.

1 Ủy ban Pearson (được lãnh đạo bởi nguyên Thủ tướng Canada và là người đoạt giải Nobel Hòa bình Lester B. Pearson) cũng đưa ra một điểm tương tự trong báo cáo gửi cho Ngân hàng Thế giới cách nay gần 20 năm, khi nói rằng, “Sự tích lũy nợ quá đáng thường là hậu quả kết hợp sự sai lầm của chính phủ nước đi vay và các chủ nợ nước ngoài của họ”. Lester B. Pearson, *Các Đối tác trong Phát triển: Báo cáo của Ủy ban Phát triển Quốc tế* (New York: Praeger, 1969), trang 153 ff.

Nếu chuyện vay mượn diễn ra không tốt đẹp, thoát nhìn qua ít nhất cũng nhận thấy một trường hợp mà người cho vay cũng có lỗi như người đi vay. Thật vậy, do người cho vay được xem là có khả năng tinh tế trong việc phân tích rủi ro, và có thể phán đoán về một gánh nặng nợ nần hợp lý, có lẽ họ nên bị trách cứ nhiều hơn.

Liệu có gì khác biệt không khi chúng ta nói rằng thà cho vay quá đáng hơn là đi vay một cách quá đáng? Sự khác biệt nằm ở chỗ nơi nào chúng ta nhìn thấy sự tác động của vấn đề, nơi ấy chúng ta tìm ra giải pháp. Liệu vấn đề còn nằm ở phía người cho vay, liệu họ không thực hiện cuộc điều tra để phán đoán xem ai xứng đáng được vay? Hoặc ở người đi vay, liệu họ có hoang toàng và vô trách nhiệm không? Nếu chúng ta xem vấn đề là vay mượn quá đáng, thì hẳn nhiên chúng ta sẽ thấy là người đi vay sẽ khó mà thanh toán nợ nần; ngược lại, nếu vấn đề là cho vay quá đáng, chúng ta cần khích lệ người cho vay trong việc tiến hành cuộc điều tra.

Có thể hiểu được dễ dàng yếu tố kinh tế chính trị của hành vi vay mượn quá đáng. Chính phủ vay mượn hiện nay được hưởng lợi, và chính phủ về sau phải giải quyết hậu quả. Nhưng tại sao các nước cho vay giàu kinh nghiệm, thu lợi nhuận tối đa cũng thường cho vay quá đáng? Nước cho vay khuyến khích việc vay nợ vì điều này có lợi cho họ¹. Chính phủ các nước đang phát triển thậm chí đôi lúc cũng bị áp lực phải vay mượn thật nhiều. Có thể còn có tiền lại quả trong khoản nợ vay, hoặc thậm chí việc này còn xảy ra thường xuyên hơn trong những dự án mà họ tài trợ. Ngay cả khi không có nạn tham nhũng, các nước đang phát triển cũng dễ bị các doanh nhân và nhà tài chính phương

¹ Nhưng ngay khi người đi vay nhắm vào một lợi ích ngắn hạn – hoãn vấn đề trả nợ cho những người kế nhiệm – thì người cho vay cũng vậy, họ để lại vấn đề thu nợ cho những người kế nhiệm.

Tây khuynh loát. Khi cần tiêu thụ những gói nợ vay, họ đãi rượu và mời ăn tối những người có trách nhiệm vay nợ, và bảo với những người này vì sao đó là thời điểm thuận lợi nhất để vay tiền, tại sao gói nợ của họ đặc biệt hấp dẫn, tại sao đây là thời điểm thích hợp để sắp xếp lại nợ nần¹. Những nước không chắc việc vay mượn có thể bị rủi ro hay không thì được truyền đạt tầm quan trọng của việc thiết lập một bản đánh giá mức độ tín nhiệm: hãy cứ vay mượn ngay cả khi bạn không thực sự cần đến tiền. Tôi chứng kiến điều mắt thấy tai nghe này tại Việt Nam, nước đã vay nợ nhiều của Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Á châu (ADB), và những nguồn tài trợ chính thức khác, nhưng vẫn miễn cưỡng vay tiền của những nguồn tài chính tư. Nhiều năm qua, các chủ ngân hàng nước ngoài tư vấn cho quốc gia này phát hành “trái phiếu châu Âu” – Eurobonds – như một điểm chuẩn, và cũng từ nhiều năm qua, người Việt Nam phản kháng lại việc làm đó; cuối cùng thì họ nhượng bộ².

Việc vay nợ quá đáng làm gia tăng nguy cơ khủng hoảng, và cái giá phải trả của một cuộc khủng hoảng là không phải chỉ

1 Tất nhiên những vấn đề tương tự cũng nổi lên ở các nước phát triển. Vấn đề là những người ở các nước đang phát triển, do thiếu kinh nghiệm, có thể dễ bị ảnh hưởng bởi “lời khuyên” của một ngân hàng phương Tây giàu kinh nghiệm, thậm chí khi lời khuyên đó bị làm ô uế bởi lợi ích riêng tư. Hối lộ và tham nhũng (đã thảo luận đầy đủ hơn trong các chương trước) đôi khi cũng giữ một vai trò nhất định.

2 Trái phiếu kiểu châu Âu – Eurobonds – là loại trái phiếu phát hành bằng ngoại tệ. Lập luận ở đây là: bằng cách vay đồng đô-la hay đồng euro, một nước có thể thiết lập một điểm chuẩn, từ đó có thể đề ra lãi suất tiền vay ở khu vực tư. Tỷ lệ tiền vay thường được lập ra bằng cách bổ sung rủi ro trong đầu tư của một công ty vào rủi ro chung của quốc gia. Vì vậy, nếu Việt Nam có thể vay, ví dụ như 8%, một chủ nợ nghĩ đến việc cho một công ty Việt Nam vay một cách tương đối an toàn với mức 10%, 2% rủi ro của công ty được bổ sung vào rủi ro của nước đó. Nhưng nếu Việt Nam chỉ có thể vay 10% thì người cho vay lại muốn cho vay ở 12%.

người cho vay, mà cả xã hội phải gánh chịu (tác động tiêu cực). Trong những năm vừa qua, các chương trình của IMF có thể dẫn đến kết quả là sự bóp méo hơn nữa những nỗ lực của các nước cho vay tiền. Khi khủng hoảng xảy ra, IMF cho vay tiền dưới hình thức gọi là một sự “hỗ trợ bằng tiền mặt”¹ – nhưng đồng tiền không thực sự là một sự hỗ trợ đối với nước liên hệ; nó là sự hỗ trợ dành cho các ngân hàng phương Tây. Ở cả Đông Á lẫn châu Mỹ Latin, sự “hỗ trợ” nhằm cung cấp tiền mặt để thanh toán cho các chủ nợ nước ngoài, từ đó miễn cho các chủ nợ tránh vụ gánh chịu phí tổn của việc cho vay không đúng chỗ. Trong một số trường hợp, thậm chí các chính phủ còn thừa nhận trách nhiệm pháp lý của tư nhân được xã hội hóa một cách có hiệu quả thành rủi ro tư nhân. Các chủ nợ thoát khỏi khó khăn, nhưng đồng tiền của IMF không phải là một quà tặng, mà là một khoản cho vay khác – và nước đang phát triển phải thanh toán hóa đơn. Thật vậy, người trả thuế ở những nước nghèo phải trả giá về sự cho vay sai lầm của những nước giàu.

Việc hỗ trợ bằng tiền mặt làm phát sinh vấn đề “rủi ro tinh thần” được nhiều người biết đến. Rủi ro tinh thần xảy ra khi một bên không gánh chịu tất cả rủi ro liên quan đến hành động của anh ta và kết quả là anh ta không làm tất cả mọi việc cần làm để tránh rủi ro. Từ ngữ trên phát sinh từ ngôn ngữ của ngành bảo hiểm; một người được xem là trái đạo đức khi ít chú trọng đến việc đề phòng một trận hỏa hoạn chỉ vì anh ta được bảo hiểm. Tất nhiên đây là một vấn đề về biện pháp khích lệ: người có bảo hiểm có thể không chủ tâm đốt nhà của

1 Nguyên văn “bail-out”, trong kinh tế-tài chính là từ ngữ dùng mô tả một tình huống, ở đó một thực thể kinh tế, như một tập đoàn hay ngân hàng, bị phá sản hay gần phá sản, không còn tiền mặt trong ngân quỹ, được “bơm” cho tiền mặt để thực hiện một nghĩa vụ ngắn hạn. (ND)

họ, nhưng họ không chịu nỗ lực để tránh một trận hỏa hoạn. Với tiền vay, nguy cơ là sự vỡ nợ, cùng tất cả hậu quả của nó; những người cho vay có thể làm giảm nguy cơ này đơn giản chỉ bằng cách cho vay ít đi. Nếu họ nhận ra một sự kiện rất giống với hình thức “hỗ trợ bằng tiền mặt”, họ sẽ cho vay nhiều hơn mức họ cần cho vay.

Thị trường vay mượn từng được miêu tả bằng những từ ngữ nổi tiếng của nguyên Chủ tịch Cục Dự trữ Liên bang Mỹ Alan Greenspan là “sự phẩn khởi bất hợp lý”, cũng được xem là sự bi quan bất hợp lý. Các chủ nợ lao vào thị trường với một tâm trạng lạc quan, và chạy khỏi nơi này khi tâm trạng thay đổi. Thị trường chạy theo thời trang và mốt nhất thời, và khó mà cưỡng lại việc tham gia vào mốt mới nhất, nhất là khi các tổ chức tài chính quốc tế và Ngân khố Mỹ chuẩn y sự vay mượn như họ đã làm ở Argentina. Nếu chỉ có một công ty bị ảnh hưởng bởi tâm trạng lạc quan bất hợp lý, công ty đó phải gánh chịu những chi phí phát sinh do lỗi lầm của mình; nhưng khi số đông chia sẻ với nhau cùng một tâm trạng, trong một mốt nhất thời, những hậu quả của nền kinh tế vĩ mô sẽ tác động tiềm tàng lên mọi người trong xứ – như đã xảy ra trong cuộc khủng hoảng ở Đông Á.

Những thất bại của Thị trường mạo hiểm

Vay mượn quá đáng, hoặc cho vay quá đáng (tùy theo cách nhìn của mỗi người), có liên quan đến nhiều cuộc khủng hoảng ghi dấu ấn lên ba thập kỷ vừa qua. Nhưng vấn đề còn đi xa hơn. Hợp đồng vay nợ quy định nước đi vay phải hoàn lại một khoản tiền nhất định bằng đô-la Mỹ hay đồng euro, và trong hợp đồng, lãi suất điều chỉnh theo tình hình thị trường (điển

hình là trường hợp vay ngắn hạn), đặt gánh nặng rủi ro về lãi suất và sự bất ổn về tỉ giá ngay lên các nước đang phát triển. Tệ hại hơn nữa, IMF và WB còn khuyến khích nhiều nước ký hợp đồng xây dựng nhà máy điện nhận toàn bộ những rủi ro về sự thay đổi mức cầu cho chính họ; trong những hợp đồng “take-or-pay” này (hợp đồng có ghi điều khoản một bên có nghĩa vụ hoặc nhận toàn bộ hàng cung cấp, hoặc phải trả một khoản tiền nào đó nếu không nhận hàng – ND), chính phủ sẽ đảm bảo mua toàn bộ điện sản xuất, cho dù có hay không có nhu cầu về sản phẩm này.

Chẳng hạn như nếu một nước nợ gần 2 tỉ đồng tính bằng đô-la Mỹ, và tỉ giá của đồng tiền này bị sụt giảm, ví dụ chỉ còn phân nửa giá trị của nó, thì như vậy, khoản tiền nợ bằng đồng USD sẽ tăng gấp đôi. Một khoản nợ tính tỉ lệ trên GDP, ví dụ như 75% – tuy cao, nhưng vẫn có thể quản lý được bằng các tiêu chuẩn quốc tế – bỗng nhiên tăng lên 150%, sẽ vượt quá khả năng thanh toán của nước vay nợ. Moldova sẽ ra sao trong hoàn cảnh tuyệt vọng như đã miêu tả ở phần đầu chương, khi chỉ cách đó vài năm, họ hoàn toàn không có nợ nần gì cả? Một phần trách nhiệm thuộc về những nước cung cấp các khoản tiền vay nhằm giúp cho Moldova dễ dàng chuyển sang nền kinh tế thị trường. Nhưng gánh nặng nợ nần gia tăng nhanh chóng khi đồng tiền leu của nước này bị mất giá nặng nề tiếp theo sự phá giá của đồng rúp của Nga vào năm 1998, tăng hơn gấp đôi khoản nợ của Moldova tính trên tỉ lệ GDP. Đất nước này là nạn nhân oan ức của cơn khủng hoảng tại Nga, diễn ra đột ngột do Nga không đủ khả năng thực hiện nghĩa vụ trả nợ.

Tương tự như thế, nếu lãi suất tăng từ 7% lên 14%, số tiền phải trả của một nước sẽ tăng gấp đôi. Trước khi có sự gia tăng, có lẽ nước đó đang sử dụng 25% của thu nhập do xuất khẩu mang lại để trả lãi nợ; sau sự gia tăng, họ phải sử dụng

50% – có nghĩa là họ sẽ không có đủ tiền còn lại để thanh toán hàng nhập khẩu. Đó là những gì đã xảy ra cho Argentina. Do hậu quả chủ yếu của việc gia tăng lãi suất ở những thị trường đang lên, từ năm 1996 đến năm 2000, tiền lãi nợ của Argentina tăng hơn gấp đôi.

Trong những trường hợp như vậy, yếu tố quan trọng góp phần vào số nợ không trả nổi đến từ bên ngoài biên giới của Argentina. Như chúng ta đã thấy, hậu quả của việc các nước đang phát triển phải gánh chịu quá nhiều rủi ro – và thị trường toàn cầu khá bấp bênh – là thậm chí một số tiền vay mượn chỉ vừa phải (và thường là như thế), cũng có thể trở thành một gánh nặng nợ nần không thể vượt qua. Do những khoản tiền vay mượn lúc đầu chỉ có tính ngắn hạn (đôi khi chỉ có thể trả theo yêu cầu), vấn đề trở nên khó khăn hơn khi các ngân hàng nước ngoài có thể – và họ đã làm như vậy – mang tiền ra khỏi các nước đang phát triển khi xuất hiện bất cứ dấu hiệu nào của sự sa sút. Ngược lại, một hệ thống tài chính toàn cầu hoạt động tốt sẽ cung ứng tiền cho các quốc gia vào thời điểm họ cần, từ đó góp phần vào sự ổn định kinh tế toàn cầu, thay vì yêu cầu họ trả tiền vào những lúc như thế.

Khía cạnh kỹ thuật của các quy định về ngân hàng ở phương Tây đang thực sự khuyến khích việc cho vay ngắn hạn. Ngân hàng sử dụng các khoản cho vay ngắn hạn một phần do việc này giúp họ dễ dàng đáp ứng với điều gọi là “những yêu cầu thỏa đáng về vốn”. Các viên chức giám sát quan tâm đến sự đúng đắn của các ngân hàng do họ chịu trách nhiệm đã đòi hỏi ngân hàng phải có một số vốn nhất định tương ứng với khoản tiền cho vay của họ, và số tiền cần có cho những khoản vay ngắn hạn ít hơn số tiền cần có cho những khoản vay dài hạn. Khi cho vay ngắn hạn, điều cơ bản là ngân hàng có thể nhanh chóng thu hồi tiền nếu tình hình thay đổi. Nhưng ở một

phạm vi rộng lớn, mức độ an toàn cao hơn chỉ là một ảo tưởng. Những gì có thể đúng ở một ngân hàng riêng lẻ sẽ không đúng ở toàn bộ hệ thống ngân hàng nói chung. Khi tất cả ngân hàng đều cho vay ngắn hạn, và rồi tất cả quyết định thu hồi tiền cùng một lúc, họ sẽ không làm được điều đó. Thậm chí luật lệ gây ra sự hoang mang: mỗi ngân hàng biết rằng nếu họ đánh gục các ngân hàng khác, họ có thể mang tiền ra ngoài nước trước khi vấn đề được công nhận rộng rãi và việc rút tiền bị phong tỏa. Vì vậy, khi người ta nghi ngờ vấn đề sẽ xảy đến, trước tiên sẽ có một cuộc chạy đua để rút tiền ra – một cuộc chạy đua trong đó hầu hết mọi người, và đặc biệt các nước đang phát triển, trở thành kẻ đại bại.

Các cơ quan đánh giá tín dụng cũng tạo ra sự hoang mang; họ không muốn rơi vào tình thế bất lợi khi một nước bị vỡ nợ. Ở Đông Á, họ chia sẻ sự lạc quan với phần còn lại của thị trường vào thời điểm trước cuộc khủng hoảng ở Thái Lan diễn ra ngày 2.7.1997 nhưng ở điểm đó, họ hạ thấp khoản nợ của Đông Á dưới mức đầu tư (một định mức mà trên đó, các nhà đầu tư được phép đầu tư – ND). Do có nhiều công ty đầu tư tín thác và quỹ hưu bổng không được phép giữ quỹ dưới mức đầu tư, họ vội vàng tìm lối ra, làm cho cuộc khủng hoảng càng trở nên trầm trọng thêm.

Thay vì hành động nhằm giảm thiểu tác động của những vấn đề này theo cách vận hành của thị trường – đó là, giúp thị trường triển khai những hợp đồng vay nợ, trong đó nước giàu gánh chịu nhiều rủi ro liên quan đến sự biến động của tỉ giá và lãi suất – hoặc khắc phục hậu quả, IMF và chính phủ các nước cho vay nợ đã làm tất cả những gì có thể làm được để tin chắc rằng những nước đã tham gia vào các hợp đồng không sòng phẳng trên sẽ thực hiện chúng một cách đầy đủ, cho dù cái giá mà người dân của họ phải trả có ra sao. Trong số những

chính sách mà họ đẩy mạnh, có mức lãi suất cao được vạch ra nhằm ổn định tỉ giá. Người ta cho rằng ở tỉ giá cao hơn, con nợ sẽ dễ dàng thanh toán các món nợ nước ngoài hơn. Và trong khi không phải lúc nào cũng chắc chắn là lãi suất cao tạo ra sự ổn định cho tỉ giá, thì điều rõ ràng là chúng đẩy các nước vào tình trạng đình trệ và suy thoái¹.

Trường hợp Argentina

Vốn là trung tâm của chế độ tư bản; nếu chúng ta có một nền kinh tế thị trường toàn cầu, chúng ta phải có những thị trường vốn toàn cầu được vận hành tốt. Tuy nhiên, rõ ràng là một yếu tố then chốt của những thị trường vốn này – tức thị trường công nợ – đã không hoạt động một cách tốt đẹp, ít nhất từ quan điểm của những nền kinh tế thị trường đang lên². Cuối cùng thì họ nhiều lần đi đến nợ nần cùng cực, dẫn đến tình trạng khủng hoảng mà hậu quả là sự đình trệ và suy thoái kinh

1 Để tự bảo vệ trước rủi ro, chẳng hạn như đi đến phá sản, các công ty có thể mua bảo hiểm về sự sụt giảm của tỉ giá khiến cho trị giá món nợ của họ gia tăng. Và thường họ làm như thế, cho dù không thường xuyên so với sự dự đoán của lý thuyết kinh tế thông thường. Nhưng nếu các công ty cảm thấy là chính phủ đang ngăn chặn một bất ổn lớn về tỉ giá, sẽ có ít nhu cầu về một sự bảo hiểm như thế; và nếu phần lớn công ty không mua bảo hiểm thì sự sụt giảm tỉ giá sẽ không tạo ra nhiều sự kích thích cho nền kinh tế. Đó là do trong lúc một đồng tiền yếu dẫn đến sự gia tăng hàng xuất khẩu, nó cũng khiến cho nợ nước ngoài nhiều hơn trước và nước mắc nợ trở nên nghèo hơn; đến lượt điều này sẽ làm nản lòng người tiêu dùng và đầu tư. Kết quả là các chính sách của IMF làm giảm sút hiệu quả của tỉ giá như là một phần của tiến trình điều chỉnh nền kinh tế, làm gia tăng rủi ro của các nước, và gia tăng những phí tổn do sự bất ổn về tỉ giá gây nên.

2 Trên thực tế, theo cách nhìn của các chủ nợ, hệ thống đã không vận hành tồi, bởi vì các nhà tín dụng nhận được bình quân một khoản lãi bình thường cao hơn trên những khoản tiền vay như thế, thậm chí khi đã điều chỉnh vì rủi ro.

tế cùng với sự gia tăng của sự nghèo khó. Cuộc khủng hoảng của Argentina cho thấy rõ cái giá phải trả của việc xử lý nợ nần yếu kém – và sự cần thiết phải cải tổ hệ thống.

Argentina trải qua cuộc khủng hoảng nợ nần một thế kỷ sau khi Tiến sĩ Luis Drago lên tiếng biện hộ cho Venezuela. Đây không phải là cuộc khủng hoảng đầu tiên ở Argentina. Giống như những nước châu Mỹ Latin khác, trong thập niên 1970, Argentina được thuyết phục vay mượn những món tiền khổng lồ vào thời điểm mà lãi suất thực tế xuống thấp, hoặc thậm chí đôi khi ở con số âm (lãi suất thực sự tính đến yếu tố lạm phát; lãi suất thực sự là lãi suất trên danh nghĩa trừ đi tỉ lệ lạm phát). Khi vào cuối thập niên 1970 và đầu thập niên 1980, nước Mỹ tăng lãi suất đến gần 20% trong một cuộc phấn đấu nhằm giảm bớt tốc độ lạm phát dai dẳng, Argentina tự thấy không thể thực hiện được việc thanh toán nợ nần. Nợ được sắp xếp lại, nhưng có những cuộc xóa nợ không phù hợp và trong phần lớn thập niên 1980, tiền bạc chảy từ châu Mỹ Latin sang Mỹ và các nước công nghiệp tiên tiến khác. Châu Mỹ Latin bị đình đốn. Mãi cho đến cuối thập niên trên mới có việc xóa nợ một cách nghiêm túc – và chỉ đến khi đó thì sự tăng trưởng mới bắt đầu trở lại¹.

Argentina có một thời kỳ lạm phát rất cao vào cuối thập niên 1980, đến tỉ lệ hàng năm cao nhất là 3.080% vào năm 1989; để đối phó với lạm phát, nước này phải ghìm tỉ giá bằng đồng đô-la Mỹ. Chiến lược đó có hiệu quả: lạm phát tụt xuống. Nhưng đây là một chiến lược nguy hiểm; một nền kinh tế quốc tế hay thay đổi đòi hỏi phải thường xuyên điều chỉnh tỉ giá, điều mà hệ thống kinh tế mới của Argentina không cho phép. Những hậu quả sẽ kéo dài đến thập niên sau.

1 Với cái gọi là dự án Brady, trong đó các trái phiếu cũ được đổi lấy trái phiếu mới được sự hậu thuẫn của tín phiếu kho bạc.

Trong phút chốc, với gánh nặng nợ nần đã được nhắc khỏi, vào đầu thập niên 1990, nền kinh tế Argentina phát triển mạnh mẽ. Niềm tin mới vào nền kinh tế khiến các ngân hàng và tổ chức tín dụng khác sẵn sàng cho vay, thậm chí cấp vốn cho cả lĩnh vực tiêu dùng. Sự bùng nổ của lĩnh vực tiêu dùng cũng vẫn được duy trì khi Argentina tư nhân hóa các xí nghiệp quốc doanh, đem bán cho người nước ngoài. Nếu có ai đó dành thời gian nhìn vào bảng quyết toán của nước này, họ sẽ nhận thấy là nó vẫn còn tồi tệ, khi Argentina mang bán tài sản và số tiền phải trả ngày càng nhiều hơn; nhưng IMF chỉ chú trọng đến sự khiếm hụt, và cảm thấy hài lòng bằng cách chấp nhận chính sách của Đồng thuận Washington là không để tâm đến những vấn đề trên. Người nước ngoài được khuyến khích cho Argentina vay tiền trong khi IMF liên tục lựa chọn đất nước này, ca ngợi về mức lạm phát thấp cùng những chính sách khác phù hợp với khuyến cáo của họ, thậm chí đã đi khá xa khi mang ra khoe vị Tổng thống của họ là ông Carlos Menem – không lâu sau đó đã bị tố cáo nặng nề về hành vi tham nhũng – trước hội nghị thường niên tại Washington vào năm 1999 như một con người mẫu mực về kinh tế.

Nhưng bỗng nhiên, vận may của Argentina thay đổi. Biến động đột ngột đó là cuộc khủng hoảng ở Đông Á vào năm 1997, đến năm 1998 biến thành cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Lãi suất toàn cầu của các thị trường đang lên bỗng tăng vọt. Cuối cùng hậu quả là lãi nợ của Argentina tăng từ 13 tỉ USD năm 1996 lên 27 tỉ USD vào năm 2000. Những vấn đề này càng trầm trọng thêm với một đồng đô-la mạnh; vì đồng peso của Argentina liên hệ chặt chẽ với đồng đô-la, nó không ngừng được định giá quá mức. Sự xác định sai lầm về tỉ giá càng tăng thêm khi người bạn hàng lớn nhất của Argentina là Brazil do khủng hoảng, phải hạ giá đồng tiền của họ. Argentina

bị tràn ngập bởi hàng nhập khẩu, mặt khác, với tỉ giá cao, họ nhận thấy khó bán hàng hóa ra nước ngoài. Với ít hàng xuất khẩu hơn và nhiều hàng nhập khẩu hơn, cán cân thanh toán của họ bị mất cân đối, và họ lại phải vay thêm nợ từ bên ngoài.

Từ ấy, bắt đầu một vòng luẩn quẩn, trong đó, IMF nắm giữ một vai trò quan trọng. Khi lãi suất toàn cầu tăng cao, việc thanh toán nợ vay của Argentina tăng theo, và do đó khiếm hụt tài chính cũng tăng. Tập trung sự chú ý vào yếu tố khiếm hụt, IMF đòi hỏi ở nước này các chính sách thuế khóa và tiền tệ chặt chẽ hơn: tăng thuế, cắt giảm chi tiêu, và tăng lãi suất nội địa. Hệ quả có thể đoán trước được là những chính sách này dẫn đến tình trạng sản lượng – và thu nhập về thuế giảm sút.

IMF còn chịu trách nhiệm về cuộc khủng hoảng theo những cách khác. Họ đã khuyến khích Argentina tư nhân hóa hoạt động an sinh xã hội – điều này dẫn đến việc thu nhập của chính quyền (thông qua thuế an sinh xã hội) giảm nhanh hơn sự tiết giảm chi tiêu (cho người về hưu); nếu Argentina không tư nhân hóa, ngay cả vào thời điểm khủng hoảng, khoản khiếm hụt của họ sẽ về gần với con số không¹. IMF không những nhấn mạnh đến tư nhân hóa các tiện ích công cộng như nước và điện, mà còn nhấn mạnh là khi chúng được tư nhân hóa, giá cả có liên quan đến giá cả ở Mỹ; có nghĩa là khi giá cả ở Mỹ gia tăng, người dân Argentina cũng phải trả tiền ngày càng nhiều hơn cho các nhu cầu cơ bản – khiến đất nước này ngày càng kém tính cạnh tranh và gia tăng mức độ bất an xã hội.

Như vậy những gì không có khả năng bền vững sẽ không bền vững; cả tỉ giá cao lẫn nợ tăng lên của Argentina đều không

1 Hậu quả về mặt thuế khóa của việc tư nhân hóa an sinh xã hội giữ một vai trò nổi bật trong cuộc tranh luận về sự tư nhân hóa từng phần trên nước Mỹ, nơi được ghi nhận là chỉ trong vòng 10 năm đầu, sự tư nhân hóa sẽ đưa đến một sự gia tăng thâm hụt hơn 1.000 tỉ USD.

bền vững. Cuối cùng, vào cuối năm 2001 và đầu năm 2002 cuộc khủng hoảng kinh tế của Argentina lên đến đỉnh điểm, không trả được nợ – họ chỉ đơn giản không trả được những gì đã nợ – và thả nổi tỉ giá. Giá trị đồng peso bị tụt giảm một phần ba. Trong cuộc rối loạn kinh tế diễn ra sau đó, tỉ lệ thất nghiệp chính thức tăng vọt lên trên 20%, và GDP tụt mất 12%.

Vào lúc đó, Argentina nợ IMF một món tiền khổng lồ. Tổ chức này có trách nhiệm giúp đỡ các nước khi cần – và đó chính là thời điểm cần đối với Argentina. Các nhà tín dụng tư nhân không tin vào các khoản cho vay của họ khi nền kinh tế đang xuống dốc – ngay lúc chính phủ đang hết sức cần tiền. IMF được lập ra một phần để công nhận sự thất bại này, nhưng thay vì cho Argentina vay nhiều hơn nữa, họ lại đòi hỏi đất nước này thanh toán nợ, và nếu muốn được IMF hoãn nợ (trên thực tế là kéo dài thời gian trả nợ), phải chấp nhận những điều kiện của IMF – nhiều hơn những điều kiện đã góp phần vào cuộc khủng hoảng ngay từ đầu. Trong cánh cửa đóng kín, những cuộc thương thảo nóng bỏng diễn ra giữa Argentina và IMF, và Argentina đã không suy sụp. Họ thương lượng một cách cứng rắn, nhìn nhận rằng những khoản vay mượn thêm nữa từ IMF sẽ không bao giờ tới Buenos Aires; đơn giản là đồng tiền vẫn còn nằm ở Washington để thanh toán những gì Argentina nợ của IMF. (IMF thậm chí còn khoe thành tích này trong trường hợp cho Nga vay sau khi nước này bị vỡ nợ). Argentina cũng biết rằng nếu họ nhượng bộ những điều kiện của IMF, nền kinh tế của họ sẽ càng xuống dốc sâu hơn. Cuối cùng, Argentina cũng công nhận rằng IMF và các tổ chức cho vay khác sẽ phải mất mát nhiều nếu họ không hoãn nợ. Trong khi một nước không trả được những món nợ tư nhân, họ có trả được những khoản vay của IMF và các tổ chức cho vay chính thức khác hay không còn tùy thuộc vào việc IMF có cho hoãn

nợ hay không. Nếu không cho hoãn nợ, IMF sẽ phải tuyên bố Argentina bị vỡ nợ, tình thế của nước này thật khủng khiếp. Về vấn đề này, Argentina đã đúng; mặc dầu họ chỉ trả một phần nợ và khước từ việc tuân thủ những điều kiện do IMF đòi hỏi, IMF vẫn không tuyên bố nước này bị vỡ nợ.

IMF cũng thương lượng một cách cứng rắn. Một cựu viên chức của IMF giải thích rằng định chế của ông đơn giản chỉ phản ánh quyền lợi chung của các nhà tín dụng, trong đó IMF là thành viên chính, muốn cho mọi người thối thuân nỗi lo sợ bị phá sản. Họ muốn bất cứ một nước có chủ quyền nào đang tính đến chuyện vỡ nợ cũng phải suy nghĩ lâu và kỹ lưỡng trước khi làm điều đó. Họ hiểu rằng không một tòa án nào có thể buộc một nước có chủ quyền phải trả những gì họ nợ; tiêu biểu là không có hoặc có rất ít tài sản bị tịch biên (ngược lại với tình trạng phá sản tư nhân, ở đó chủ nợ có thể giành lấy quyền kiểm soát công ty hay các tài sản có thể chấp). Họ chỉ sợ một kiểu thanh toán ồ ạt đó; không sợ nợ không được trả lại, và thị trường nợ vay của nước có chủ quyền sẽ cạn kiệt. IMF “từ chối nói lên chữ vàng để thay câu trả lời”. Nếu Argentina nghe theo một lời yêu cầu đặc biệt, IMF sẽ đặt những câu hỏi mới, muốn kéo dài con hấp hối của Argentina và khiến cho cuộc vỡ nợ càng phải trả giá đắt.

Không có chương trình thích hợp của IMF, Argentina đã làm một điều gì đó không ai mong đợi. Họ bắt đầu tăng trưởng. Không có những chính sách tiền tệ co cụm theo kiểu IMF, nguồn tiền không bị chảy ra ngoài để trả cho các chủ nợ, và được sự hỗ trợ của việc giảm giá đồng tiền, Argentina đạt được ba năm tăng trưởng 8% hay hơn nữa. Khi phục hồi được sự tăng trưởng, họ đã làm thay đổi hẳn sự thâm hụt tài chính – điều mà chương trình của IMF không bao giờ đạt được. Nếu Argentina tiếp tục chuyển tiền đến Washington và tiếp tục

chấp nhận các điều kiện của IMF, gần như chắc chắn là họ sẽ ở trong tình trạng tệ hại nhiều hơn nữa.

Trong lúc Argentina hồi phục nền kinh tế, cho dù – hay đúng hơn là do bởi – không có một chương trình hỗ trợ nào của IMF, sự thất bại trong việc sắp xếp lại nợ nần một cách nhanh chóng khiến cho sự phục hồi trở nên khó khăn hơn mong muốn. Các chủ nợ, trong đó có những người gửi tiền tiết kiệm bình thường ở Ý, đã được thuyết phục mua trái phiếu của Argentina mà không nhận ra đầy đủ những rủi ro đi liền với chúng, cuối cùng cũng bị hoãn nợ trong một thời gian dài. Nhiều người không chịu đựng nổi, và phải chấp nhận thua lỗ lớn, bán nợ cho các nhà đầu cơ, những người đánh cược rằng cuối cùng thì Argentina sẽ tăng cường khả năng thanh toán của họ.

Ngay từ lúc khởi đầu, Argentina đã nói rõ rằng họ muốn thấy một chương trình hành động mới của IMF, rằng họ không vượt quá nghĩa vụ của mình; nhưng họ cũng phải nhìn nhận nghĩa vụ đối với người công dân của họ, và rằng không có chương trình của IMF còn tốt hơn là có mà làm cho nền kinh tế của họ thiếu sinh khí hoặc sử dụng nguồn tài nguyên khan hiếm của họ để cứu giúp các ngân hàng phương Tây.

Câu chuyện của Argentina có nhiều bài học về những điều nên làm và không nên làm đối với cả quốc gia lẫn cộng đồng quốc tế (đặc biệt là IMF). Một lần nữa, nó cho thấy rằng ngay cả những nước có vẻ như đang hành xử một cách đúng đắn và vay mượn một cách vừa phải cũng có thể rơi vào tình trạng vỡ nợ do những lực tác động nằm ngoài tầm kiểm soát của họ và ở bên ngoài biên giới của họ; nó cho thấy một cuộc khủng hoảng nợ nần được nối tiếp dễ dàng bằng một cuộc khủng hoảng nợ nần khác như thế nào; nó chứng tỏ rằng sự hỗ trợ từ bên ngoài có thể đến với một giá rất đắt – và theo khuyến cáo của IMF, trở thành sinh viên thứ hạng A⁺ của họ, vừa không bảo vệ một

nước thoát khỏi khủng hoảng, vừa không giúp cho nước đó thoát khỏi sự chỉ trích về sau của IMF. Điều quan trọng hơn cả là sự phục hồi kinh tế thành công của Argentina mà không có sự giúp đỡ của IMF đã đặt ra những câu hỏi ở nhiều nơi. Liệu nước này, nước kia có thể đi theo họ không? Liệu Brazil có nên để cho vỡ nợ hơn là theo đuổi những chính sách siết chặt ngân sách một cách khắc nghiệt mang lại mức tăng trưởng rất thấp trong nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Luiz Inacio Lula da Silva, cho dù có một nguồn hàng xuất khẩu khổng lồ?

Argentina cũng chứng tỏ rằng còn có sự sống phía sau sự vỡ nợ: một nước thậm chí còn có thể phát triển nhanh hơn về sau. Nhưng có ít quốc gia dũng cảm như Argentina. Người ta sợ là nếu họ không trả nợ, những hậu quả xảy ra cũng buộc họ phải trả nợ, và sẽ trút bao nỗi gian khổ to lớn lên đầu người dân của họ.

Sức mạnh của những nỗi lo sợ đó theo tôi về nhà trong cuộc viếng thăm Moldova. Mặc dầu việc trả nợ đã lấy đi ba phần tư ngân sách vốn còm cõi của họ, các giới chức ở đó vẫn cho rằng nếu họ bị vỡ nợ, họ sẽ không có tiền nữa. Tôi lưu ý là họ đã không nhận được một khoản tiền nào. Nguồn tiền của họ chảy đến châu Âu và Mỹ, mà không theo một con đường nào khác. Thêm vào đó, may mắn là còn nhiều, nhiều năm nữa, họ mới phải tìm nguồn tiền bằng bất cứ cách nào từ khu vực tư nhân. Với tất cả những khoản nợ trả góp, giống như các nước mắc nhiều nợ, họ không thể thực hiện những khoản đầu tư cần cho sự phát triển, và không có phát triển, họ lại có ít triển vọng được vay tiền. Ít nhất sự vỡ nợ cũng làm ngưng tình trạng chảy máu tiền tệ ra khỏi nước.

Đối với phần lớn những nước phải mang gánh nặng nợ nần, trong lúc nền kinh tế vẫn còn trì trệ – như họ vẫn bị trói buộc vì nợ – họ sẽ không thể tiếp cận được với thị trường vốn, bất

kể họ tin tưởng như thế nào về việc trả được nợ. Nhưng một khi họ bắt đầu phát triển, họ sẽ tiếp cận thị trường vốn trở lại, ngay cả trường hợp họ đã bị vỡ nợ. Nga tìm lại được cơ hội trong vòng hai năm từ khi bị vỡ nợ vào năm 1998. Thị trường tài chính luôn hướng về phía trước. Chúng luôn đặt câu hỏi về khả năng trả nợ của một nước. Một nền kinh tế đầy đủ việc làm và mạnh mẽ hơn do tự giải thoát được gánh nặng nợ nần là một sự chọn lựa tốt hơn¹. Nói cách khác, sự vỡ nợ, trong một thời gian tương đối ngắn, có thể dẫn đến sự tăng cường nguồn vốn.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA:
CÓ THỂ LÀM GÌ VỚI NỢ NẦN
CỦA CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

Bàn về việc giải tỏa nợ nần là điều phức tạp, và sở dĩ phức tạp là do có bốn phạm trù lớn (nhưng không toàn diện) và riêng biệt. Có những nước “bình thường” rất nghèo, gần như phải đi vay nợ từ các chính phủ khác và các định chế đa phương như IMF. Thứ đến, có những nước phải chịu đựng nạn tham nhũng và các chính quyền áp bức, trong số nhiều di sản tai hại mà họ để lại, có di sản nợ nần. Thứ ba, có những nền kinh tế đang lên, nơi chủ yếu là các chủ nợ tư nhân đã cho những người mượn nợ tư nhân vay rất nhiều, đến nỗi vấn đề có những hậu quả mang tầm mức quốc gia; trường hợp của Hàn Quốc, Thái Lan, và Indonesia, nơi mà nợ tư nhân đã gây ra một cuộc

1 Tất nhiên, nếu có một người cho vay độc nhất trên toàn cầu, anh ta có thể muốn trừng phạt một nước bướng bỉnh, để dạy một bài học cho bất cứ ai có thể là những kẻ bị vỡ nợ. Nhưng trên những thị trường cạnh tranh tài chính, để ra sự trừng phạt đó không có lợi cho ai hết.

khủng hoảng khu vực, là một sự minh họa đầy ấn tượng. Và cuối cùng, có những nước thu nhập trung bình, như Argentina, đã được cho vay quá nhiều (hoặc mượn nợ quá nhiều, tùy theo quan niệm của mỗi người), từ phần lớn người cho vay ở khu vực tư, nhưng cũng từ IMF, WB, và các ngân hàng phát triển khu vực, và không thể thanh toán những món nợ đã mượn mà không phải thực hiện các cuộc điều chỉnh.

Xóa nợ cho những nước nghèo nhất

Những nước nghèo thường nghèo một cách ghê gớm đến nỗi họ kiếm tiền dưới bất cứ hình thức nào có thể được. Điển hình là các nhà tín dụng thuộc khu vực tư sẽ không cho họ vay; nhưng trong quá khứ, Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, và các nước công nghiệp tiên tiến, thường cho họ vay với lãi suất thấp. Người ta hi vọng là các khoản tiền vay sẽ tài trợ cho những dự án và chương trình đưa đến sự tăng trưởng – tăng trưởng đủ để đất nước dễ dàng trả nợ. Nhưng thường thì không phải là vấn đề diễn ra như thế nào. Ngay cả khi đã có sự tăng trưởng, nó yếu ớt đến nỗi không bù đắp nổi sự gia tăng dân số; hai mươi năm sau ngày vay tiền, đất nước thậm chí còn nghèo thêm, và không có điều kiện trả nợ.

Năm 1996, cuối cùng thì cộng đồng quốc tế cũng nhìn nhận nhu cầu xóa nợ cho những nước nghèo mắc nhiều nợ. Nhưng chương trình này (được biết đến dưới các chữ tắt HIPC, tức “Highly Indebted Poor Countries”) có một lịch sử không bền vững. Bốn năm tiếp theo sau đó, chỉ có ba nước được xóa nợ. IMF được giao trách nhiệm đề ra các điều kiện xóa nợ, và họ đặt rào chắn cao quá nên ít nước hội đủ điều kiện. Các nước phải theo sát những gì IMF đòi hỏi. Họ được cung cấp quá ít

khả năng xoay chuyển. Các nhà phê bình cho rằng điều này không phải là tình cờ: việc xóa nợ là một công cụ đầy quyền lực dành cho IMF để buộc những nước này đi theo hầu hết những gì họ đòi hỏi, nhưng một khi đã xóa nợ, sự bóp nghẹt của IMF sẽ giảm đi rất nhiều. Tuy nhiên, IMF không phải là nguồn cội duy nhất của vấn đề; một số khoản vay được thực hiện song phương và việc xóa nợ cần phải được sự thỏa thuận của tất cả chủ nợ chính.

Để đáp lại, năm 2000, một cuộc vận động gọi là Jubilee 2000 (kỷ niệm Lễ mừng theo Kinh thánh chấp nhận việc xóa nợ mỗi 50 năm) đã lôi cuốn dư luận xã hội ủng hộ vấn đề xóa nợ, và có một thỏa thuận nhằm mở rộng chương trình HIPC. Tháng 7.2005, 28 nước đã được xóa nợ trên 56 tỉ USD, giảm gần 2/3 số nợ của nhóm nước nhỏ này với các chủ nợ nước ngoài. Trong số 28 nước trên, có 19 nước được giảm tổng cộng 37 tỉ USD; với các nước còn lại, việc xóa nợ toàn bộ đòi hỏi họ phải thực hiện hoàn tất một số điều kiện nhất định, không phiến hà bằng những điều kiện đã đặt ra trong quá khứ và tập trung vào việc giảm nghèo. Tiến độ đã khá hơn trước đó, nhưng không đủ nhanh. Vẫn còn nhiều nước chờ được xóa nợ: nhiều nước, như Indonesia chẳng hạn, không phải là đối tượng của chương trình HIPC, bởi vì dù rất nghèo, nhưng họ được xem như rất giàu khả năng trả nợ; Moldova không được lựa chọn đơn giản chỉ vì việc xóa nợ không mở rộng đến các quốc gia thuộc Liên Xô cũ. Và khi việc xóa nợ được hoãn lại, ma thuật của lãi kép đã diễn ra khiến cho nợ tiếp tục gia tăng¹.

Còn phải làm thêm một điều gì nữa, và như tôi đã lưu ý ở chương 1, đã có một sự đáp ứng. Các nhà lãnh đạo những nước công nghiệp tiên tiến, nhóm G-8, trong cuộc họp thượng

¹ Như chúng tôi đã lưu ý ở chương 1, nợ của các nước đang phát triển vào năm 2006 lên gần 1.500 tỉ USD.

đỉnh vào tháng 6.2005 tại Gleneagles, Scotland, đã đồng ý xóa nợ 100% cho 18 nước nghèo nhất trên thế giới, trong đó có 14 nước thuộc châu Phi¹.

Như tình hình của Moldova đã chứng tỏ, không có sự xóa nợ, những nước nghèo mắc nợ nhiều sẽ không thể nào thỏa mãn được những yêu cầu cơ bản của người dân của họ. Việc để họ đầu tư một mình chỉ cần thiết nếu họ đã thoát nghèo. Đối với những nước nghèo nhất thế giới, họ cần được xúc tiến việc xóa nợ, cần một sự bành trướng và mở rộng sáng kiến HIPC sang nhiều quốc gia khác nữa. Và như các nước G-8 đã xác định tại Gleneagles, việc xóa nợ đã phát triển theo chiều sâu: bất cứ đồng đô-la nào được chuyển tới Washington, London hay Bonn là đồng đô-la không cần thiết cho việc tấn công nghèo đói ở quê nhà. Điều chỉnh việc xóa nợ chỉ khiến cho một nước phải vật lộn với một cuộc khủng hoảng nợ nần khác đang hiện ra trong một tương lai không quá xa vời.

Việc xóa nợ cần được tiến hành bằng những cách không làm giảm tính hiệu quả của những dạng hỗ trợ khác. Sự giúp đỡ cho người rất nghèo không nên phát xuất từ sự chi tiêu của người nghèo. Từ lâu, việc xóa nợ từng bị chỉ trích vì đã giúp đỡ không phải những người bất hạnh, mà là những kẻ vô trách nhiệm. Không nên trừng phạt những nước đã nỗ lực rất nhiều trong việc kiểm soát nợ nần bằng cách dành cho họ sự giúp đỡ ít hơn những nước hoang phí. Ngày nay, những nước đang phát triển đã thanh toán hết nợ nần, ít nhất đến thời điểm họ không còn có tư cách được xóa nợ, vẫn lo ngại rằng việc xóa nợ đang trung dụng những khoản tiền có thể dùng dưới hình

1 Danh sách bao gồm Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia, những nước khác có thể được đánh giá trong tương lai.

thức khác cho họ – đặc biệt tại WB, nơi việc trả nợ tạo ra một nguồn tiền lớn để cho vay. Chỉ thời gian mới có thể cho biết liệu các nước công nghiệp tiên tiến có bù đắp được sự thâm hụt hay không, để WB có thể duy trì chương trình cho vay của họ. Điều này đặc biệt quan trọng bởi vì thường có ít sự xóa nợ hơn là người ta tưởng: nhiều trường hợp chỉ là vấn đề kế toán, một sự công nhận thực tế là một nước sẽ không bao giờ có thể thanh toán toàn bộ khoản nợ của họ¹. Vì thế, nếu đồng tiền được sử dụng cho những hình thức hỗ trợ khác được tính là xóa nợ, trên thực tế điều đó có nghĩa là tổng số tiền hỗ trợ đã bị cắt giảm.

Nhiều người lo ngại rằng những nước đang phát triển nghèo khó này sẽ sớm mắc nhiều nợ trở lại. Trong một ý nghĩa nào đó, trách nhiệm thuộc về người cho vay. Phần lớn những nước đi vay đang nghèo cùng cực, do đó sẽ không hợp lý khi trông đợi họ từ bỏ các khoản tiền vay². Các nước cho vay nên chắc chắn rằng bất cứ khoản tiền vay nào cũng cần được đặt trong hạn mức mà một nước có thể thanh toán. Trên thực tế, điều đó có nghĩa là sẽ có tương đối ít các khoản cho vay. Phần lớn những nước này không chỉ nghèo cùng cực trong hiện tại; họ còn sẽ phải nghèo cùng cực (trong tương lai) khi đến hạn trả nợ vay. Ngay cả khi món tiền vay có lãi cao, các chính phủ khó mà nâng mức lợi tức cần để thanh toán nợ; và hiển nhiên là đồng tiền chi cho việc trả nợ một phần xuất phát từ chi tiêu

1 Nếu một nước không có tiền trả nợ trong bất cứ trường hợp nào, sự xóa nợ sẽ cung cấp sự hỗ trợ bổ sung như thế nào? Tất nhiên, nếu không bị các chủ nợ quấy rầy vẫn là điều thuận lợi đáng kể đối với các nước đang phát triển. Nó có thể được người cho vay coi đó là sự hỗ trợ, là đồ bỏ đi trong sổ nợ của họ.

2 Điều này đặc biệt như thế là vì lãi suất tiền vay của Ngân hàng Thế giới ở dưới mức thị trường; trên thực tế, nợ vay (tiêu biểu là hai phần ba) trở thành một khoản thặng dư. Yếu tố thặng dư được tính toán bằng cách lấy sai biệt giữa lãi suất “không trợ cấp” với lãi suất mà các nước phải trả.

về giáo dục, y tế, và những chỉ tiêu quan trọng về xã hội và phát triển khác.

Sự hỗ trợ dưới hình thức tài trợ cộng với sự tích cực hơn nữa của các nước chủ nợ sẽ khiến cho trong tương lai không có nhiều nước nghèo nhất trên thế giới phải mang những gánh nặng nợ nần quá đáng nữa¹.

Nợ đáng kinh tởm

Trong một dạng cho vay, khía cạnh đạo đức của việc xóa nợ được đặc biệt chú trọng. Điều này liên quan đến “những khoản nợ đáng kinh tởm”, vay mượn bởi một chính phủ không được chọn lựa một cách dân chủ, và số tiền mượn được có thể giúp cho một chế độ thô bạo tiếp tục cầm quyền. Cho dù động cơ của nước cho vay có là gì đi nữa – dù là chính trị (để tìm một đặc ân trong thời Chiến Tranh Lạnh) hay kinh tế (để tiếp cận nguồn tài nguyên khoáng sản giàu có) – thật là phi đạo đức khi buộc người dân của những nước này phải đứng ra trả nợ.

Nợ của Iraq mượn dưới thời Saddam Hussein thuộc vào loại này, cũng như nợ của Ethiopia, mãi đến năm 2006, vẫn còn phải trả những món tiền mượn dưới chế độ Mengistu đáng căm ghét và tổ chức Red Terror của họ. Họ đã cai trị đất nước này một cách thô bạo từ khi chế độ Haile Selassie sụp đổ vào năm 1974 đến khi chính quyền của họ bị lật đổ vào năm 1991. Mengistu Haile Mariam dùng tiền để mua vũ khí đàn áp những người

¹ Tuy nhiên, người châu Âu đã đúng khi nhấn mạnh rằng các khoản tiền vay vẫn còn giữ một vai trò quan trọng, ví dụ như trong việc tài trợ những dự án về điện năng. Hơn nữa, một nước có thể thận trọng trong việc vay nợ và tiêu nhiều tiền khi đồng tiền xuất phát từ một khoản vay phải trả, hơn là khi đồng tiền chỉ xuất phát từ một khoản biểu không.

chống lại sự tàn bạo của ông ta. Chính phủ hiện tại phải trả tiền mua những loại vũ khí đã được dùng vào việc sát hại các chiến hữu của họ khi họ tranh đấu để thành lập một chế độ mới.

Năm 2005, Nigeria mắc một món nợ khoảng 27 tỉ USD – phần lớn trong số này là lãi tích lũy từ số nợ do các nhà độc tài quân sự tham nhũng vay mượn trong khoảng thời gian 1964-1979 và 1983-1999, khi tài sản quốc gia bị cướp phá, thậm chí khi có khoảng 250 triệu đô-la dầu hỏa được bơm lên. Trong thời Chiến Tranh Lạnh, Congo được các thế lực phương Tây và các định chế tài chính quốc tế cho vay tiền. Tiền được nhà độc tài quân sự của nước này là Mobutu Sese Seko gửi vào các tài khoản ngân hàng bí mật ở Thụy Sĩ và nhiều nơi khác; các nơi cho vay biết, hoặc đã biết trước, rằng đồng tiền không được chi tiêu cho sự phát triển. Điều này không phải là mục tiêu của họ: mục tiêu của họ là mua lấy tình thân hữu trong Chiến Tranh Lạnh, hoặc ít nhất cũng để phòng Congo thân thiện với Nga, và đảm bảo cho các công ty phương Tây tiếp cận được nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú của đất nước này. Đến cuối chế độ Mobutu, Congo mắc 8 tỉ USD nợ nước ngoài, và Mobutu đã tích lũy được một tài sản cá nhân ước từ 5 đến 10 tỉ USD. Ngày nay, trừ khi món nợ này được xóa bỏ, còn nếu không thì trả giá cho sự hỗ trợ dành cho Mobutu không phải là công dân của các nước phương Tây, mà là chính người dân Congo phải trả nợ cho ông ta.

Người dân Chile ngày nay phải trả nợ vay dưới chế độ Pinochet, người dân Nam Phi trả nợ vay trong thời kỳ phân biệt chủng tộc. Nếu Argentina không vỡ nợ, người dân Argentina vẫn còn phải trả món nợ dành tài trợ cho “cuộc chiến bẩn thỉu” diễn ra từ năm 1976 đến năm 1983, trong đó ước lượng có từ 10.000 đến 30.000 người Argentina đã chết.

Chỉ có một giải pháp cho vấn đề nợ đáng kinh tởm: cần có

một sự giả định rằng những nước này không trả được nợ vay. Giải pháp đơn giản này không những giải quyết được vấn đề món nợ hiện tại còn treo đó, mà còn cả vấn đề tái phát của nó nữa: nếu những nước cho vay được lưu ý rằng trong trường hợp họ cho những chế độ như thế vay tiền, con nợ có nguy cơ không trả nợ, họ không chắc sẽ cho vay. “Chế tài tín dụng” xem ra có hiệu quả nhiều hơn là chế tài thương mại (khi cộng đồng quốc tế cố buộc các nước cư xử “tốt” bằng cách đe dọa cắt đứt giao thương). Bởi vì, như Ngoại trưởng Drago đã phát biểu cách nay một trăm năm, không có một tòa án pháp lý nào buộc được các nước phải trả nợ. Nếu có một thỏa thuận rộng rãi trong cộng đồng quốc tế định rằng một món nợ đặc biệt nào đó là đáng kinh tởm, và một nước không bị buộc phải trả nợ, rồi thì cũng không có những hậu quả tai hại do việc không trả nợ gây ra; thì sẽ không có một động cơ nào thúc đẩy họ trả nợ. Theo cách lý luận này, người cho vay nợ sẽ không muốn cho vay nữa; ngược lại, chế tài thương mại thường không đạt hiệu quả, bởi vì giao thương với những nước bị chế tài sẽ có lợi, do đó các công ty luôn cố tránh bị chế tài¹.

Liên Hiệp quốc đi trước một bước, nắm giữ một danh sách những nước mà các nhà đầu tư và các nhà tín dụng cần phải lưu

1 Có một khối tài liệu phong phú và ngày càng nhiều thêm về các món nợ đáng kinh tởm. Patricia Adams, *Những khoản nợ đáng kinh tởm: Cho vay bừa bãi, Tham nhũng, và Di sản về Môi trường của Thế giới Thứ ba* (London: Earthscan Publications, 1991), cung cấp một cái nhìn trở lại về tài liệu lịch sử. Về một cuộc thảo luận chung, bao gồm cuộc thảo luận về nỗ lực ở Iraq, xin xem Joseph E. Stiglitz, *Những nhà cai trị đáng kinh tởm, Những món nợ đáng kinh tởm*, Atlantic Monthly, tập 292, số 4 (tháng 11.2003), trang 39-45. Về cuộc thảo luận về tác động của sự cho vay hợp pháp, xin xem Seema Jayachandran, Michael Kremer, và Jonathan Shafter, *Ứng dụng học thuyết về nợ đáng kinh tởm trong lúc vẫn bảo vệ hành vi cho vay hợp pháp*. Tháng 12.2005, xem ở http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/webpapers/Odious_Debt_Doctrine.pdf

ý là các hợp đồng và nợ của họ sẽ được xem xét lại một khi chế độ (đương quyền) sụp đổ. Các chính phủ và ngân hàng cho các chế độ áp bức vay tiền cần biết rằng họ có nguy cơ không thu hồi được nợ. Tài liệu hướng dẫn về những hợp đồng và khoản nợ có thể được chấp nhận nêu rõ: nợ vay để xây trường học được chấp thuận, trong khi nợ vay để mua vũ khí sẽ bị từ khước. (Một vài người lý luận rằng do tiền bạc có thể trao đổi qua lại được – tiền vay để xây trường học sẽ giúp chính phủ giải tỏa tiền trong ngân sách để mua vũ khí – bất cứ khoản cho vay nào dành cho các chế độ áp bức cũng cần được xem là đáng kính tởm, nhưng có bằng chứng cho thấy là cho vay, chẳng hạn như cho giáo dục, sẽ dẫn đến kết quả có nhiều chi tiêu cho giáo dục hơn là không làm như vậy). Một Tòa án Tín dụng Quốc tế cần được thiết lập để đưa ra những phán quyết cần thiết. Với những món nợ đang tồn tại, tòa án sẽ hỏi liệu người cho vay có nhìn nhận trên thực tế đó là một món nợ đáng kính tởm hay không? Rõ ràng là nhiều tổ chức tư đã cho chế độ phân biệt chủng tộc Nam Phi vay tiền, nhất là sau các chế tài do Liên Hiệp quốc áp đặt, cần biết rằng đó là những món nợ đáng kính tởm, cũng như ngày nay bất cứ ai cho chế độ cai trị ở Sudan vay tiền, một chế độ mà cả Mỹ và Liên Hiệp quốc đánh giá là đang đi vào con đường diệt chủng, cũng cần xác định đó là các khoản cho vay đáng kính tởm.

Những vấn đề tương tự cũng nổi lên trong việc tôn trọng hợp đồng. Liệu các chính phủ có cần bị buộc phải bồi thường cho các nhà thần tư nhân khi hủy bỏ một hợp đồng mà họ đã thực hiện với một chế độ tham nhũng và độc tài? Có nên coi những hợp đồng đó như những món nợ đáng kính tởm – nhất là khi chúng có thể đã giúp vào việc duy trì quyền lực của chế độ? Và liệu sự kiện thường có tham nhũng trong tiến trình ký kết hợp đồng có cần được xem là điều quan trọng không?

Trong trường hợp của Iraq, chính quyền Mỹ lập luận rằng tôn trọng các hợp đồng với Saddam Hussein là khuyến khích sự tham nhũng. Trong trường hợp Indonesia, sau khi Suharto bị lật đổ, vị Đại sứ Mỹ lý luận rằng bản chất của hợp đồng là bất khả xâm phạm. (Vị Đại sứ được tưởng thưởng một cách xứng đáng sau khi rời Bộ Ngoại Giao về nghỉ hưu, bằng cách được đưa vào hội đồng quản trị một công ty khai thác mỏ của Mỹ hoạt động ở Indonesia từng bị tố cáo về cả tham nhũng lẫn phá hại môi trường).

Đối với nhiều người, vấn đề không phải là nợ có được trả hoặc hợp đồng có được tôn trọng không mà là liệu các định chế phương Tây có thể bị quy trách nhiệm về những thiệt hại gây ra từ sự tiếp diễn của những chế độ mà họ đã giúp đỡ làm cho trường tồn.

Nợ tư nhân xuyên biên giới

Trước cuộc khủng hoảng ở Đông Á năm 1997, nhiều người tin rằng chỉ có nợ công mới là vấn đề. Xét cho cùng, người ta lý luận là các tư nhân chỉ vay nợ nếu họ có thể trả nợ, và các chủ nợ chỉ cho vay nếu họ tin rằng các tư nhân có thể trả nợ. Hơn nữa, họ lý luận rằng nếu có vấn đề gì trong chuyện trả nợ, thì chỉ người cho vay mới gánh lấy hậu quả. Cuộc khủng hoảng ở Đông Á cho thấy lập luận này sai. Đằng sau cuộc khủng hoảng là tình trạng mắc quá nhiều nợ của các công ty tư nhân. Khi các chủ nợ không chịu hoãn các món nợ tính theo đô-la Mỹ, toàn bộ khu vực rơi vào cuộc khủng hoảng.

Những gì xảy ra lúc đó cũng đã xảy ra ở rất nhiều nơi khác: trách nhiệm pháp lý của tư nhân trên thực tế đã được quốc gia hóa. IMF cung cấp đồng đô-la cho các chính phủ để thanh toán

cho các chủ nợ phương Tây. Các chủ nợ được bảo vệ, người vay nợ qua khỏi khó khăn – và người trả thuế ở các nước đang phát triển được trao lại gánh nặng trả nợ cho IMF.

Có một biện pháp thay thế: những tư nhân vay nợ có thể chỉ vỡ nợ trên số tiền họ vay – họ tuyên bố phá sản. Vấn đề là ít nước có những khung pháp lý phù hợp để đối phó với những gì xảy ra lúc đó. Gần như có một thỏa thuận chung là các nước đang phát triển cần những bộ luật phá sản phù hợp hơn, và IMF đã cố áp đặt một bộ luật phá sản đặc biệt – một bộ luật thân thiện với chủ nợ – cho những nước tìm đến họ để nhờ hỗ trợ tiền bạc và lời khuyên. Không có gì đáng ngạc nhiên khi các nhà kinh tế vĩ mô của IMF không thực sự hiểu biết về sự phá sản của các nền kinh tế vi mô. Đặc biệt là họ không nhận thức được rằng không có con đường duy nhất và “đúng đắn” dẫn đến việc phá sản. Thật thế, việc đề ra bộ luật phá sản là một trong những chủ đề có thể gây tranh cãi nhiều nhất trong bối cảnh chính trị của Mỹ. Cho rằng người ta có thể trông cậy vào một vài chuyên gia kỹ thuật quốc tế để tìm giải pháp cho một vấn đề chính trị cốt lõi không phải là điều vô lý, nhưng nguy hiểm, vì những người trông có vẻ là chuyên gia kỹ thuật đó có thể đại diện cho các nhóm thế lực đặc biệt. Nhưng luật phá sản phản ánh nhiều hơn sự quân bình giữa quyền lợi của người cho vay và con nợ; nó nói lên một điều gì đó về quan điểm công bằng xã hội của xã hội.

Có vô số điều cần cân nhắc trong việc vạch ra một bộ luật phá sản. Tất nhiên là cần tạo ra sự cân bằng đúng mực giữa quyền lợi của người cho vay và người đi vay. Một bộ luật phá sản quá thân thiện với con nợ sẽ không đủ tính khích lệ để người đi vay trả nợ; không có nó, thị trường tín dụng không thể hoạt động được. Nhưng bộ luật phá sản thân thiện quá đáng với

người cho vay sẽ không đủ động lực giúp những người này cân nhắc kỹ để xác minh xem liệu người đi vay có thể trả nợ không. Một ngân hàng Mỹ quảng cáo thẻ tín dụng của họ với khẩu hiệu “có đủ tư cách từ lúc mới ra đời” – cho thấy có một sự thiếu nỗ lực trong sự phân biệt giữa những người đi vay tốt và xấu.

Nếu thủ tục phá sản kéo dài, các công ty có thể duy trì tính trạng lửng lơ trong một thời gian dài, khi đó, quyền sở hữu sẽ không rõ ràng; họ sẽ khó vay nợ, và ban quản trị có thể có cơ để tịch thu tài sản – nhanh chóng đem đi bán để thu về tiền mặt. Nhưng những bộ luật phá sản cứng rắn có thể buộc thanh toán tài sản, bãi bỏ việc làm và nguồn vốn hoạt động. (Giá trị thiện chí của một công ty – tức giá trị của một công ty ngoài giá trị của tài sản vật chất và bao gồm giá trị của tiếng tăm – thường lớn hơn nhiều so với giá trị của tài sản vật chất). Tất cả những công ty này giữ một vai trò quan trọng trong luật phá sản hiện đại. Ở Mỹ, Chương 11 của bộ luật phá sản quy định cấu trúc lại công ty một cách tương đối nhanh chóng – gồm trả nợ, chuyển nợ thành cổ phần không lãi cố định, với những người sở hữu cổ phần hiện tại được chuyển từ vai trò chủ nợ sang vai trò sở hữu chủ mới. Các công ty vẫn tiếp tục hoạt động trong thời gian tuyên bố phá sản. Trong lúc một vài người chỉ trích luật quá thân thiện với con nợ, thì luật đã không ngăn chặn được tình trạng các công ty nhờ đến tín dụng – thậm chí khi, giống như nhiều hãng hàng không vẫn còn hoạt động (Continental và US Airways), họ đã hơn một lần bị phá sản.

Trong cuộc khủng hoảng ở Đông Á, với tư cách là chuyên gia kinh tế hàng đầu của Ngân hàng Thế giới, tôi biện luận cho việc thiết lập một “siêu Chương 11”, một điều khoản đặc biệt về phá sản dành cho những nước mà sự phá sản phát xuất từ một thiệt hại kinh tế quan trọng mang tính vĩ mô – ví dụ như sự sụp đổ

của tỉ giá, sự đình trệ hoặc suy thoái kinh tế quan trọng, hoặc sự gia tăng ngoài dự kiến của lãi suất trên thị trường đang lên. Trong những tình huống này, việc đưa ra một giải pháp nhanh chóng thậm chí còn cấp bách hơn. Thêm vào đó, thái độ cho rằng vấn đề mà các công ty đang gặp phải không phải là kết quả của quản lý kém, mà do những thế lực vượt ra ngoài sự kiểm soát của họ, sẽ còn nghiêm trọng hơn trong một vụ phá sản của cá nhân hay doanh nghiệp. Vì thế, siêu Chương 11 sẽ thân thiện với con nợ hơn và cho phép thực hiện việc sắp xếp lại nợ một cách nhanh chóng hơn so với Chương 11 bình thường.

Nhưng một quyết định nhanh chóng cho vấn đề của các công ty không có khả năng trả nợ không phải là một biện pháp thay thế nhằm né tránh vấn đề ngay từ đầu. Hơn nữa, điều đó có nghĩa là tránh vay nợ – và giảm thiểu sự rủi ro cùng sự bất ổn, để cho một món nợ “hợp lý” không thể nhanh chóng chuyển thành nợ không quản lý được. Với cả người đi vay lẫn người cho vay không biết đến hậu quả về mặt kinh tế vĩ mô của tình trạng nợ quá đáng, không có gì đáng ngạc nhiên khi nợ nước ngoài thường rất cao, và điều này giải thích tại sao chính phủ cần phải can thiệp vào¹. Nói một cách cụ thể, do nợ nước ngoài ngắn hạn thường đưa các nước đến nguy cơ khủng hoảng, các chính phủ cần ngăn chặn chúng, chẳng hạn như bằng cách đánh thuế hay hạn chế các dòng vốn ngắn hạn.

Sự phá sản ở những nước có chủ quyền

Những nước rất nghèo và những nước hồi phục từ các chế độ tham nhũng không phải là những nước duy nhất phải đối

¹ Một lần nữa, theo biệt ngữ của kinh tế học thông thường, đây là một trường hợp cổ điển về hậu quả kinh tế do đệ tam nhân gánh chịu.

mặt với vấn đề nợ tràn lan. Mexico, Brazil, Argentina, Nga, và Thổ Nhĩ Kỳ nằm trong một danh sách dài những nước không chỉ có vấn đề khó giải quyết mà còn đối mặt với một cuộc khủng hoảng kinh tế do khó làm tròn các nghĩa vụ về nợ nần. Không ai đề cập đến việc xóa nợ cho những nước này, một phần là do ở một chừng mực nào đó, họ có khả năng trả nợ: họ có thể tăng thuế và cắt giảm chi tiêu đủ để tạo ra khoản lợi tức cần có. Do có một biên độ rộng, giá trị tài sản của một nước vượt quá trị giá của những gì họ đang nợ. Tuy nhiên cái giá phải trả của một nước có thể rất lớn, vượt khỏi những gì mà người dân trong nước muốn trả. Thậm chí khi các chủ nợ không muốn tự ý xóa nợ – điều họ không thường làm – vẫn có cách khác, đó là tuyên bố vỡ nợ rồi tái thương thảo. Như chúng ta đã thấy, Argentina chọn lộ trình này. Nhưng như chúng ta cũng đã thấy, việc cấu trúc lại nợ của Argentina đã gặp những khó khăn ngoài ý muốn.

Chúng ta cần đến năm biện pháp cải tổ then chốt.

Không gây ra sự thiệt hại

Trước tiên là các nước phát triển không gây sự thiệt hại. Xóa nợ không phải là một cơ hội để đòi các nước phải nhượng bộ, hoặc để làm hại các định chế dân chủ của họ. Xóa nợ được xem là nhằm để tạo ra một cơ hội khởi đầu mới. Câu lạc bộ Paris là một tổ chức không chính thức gồm 19 nước chủ nợ, trong đó có Mỹ, Nhật, Nga, và nhiều nước châu Âu; họ quyết định tập thể về những nước nào được xóa nợ bao nhiêu và trong những điều kiện như thế nào. Khi câu lạc bộ Paris nhấn mạnh rằng Iraq phải tán đồng liệu pháp sốc (shock therapy) và chấp nhận các chính sách kinh tế của Đồng thuận Washington như một điều kiện để xóa nợ, họ đã tước bỏ chủ quyền kinh tế của

Baghdad¹. Tháng 11.2004, họ đồng ý xóa 30% trong món nợ 40 tỉ USD của Iraq, và 30% khác trong thời gian 3 năm, nếu Iraq tuân thủ một chương trình của IMF buộc họ phải chấp nhận chương trình tư nhân hóa và tự do hóa (kinh tế) mà chính quyền Bush muốn Iraq chấp nhận từ đầu. Vào thời điểm đó, triển vọng của liệu pháp sốc thực hiện tại Iraq xem ra còn u ám hơn ở Nga, nơi IMF đã áp đặt cùng một phương cách hành động và làm sụt giảm 40% GDP. Nền kinh tế Iraq tương tự như thế, đã không tiến triển tốt, mặc dầu một phần của sự tồi tệ có liên quan đến sự nổi dậy, phần khác do những nỗ lực không thỏa đáng của người Mỹ trong việc xây dựng lại hạ tầng cơ sở. Vì thế cho nên, trong cuộc thương thảo để xóa nợ, Nigeria được yêu cầu chấp nhận chương trình của IMF như một điều kiện của sự xóa nợ. Các nhà phê bình đặt câu hỏi tại sao, và khi nào thì Nigeria chúng tỏ là tự mình có thể điều hành tốt nền kinh tế, hạ giảm mức lạm phát, quản lý ngân sách, và nâng cao tính minh bạch.

Cho dù IMF áp đặt bất cứ điều kiện nào, chúng cũng sẽ bị phản đối vì lý do đơn giản là chúng bị áp đặt – chúng đến từ bên ngoài đất nước Nigeria. Nhưng các điều kiện của IMF đáng bị chống đối đặc biệt vì chúng thường không phù hợp với nước bị áp đặt. IMF bị ám ảnh bởi sự lạm phát đến nỗi thường quên đi sự tăng trưởng và sự ổn định thực sự – ít chú tâm đến tính bất ổn trong sản lượng và việc làm. Hậu quả là thay vì sửa chữa những khiếm khuyết trên thị trường vốn tư nhân hoặc làm giảm nhẹ hậu quả của chúng, IMF thường làm cho chúng trở nên tồi tệ hơn. Thay vì cung cấp tiền để tài trợ các chính sách chống lại khuynh hướng tác động theo chu kỳ của nền kinh tế, họ chủ yếu đòi hỏi những nước đang trải qua thoái trào phải áp dụng các chính sách đầy mâu thuẫn. Một trong những tiến

1 Những chính sách này được mô tả trong các chương 1 và 2.

bộ quan trọng nhất trong kinh tế của thế kỷ vừa qua là nhận thức của John Maynard Keynes cho rằng chính phủ, bằng cách chi tiêu nhiều và giảm thuế cùng lãi suất, có thể giúp một nước hồi phục sau cơn suy thoái. IMF bác bỏ những chính sách theo kiểu của Keynes, chấp nhận những chính sách có trước Keynes, nhắm vào sự thâm hụt ngân sách của chính phủ. Những chính sách này đòi hỏi phải tăng thuế và cắt giảm chi tiêu trong thời kỳ suy thoái, đối nghịch lại với những gì Keynes yêu cầu. Gần như mỗi trường hợp có IMF nhúng vào, chính sách của họ làm cho tình hình xuống cấp càng thêm tồi tệ. Rốt cuộc thì các nhà kinh tế phải viết lại sách giáo khoa, nhưng những gì là thông tin tốt lành đối với các nhà kinh tế hàn lâm lại đang tàn phá đời sống của hàng triệu người ở những nước này.

Các chính sách được IMF thúc đẩy như một điều kiện cho vay đã làm tổn thương các nước đi vay tiền theo những cách khác. Tôi đã nhiều lần lưu ý là ngay cả những nước vay tiền vừa phải cũng có thể đối mặt với vấn đề nan giải, như là kết quả của tình trạng bất ổn kinh tế cao độ, bao gồm bất ổn về tỉ giá và lãi suất. Việc tự do hóa thị trường vốn (việc này IMF đã thúc giục hoặc ép buộc các nước đang phát triển) đặt các nước trước nhiều nguy cơ và bất ổn hơn, và hạn chế khả năng đối phó của họ. (Nếu trong một nền kinh tế đang đi xuống, họ hạ thấp lãi suất chẳng hạn, nguồn vốn sẽ chảy ra nước ngoài.)

Trở lại việc cho vay không theo chu kỳ

Mô hình cho vay tư nhân theo chu kỳ – đòi hỏi tiền phải được trả lại ngay khi một nước đang cần tiền nhất – chắc chắn sẽ được tiếp tục. Các ngân hàng có chức năng làm ra tiền và câu cách ngôn xưa cho rằng ngân hàng chỉ cho những người không cần tiền vay tiền dựa trên những kinh nghiệm đắt giá. Nhưng chính những thất bại trên thị trường như thế đã tạo ra

một cơ sở hợp lý cho việc thiết lập IMF và WB lúc ban đầu; như chúng ta đã đề cập đến, chúng được tạo ra một phần để giúp tránh một tai họa toàn cầu khác giống như cuộc Đại Suy Thoái (1929-1933). Việc cho vay tiền không theo chu kỳ (cho vay nhiều khi nền kinh tế đang suy yếu) thuộc về chức năng ban đầu của họ. Bằng cách làm cân bằng mô hình cho vay tư nhân theo chu kỳ, hình thức cho vay không theo chu kỳ như thế có thể góp phần to lớn vào sự ổn định. Nó có thể giúp các nước đang phát triển chi tiêu trong thời kỳ suy thoái, tạo ra sự kích thích cần thiết về mặt thuế khóa. IMF, WB, và các ngân hàng phát triển khu vực ở châu Phi, châu Á, Đông Âu và Liên Xô cũ, và châu Mỹ Latin cần phải quay về hình thức cho vay không theo chu kỳ.

Giảm thiểu rủi ro

Thứ ba, nguy cơ của việc vay tiền cần được giảm thiểu. Trước đây, tôi đã nhấn mạnh là nhiều vấn đề công nợ phát sinh bởi các nước đang phát triển bị buộc phải gánh chịu những rủi ro của tình trạng bất ổn về tỉ giá và lãi suất. Phố Wall lấy làm tự hào về khả năng chia cắt rủi ro, chuyển hướng rủi ro từ những người ít khả năng sang những người nhiều khả năng gánh chịu. Tuy nhiên, trong trường hợp nợ của các nước đang phát triển, phố Wall đã thất bại nặng nề trong việc làm này.

Cho đến khi thị trường tài chính tư nhân can thiệp vào, các định chế tài chính quốc tế chứng tỏ rằng họ có thể và mong muốn làm giảm hơn nữa tác động của những rủi ro về lãi suất và tỉ giá hối đoái mà các nước đang phát triển gặp phải, họ cần giữ một vai trò tích cực hơn trong việc làm này. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp tiền cho vay là của chính họ; hợp đồng vay nợ cần được soạn thảo nhằm bảo vệ các nước đang phát triển không bị thiệt hại bởi sự dao động của lãi suất và

tỉ giá hối đoái¹. Họ cũng có thể giúp đỡ bằng tiền cho vay của những người khác. WB sẵn sàng cung cấp bảo hiểm chống lại những rủi ro của tình trạng quốc hữu hóa; họ có thể nói rộng phạm vi bảo hiểm sang những rủi ro về sự thay đổi về lãi suất và tỉ giá và thậm chí cả sự vỡ nợ nữa. Phí bảo hiểm sẽ khiến cho việc vay nợ tốn kém hơn, và từ đó có thể làm nản lòng người đi vay (điều mà tôi cho rằng có thể tốt tự bản chất), nhưng cái giá của phí bảo hiểm có thể ít hơn rất nhiều so với cái giá của sự bất ổn mà những người đi vay nợ hiện nay đang gặp phải.

Rủi ro của sự vay nợ có thể giảm được nếu các nước vay mượn bằng chính tiền tệ của họ, đó là lý do tại sao việc phát triển thị trường công nợ bằng tiền nội địa là điều quan trọng. Ngân hàng Thế giới và các ngân hàng phát triển đa phương khác có thể giúp củng cố các thị trường này bằng cách vay mượn ở chúng khi gây quỹ². Nhiều nước châu Á, dẫn đầu là Thái Lan, đang cố gắng thiết lập một thị trường trái phiếu châu Á, ở đó, sự vay mượn có thể diễn ra trong một giỏ đầy tiền trong nước. Chính sách kinh tế vĩ mô lành mạnh của những nước này, phản ánh ở mức lạm phát thấp và (ngoại trừ cuộc khủng hoảng năm 1997) tỉ giá tương đối ổn định, cung cấp điều kiện thuận lợi cho một thị trường như thế; và sự kiện có nhiều tài khoản tiết kiệm phát sinh trong phạm vi châu Á cũng sẽ giúp tạo ra một thị trường trái phiếu. Các nước công nghiệp

1 Xem Barry Eichengreen và Ricardo Hausmann, *Tiền của những người khác: Chỉ danh nợ và sự bất ổn tài chính trong những nền kinh tế thị trường đang lên* (Chicago: University of Chicago Press, 2005)

2 Vào lúc này hay lúc khác, Ngân hàng Thế giới đã vay mượn trên 40 thứ tiền. (Xem danh mục ở Kho bạc Ngân hàng, “Danh mục những Trái Phiếu Chọn lọc mới nhất của Ngân hàng Thế giới,” ở [http://treasury.worldbank.org/Services/Capital%2bMarkets/Debt+Product/List+of+Recent+WB+Bond+ Issuance.html](http://treasury.worldbank.org/Services/Capital%2bMarkets/Debt+Product/List+of+Recent+WB+Bond+Issuance.html).) Danh mục được sử dụng như một chất xúc tác trong việc thiết lập thị trường trái phiếu trong nước.

tiên tiến cần nhạy bén trong việc vạch ra chính sách như thế nào để tạo cho nền kinh tế của chính họ sự ổn định hơn nữa, chẳng hạn như xử lý những khoản cho vay ngắn hạn ở ngoài nước được an toàn hơn những khoản cho vay dài hạn, họ có thể du nhập sự bất ổn cho thế giới đang phát triển. Các quy định, và những sắp xếp về mặt thể chế dùng để đề ra những quy định đó, cần phải được thay đổi. Chẳng hạn như những quy định và chuẩn mực về ngân hàng được thiết lập bởi Ngân hàng Thanh toán Quốc tế (BIS), một định chế thậm chí còn ít dân chủ và minh bạch hơn IMF; trong lúc lập ra những chuẩn mực này, ít nhất trong quá khứ, BIS đã không chú ý mấy đến ảnh hưởng lên các nước đang phát triển.

Vay nợ vừa phải

Cải cách thứ tư phản ánh những gì cần làm trong trường hợp của những nước nghèo bị mắc nhiều nợ: các nước cần vay nợ một cách thật dè dặt, và khi đi vay nợ, họ cần vay chính đồng tiền của nước mình. Nếu các thị trường hoặc chính phủ không thể – hoặc sẽ không thể – làm được điều gì để chuyển đổi gánh nặng rủi ro, các nước đang phát triển cần đặc biệt dè dặt trong việc vay mượn.

Sự vay mượn mang lại nhiều vấn đề hơn ta tưởng. Xét về mặt lịch sử, rõ ràng là đối với nhiều nước đang phát triển, cái giá của nợ nần vượt quá lợi lộc. Châu Mỹ Latin phát triển nhanh chóng vào đầu thập niên 1990, nhờ có nợ vay, nhưng những gì họ mất về sau, cũng trong thập niên này, gần như vượt quá những lợi lộc do sự phát triển trước đây mang lại. Phần lớn nợ nần dùng để tài trợ cho nhu cầu tiêu thụ quá đáng, với phần lớn lợi lộc về tay những người hành động vì tư lợi, còn phần lớn phí tổn của cuộc khủng hoảng tiếp theo đó, giới công nhân và những nhà doanh nghiệp nhỏ gánh chịu hết. Phí tổn và lợi

lộc của nợ nần đã được phân phối một cách không công bằng. Chính nợ nần và những hậu quả của nó đã góp phần vào sự nghèo đói và bất công.

Bài học cay đắng của 50 năm qua là chính quyền khó mà huy động tiền để trả nợ vay – ngay cả khi họ thu về được nhiều lợi ích xã hội do đầu tư mang lại, chẳng hạn như trong giáo dục, y tế, và đường sá. Tất nhiên điều này có nghĩa là những quốc gia đó cần dựa nhiều hơn vào tiền tiết kiệm của chính họ để tạo nên sự tích lũy đồng vốn – đề cao trở lại tầm quan trọng của tỉ lệ tiết kiệm cao ở tầm mức quốc gia. Đông Á đã làm được nhiều điều đúng mực; một trong những điều đó là tiết kiệm thật nhiều và vay nợ ít đi. Chỉ đến khi bắt đầu vay nợ nước ngoài, vào cuối thập niên 1980 và đầu thập niên 1990, mà Hàn Quốc và Thái Lan mới gặp phải vấn đề. Đối với họ, vấn đề nợ nần không thực sự cần thiết, do họ có một tỉ lệ tiết kiệm cao. Bất cứ một tính toán hợp lý nào cũng phải đặt phí tổn cao hơn rất nhiều so với lợi lộc.

Luật phá sản quốc tế

Vấn đề người đi vay nợ trách nhiệm như thế nào không quan trọng, khi tình huống xấu xảy ra – giá hàng xuất khẩu có thể tụt nhanh, mùa màng có thể thất bát nhiều năm liền, lãi suất quốc tế có thể tăng vọt, có thể xảy ra một cuộc suy thoái toàn cầu với hậu quả là sự biến mất của thị trường xuất khẩu. Trong những tình huống bất ngờ như vậy, một nước có thể không trả được nợ, hoặc chỉ có thể trả nợ với sự hi sinh to lớn của người dân. Trong những hoàn cảnh đó, cần một phương thức cấu trúc nợ – hoặc xóa nợ – có hệ thống, một hình thức phá sản quốc tế. Đó là cải cách quan trọng cuối cùng.

Ngày nay, chúng ta có một hệ thống không chính thức, trong đó các nước thương thảo và xin được xóa nợ. Thành công dựa

vào tài năng và mánh khỏe thương lượng. Nước Mỹ lập luận một cách kiên quyết nhân danh Iraq (dù nước này chỉ nợ Mỹ một khoản tiền nhỏ, khoảng 4,5 tỉ USD). Dưới sự bảo trợ của Mỹ, Iraq rốt cuộc đã được xóa nợ. Có nhiều nước khác, đáng được giúp đỡ bằng hoặc hơn so với đa số nước, lại không được xóa nợ. Cũng vì lý do đó, Argentina biết phải thương lượng kiên quyết như thế nào và có sự lãnh đạo tự tin và hiểu biết về mặt chính trị và kinh tế; kết quả là họ có được một sự thỏa thuận tốt hơn rất nhiều từ phía các chủ nợ.

Ý tưởng cho rằng những công ty và cá nhân bị nợ tràn ngập cần một cơ hội thuận lợi ngày nay đang được chấp nhận rộng rãi. Nhưng việc cần một cơ hội thuận lợi đối với những quốc gia bị nợ tràn ngập thậm chí còn quan trọng hơn. Keynes nhận thức điều này trong tác phẩm *The Economic Consequences of the Peace* (Những Hệ quả Kinh tế của Hòa bình) của ông viết ngay sau Hòa ước Versailles áp đặt những khoản tiền bồi thường khổng lồ – thực tế là gánh nặng nợ nần – lên nước Đức vào cuối Thế chiến thứ nhất; ông dự đoán một cách chính xác là điều này sẽ dẫn đến sự đình trệ và suy thoái ở Đức, cùng với sự rối loạn về xã hội và chính trị¹. Khi một công ty hay một cá nhân đơn lẻ gặp vấn đề, các hậu quả xã hội và chính trị có giới hạn; khi một nước đối mặt với một gánh nặng nợ nần không chịu đựng nổi, tất cả mọi người trong xã hội đều bị ảnh hưởng. Sự vỡ nợ của Argentina vào năm 2002 và tiến trình thương lượng kéo dài tiếp theo đó, chứng tỏ nhu cầu về một cơ chế tốt đẹp hơn trong việc đối phó với sự vỡ nợ của các nước có chủ quyền.

Đáng tiếc là nước Mỹ không tham gia vào thỏa thuận về nhu cầu có một cơ chế tốt hơn, và đã ngăn chặn mọi sự tố tụng –

¹ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (New York: Harcourt, Brace & Howe, 1920)

cho đến nay được xem là thành công – họ khẳng định rằng một thủ tục phá sản quốc tế là không cần thiết; tất cả những gì cần làm là một sự điều chỉnh không đáng kể trong các hợp đồng về công nợ¹. Hợp đồng bao gồm một điều khoản về hành động tập thể, chỉ rõ rằng nếu như 80% chủ nợ của một nước chẳng hạn đồng ý với đề nghị cấu trúc nợ lại, thì đề nghị đó có thể được chấp nhận. (Theo thông lệ phổ biến, tất cả chủ nợ phải đồng ý, điều này dẫn đến trường hợp có những người tham gia thương lượng bác bỏ việc sắp xếp lại nợ nếu họ không được trả nợ đầy đủ). Sự kiện mỗi nước công nghiệp tiên tiến nhận thấy cần có một luật phá sản củng cố thêm những kết luận của lý thuyết kinh tế, các điều khoản về hành động tập thể sẽ không đủ đáp ứng; cần phải có một thủ tục về mặt pháp lý.

Một phương thức có hệ thống nhằm xóa nợ/sắp xếp lại nợ sẽ đảm bảo một sự sắp xếp công bằng hơn và nhanh chóng hơn. Nhiều nguyên tắc sẽ dẫn dắt việc này. Trước tiên, số nợ được xóa phải đủ để cho nước được xóa nợ không phải đối mặt với nhiều khả năng phải quay lại với cảnh vỡ nợ trong một thời gian chẳng hạn như 5 năm. Trong quá khứ, IMF sử dụng những kịch bản tăng trưởng lạc quan để giảm đến mức tối thiểu việc mở rộng sự xóa nợ, và các nước tuân theo sự hướng dẫn của họ trong việc sắp xếp lại nợ nần thường sẽ phải quay lại tình trạng khó khăn trong vòng vài năm. Sắp xếp lại nợ mà không giảm nợ một cách thích đáng sẽ có nghĩa là nợ vẫn phủ một bóng đen lên sự tăng trưởng.

1 Có thể có hai cách giải thích khác nhau về lập trường của Mỹ. Một là phố Wall muốn tin chắc rằng người vay sẽ trả nợ - họ muốn càng khó vỡ nợ chừng nào tốt chừng ấy. Cách giải thích thứ hai có tính ý thức hệ: Chính quyền Bush thường xuyên chống lại nỗ lực thành lập và tăng cường các định chế đa phương; một tòa án phá sản quốc tế có thể được thiết lập như là kết quả của dự định tạo nên một cơ chế giải quyết nợ nần cao cấp và có thể bị coi là một tổ chức đáng thù ghét

Rõ ràng là không có một sự tin tưởng đáng kể nào về sự tăng trưởng trong tương lai, và Argentina đã đi trước với một giải pháp tài tình: một trái phiếu GDP, sẽ được thanh toán nhiều nếu phát triển mạnh hơn. Điều này có thuận lợi hơn nữa trong việc tạo sự hài hòa về lợi ích của chủ nợ và con nợ; các chủ nợ nỗ lực giúp cho nền kinh tế phát triển nhanh hơn.

Thứ đến, bất cứ quyết định nào cũng phải công nhận rằng các chủ nợ nước ngoài không phải là thành phần duy nhất đưa ra yêu sách. Ngoài những chủ nợ thông thường, còn có nhiều người đưa yêu sách thuộc lĩnh vực công – bao gồm, chẳng hạn như, những người được chính phủ cũng như cơ quan y tế và giáo dục trả tiền hưu. Đây là một khác biệt quan trọng giữa sự cấu trúc lại nợ công và sự phá sản của khu vực tư. Trong sự phá sản của khu vực tư, người ta lập ra một danh sách các chủ nợ và tài sản, luật phá sản và các hợp đồng về công nợ sẽ xác định ai có yêu sách lâu nhất; tuy nhiên, trong sự phá sản công, không có tài liệu xác định rõ về cả chủ nợ lẫn tài sản. Trước tiên cần xác định rằng tính ưu việt của nghĩa vụ của chính phủ đối với công dân của họ là điều không thể vi phạm được¹.

Thứ ba, việc cấu trúc nợ cần phải nhanh chóng và thân thiện với con nợ. Cái giá phải trả của sự trì hoãn rất lớn – sự trì hoãn trong việc xóa nợ một cách thích đáng cho châu Mỹ Latin vào đầu thập niên 1980 đã dẫn đến sự đình đốn. Trước đây, chúng ta đã giải thích Chương 11 của quy chế phá sản ở Mỹ quy định sự sắp xếp lại nợ nần nhanh chóng, theo những thời hạn do con nợ đề xuất như thế nào; giờ đây, nhiều nước đang tính đến việc đi theo gương của Chương 11 của Mỹ. Một hệ thống quốc tế về sắp xếp lại công nợ cũng thế, phải bao gồm một số thủ tục được xúc tiến.

1 Luật phá sản của nước Mỹ công nhận sự khác biệt này; có một chương riêng (Chương 9) về luật phá sản liên quan đến các cơ quan công quyền.

Thứ tư, cho dù tiến trình xác định phạm vi sắp xếp lại và/ hoặc xóa nợ như thế nào, nó không thể được nằm trong tay các chủ nợ, trong đó có IMF. Đơn giản là họ không thể hành xử như một quan tòa vô tư.

Tôi tin rằng cuối cùng thì một tổ chức phá sản quốc tế sẽ phải được thiết lập, ngay khi mỗi nước công nghiệp tiên tiến đã tạo ra bộ luật về phá sản, và một vài nước đã lập nên tòa án đặc biệt về phá sản. Nhưng trong đoạn kỳ, thiết lập một cơ quan trung gian hòa giải quốc tế để đề ra các định chuẩn là một việc làm bổ ích. Cuối cùng, từ khi sự can thiệp quân sự không còn được sử dụng, sự thuyết phục giữ một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự trả nợ, và xác định thế nào là trả nợ một cách sòng phẳng. Việc thiết lập một bộ định chuẩn và thống kê có thể góp phần to lớn vào việc làm cho dễ dàng hơn tiến trình sắp xếp lại nợ nần.

Bên cạnh khả năng trả nợ, còn có hai yếu tố cần được kể đến. Cần lưu ý đến khả năng người chủ nợ biết rằng họ đang cho vay trong điều kiện có nhiều nguy cơ không được trả nợ. Như trong trường hợp ở Nga, khi người cho vay thu được lãi đến mức 150%, thì đó là do có nhiều khả năng xảy ra một vụ vỡ nợ. Ở tỉ lệ này, nếu người chủ nợ cho vay tiền vào tháng giêng, đến tháng 10, anh ta đã thu lại được đầy đủ những gì anh ta đã bỏ ra cho vay. Mọi thứ sau đó là lãi ròng. Nếu tiền cho vay trong 5 năm, hiển nhiên là người chủ nợ muốn sắp xếp sao để người vay nợ tiếp tục trả cho anh ta khoản lãi 150% như đã hứa, nhưng với nhiều người, điều này không hợp lý. Anh ta có thể than phiền rằng mình đã bị lừa gạt khi được hưởng lãi chỉ có 7% – rằng trị giá của trái phiếu bị giảm sút rất lớn. Tuy nhiên, một lãi suất lớn sẽ khiến anh ta hiểu rõ rằng đang có nguy cơ thu lại một giá trị thấp hơn giá trị của trái phiếu.

Một yếu tố thứ hai là phạm vi có lỗi của người cho vay trước những vấn đề mà một nước đang gặp phải. Tôi đã thảo luận về một trường hợp, đó là nợ đáng kinh tởm, và lưu ý rằng sẽ có một giả định về sự xóa nợ hoàn toàn. Việc thảo luận về trường hợp Argentina làm sáng tỏ phạm vi trách nhiệm của IMF trước những vấn đề của nước này, kể cả việc không có khả năng trả nợ. Đó là lý do tại sao nhiều người ở Argentina nghĩ rằng IMF cần xóa nợ ít nhất bằng với mức xóa nợ của các chủ nợ tư nhân (66%); họ hết sức thất vọng khi chính phủ trả nợ đầy đủ cho IMF một cách sớm sủa, vào năm 2006. Nhưng chính phủ Argentina lại đi theo một hướng thực dụng: họ chỉ muốn tách rời khỏi IMF. Trả nợ đầy đủ cho IMF là cái giá ít ỏi phải trả để lấy lại chủ quyền kinh tế.

Có vô số tình huống đáng phê phán, trong đó, sẽ là điều hợp lý khi điều chỉnh mức độ trả nợ phù hợp với mức độ có lỗi (của IMF). Các nhà kinh tế nhấn mạnh đến tầm quan trọng của sự khích lệ: làm cho các chủ nợ (bao gồm IMF) gánh chịu hậu quả của những hành động của họ (gồm cả lời khuyên của họ) sẽ khích lệ sự cải tiến chất lượng của lời khuyên và thận trọng hơn nữa trong việc cho vay.

Hãy xem xét trường hợp IMF cho Nga vay nợ vào tháng 7.1998 chẳng hạn. Họ có ý định hỗ trợ đồng rúp. Tuy nhiên, vào thời điểm đó, tỉ giá đồng rúp tăng cao, khiến Nga khó xuất khẩu thứ gì khác ngoài dầu hỏa và các tài nguyên thiên nhiên khác. Cùng với hầu hết những đồng nghiệp ở Ngân hàng Thế giới, tôi tin rằng tiền cho vay sẽ không duy trì được tỉ giá trong một thời gian lâu dài, và gần như chắc chắn nó sẽ không làm gì khác hơn là để cho nước này lún sâu vào nợ nần. Thêm vào đó, có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng – khi tiền nhanh chóng chảy ra khỏi đất nước, hoàn toàn có thể vào túi các tay đầu sỏ chính trị. Việc cho vay tiền sẽ có động cơ chính trị rộng

lớn, như trong thời điểm nước Mỹ thiết tha với việc giữ Tổng thống Yeltsin tại vị. Nước Mỹ cũng không muốn đối mặt với sự kiện các chính sách mà họ cùng với IMF đẩy mạnh vào năm 1998 đã khiến cho GDP của Nga giảm 40% – và cái nghèo tăng cao hơn 10 lần – so với lúc khởi đầu thời kỳ quá độ sang nền kinh tế thị trường. (Mía mai thay, ngay cả khi nước Mỹ thuyết giảng cho Nga về những nguy cơ của tham nhũng, ở Mỹ nổ ra xi-căng-đan tham nhũng trầm trọng liên quan đến trường Đại học Harvard, nơi đã được ký hợp đồng điều hành việc trợ giúp của Mỹ trong vấn đề tư nhân hóa)¹. Ngay cả trường hợp việc cho vay thất bại, sự đình hoãn cuộc thảo luận “Ai đánh mất nước Nga”² cũng chỉ phải trả một cái giá nhỏ nhoi – một cái giá mà trong bất cứ trường hợp nào cũng đều do người dân Nga gánh chịu.

Việc vay nợ đưa đến sự thất bại. Tiền rời khỏi đất nước đi vào tài khoản của các ngân hàng Thụy Sĩ và Síp nhanh hơn

1 Andrei Shleifer, một giáo sư ở Đại học Harvard, một người bạn thân thiết và là đồng nghiệp của Thứ trưởng Bộ Ngân khố lúc bấy giờ là Larry Summers, được đề cử làm cố vấn cho Nga trong vấn đề tư nhân hóa một hợp đồng AID (Cơ quan Phát triển Mỹ) với Harvard. (Vào thời đó, Ngân khố giữ vai trò trung tâm trong việc vạch ra các chính sách đối với nước Nga). Trong những lời cáo buộc cố vấn của Harvard sử dụng thông tin nội bộ vào việc thương mại và mối quan hệ nội bộ để có được giấy phép thành lập một công ty tài chính, AID đình hoãn rồi sau đó hủy bỏ hợp đồng, và khởi kiện để thu hồi những gì họ đã chi ra. Tòa án ủng hộ lập trường của AID và buộc tội Shleifer. Sau khi chi hàng triệu USD mua trái phiếu hợp pháp, trong một cuộc dàn xếp ngoài tòa án, Harvard phải trả trên 25 triệu USD và Shleifer trả hơn 2 triệu USD. Hiệu trưởng Harvard lúc ấy giờ là Summers từ nhiệm một thời gian ngắn sau đó, một phần do áp lực phát xuất từ sự kiện trên, nhưng khi quyển sách này chuẩn bị phát hành, Harvard vẫn chưa đưa ra một hình thức trừng phạt đối với Shleifer. Về một cuộc thảo luận chi tiết về sự kiện này, xin xem David McClintick, *Harvard đánh mất nước Nga như thế nào*, Institutional Investor, 13.1.2006; xem tại www.dailyyii.com/print.asp?ArticleID=1039086

2 Xem John Lloyd, *Ai đánh mất nước Nga?*, *The New York Times*, 15.8.1999

là những người chỉ trích có thể nghĩ ra. Trường hợp này còn phức tạp hơn là trường hợp những món nợ đáng kinh tởm của Congo và những nước khác mà chúng ta đã thảo luận ở phần trên, bởi vì chính phủ Nga đã được bầu lên một cách dân chủ. Tuy vậy, xét về mặt đạo đức, ai sẽ gánh chịu hậu quả – người dân Nga, những người đã không có tiếng nói trong việc vay nợ, hay tổ chức cho vay nợ là IMF, nơi đã đề ra việc này?

Trước đây, tôi lập luận rằng ở Argentina, IMF đặc biệt có lỗi, bởi vì nước này tự xem mình lệ thuộc vào tiền cho vay của IMF, tiền vay chỉ có thể có được nếu tuân theo khuyến cáo của IMF, và khuyến cáo đó đã làm trầm trọng thêm những vấn đề kinh tế của Argentina. Trường hợp tương tự cũng đúng với Nga. Trước khi Nga bị vỡ nợ, IMF khuyến cáo họ chuyển đổi thêm tiền nợ của họ từ đồng rúp sang đô-la Mỹ. IMF hiểu – hoặc sẽ hiểu – rằng điều đó sẽ đặt nước Nga trước nguy cơ rất lớn. Với một tỉ giá trên mức thật sự, sự mất giá là điều có thể xảy ra. Với nợ tính bằng đô-la Mỹ, phần lãi Nga kiếm được từ gia tăng xuất khẩu và giảm chi phí nhập khẩu sẽ được bù trừ vào sự mất cân bằng của cán cân thanh toán. Những gì Nga nợ (tính bằng đồng rúp) sẽ tăng rất cao. IMF nhận thấy lãi suất tiền nợ bằng đồng đô-la bị thấp xuống, nhưng họ sẽ hiểu là điều này chỉ phản ánh viễn cảnh mất giá của đồng rúp trên thị trường.

Indonesia cung cấp một ví dụ đầy ấn tượng khác, khi IMF cùng với các định chế khác, trong đó có Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á, cung cấp khoảng 22 tỉ USD tiền vay trong cuộc khủng hoảng ở Đông Á. Đồng tiền được xem như vị cứu tinh của Indonesia, nhưng một cái nhìn gần gũi hơn sẽ cho thấy là, như một trường hợp điển hình, chính các ngân hàng phương Tây mới được cứu thoát. Sự kiện các chủ nợ phương Tây, chứ không phải Indonesia, là những kẻ hưởng

lợi thực sự đã trở nên rõ ràng khi IMF nhấn mạnh rằng trợ cấp thực phẩm và xăng dầu cho người nghèo bị cắt giảm, với lập luận cho rằng dù có hàng tỉ USD đủ để trả nợ cho các ngân hàng phương Tây, vẫn không đủ tiền để giúp cho Indonesia thoát nghèo (mặc dầu phí tổn chỉ là một phần nhỏ của những gì được cung ứng cho đất nước này). Tình trạng này xảy đến sau khi nạn thất nghiệp tăng gấp 10 lần và tiền lương thực sự bị tụt giảm – một phần do các chính sách mà IMF cứ khăng khăng đòi phải thực hiện. Từ khi IMF bị thống trách rất nhiều về những vấn đề Indonesia đang gặp phải, trong nội bộ nước này, có một quan điểm phổ biến cho rằng cần phải có một sự xóa nợ. Nhưng đến khi trận sóng thần tấn công vào ngày 26.12.2004, những lời yêu cầu khẩn thiết đó lọt vào những cái tai điếc. Con sóng thần mang lại cho sự xóa nợ một lý do nhân đạo, và sự thanh toán khoảng 3 tỉ USD tiền nợ vào năm 2005 được hoãn lại một năm.

Trong những trường hợp khác, người ta có thể lập luận về một mức độ sai trái lớn hơn của người cho vay – chẳng hạn như khi một dự án của Ngân hàng Thế giới bị thất bại do không quan tâm đầy đủ đến tác động về môi sinh, hoặc do một kết quả phân tích kinh tế không thích hợp. Ngân hàng Thế giới được xem là có nhiều chuyên gia – nhất là trong quá khứ – và các nước đang phát triển trông chờ vào năng lực chuyên môn của ngân hàng này. Nhưng khi dự án bị thất bại, hoặc không thể hiện như mong muốn, không phải Ngân hàng Thế giới lãnh hậu quả mà là các nước đang phát triển, họ vẫn chịu trách nhiệm trả tiền vay.

Những hướng dẫn rõ ràng hơn về những tình huống trong đó nợ được xóa sẽ có hai tác động. Tiến trình sắp xếp lại nợ vay sẽ suôn sẻ và ít tốn kém, giảm được nguy cơ của một cuộc khủng hoảng gây nhiều thiệt hại như cuộc khủng hoảng

đã làm cho Argentina điều đứng, và với phí tổn giảm thiểu được, các nước sẽ muốn nhờ đến các tòa án nhiều hơn để được sắp xếp lại nợ nần. Những khoảng thời gian dài trong đó nợ bị treo đã làm chậm đi đà tăng trưởng và ngăn trở sự phát triển nay có thể thu ngắn lại. Đồng thời, sự khích lệ đối với người cho vay có thể được nâng lên: họ sẽ được lưu ý cho vay một cách thận trọng hơn. Sự thận trọng trong cho vay có thể dẫn đến tình trạng tăng trưởng thấp trong ngắn hạn, nhưng những lợi ích trong dài hạn sẽ rất to lớn. Những cuộc khủng hoảng đã gây thiệt hại cho các nước đang phát triển sẽ không bị triệt tiêu, nhưng tần suất xuất hiện và cường độ của chúng sẽ giảm đi. Kết quả là sự tăng trưởng trong dài hạn sẽ được nâng cao.

Nhiều người chống đối lại những ý tưởng này. Như chúng ta đã thấy, nước Mỹ chống lại việc thiết lập một tiến trình có trật tự trong việc thu xếp nợ. Một số người trên các thị trường tài chính không muốn thấy một tiến trình có trật tự; họ muốn phí tổn phải gánh chịu khi vỡ nợ tăng cao, để ít người nghĩ đến tuyên bố vỡ nợ. Họ chống lại việc xóa nợ vì nó dẫn đến những cuộc vỡ nợ khác nữa, lãi suất tăng cao hơn, và do đó sẽ ít có trường hợp vay nợ hơn. Do một trong những vấn đề cơ bản là tình trạng vay nợ quá đáng, việc giảm vay nợ là điều đáng được mong muốn¹. Và thậm chí nhiều thị trường đang lên cũng lớn tiếng chống đối – đặc biệt là những nơi nhìn vào thị trường tài chính như những kẻ tình nghi gây ra sự vỡ nợ. Họ thực hiện một cuộc trình diễn can đảm vì lợi ích của các chủ

1 Thậm chí lãi suất cao hơn có thể làm tăng hiệu quả nói chung, bằng cách làm giảm sự cách biệt giữa phí tổn xã hội và phí tổn tư nhân

nợ, thể hiện bằng mong muốn trải qua nổi thống khổ lớn lao, là một cuộc vỡ nợ xảy ra, và theo họ, sự vỡ nợ này không chỉ đơn giản là một chọn lựa. (Chúng có thực sự chống lại những cải cách này hay không lại là một vấn đề khác).

Nhiều vấn đề liên quan đến việc trả nợ nổi lên không phải do sai sót của các nước đang phát triển, mà từ sự bất ổn của hệ thống kinh tế và tài chính toàn cầu. Nhu cầu về những cơ chế tốt hơn để chia sẻ rủi ro và giải quyết vấn đề nợ nần sẽ tiếp tục lớn lao chừng nào mà các thị trường tài chính quốc tế vẫn còn tiếp tục được đánh dấu bằng sự bất ổn như vậy. Vận hành toàn cầu hóa sẽ đòi hỏi chúng ta phải làm một cái gì đó về sự bất ổn này – đây là chủ đề của chương sau.

Cải tổ hệ thống dự trữ toàn cầu

Hệ thống tài chính toàn cầu không vận hành tốt, và đặc biệt là không vận hành tốt cho các nước đang phát triển. Đồng tiền chảy ngược lên trên, từ người nghèo lên người giàu. Nước Mỹ giàu có nhất thế giới có vẻ như không thể sống trong phạm vi số tiền mình kiếm được; họ đang vay 2 tỉ USD mỗi ngày từ những nước nghèo hơn.

Một số trong những đồng đô-la đó đi từ thế giới đang phát triển sang thế giới phát triển, dùng để trả những món nợ khổng lồ của họ – đó là chủ đề của chương cuối. Những đồng tiền khác dùng để mua trái phiếu của nước Mỹ và những nước khác có đồng tiền “mạnh”; những trái phiếu này sẽ được bổ sung vào quỹ dự trữ của các nước đang phát triển. Chúng có một thuận lợi to lớn: chúng là tiền mặt, do đó chúng có thể được bán ra bất cứ khi nào trong nước cần tiền mặt; nhưng chúng cũng làm phát sinh một chi phí lớn lao: chúng được hưởng một lãi suất rất thấp. Phần lớn là tín phiếu ngắn hạn do Bộ Ngân khố Mỹ phát hành (thường được nhắc đến dưới cái tên “T-bills”), trong những năm vừa qua chỉ mang lại một lãi suất 1%. Có một điều gì đó thật kỳ lạ khi những nước nghèo đang rất

cần vốn, nhưng lại cho các nước giàu có nhất thế giới vay hàng trăm tỉ USD. Năm 2004, dòng chảy từ Trung Quốc, Malaysia, Philippines, và Thái Lan, phần lớn để thiết lập quỹ dự trữ, đã lên đến một con số khổng lồ là 318 tỉ USD¹.

Chúng ta đã nhìn thấy trong chương vừa qua những tác hại mà nợ nần quá đáng đã mang lại cho các nước đang phát triển. Chúng ta cũng thấy rằng tính bất định to lớn của nền kinh tế toàn cầu – bao gồm lãi suất và tỉ giá hối đoái – có thể nhanh chóng chuyển một món nợ vừa phải thành một gánh nặng nợ nần không chịu đựng nổi. Trong lúc đồng tiền *lẽ ra nên* chảy từ nước giàu sang nước nghèo và rủi ro phải đi từ nước nghèo đến nước giàu thì hệ thống tài chính toàn cầu lại không đưa đến kết quả nào hết.

Với những nước nghèo phải gánh chịu rủi ro, khủng hoảng đã trở thành một lối sống – với hơn một trăm cuộc khủng hoảng trong ba thập kỷ vừa qua². Chính những nhược điểm của hệ thống dự trữ toàn cầu nằm phía sau nhiều nhược điểm của hệ thống tài chính toàn cầu, và một cải cách đơn giản của hệ thống này cũng đủ dẫn đến một nền kinh tế toàn cầu mạnh mẽ hơn và ổn định hơn. Cải cách cũng sẽ giải quyết được một trong những vấn đề lớn nhất của thế giới, đó là tình trạng thiếu tiền để thúc đẩy phát triển, chống nghèo đói, và cung ứng một nền giáo dục và y tế tốt đẹp hơn cho tất cả mọi người.

1 Khi quyển sách được đưa đến nhà in, thì vốn thực đã trôi khỏi các nước mới công nghiệp hóa, mỗi năm, từ năm 1997 đến nay. Với những nước đang phát triển khác, vốn thực trôi đi mỗi năm kể từ năm 2000. Xem IMF, *Một cái nhìn về nền kinh tế thế giới*, tháng 9. 2004 (Washington, DC: IMF, 2004), Phụ lục có tính thống kê, Bảng 25; có thể xem tại www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/pdf/statappx.pdf.

2 Gerard Caprio, James A. Hanson, Robert E. Litan, eds., *Khủng hoảng Tài chính: Những bài học từ Quá khứ, Chuẩn bị cho Tương lai* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005)

Tất cả các nước trên thế giới đều có quỹ dự trữ. Chúng phục vụ cho rất nhiều mục đích. Về mặt lịch sử, quỹ dự trữ dùng để hỗ trợ cho đồng tiền của một nước. Những ai có giữ đồng rand của Nam Phi hay đồng peso của Argentina có thể cảm thấy tin tưởng hơn vào đồng tiền, biết rằng đằng sau những đồng tiền đó có đồng đô-la (Mỹ) hay vàng, rằng trên thực tế, họ có thể chuyển đổi tiền ra vàng hay đô-la – những thứ này lần lượt được dùng để mua hàng hóa hay dịch vụ. Về mặt lịch sử, vàng được sử dụng như “tiền” – phương tiện trao đổi con người dùng trong việc giao thương. Con người có thể mua bán thực phẩm hay quần áo đổi lấy những miếng vàng. Rồi họ khám phá ra rằng “đồng tiền pháp định” – tức những mẫu giấy có thể đổi thành vàng – tiện lợi hơn rất nhiều, các chính phủ và ngân hàng trung ương phát hành loại tiền này. Trước tiên, người ta nghĩ rằng có một sự bảo đảm hoàn toàn – đối với mỗi đô-la tiền pháp định được phát hành, chính phủ hoặc ngân hàng trung ương phải nắm giữ một lượng vàng trị giá một đô-la. Sau đó, người ta phát hiện ra rằng điều này không cần thiết; điều cần thiết là sự tin tưởng vào đồng tiền. Sự tin tưởng thể hiện ở chỗ những người khác sẵn lòng chấp nhận đồng tiền dùng chi trả, và sự tin tưởng có thể đạt được chỉ với sự hậu thuẫn một phần. Trước tiên, người ta nghĩ rằng sự tin tưởng chỉ có thể đạt được khi lấy vàng làm nền tảng; rồi người ta lại cho rằng nên sử dụng tiền tệ (hoặc nợ nần) của những nền kinh tế mạnh – khởi đầu là đồng bảng Anh, và trong phần lớn thời gian sau Thế chiến Thứ 2 là đồng đô-la Mỹ.

Quỹ dự trữ có thể giúp các quốc gia đương đầu với những nguy cơ gặp phải, và điều này củng cố niềm tin vào cả quốc gia lẫn tiền tệ của nó. Chúng có thể được thiết lập vào những thời điểm cần thiết. Quỹ dự trữ hình thành một bộ phận giảm sóc trước những thay đổi bất ngờ của trị giá nợ nần do sự tăng

lãi suất tạo ra. Có thể một khó khăn xảy ra bất chợt, như mất mùa, và các nước có thể sử dụng quỹ dự trữ để nhập thực phẩm. Lượng quỹ dự trữ mỗi nước cần đến không giống nhau, nhưng theo kinh nghiệm, những nước đó cần có đủ quỹ dự trữ để trang trải ít nhất là vài tháng nhập khẩu hàng. Trong quá khứ, các nước đang phát triển lập quỹ dự trữ ở mức ba đến bốn tháng hàng nhập khẩu; gần đây hơn, họ thực hiện đến mức 8 tháng hàng nhập khẩu.

Trong chương trước, tôi có thảo luận về một nguy cơ khác, đó là nhiều nước đã vay ngắn hạn đồng đô-la từ bên ngoài. Những người cho vay ngắn hạn thường không kiên định. Nếu nổi lo một nước không thể thực hiện nghĩa vụ trả nợ bất thành linh lan ra trên thị trường, người cho vay sẽ đồng thời đòi thu hồi tiền bạc về, và như vậy, nỗi lo sợ của họ biến thành hiện thực khi các nước thường không có khả năng trả nợ trước một thông báo sớm như vậy. Nếu một nước có quỹ dự trữ lớn, các nhà đầu tư ít lo sợ; và nếu họ lo sợ, có nhiều khả năng nước đó đáp ứng được các yêu cầu về công nợ. Ngày nay, các nước cần thận trọng trong việc duy trì quỹ dự trữ ít nhất tương ứng với khoản nợ ngắn hạn bằng đồng đô-la hoặc nợ chỉ danh bằng những đồng tiền cứng khác, như đồng yên hay đồng euro¹.

Quỹ dự trữ cũng có thể được sử dụng để quản lý tỉ giá; không có quỹ dự trữ, tỉ giá sẽ tụt giảm, thường là tụt giảm một cách đột ngột, khi các nhà đầu tư thiếu kiên định hoặc những người đầu cơ tìm kiếm lợi nhuận, hoặc những kẻ buôn tiền đem bán tiền tệ của một nước. Sự ổn định trong tỉ giá có thể dẫn đến sự ổn định to lớn về mặt kinh tế. Bằng cách làm dịu đi những biến chuyển này – mua tiền tệ trong nước khi người khác bán

1 Đó là, các nước cần có một lượng tiền lớn hơn để duy trì hàng nhập khẩu và đủ để trả nợ ngắn hạn bằng đồng đô-la.

ra hoặc bán tiền tệ ra khi người khác mua vào – các chính phủ có thể ổn định tỉ giá, và từ đó, ổn định nền kinh tế. Nhưng họ chỉ có thể bán đồng đô-la ra để mua đồng nội tệ nếu họ có một quỹ dự trữ đồng đô-la để bán¹.

Khi các nước luôn duy trì quỹ dự trữ, số tiền họ nắm giữ tăng vọt. Trong đúng 4 năm, từ năm 2001 đến năm 2005, tám nước Đông Á (Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore, Malaysia, Thái Lan, Indonesia, và Philippines) tăng hơn gấp đôi tổng dự trữ của họ (từ xấp xỉ 1.000 tỉ đến 2.300 tỉ USD). Nhưng nổi bật nhất là Trung Quốc, vào giữa năm 2006, đã tích lũy quỹ dự trữ của họ lên gần 900 tỉ USD, với mức dự trữ trên 700 USD cho mỗi công dân nam, nữ và nhi đồng trong nước. Thành tựu đó là một sự kiện đáng kinh ngạc khi ta biết rằng lợi tức tính trên đầu người của Trung Quốc vào thời điểm đó không đến 1.500 USD/năm. Đối với các nước đang phát triển nói chung, quỹ dự trữ đã tăng từ 6 đến 8% GDP vào những thập niên 1970 và 1980 đến gần 30% GDP vào năm 2004². Đến cuối năm 2006, quỹ dự trữ của các nước đang phát triển ước lượng đến 3.350 tỉ USD.

Trong khi không có một sự đồng thuận nào trong việc giải thích về sự gia tăng lớn lao này, có hai yếu tố quan trọng: sự ổn định kinh tế và tài chính toàn cầu ở mức độ cao, và cách

1 Cuộc khủng hoảng ngày 2.7.1997 tại Thái Lan chẳng hạn, đã diễn ra khi người ta công nhận rằng nước này không còn đủ quỹ dự trữ để giữ giá tiền tệ.

2 Xem Dani Rodrik, *Chi phí Xã hội của Quỹ Dự trữ Ngoại hối*, tham luận 11952 NBER, trình bày trước hội nghị của Hiệp hội Kinh tế Mỹ, Boston, tháng 1.2006; có thể xem tại www.nber.org/papers/w11952. Quỹ dự trữ của các nước phát triển tính trên tỉ lệ GDP không thay đổi nhiều, ở mức hơi thấp hơn 5%.

IMF xử lý cuộc khủng hoảng ở Đông Á năm 1997. Các nước cảm thấy mất đi chủ quyền kinh tế; tệ hại hơn nữa, các chính sách do IMF áp đặt đã khiến cho sự đi xuống của nền kinh tế còn trầm trọng hơn là khi không có những chính sách đó. Các nước Đông Á từng tạo ra tầng lớp 97 – tức những nước đã học bài học ổn định một cách khó nhọc từ những cuộc khủng hoảng bắt đầu trong năm này – đã gia tăng quỹ dự trữ của họ, một phần vì họ muốn tin chắc rằng họ không muốn vay tiền của IMF thêm lần nữa. Những nước khác, nhìn thấy người láng giềng của họ khổ sở, cũng đi đến cùng một kết luận: cần phải có đủ quỹ dự trữ để chịu đựng trước những thăng trầm kinh tế bất lợi nhất của thế giới. Việc quản lý tỉ giá cũng giữ một vai trò nhất định trong việc xây dựng quỹ dự trữ; một tỉ giá thấp thúc đẩy xuất khẩu, và một nước có thể giữ cho tỉ giá thấp bằng cách bán ra nội tệ và mua vào đồng đô-la.

Phí tổn cao của quỹ dự trữ ở các nước đang phát triển

Như tôi đã lưu ý, xét về mặt lịch sử, quỹ dự trữ được lưu giữ dưới dạng vàng, và hiện nay một vài nước vẫn còn làm như thế. Tuy nhiên, gần như tất cả quỹ dự trữ hiện nay được quy ra tài sản tính bằng đô-la Mỹ, đôi khi dự trữ chính đồng đô-la, nhưng như chúng ta đã ghi nhận, có nhiều khả năng là tín phiếu kho bạc của Mỹ, dễ dàng đổi ra đô-la. Tính phổ biến của đồng đô-la trong các quỹ dự trữ quốc tế xuất phát chủ yếu từ sự chi phối của nước Mỹ trong nền kinh tế thế giới và trong lịch sử khá ổn định của tiền tệ. Liệu đồng đô-la có thể và nên duy trì nền tảng của hệ thống dự trữ quốc tế hay không là một trong những câu hỏi mà tôi sẽ đưa ra. Tuy nhiên, trước tiên

chúng ta cần đối phó với những chi phí gây choáng của quỹ dự trữ ở các nước đang phát triển.

Với tất cả lợi thế của việc nắm giữ những tài khoản này, các nước phải thanh toán khoản bảo hiểm quy định. Ngày nay, các nước đang phát triển nhận được trung bình một khoản lãi thực từ 1 đến 2% hoặc ít hơn nữa trên 3.000 tỉ USD dự trữ của họ¹. Phần lớn các nước đang phát triển rất khát tiền. Họ có vô số dự án thu lãi cao. Nếu tiền không được đưa vào quỹ dự trữ, và nếu tiền không được cho nước Mỹ vay với lãi thấp như thế, nó cũng sẽ không được đầu tư vào những dự án khác, với lãi thu về từ 10 đến 15%². Sự sai biệt về lãi suất có thể xem như phí tổn của dự trữ. Các nhà kinh tế gọi phí tổn này – tức sai biệt giữa cái có thể thu được và cái thực sự thu được – là “phí tổn thời cơ”.

Dùng một con số ước tính vừa phải là 10% như mức sai biệt trung bình giữa hai lãi suất trên, thì phí tổn mà các nước đang phát triển hiện phải gánh cho các quỹ dự trữ vượt quá 300 tỉ USD mỗi năm. Đó là con số rất lớn³. Đặt vấn đề trong bối cảnh của nó: nó tiêu biểu cho bốn lần mức viện trợ nước ngoài của toàn thế giới. Nó cũng tiêu biểu cho hơn 2% tổng

1 IMF, *Một cái nhìn về nền kinh tế thế giới*, tháng 9.2005 (Washington DC: IMF, 2005), Phụ lục Thống kê, Bảng 35.

2 Trong những năm đầu của thập kỷ này, lãi suất tín phiếu kho bạc sụt còn 1%. Giữa năm 2006, nó tăng lên 5%. Nói đúng ra, nếu tính đến yếu tố lạm phát, thì thậm chí tiền lãi còn thấp hơn nữa – từ -2% vào năm 2003 đến chỉ hơn 1% một chút vào năm 2006.

3 Rodrik, *Chi phí Xã hội của Quỹ Dự trữ Ngoại hối*, dẫn trên, trình bày một loạt những tính toán có tính dè dặt hơn. Ông nhắm vào những quỹ dự trữ bổ sung – bổ sung vào quy định ba-tháng-hàng-nhập-khẩu cũ; và ông trình bày những tính toán dựa trên một quãng cách bằng 3, 5 hoặc 7% giữa tỉ lệ cho vay và tỉ lệ vay đồng sovereign (tiền vàng từng lưu hành tại Anh - ND). Sử dụng con số giữa, ông tính ra một chi phí gần 1% GDP của các nước đang phát triển.

GDP của tất cả các nước đang phát triển gộp lại; nó tương ứng xấp xỉ con số ước tính mà các nước đang phát triển cần để hoàn thành mục tiêu thiên niên kỷ, bao gồm việc giảm nghèo còn phân nửa¹. Nó lớn hơn rất nhiều so với những lợi lộc mà các nước đang phát triển có được từ thỏa ước mật dịch *thành công* hướng về sự phát triển thuộc vòng đàm phán Doha. (Như chúng tôi đã lưu ý ở chương 3, những gì nổi bật, ở mức độ tốt nhất, thuộc về giá trị có giới hạn của các nước đang phát triển).

Chi phí của các nước đang phát triển về hệ thống dự trữ toàn cầu có thể được xem xét một cách khác. Ví dụ như một xí nghiệp trong một nước nghèo vay ngắn hạn 100 triệu USD từ một ngân hàng của Mỹ, phải trả lãi, chẳng hạn như 20%. Theo tài liệu hướng dẫn đầy thận trọng, các nước có thể duy trì quỹ dự trữ ngang bằng khoản nợ ngắn hạn tính bằng đồng đô-la, nếu không muốn phải đương đầu với nguy cơ của một cuộc khủng hoảng sắp xảy ra, chính phủ phải bổ sung 100 triệu USD vào quỹ dự trữ của mình bằng cách mua tín phiếu kho bạc trị giá 100 triệu USD, trả 5% lãi. Trên thực tế, không có dòng tiền chảy từ nước Mỹ sang các nước đang phát triển như là kết quả của sự vay mượn; nó chỉ là một sự bù trừ lẫn nhau². Nhưng với 100 triệu USD đưa ra, các ngân hàng ở Mỹ đòi tiền cao hơn so với 100 triệu USD mà họ nhận từ chính phủ. Có một sự chuyển giao cuối cùng 15 triệu USD cho nước Mỹ. Đây là một khoản tiền lớn đối với ngân hàng Mỹ và nước Mỹ nói chung, nhưng lại rất ít

1 UNDP, *Đầu tư trong Phát triển: Một Dự án Thiết thực nhằm Hoàn thành các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ* (London & Sterling, VA: Earthscan Publications, 2005), trang 57.

2 Nguyên văn: WASH: Trong một xí nghiệp, khi các khoản lỗ và lãi bù trừ lẫn nhau thì gọi là wash. (ND)

đối với những nước đang phát triển. Khó mà nhận thấy làm thế nào mức chuyển giao cuối cùng 15 triệu USD của một nước đang phát triển cho nước Mỹ lại có thể nâng cao sự tăng trưởng hay ổn định của nước Mỹ.

Thêm vào đó, trên thực tế, có một sự chuyển giao từ khu vực công trong một nước đang phát triển sang khu vực tư. Khu vực tư thuận lợi hơn (nếu không, họ đã không vay tiền, ngay cả khi lãi suất cao), nhưng chính phủ đã chi tiền thiết lập các quỹ dự trữ dành để sử dụng xây dựng trường học, bệnh viện, hoặc đường sá.

Cho dù chi phí lớn, nhưng các nước đang phát triển cũng được hưởng lợi từ các quỹ dự trữ – nếu chúng vận hành đúng như dự kiến, nền kinh tế sẽ ít bất ổn hơn là nó vận hành theo cách khác. (Việc họ muốn thanh toán với một cái giá cao như thế cho thấy phí tổn mà các nước đang phát triển phải trả cho sự bất ổn là rất lớn). Nhưng hưởng lợi thực sự từ hệ thống dự trữ toàn cầu là những nước mà đồng tiền được dùng làm quỹ dự trữ. Họ có được những khoản vay với phí tổn thấp; nếu không có nhu cầu dự trữ, phí tổn trong việc vay tiền sẽ rất cao. Với gần hai phần ba tiền dự trữ là đồng đô-la, theo cách hiểu này, Mỹ là nước chủ yếu được hưởng những khoản lợi trên¹. Với trên 3.000 tỉ USD tiền vay từ những nước nghèo, nếu lãi suất mà Mỹ phải trả chỉ thấp hơn 1% so với các hình thức vay nợ khác thì những gì nước Mỹ nhận được từ các nước đang phát triển thông qua hệ thống dự trữ toàn cầu sẽ lớn hơn những gì mà nước Mỹ viện trợ cho họ.

1 IMF, Báo cáo Thường niên, tháng 4.2005, Phụ lục 1: Quỹ dự trữ Quốc tế, Bảng 1,2; có thể xem tại www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2005/eng/pdf/f7.pdf

Một nền kinh tế toàn cầu yếu kém

Phí tổn của hệ thống dự trữ toàn cầu hiện nay ở các nước đang phát triển là phí tổn đáng chú ý nhất, nhưng chúng không thực sự là phí tổn quan trọng nhất của nền kinh tế toàn cầu. Hệ thống dự trữ toàn cầu làm cho nền kinh tế toàn cầu bị đình trệ và trở nên bất ổn hơn. Hệ thống dự trữ hiện nay khiến việc giữ cho nền kinh tế thế giới ở mức độ có đủ công ăn việc làm càng trở nên khó khăn. Tiền bỏ vào quỹ dự trữ là tiền có thể đóng góp vào nhu cầu chung của toàn thế giới; nó có thể được dùng để kích thích nền kinh tế toàn cầu. Thay vì chi tiền cho tiêu dùng hay đầu tư tiền, các chính phủ chỉ cất kỹ chúng.

Để thấy được tầm quan trọng của vấn đề, cần lưu ý là các nền kinh tế trên thế giới đang nắm giữ 4.500 tỉ USD tiền dự trữ, gia tăng với tỉ lệ khoảng 17%/năm. Nói cách khác, mỗi năm có khoảng 750 tỉ USD sức mua bị tách ra khỏi nền kinh tế toàn cầu, đồng tiền thực sự bị chôn vùi xuống đất¹. Một nền kinh tế toàn cầu mạnh mẽ đòi hỏi phải có một nhu cầu mạnh mẽ về hàng hóa và dịch vụ – đủ mạnh để đáp ứng khả năng sản xuất của toàn thế giới. Toàn bộ nhu cầu về hàng hóa và dịch vụ (tổng nhu cầu của mỗi gia đình cho việc tiêu dùng, của các công ty cho việc đầu tư, và của chính phủ) trên khắp thế giới được gọi là nhu cầu tổng thể toàn cầu. Nếu thế giới không đối mặt với một nhu cầu tổng thể không đầy đủ – dẫn đến một nền kinh tế toàn cầu yếu kém – thì bằng cách này hay cách khác, điều đó cũng sẽ xảy ra. Ngày xưa, nhiều nước đang phát triển chống lại các chính sách tiền tệ và thuế khóa lỏng

1 Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Thống kê Tài chính Quốc tế, *Tổng dự trữ 1s (w/gold at SDR 35 per oz)*, 15.5.2006, xem tại <http://ifs.apdi.net> (sử dụng thừa số chuyển đổi 1,5 USD mỗi SDR)

lèo, dẫn đến việc tiêu xài vượt quá những phương tiện mà họ có được. Trong lúc sự tiêu phí này “đóng góp” vào nhu cầu tổng thể toàn cầu, các chính sách thuế khóa lỏng lẻo làm gia tăng các món nợ của chính phủ. Và chính các món nợ này thường gây ra những cuộc khủng hoảng với nhiều tổn thất, như chúng ta đã thấy ở chương vừa qua. Với hơn một trăm cuộc khủng hoảng trong ba thập kỷ vừa qua, phần lớn các nước đang phát triển đều học được bài học này.

Có một nước có thể bù trừ vào sự khiếm khuyết của nhu cầu tổng thể xuất phát từ việc sức mua bị triệt tiêu: nước Mỹ đã trở thành người tiêu thụ ở vị trí sau cùng. Họ có thể và, đặc biệt từ năm 2000, họ muốn bị thâm hụt trầm trọng. Hình như có một sự khao khát bất tận đối với các trái phiếu dự trữ của quốc gia, và đối với chính phủ những nước có đồng tiền được dùng làm quỹ dự trữ, thật quá dễ dàng để khiến cho ngày càng có nhiều quốc gia lún sâu vào nợ nần để nuôi dưỡng nỗi khát khao đó. Sự kiện người khác sẵn lòng cho vay với lãi suất thấp tạo ra một tình huống mà các nhà chính trị cũng khó cưỡng lại được. Dễ dàng trải qua tình trạng thâm hụt tài chính, chi tiêu nhiều hơn cái mình có. Từ khi đô-la trở thành đồng tiền dự trữ quan trọng, nước Mỹ đã hai lần – vào năm 1981 và 2001 – chi tiền cho việc cắt giảm thuế rất lớn suốt thời gian bị thâm hụt ngân sách. Điều này giúp giải thích nhận xét đặc biệt của chúng tôi trước đây – rằng nước Mỹ là nước giàu nhất thế giới, nhưng vẫn sống vượt quá những phương tiện của mình. Trên khía cạnh này, nước Mỹ làm một việc có ích cho thế giới. Không có sự hoang phí của nước Mỹ, nỗi lo sợ về một nền kinh tế toàn cầu yếu kém, có thể yếu kém đến mức giá cả bắt đầu tụt giảm – nỗi lo sợ về sự giảm phát đã xuất hiện trong những năm đầu của thế kỷ này, và đã hoành hành Nhật Bản trong một thập kỷ – có thể

đã trở thành hiện thực¹. Vấn đề là nước Mỹ có thể tiếp tục làm việc này trong bao lâu; có nghĩa là liệu nước Mỹ có thể tiếp tục việc tiêu xài hoang phí của họ không? Và có chăng biện pháp thay thế, những phương cách hợp lý hơn nhằm tránh một xu hướng đi xuống toàn cầu?

Khi quốc gia có đồng tiền dự trữ thiếu nhu cầu tổng thể

Chúng ta đã thấy hệ thống dự trữ toàn cầu dẫn đến vấn đề bất quân bình của mức cầu chung của toàn thế giới như thế nào. Nó cũng tiêu biểu cho một vấn đề đặc biệt liên quan đến sự mất cân đối trong mức cầu của nước có đồng tiền dùng làm quỹ dự trữ.

Một nước có tiền được sử dụng làm quỹ dự trữ, nếu muốn tiếp tục điều này, thì phải “bán” tiền tệ của mình (hay nói đúng hơn, là bán tín phiếu kho bạc hoặc trái phiếu) cho các nước khác đang lưu giữ chúng². Khi một nước bán tín phiếu

1 Giảm phát là triệu chứng của mức cầu chung không phù hợp; và với mức cầu yếu, sản lượng sẽ thấp và nạn thất nghiệp tăng cao. Nhưng giảm phát tự nó không phải là một vấn đề, khi người đi vay phải trả thực sự bằng đồng đô-la nhiều hơn số họ vay và nhiều hơn số họ dự tính trả. Gánh nặng nợ nần gia tăng (kết hợp với một nền kinh tế yếu kém) thường dẫn đến tỉ lệ vỡ nợ cao, cuối cùng dẫn đến những vấn đề liên quan đến hệ thống ngân hàng. Cuối thế kỷ 19 và cuộc Đại Suy thoái là những giai đoạn giảm phát. Một trong những nhà kinh tế vĩ đại của nửa đầu thế kỷ 20 là Irving Fischer đã phân tích vai trò của giảm phát và nợ nần trong cuộc Đại Suy thoái; gần đây hơn, những lý thuyết của ông đã được hồi sinh và hiện đại hóa trong các công trình của Bruce Greenwald và của tôi. Chẳng hạn như hãy xem Joseph E. Stiglitz và Bruce Greenwald, *Hướng về một Mô hình mới trong nền Kinh tế Tiền tệ* (New York: Cambridge University Press, 2003)

2 Về mặt cung và cầu, mong muốn của những người khác nhằm có được những tín phiếu kho bạc đã tạo ra (một phần) nhu cầu của họ, và các chính phủ dễ đáp ứng yêu cầu này, đơn giản chỉ bằng cách vay tiền (phát hành tín phiếu kho bạc). Vay tiền từ nước ngoài thường gọi là “đổ vốn vào”

kho bạc cho một nước khác, thì tất nhiên điều đó chỉ có nghĩa là họ vay tiền từ nước đó. Một chính phủ phải đi vay tiền khi tiêu xài quá mức thu về; và phải vay tiền ngoài nước do công dân của họ không tiết kiệm đủ, thì ít nhất cũng không đủ so với những gì họ đang đầu tư. Trong trường hợp này, do không đủ tiền trong nước để cung cấp cho chính phủ tiêu xài, nước đó phải quay sang người nước ngoài để tài trợ cho sự thâm hụt ngân sách.

Hãy xem một cách khác: một nước nói chung đi vay nợ từ bên ngoài khi cả nước đó tiêu xài nhiều hơn lợi tức có được. Điều này có nghĩa là nước đó nhập khẩu nhiều hơn là xuất khẩu – họ vay tiền để bù đắp mức sai biệt.

Sự thâm hụt thương mại và vay mượn nước ngoài là hai mặt của cùng một vấn đề. Nếu vay mượn nước ngoài diễn ra, thì sự thâm hụt thương mại cũng diễn ra. Có nghĩa rằng nếu chính phủ thực hiện việc vay mượn, mà không có khoản tiết kiệm tương ứng của khu vực tư (hoặc đầu tư tư nhân bị suy giảm tương ứng), thì nước đó lại phải vay mượn từ nước ngoài thêm nữa, và sự thâm hụt thương mại sẽ gia tăng.

Đó là lý do tại sao các nhà kinh tế thường nói đến vấn đề thâm hụt kép: khi sự vay mượn của chính phủ tăng lên – tức là khi thâm hụt ngân sách tăng – thì gần như là thâm hụt thương mại cũng sẽ gia tăng¹.

1 Tổng tiết kiệm quốc gia là tiền tiết kiệm của các hộ gia đình, các doanh nghiệp, và chính phủ. Thâm hụt ngân sách – tức sai biệt giữa thu nhập và chi tiêu của chính phủ - chỉ là khoản tiết kiệm âm. Khi thâm hụt ngân sách tăng lên, thì tổng tiết kiệm quốc gia giảm xuống (trừ trường hợp tiết kiệm của hộ gia đình hay doanh nghiệp tăng lên). Nếu đầu tư không thay đổi, thì điều đó có nghĩa là sẽ có sự thâm hụt ngân quỹ - nước đó phải gia tăng ngân khoản vay mượn từ nước ngoài. Đó là lý do tại sao thâm hụt ngân sách và thương mại đi liền nhau, trừ khi đầu tư hay tiết kiệm cá nhân cũng đồng thời có những biến chuyển. Vào thập niên 1990, thâm hụt ngân sách giảm xuống, và đầu tư

Nước có quỹ dự trữ có thể được xem là đang xuất khẩu tín phiếu kho bạc; nhưng xuất khẩu tín phiếu kho bạc khác với xuất khẩu ô tô hay máy tính, hoặc bất cứ thứ gì khác: nó không tạo ra việc làm. Đó là lý do tại sao những nước có đồng tiền được sử dụng làm quỹ dự trữ, và xuất khẩu tín phiếu kho bạc thay vì hàng hóa, thường phải đối mặt với vấn đề thiếu một mức cầu tổng thể. Hoặc là đặt vấn đề theo một cách khác, chúng ta đã thấy rằng phần tương ứng của vay nợ nước ngoài (xuất khẩu tín phiếu kho bạc) là một sự thâm hụt thương mại, khi nhập khẩu vượt quá xuất khẩu. Ngay khi xuất khẩu tạo ra công ăn việc làm, nhập khẩu sẽ triệt tiêu chúng, và khi nhập khẩu vượt quá xuất khẩu, sẽ xuất hiện nguy cơ thực sự của tình trạng không đủ mức cầu chung¹. Nhu cầu chung đã có thể chuyển thành công ăn việc làm tại nhà thì nay được chuyển thành nhu cầu về hàng hóa sản xuất ở nước ngoài.

Phần lớn các chính phủ dân chủ không thể ngồi ì ra đó khi nạn thất nghiệp gia tăng. Họ sẽ can thiệp, tiêu biểu bằng cách hạ lãi suất hoặc gia tăng chi tiêu của chính phủ. Đáng tiếc thay, như sự xuống dốc của nền kinh tế Mỹ vào những năm 2001-2003 đã chứng tỏ, ngay cả khi lãi suất về gần con số không, cũng không đủ để phục hồi sự tăng trưởng vững chắc và việc

tăng lên, như vậy thâm hụt thương mại vẫn còn lớn. Thâm hụt ngân sách có nghĩa là chính phủ đang ngày càng mắc nợ. Thâm hụt thương mại cũng có nghĩa là nước đó đang ngày càng mắc nợ. Cả hai có thể là một vấn đề, nhất là khi các nước và chính phủ chi tiêu tiền họ vay được vào việc tiêu dùng thay vì đầu tư chúng.

1 Có một nguy cơ không đủ cầu, nhưng nguy cơ không có tính toàn cầu, mà chỉ trong phạm vi quốc gia có tiền dự trữ. Về mặt kỹ thuật, chúng ta có thể diễn tả những gì đang diễn ra như sau: mức nhập khẩu thực trừ với mức cầu chung. (Có một kênh khác thông qua đó, nhu cầu về dự trữ nước ngoài có thể làm giảm mức cầu nội địa. Sự gia tăng nhu cầu về tiền ở nước có quỹ dự trữ, hay tín phiếu kho bạc dẫn đến việc tăng giá đồng tiền trong một hệ thống tỉ giá linh hoạt, và đến lượt điều này làm giảm xuất khẩu và gia tăng nhập khẩu).

làm đầy đủ. Một sự thiếu hụt lớn trong chi tiêu có thể là điều cần thiết¹. Trên quan điểm này, chính sự thâm hụt thương mại dẫn đến thâm hụt về ngân sách, chứ không phải cái gì khác. Có thể thấy được thế giới của sự thâm hụt thông qua lăng kính này bằng cách nhìn vào hình mẫu của những thâm hụt về thương mại và ngân sách trong một phần tư thế kỷ đã qua. Về nước Mỹ, điều đáng chú ý là nó đã gặp thâm hụt về thương mại cả lúc khó khăn cũng như khi thuận lợi – tức khi chính phủ trả qua hoặc không trả qua thâm hụt về ngân sách. Có thể xem thập kỷ 1990 là một giai đoạn ngoại lệ: một cuộc bùng nổ đầu tư có nghĩa là nền kinh tế có thể duy trì đủ việc làm ngay cả khi không bị thâm hụt, nhưng khoảng cách giữa đầu tư và tiết kiệm vẫn được duy trì – việc triệt tiêu sự thâm hụt ngân sách có thể làm gia tăng tiết kiệm quốc gia, nhưng đầu tư quốc gia gần như cũng tăng tiếp theo đó. Vì vậy, ngay khi sự thâm hụt ngân sách không còn nữa, sự thâm hụt về thương mại vẫn còn nặng nề khi nước Mỹ tiếp tục cung ứng cho thế giới những tín phiếu kho bạc mà các nước khác cần cho quỹ dự trữ của họ.

Từ viễn cảnh này, điều lý giải sự thâm hụt thương mại dai dẳng của nước Mỹ chính là vai trò của nước Mỹ với đồng tiền được dùng làm quỹ dự trữ: những nước khác vẫn tiếp tục dự trữ tín phiếu kho bạc của Mỹ. Vấn đề là hệ thống này không bền vững. Cuối cùng thì nợ nần gia tăng hủy hoại niềm tin cần

1 Ai ở trong chính phủ không thành vấn đề, đã xảy ra tình trạng thiếu cầu, sẽ có những áp lực chính trị để hình thành một chính sách thuế khóa mở rộng. Trên quan điểm này, thâm hụt thương mại có thể xem như được xác định ít nhất một phần bởi nhu cầu về tín phiếu kho bạc để dự trữ; còn sự thâm hụt ngân sách điều chỉnh những thay đổi trong thâm hụt thương mại. Điều này trái ngược với phần lớn những phân tích thông thường vẫn xem sự thâm hụt ngân sách được quyết định bởi chính sách (chẳng hạn như cắt giảm thuế), với thâm hụt thương mại được điều chỉnh để phản ánh sự khác biệt trong tiết kiệm và đầu tư nội địa.

thiết để duy trì đồng đô-la như một loại tiền tệ dùng làm quỹ dự trữ. Tất nhiên, nước Mỹ có thể thanh toán những gì họ nợ. Nhưng với nợ nần gia tăng, do lạm phát, cũng sẽ có sự gia tăng của nguy cơ làm giảm đi trị giá thực của khoản nợ vay. Ngay cả một tỉ lệ lạm phát chỉ gia tăng nhẹ cũng có những hậu quả to lớn trong việc làm hạ giảm giá trị thực của nợ. Tôi từng đi khắp nơi trên thế giới, nói chuyện với các nhà đầu tư và các chủ ngân hàng trung ương, và tôi nghe họ thổ lộ điều này một cách cởi mở đáng kinh ngạc. Và với sự tin tưởng vào đồng đô-la đang suy yếu, giá trị của đồng đô-la càng trở nên bấp bênh hơn.

Sự bất ổn

Sự kiện đưa tôi đến loạt thí nghiệm quan trọng cuối cùng của hệ thống dự trữ toàn cầu chính là sự bất ổn mà nó gây ra. Tiền dự trữ có khuynh hướng làm giảm những chi phí gây ra do sự bất ổn. Nhưng điều khôi hài là trong lúc thí nghiệm do sự bất ổn ở mỗi nước giảm xuống, trực tiếp hoặc gián tiếp, thì hệ thống dự trữ toàn cầu hiện nay lại là yếu tố quan trọng đứng sau sự bất ổn lớn lao của thế giới. Và mức độ bất ổn của thế giới lớn thực sự. Chẳng hạn như, trong không đầy hai năm, giữa tháng 2.2002 và tháng 12.2004¹, giá trị của đồng đô-la so với đồng euro bị tụt mất khoảng 37%. Sự tụt giảm lớn lao đó làm lung lay thế giới tài chính và làm phá sản quan niệm được phổ biến rộng rãi lúc bấy giờ là đồng đô-la có sức mạnh vô địch và bất khả xâm phạm.

Tính bất khả xâm phạm trước đây cũng đã bị đặt thành vấn đề. Trong ký ức của những doanh nhân trẻ, những người đã

¹ Ở chi tiết này, có lẽ tác giả nhầm, vì từ tháng 2.2002 đến tháng 12.2004 là trên 2 năm chứ không phải dưới 2 năm. (ND)

quyết định vận mệnh của tỉ giá vào đầu thập niên 2000, cách đây rất lâu, một cuộc khủng hoảng vào đầu thập niên 1970 đã tạo ra bối cảnh của những mối lo ngày nay. Trong những năm sau Thế chiến thứ hai, nước Mỹ nhận thấy một cuộc công kích do bọn đầu cơ gây ra có thể là một vấn đề khó giải quyết đối với những nước yếu ở châu Âu, nhưng không phải là vấn đề mà họ từng đối mặt. Đó chỉ là một mơ tưởng. Vào thời đó, nước Mỹ có một tỉ giá cố định – đồng đô-la có thể đổi ra vàng với mức 35 USD một ounce. Một cuộc đầu cơ đồng đô-la buộc người Mỹ phải từ bỏ cam kết về khả năng chuyển đổi từ đô-la ra vàng; họ thả nổi đồng đô-la, để cho thị trường tự quyết định tỉ giá.

Hệ thống đó đã vận hành, nếu không muốn nói là đã vận hành tốt. Nhưng có một vấn đề cơ bản tiềm ẩn trong toàn bộ hệ thống dự trữ, đó là nó tự đánh bại mình. Nước có đồng tiền dùng làm quỹ dự trữ rốt cuộc rồi ngày càng lâm vào nợ nần, khiến cho đồng tiền của họ không còn phù hợp với việc dự trữ nữa.

Ngày nay hệ thống dự trữ đã tỏ ra kém hiệu quả. Đầu năm 2005, Trung Quốc tuyên bố không còn cam kết duy trì quỹ dự trữ bằng đồng đô-la. Trên thực tế, họ đã chuyển một lượng tiền lớn ra khỏi khu vực đồng đô-la (khoảng một phần tư quỹ dự trữ), nhưng lời công bố có một giá trị rất tượng trưng. Những ngân hàng trung ương khác, còn giữ truyền thống tách rời khỏi sự tò mò của công chúng, đã âm thầm thổ lộ với tôi rằng họ cũng đang tách ra khỏi đồng đô-la.

Những thay đổi đó trong chính sách của các ngân hàng trung ương – tức sự rút ra khỏi khu vực đồng đô-la – có một ý nghĩa quan trọng. Khi người ta tin rằng tiền dự trữ được giữ bằng vàng hay đồng đô-la có vàng bảo chứng, thì không ai nghĩ đến việc quản lý chúng. Từ năm 2000, đã xảy ra một sự thay đổi quan trọng trong tư duy của mọi người. Các ngân hàng trung

ương quyết định là họ không cần đến đồng đô-la để làm hậu thuẫn cho đồng tiền của họ nữa. Với tiền tệ được tự do chuyển đổi sang một đồng tiền khác, điều quan trọng không phải là số lượng đồng đô-la, mà là sự phong phú của khối tài sản trong quỹ dự trữ. Vấn đề trở thành làm thế nào quản lý khối tài sản đó một cách tốt nhất – và nguyên tắc của việc quản lý tài sản, bao gồm tính đa dạng, được mọi người biết rất rõ. Với quá nhiều tiền dự trữ bằng đồng đô-la, tính đa dạng có nghĩa là tách rời khỏi đồng đô-la.

Sự thay đổi cách suy nghĩ đó một phần do các ngân hàng trung ương phát hiện ra là đồng đô-la có một giá trị lưu giữ kém. Theo truyền thống, các ngân hàng trung ương chỉ tập trung sự chú ý vào lạm phát – không ai muốn giữ một đồng tiền mà giá trị, xét về số hàng hóa có thể mua được, đã bị giảm sút quá nhiều. Với mức lạm phát thấp, đồng đô-la có vẻ như có một giá trị dự trữ tốt nhất. Nhưng đối với những nước nằm ngoài nước Mỹ, giá trị của đồng đô-la tùy thuộc vào tỉ giá. Các ông chủ ngân hàng trung ương và IMF đã thất bại – và thất bại một cách thảm hại – trong việc thiết lập một hệ thống tỉ giá ổn định. Khi giá trị của đồng đô-la tương ứng với đồng yên tương đối ổn định, đồng đô-la có một giá trị lưu giữ tốt đối với những ai đang sống ở Nhật Bản. Nhưng khi tính bấp bênh của đồng đô-la tăng lên, tỉ giá giữa đồng yên và đồng đô-la biến động dữ dội thì đồng đô-la đã đánh mất khả năng là một đồng tiền dự trữ có giá trị ở Nhật Bản. Những lập luận tương tự cũng áp dụng cho châu Âu và những nơi khác: tính bấp bênh ngày càng gia tăng của đồng đô-la có nghĩa là nó không còn là đồng tiền dự trữ có giá trị của thế giới.

Chẳng hạn như trong khoảng thời gian vài tháng của năm 1995, đồng đô-la mất giá 20% so với đồng yên. Lúc đó ở Mỹ lạm phát thấp, nhưng những ai ở Nhật từng đổi tiền ra đô-la

đã phát hiện ra rằng vào tháng 4, họ mua được rất ít hàng hóa so với tháng giêng. Thậm chí sự mất giá của đồng đô-la so với đồng yên còn lớn hơn trong một khoảng thời gian dài hơn nữa. Phí cơ hội¹ cũng rất lớn – nếu giữ tiền bằng đồng euro thay vì bằng đồng đô-la, nước nắm giữ tiền dự trữ sẽ có lợi nhiều hơn. Viễn cảnh về phí cơ hội trở nên đặc biệt quan trọng đối với các nước Đông Á, những nơi đang giữ 1.600 tỉ USD quỹ dự trữ bằng tiền cứng (phần lớn là đô-la) vào cuối năm 2003. Nếu trong năm sau, họ giữ tiền dự trữ bằng đồng euro thay vì bằng đô-la, bảng cân đối thu chi của họ sẽ tăng thêm 11% (về phần thu) – khoảng 180 tỉ USD. Đó là một khoản tiền lớn bị bỏ phí.

Tất nhiên, không ai có thể tiên đoán được những chuyển biến của tỉ giá, nhưng đó là lý do tại sao lý thuyết hiện đại về phân phối vốn đầu tư nhấn mạnh đến tính đa dạng: đừng bỏ hết trứng của bạn vào một cái giỏ. Một động lực được vận hành không có lợi cho đồng đô-la: khi các ngân hàng trung ương rút khỏi đồng đô-la, đồng tiền này suy yếu, củng cố quan điểm cho rằng đồng đô-la không phải là một phương tiện dự trữ tốt.

Sự thăng tiến của đồng euro làm gia tăng sự lo ngại cho hệ thống dự trữ bằng đồng đô-la. Cho dù châu Âu đã bị rối rắm với những vấn đề như tăng trưởng thấp, thất nghiệp tăng cao, và sự khủng hoảng về bản hiến pháp, song đồng euro vẫn là một đồng tiền mạnh. Logic về tính đa dạng cho biết rằng dù triển vọng của châu Âu đối với Mỹ như thế nào, người ta vẫn có thể giành được những số tiền lớn từ các quỹ dự trữ.

1 Tam dịch từ “opportunity cost”, được hiểu là sự sai biệt về lãi giữa hai sự chọn lựa đầu tư. Ví dụ một người đầu tư vào thị trường chứng khoán với một khoản lãi nhỏ là 2%/năm, trong khi đó anh ta từ bỏ việc mua trái phiếu nhà nước với lãi suất 6%/năm, như vậy “phí cơ hội” của người này là $6\% - 2\% = 4\%$. Ở đây tác giả muốn so sánh việc một nước giữ đồng đô-la làm dự trữ thay vì đồng euro. (ND)

Không bao lâu sau, châu Âu hài lòng với sự phát triển này. Họ thích thú nhìn về viễn cảnh của đồng euro khi trở thành đồng tiền dự trữ, bởi vì họ muốn đồng tiền mới được tôn trọng, và việc đồng euro được chấp nhận làm tiền dự trữ nói lên điều này. Nhưng khi thực tế về những gì mà địa vị của đồng euro đưa đến ngày càng trở nên rõ ràng hơn, không phải ai ở châu Âu cũng phấn khởi như thế. Khi các ngân hàng trung ương dự trữ nhiều tiền euro hơn, giá trị của đồng euro sẽ tăng lên, khiến cho châu Âu khó xuất khẩu hơn, và mở cửa cho hàng nhập khẩu tràn vào¹. Châu Âu sẽ ở vào một thời điểm ngày càng khó khăn hơn trong việc duy trì tình trạng công ăn việc làm đầy đủ. Với nạn thất nghiệp đã cao như thế, và với việc ngân hàng trung ương đặc biệt nhắm vào lạm phát, mà không lưu ý gì đến nạn thất nghiệp hay tăng trưởng, có một lý do xác đáng để lo lắng về viễn cảnh nền kinh tế vĩ mô của châu Âu².

Viễn tượng – từ sự bất ổn gia tăng đến khủng hoảng

Hệ thống dự trữ toàn cầu có vấn đề là chuyện có vẻ như đã rõ ràng. Nhưng những điều đó bộc lộ như thế nào thì không chắc chắn lắm. Có nhiều viễn tượng khác nhau – từ khủng hoảng cho đến sự tiệm tiến.

Đây là một hình ảnh về những gì có thể xảy ra: Khi nợ của nước Mỹ gia tăng, những nghi ngờ về sự mạnh mẽ của đồng đô-la cũng tăng lên. Trước tiên, một vài nhà đầu tư nghĩ rằng họ sẽ khôn ngoan hơn khi bỏ tiền ra ở một nơi nào khác. Khi họ

1 Tất nhiên, sẽ đến một lúc nào đó trong tương lai, sự tin tưởng vào đồng euro cũng bị xói mòn, khi những khoản nợ bằng đồng euro tăng lên.

2 Thêm vào đó, Hiệp ước Ổn định và Phát triển châu Âu ngăn ngừa sự thịnh chi của các nước thành viên EU; cùng với những giới hạn về sự thâm hụt thường bị phá vỡ, có một vấn đề là liệu trên thực tế, hiệp ước có còn hiệu lực hay không.

làm như thế thì đồng đô-la xuống giá. (Sự hồi phục từng phần của đồng đô-la vào năm 2005 ít nhất cũng tùy thuộc một phần vào việc các tập đoàn chuyển lợi nhuận về nước; việc này xảy ra vào năm thuế suất đặc biệt thấp, khiến cho việc chuyển lợi nhuận về nước cao một cách bất thường. Đến giữa năm 2006, đồng đô-la bắt đầu suy yếu trở lại). Khi sự mất mát về giá trị đồng đô-la được lưu ý đến, lưu giữ đồng đô-la trở thành một việc làm thiếu suy xét; tiền lãi quá ít để có thể lý giải cho những rủi ro. Tất nhiên, không thể coi đó là một cuộc đặt cược an toàn; nhưng, nhận thấy tính rủi ro của đồng đô-la, ngày càng có nhiều nhà đầu tư quyết định chuyển ngày càng nhiều tiền của họ từ đồng đô-la sang đồng euro, đồng yên, hoặc, nếu có thể, chuyển sang cả đồng nhân dân tệ, tức đồng tiền của Trung Quốc. (Dù có bị kiểm soát về vốn, vào năm 2004, ngoài vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, vẫn có một dòng vốn khoảng 100 tỉ USD chảy vào Trung Quốc). Khi điều đó xảy ra, ngày càng có nhiều sức ép đè nặng lên đồng đô-la. Đồng thời, khi các nhà đầu tư rút tiền của họ ra khỏi thị trường chứng khoán Mỹ, trị giá chứng khoán sẽ giảm xuống hoặc chững lại. Khi đó, giữ tiền lại ở nước Mỹ sẽ ngày càng giống như một cuộc đánh cược thua lỗ.

Hậu quả của sự gia tăng lãi suất trung hạn và dài hạn có thể đặc biệt nghiêm trọng, căn cứ vào mức nợ cao của mỗi hộ gia đình, nhiều người chọn vay có thể chấp nhận việc lãi suất hạ thấp một cách bất bình thường. Điều quan trọng không phải là mức nợ trung bình bao nhiêu, mà quan trọng là số hộ sẽ phải đối mặt với khó khăn khi thực hiện nghĩa vụ trả nợ. Sự gia tăng những khoản thế chấp nhỏ với lãi suất thay đổi khiến cho vấn đề đặc biệt đáng lo ngại.

Việc thoát khỏi đồng đô-la có thể diễn ra một cách trật tự và nhẹ nhàng, qua một khoảng thời gian nhiều tháng, thậm chí có thể nhiều năm. Hoặc cũng có thể nó diễn ra không theo trật

tự, trở thành một sự đổ vỡ. Trong trường hợp trước, thị trường chứng khoán Mỹ có thể chỉ trải qua khó khăn; thậm chí nó có thể tiếp tục vươn lên, nhưng chỉ cần một lái suất thấp hơn dự kiến, là biến động sẽ xảy ra. Trong trường hợp sau, nền kinh tế Mỹ sẽ đi vào suy thoái. Nếu có một sự đổ vỡ, thì sẽ như mọi khi, khó mà đoán được loại biến động nào có thể xảy đến. Thậm chí khi nhìn lại quá khứ, cũng khó xác định một biến cố đơn lẻ nào đã gây ra vụ đổ vỡ vào tháng 10 năm 1987, đã quét sạch gần 25% trị giá các chứng khoán của Mỹ trong vòng một ngày. Nhưng có nhiều biến động, kể cả những tin đồn vô căn cứ, có thể mang lại sự thành công như mong đợi. Những biến động ở Trung Đông có thể trở thành nghiêm trọng hơn trước đây. Một cuộc tấn công khủng bố mới vào nước Mỹ có thể chứng tỏ rằng, cho dù có tiêu bao nhiêu tiền, nước Mỹ vẫn còn có chỗ yếu.

Trong lúc nợ nần gia tăng của nước Mỹ – một quá trình lịch sử có thể dự báo được – là một nguồn cội quan trọng của sự bất ổn toàn cầu mà thế giới ngày nay đang đối mặt, phần tương ứng của khối nợ này – tức lượng đô-la lớn lao mà Trung Quốc và Nhật Bản đang nắm giữ – lại là một sức mạnh mang lại sự ổn định. Cả hai đã tăng mức dự trữ đến một con số khổng lồ, trên 1.000 tỉ USD chỉ từ năm 2000 đến năm 2006. Như tôi đã lưu ý, để quản lý vốn đầu tư có hiệu quả, cần rời khỏi khu vực đồng đô-la, và tiếp cận với đồng euro nhiều hơn – và Trung Quốc đã sẵn sàng đi theo hướng đó. Nhưng đấy cũng là điểm mà Trung Quốc và Nhật Bản đều gặp vấn đề: lượng đồng đô-la mà họ dự trữ lớn quá nên nếu muốn bán nhiều đô-la một cách nhanh chóng, đồng tiền này bị áp lực phải xuống giá – làm thiệt hại những tài sản họ đang nắm giữ. Các ngân hàng trung ương của Trung Quốc và Nhật Bản đều quan tâm đến việc duy trì tính ổn định, và họ không bị hốt hoảng, không bị tấn công một cách bất hợp lý bởi các chủ nghĩa bi quan và lạc quan, vốn là đặc điểm của thị trường.

Hơn nữa, có một khía cạnh chính trị trong các chính sách về tỉ giá, nhất là của Trung Quốc. Có một yếu tố tác động hỗ tương trong các mối quan hệ kinh tế giữa Mỹ và Trung Quốc. Trung Quốc có một thặng dư thương mại song phương to lớn trong giao dịch với Mỹ, bán ra nhiều hơn mua vào. Nhưng Trung Quốc có thể khiến nước Mỹ kéo dài sự chi tiêu chủ yếu do vay mượn bằng cách mua các trái phiếu của Mỹ trị giá hàng tỉ, hàng tỉ đô-la. Nước Mỹ và Trung Quốc hiểu được bản chất sự lệ thuộc lẫn nhau; đó là lý do tại sao các vấn đề ít khi vượt ra ngoài những lời hoa mỹ.

Nước Mỹ lớn tiếng trách cứ chính sách tỉ giá không công bằng gây ra cho họ sự thâm hụt thương mại. Mặc dầu Trung Quốc để cho tỉ giá tiền tệ của họ tăng nhẹ, nhưng họ biết rằng ngay cả việc để cho tỉ giá tăng cao cũng sẽ chỉ làm giảm đôi chút khoản thặng dư thương mại song phương mà thôi. Hơn nữa, một sự thay đổi trong tỉ giá sẽ không ảnh hưởng đến sự thâm hụt thương mại nói chung của nước Mỹ; sự thâm hụt này vốn có liên quan đến sự mất cân đối về mặt kinh tế vĩ mô – sự kiện theo đó nước Mỹ tiết kiệm ít hơn đầu tư, một vấn đề trở nên trầm trọng hơn do sự thâm hụt ngân sách rất lớn. Người Mỹ chỉ có thể mua nhiều vải hơn từ Bangladesh chẳng hạn. Cùng lúc đó, sự tăng giá đáng kể của đồng tiền sẽ kéo giá hàng nông sản xuống. Những mặt hàng này bị ế ẩm do sự thất thường của giá cả trên thế giới, hậu quả của những khoản trợ cấp do nước Mỹ và EU thực hiện, như chúng ta đã thấy ở chương 3; điều này sẽ gây khó khăn cho đời sống của những người ở khu vực nông thôn – một thành phần của đất nước Trung Quốc đã tụt lại phía sau. Trung Quốc có thể bù đắp những hậu quả trên qua việc trợ cấp cho nông dân của họ, nhưng điều này sẽ làm chuyển hướng đồng tiền vốn rất cần cho sự đẩy mạnh phát triển. Tóm lại, Trung Quốc biết rằng họ sẽ phải gánh phí tổn cao – và hưởng lợi ít từ nước Mỹ – nếu để

cho tỉ giá tăng lên. Và có lẽ nước Mỹ cũng hiểu điều đó.

Mặc dầu Trung Quốc và Mỹ cần nhau, nhưng rõ ràng là luôn có nỗi lo sợ các thế lực chính trị sẽ đi quá giới hạn: một nhà chính trị nào đó của nước Mỹ, ở một quận mà hàng nhập khẩu của Trung Quốc đã gây ra tình trạng mất việc làm trầm trọng, có thể làm rùm beng về các chính sách thương mại không công bằng của Trung Quốc; hoặc nước Mỹ có thể sát cánh với Đài Loan, khi có một nhà chính trị Đài Loan nào đó khuấy động dòng nước đục trong mối quan hệ Đài Loan-Trung Quốc. Trong những tình huống như vậy, và xét đến hệ thống chính trị của Trung Quốc, liệu Trung Quốc có thể chấp nhận giúp Mỹ bằng cách cho Mỹ vay vài trăm tỉ đô-la? Liệu chính phủ Trung Quốc có bị áp lực phải loại bỏ ít nhất một lượng đô-la Mỹ đáng kể, ngay cả khi họ phải trả giá cho việc làm này? Mặc dầu các ngân hàng trung ương phấn đấu cho sự ổn định, chính trị có thể lấn át kinh tế, dẫn đến những hành động có thể không nhắm vào quyền lợi kinh tế tốt đẹp của bất cứ ai. Không thể loại trừ khả năng các thế lực chính trị đem bán đồng đô-la, và nếu điều đó xảy ra, chúng ta sẽ thấy đồng tiền này bị tụt giá. Các nhà kinh tế có thể muốn tin rằng các lực lượng kinh tế chi phối giá cả, song giá trị của đồng tiền quốc gia ít nhất cũng được quyết định bởi cả chính trị lẫn kinh tế.

Cho dù những người có lý trí ở cả hai nước đều hiểu sự thật, song vẫn có một sự bất tương xứng trầm trọng: sự thật là Trung Quốc không cần gửi hàng hóa của họ đến Mỹ để đổi lấy những tờ giấy bạc đang mất giá dùng bù đắp cho sự thâm hụt của nước Mỹ. Thật vậy, có một sự hài hước nào đó khi Trung Quốc cắt giảm thuế cho những người giàu có nhất, trong một đất nước giàu có nhất trên trái đất này. Thay vì cho nước Mỹ vay tiền để người dân của họ tăng mức tiêu thụ, Trung Quốc có thể cho chính người dân của họ vay tiền hoặc bỏ tiền ra đầu tư

trên đất nước của họ. Đối với Trung Quốc chuyển hướng sản xuất sang chính người tiêu thụ của họ hoặc đầu tư sẽ dễ dàng hơn rất nhiều so với việc giúp cho nước Mỹ tìm một nguồn vốn cung cấp rẻ để bù đắp cho sự thâm hụt của họ.

Tuy nhiên, điều may mắn là những hậu quả kinh tế lâu dài của tình trạng căng thẳng trong mối quan hệ Mỹ-Trung ngày nay chỉ còn là một áng mây mờ lẩn khuất ở chân trời xa thẳm. Chúng chỉ làm tăng thêm một lớp hoài nghi lên hệ thống tài chính toàn cầu vốn đã suy yếu.

VẬN HÀNH TOÀN CẦU HÓA: MỘT HỆ THỐNG DỰ TRỮ TOÀN CẦU MỚI

Hệ thống dự trữ bằng đồng đô-la có thể không phải là nguồn gốc duy nhất của sự bất ổn tài chính toàn cầu. Câu hỏi đặt ra là liệu nền kinh tế toàn cầu khi chuyển từ hệ thống hiện nay sang một hệ thống khác – chẳng hạn như hệ thống dự trữ bằng hai thứ tiền khác nhau mà có vẻ như thế giới đang hướng về – thì có bị đe dọa bởi nhiều vấn đề hay không? Hay nên làm một cái gì đó trước vấn đề đang tồn tại?

Có một giải pháp đơn giản và đáng lưu ý, giải pháp đã được Keynes nhận diện từ lâu, đó là cộng đồng quốc tế có thể cung ứng một dạng tiền tệ chính thức mới để sử dụng cho dự trữ. (Keynes gọi loại tiền mới của ông là “bancor”)¹ Các nước trên thế giới sẽ đồng ý đổi đồng tiền chính thức – chúng ta hãy cứ gọi là “tiền giấy toàn cầu” (global greenbacks) – cho tiền của họ, trong một thời kỳ khủng hoảng chẳng hạn.

¹ John Maynard Keynes, *Những Đề xuất về một Liên minh Hồi đoái Quốc tế* (1942) trong *Tuyển tập của John Maynard Keynes*, tập 25, Các Hoạt động 1940-1944, nxb Donald E. Moggridge (London: Macmillan, 1980), trang 168-95

Đó chẳng những là một điều khả dĩ về mặt lý thuyết, mà ở tầm khu vực, như châu Á, đã sẵn có một sáng kiến đang được triển khai sử dụng một vài ý niệm tương tự. Để tìm nguồn gốc của sáng kiến, phải trở ngược lại cuộc khủng hoảng ở Đông Á. Khi cuộc khủng hoảng lên đến đỉnh điểm, Nhật Bản đề nghị thiết lập một Quỹ Tiền tệ châu Á, một cuộc vận động hợp tác trong các nước châu Á, và hào phóng tặng 100 tỉ USD để gây quỹ – quỹ rất cần giúp hồi phục các nền kinh tế trong vùng. Nước Mỹ và IMF làm mọi cách có thể được để ngăn chặn điều này; cả hai sợ rằng Quỹ Tiền tệ châu Á sẽ làm tổn hại ảnh hưởng của họ trong vùng, và cả hai đều muốn đặt mối quan tâm vị kỷ của chính họ lên trên phúc lợi của những nước đó. Họ đã thành công trong việc làm cho đề xuất trên bị phá sản, nhưng chỉ mấy năm sau, vào tháng 5 năm 2000, các thành viên của Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), thêm Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc, đã gặp nhau tại Thái Lan, ký thỏa hiệp Sáng kiến Chiang Mai, đồng ý trao đổi quỹ dự trữ, tạo lập những bước đi đầu tiên trong sự hợp tác mới ở khu vực nhằm tăng cường khả năng đối phó với các cuộc khủng hoảng tài chính.

Cách xử lý của IMF đối với cuộc khủng hoảng năm 1997 bộc lộ sự phân hóa về quyền lợi giữa tổ chức này – và rộng hơn, có cả Mỹ – với các nước trong khu vực. Đương nhiên là những nước này sẽ đặt câu hỏi: tại sao chúng tôi lại có thể đặt tiền trong quỹ dự trữ vào tay những nước phương Tây cư xử không ra gì với chúng tôi, trong khi chúng tôi có thể giữ tiền dự trữ lại trong khu vực, với hình thức nước này giữ tiền của nước khác? Chúng tôi cần đầu tư nhiều hơn, và nếu chúng tôi cho vay để nâng cao khả năng tiêu thụ của một nước nào đó, thì tại sao chúng tôi lại không thể cho vay để hỗ trợ mức tiêu thụ thấp của người dân của mình, thay vì hỗ trợ cho sự tiêu dùng hoang phí của nước Mỹ?

Trong sáng kiến trên, có cả khía cạnh kinh tế lẫn chính trị. Trong hệ thống dự trữ bằng đồng đô-la, việc họ nhận được lãi suất trên số tiền họ cho vay thấp hơn lãi suất mà họ phải trả khi đi vay là điều xúc phạm đặc biệt, cho thấy là họ phải tiết kiệm nhiều hơn và theo đuổi những chính sách thuế khóa thận trọng hơn rất nhiều so với Mỹ và những nước tiên tiến khác. Hơn nữa, họ đã nhiều lần đứng về phía thua thiệt khi có sự bất ổn về tỉ giá. Với tư cách con nợ, và xét về tiền tệ của họ, tình trạng rớt tỉ giá vào thập niên 1990 có nghĩa là họ phải trả hơn rất nhiều so với số tiền họ đã vay; năm 2000, khi đồng đô-la rớt giá, với tư cách chủ nợ, họ được trả lại rất ít so với những gì họ đã cho vay.

Từ tháng 11.2005, có khoảng 60 tỉ USD tiền có thể trao đổi giữa các nước châu Á, với các thỏa hiệp phù hợp nhằm mở rộng khoản tiền đó hơn nữa. Như sáng kiến này đã chỉ rõ, tiền dự trữ được xem như một hệ thống an toàn, hợp tác và tương trợ. Việc giữ đồng tiền của nhau để dự trữ có cùng tác dụng như một chuỗi tín dụng, một cam kết về phần các nước khác cho phép một nước tiếp cận được nguồn tài nguyên của mình những khi cần.

Cộng đồng quốc tế đã nhìn nhận rằng họ có thể cung cấp loại tiền mặt mà Keynes đã nghĩ đến, dưới dạng quyền rút tiền đặc biệt (SDRs: Special Drawing Rights). SDRs chỉ là một loại tiền quốc tế mà IMF được phép tạo ra¹.

1 IMF đã phát hành hai lần, với tổng giá trị là 21,4 tỉ SDR (vào ngày 14.6.2006, một SDR ăn 1,47 USD). Chúng là một tài sản do các ngân hàng trung ương nắm giữ, có thể chuyển đổi ra bất cứ thứ tiền nào. Năm 1997, Hội đồng Quản trị của IMF phê chuẩn việc phát hành gấp đôi số SDR, sự phê chuẩn sẽ có hiệu lực khi 60% số thành viên (111 nước), với 85% số phiếu được bỏ, chấp thuận. Cuối tháng 8.2005, nước Mỹ, với 17,1 số phiếu được bỏ, đã thực hiện quyền phủ quyết (veto).

Đề xuất về loại tiền giấy toàn cầu chỉ mở rộng ý niệm trên ra mà thôi. Tôi đề cập đến loại tiền mới như thứ tiền giấy toàn cầu nhằm nhấn mạnh rằng những gì được tạo ra là một thứ tiền dự trữ toàn cầu mới, tránh sự lẫn lộn với hệ thống SDRs đang tồn tại, và đang gặp hai vấn đề: một là SDRs chỉ có tính giai đoạn, trong khi tiền giấy toàn cầu có thể được tạo ra mỗi năm; hai là SDRs được cung ứng rộng rãi cho các nước giàu có nhất trên thế giới, trong khi tiền giấy toàn cầu không những được sử dụng để giải quyết những vấn đề tài chính của thế giới, mà còn để đối phó lại một số vấn đề sâu xa mà thế giới ngày nay đang đối phó, như sự nghèo đói trên thế giới và sự xuống cấp của môi trường¹.

Đây chỉ là một sự miêu tả đơn giản về cách vận hành của hệ thống dự trữ toàn cầu. Hàng năm, mỗi thành viên của câu lạc bộ – tức những nước đã đăng ký tham gia hệ thống dự trữ toàn cầu mới – sẽ đóng góp một số tiền nhất định vào một quỹ dự trữ toàn cầu và, đồng thời, quỹ dự trữ toàn cầu sẽ phát hành tiền giấy có giá trị tương đương cho nước đó, để họ đưa vào quỹ dự trữ của mình². Như vậy không có sự thay đổi nào trên

1 Logic kinh tế đằng sau đề xuất này được giải thích đầy đủ hơn trong tài liệu của Bruce Greenwald và Joseph E. Stiglitz, “Một Đề nghị Khiêm tốn về Cải cách Tiền tệ Quốc tế”, tài liệu trình bày với Hiệp hội Kinh tế Mỹ, Boston, ngày 4.1.2006; xem tại www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/international_monetary_reform.pdf

2 Ngay khi các ngân hàng trung ương không còn cần thiết phải ủng hộ hoàn toàn đồng tiền do họ phát hành, Cơ quan Tiền tệ Toàn cầu phát hành đồng tiền giấy toàn cầu không cần phải giữ trong quỹ dự trữ của họ một lượng tiền tương đương với số tiền giấy toàn cầu đã phát hành. Giống như IMF hay WB, các nước thành viên có thể đồng ý ủng hộ đồng tiền giấy toàn cầu, nếu thấy cần; một sự đảm bảo như thế sẽ nâng cao niềm tin vào hệ thống dự trữ toàn cầu mới, nhưng không chắc là những cam kết này có thể được sử dụng đến. (Tiền giấy toàn cầu không phải là một phương tiện giao hoán thông thường; chúng chỉ đơn thuần là một nguồn dự trữ các giá trị, và trong những điều kiện

mạng lưới tiền tệ của các nước; họ đã thủ đắc một tài sản (một số tiền có thể đòi hỏi ở người khác) và phát hành một số tiền mà chính họ phải trả. Tuy nhiên có một sự thực xảy ra; đó là mỗi nước có được một thứ tài sản mà họ có thể sử dụng trong những lúc cần kíp. Trong thời kỳ khủng hoảng, một nước có thể dùng những tiền giấy toàn cầu đó để đổi lấy đồng euro, đồng đô-la, hay đồng yên; nếu cuộc khủng hoảng xảy ra do mất mùa, họ có thể dùng tiền mua thực phẩm; nếu khủng hoảng do ngân hàng thua lỗ, đồng tiền được dùng để tái cấp vốn cho ngân hàng; còn nếu cuộc khủng hoảng xảy ra do suy thoái kinh tế, đồng tiền được dùng để kích thích nền kinh tế.

Mức độ phát hành tiền giấy toàn cầu mỗi năm có liên quan đến nhu cầu bổ sung dự trữ. Nó sẽ triệt tiêu xu hướng đi xuống của hệ thống dự trữ toàn cầu. Hướng về phía trước, giả dụ rằng tỉ lệ dự trữ so với GDP vẫn không thay đổi, và thu nhập toàn cầu tăng 5% mỗi năm, với một GDP toàn cầu xấp xỉ 40.000 tỉ USD, mức phát hành tiền giấy toàn cầu sẽ đạt gần 200 tỉ USD. Mặt khác, nếu tỉ lệ dự trữ cho hàng nhập khẩu vẫn ổn định, với lượng hàng nhập khẩu tăng gần gấp hai lần tỉ lệ tăng trưởng GDP, mức phát hành tiền giấy toàn cầu hàng năm sẽ phải ở mức 400 tỉ USD.

đặc biệt, có thể chuyển đổi thành tiền sử dụng cho việc mua hàng hóa và dịch vụ.) Một phần quan trọng của đề xuất được thảo luận dưới đây là sự phát hành tiền giấy toàn cầu không cần phải liên kết chặt chẽ với những đóng góp về tài chính nhằm giúp thiết lập một hệ thống dự trữ toàn cầu mới. Trong lúc tôi mô tả việc làm thế nào hệ thống có thể vận hành như một sự “trao đổi thuần túy” giữa tiền giấy toàn cầu với tiền tệ của mỗi nước, Cơ quan Tiền tệ Toàn cầu có thể chỉ phát hành tiền giấy toàn cầu (phần lớn như bất cứ một ngân hàng trung ương nào khác phát hành tiền giấy). Dưới đây, tôi miêu tả những nguyên tắc hướng dẫn sự phân phối lượng tiền phát hành hàng năm. Thay vào đó, những nước nhận tiền giấy toàn cầu có thể đồng ý đóng góp một số tiền tương ứng để tài trợ cho hàng hóa và sự phát triển toàn cầu, theo những dòng mô tả về sau trong chương này.

Tất nhiên, thông thường thì sự trao đổi những mẫu tiền giấy này không có gì khác biệt. Mỗi nước bắt tay vào công việc thương mại của mình theo cùng một phương cách họ đã làm trước đây. Họ điều hành chính sách tiền tệ và thuế khóa phần lớn như họ đã điều hành trước đây. Thậm chí trong tình trạng khẩn cấp, cuộc sống cũng diễn ra phần lớn như trước đây. Ví dụ như hãy xem một cuộc tấn công vào hệ thống tiền tệ. Trước đây, một nước có thể bán đô-la khi họ mua vào đồng tiền của chính mình để đảm bảo giá trị của nó. Họ có thể tiếp tục làm điều đó khi họ vẫn còn đồng đô-la trong quỹ dự trữ (hoặc họ nhận đô-la từ IMF). Theo chế độ mới này, họ sẽ đổi tiền giấy toàn cầu lấy những tiền cứng theo quy ước như đồng đô-la hay euro và bán chúng để hỗ trợ cho đồng tiền của họ.

(Có một chi tiết quan trọng, đó là tỉ giá giữa tiền giấy toàn cầu và các loại tiền tệ khác nhau. Trong một thế giới có tỉ giá cố định [loại thế giới mà đề xuất SDRs được nghĩ ra đầu tiên], tất nhiên đó không phải là một vấn đề; nhưng trong một thế giới mà tỉ giá thay đổi, vấn đề càng trở nên nghiêm trọng hơn. Người ta có thể sử dụng tỉ giá hiện có trên thị trường; hoặc tỉ giá chính thức có thể thiết lập như một tỉ giá bình quân, ví dụ như đã làm cách nay ba năm. Trong một trường hợp như thế, để tránh việc các ngân hàng trung ương hưởng lợi từ sự thiếu thống nhất giữa tỉ giá trên thị trường với tỉ giá chính thức, việc chuyển đổi tiền có thể bị hạn chế [chẳng hạn như chỉ chuyển đổi tiền khi xảy ra một cuộc khủng hoảng, được xác định như một biến chuyển quan trọng của tỉ giá, sản lượng, hay tỉ lệ thất nghiệp trong nước]. Tôi tưởng tượng đến việc tiền giấy toàn cầu chỉ được nắm giữ bởi các ngân hàng trung ương, nhưng một phiên bản nhiều tham vọng hơn của đề nghị này sẽ cho phép cá nhân được giữ chúng, trong trường hợp đó, sẽ có một giá thị trường dành cho chúng và chúng được coi như bất cứ một tiền cứng nào khác).

Do mỗi nước nắm giữ đồng tiền giấy toàn cầu trong quỹ dự trữ của họ, họ sẽ không còn giữ (nhiều) đô-la hay đồng euro như một thứ tiền dự trữ nữa. Đối với nền kinh tế toàn cầu, điều này có những hậu quả to lớn, cho cả những nước đã (hay đang) dự trữ tiền lẫn nền kinh tế thế giới.

Trước đây chúng ta lưu ý về logic tự hủy của hệ thống dự trữ hiện nay, khi mà nước dự trữ tiền ngày càng mắc nợ, cho đến khi đồng tiền của họ không còn được sử dụng như một thứ tiền dự trữ phù hợp. Đó là tiến trình đang diễn ra với đồng đô-la. Do hệ thống dự trữ toàn cầu không còn dựa vào khoản nợ gia tăng của một nước đơn lẻ – đó là mâu thuẫn cơ bản của hệ thống hiện tại, khiến cho sự bất ổn hầu như là điều không thể tránh được – sự ổn định toàn cầu có thể được nâng lên.

Có một lý do thứ hai khiến hệ thống tiền giấy toàn cầu có thể mang lại sự ổn định bền vững hơn cho thế giới. Một yếu tố quan trọng trong các cuộc khủng hoảng lặp đi lặp lại vào thập kỷ vừa qua là sự thâm hụt thương mại; khi các nước nhập khẩu nhiều hơn xuất khẩu, họ phải đi vay khoản chênh lệch đó. Một khi mà thâm hụt thương mại còn tiếp diễn thì việc vay tiền nước ngoài vẫn phải tiếp tục; nhưng đến một điểm nào đó, những người cho vay sợ rằng nước đó đang mắc nợ quá nhiều, và sẽ không an toàn khi tiếp tục cho vay. Khi những câu hỏi trên bắt đầu được đặt ra, sẽ có nhiều nguy cơ về một cuộc khủng hoảng đã gần kề.

Nếu một nước xuất khẩu nhiều hơn nhập khẩu, hiển nhiên là những nước khác phải nhập khẩu nhiều hơn xuất khẩu. Trên thực tế, không kể những sai biệt về mặt thống kê, khối lượng thâm hụt và thặng dư mậu dịch của thế giới sẽ bù trừ nhau và bằng không. Xét theo một cách khác, thâm hụt thương mại phải tương ứng với thặng dư mậu dịch. Đó là quy luật thép về thâm hụt thương mại toàn cầu. Vì lý do trên, để một nước như

Nhật Bản, khẳng khái là đang thặng dư thương mại, đạt được mức thặng dư đó, thì một hay nhiều nước khác phải bị thâm hụt tương ứng. Tương tự như thế, nếu một số nước thoát được khỏi thâm hụt, thì hoặc là thâm hụt ở những nước khác tăng lên, hoặc là thặng dư ở những nước khác giảm xuống, hoặc là cả hai trường hợp cùng xảy ra.

Trong chiều hướng đó, thâm hụt giống như một tình huống khó khăn. Khi Hàn Quốc, Thái Lan, và Indonesia triệt tiêu được thâm hụt thương mại sau cuộc khủng hoảng ở Đông Á và chuyển sang thặng dư mậu dịch, hầu như khó tránh khỏi chuyện một hay nhiều nước khác bị thâm hụt lớn để bù vào cái lợi của họ. Trong trường hợp này, nước đó là Brazil. Nhưng ngay cả Hàn Quốc và Thái Lan cũng không thể kéo dài tình trạng thâm hụt thương mại, thì Brazil cũng thế. Khi các nhà đầu tư nhận thấy thâm hụt của Brazil tăng cao, họ hành động như đã làm trước đây: đòi nợ và gây ra một cuộc khủng hoảng. Khi nền kinh tế Brazil rơi vào suy thoái, hàng nhập khẩu ít đi, và thâm hụt của Brazil chuyển thành thặng dư mậu dịch; một lần nữa, tình trạng thặng dư đó có nghĩa là một thâm hụt tương đương đang hình thành đâu đó trong hệ thống toàn cầu.

Trong lúc IMF – và cộng đồng tài chính nói chung – nhắm vào những nước bị thâm hụt thương mại như một vấn nạn của sự gia tăng bất ổn toàn cầu, bài phân tích này cho thấy rằng thặng dư mậu dịch cũng là một vấn đề. Thật vậy, khi nghĩ đến những vấn đề của hệ thống tài chính toàn cầu cách nay 60 năm, Keynes đã đi quá xa khi cho rằng cần có một khoản thuế đánh vào những quốc gia đang trải qua thặng dư mậu dịch, để họ không còn hào hứng trong việc để cho sự thặng dư trở nên quá lớn¹.

1 John Maynard Keynes, *Những đề xuất về một Liên minh Hối đoái Toàn cầu* (1942), trong Tuyển tập của John Maynard Keynes, tập 25, dẫn trên

Khi hệ thống vận hành kém cỏi, các vấn đề sẽ trở nên tồi tệ hơn. Cho đến nay, có một nước duy trì sự thâm hụt thương mại mà không gây ra một cuộc khủng hoảng, và đó là nước Mỹ. Nước Mỹ chẳng những trở thành người tiêu thụ cuối cùng, mà còn là người thâm hụt cuối cùng. Nước Mỹ có thể thoát khỏi khủng hoảng bởi vì họ là nước giàu có nhất thế giới, và bởi vì những nước khác muốn giữ đồng đô-la trong quỹ dự trữ của mình. Nhưng ngay cả trong trường hợp nước Mỹ có thể chịu đựng sự thâm hụt lâu dài hơn những nước khác, họ cũng không thể chịu đựng được như vậy mãi mãi. Sẽ có một ngày phải trả giá.

Hệ thống tiền giấy toàn cầu phá vỡ logic người này được thì người khác phải thua dẫn đến hậu quả là khủng hoảng này tiếp nối khủng hoảng kia. Tất nhiên vẫn còn xảy ra trường hợp thâm hụt thương mại ngang bằng với thặng dư mậu dịch, nhưng cần phát hành hàng năm một lượng tiền giấy toàn cầu để bù đắp – thanh toán – khoản thâm hụt. Cho đến khi thâm hụt đã ở mức vừa phải thì sẽ không còn có vấn đề gì nữa. Sẽ có một lượng tiền mặt thừa ra bằng với lượng tiền giấy toàn cầu đã phát hành. Trò chơi thâm hụt khó khăn cần chấm dứt trên thực tế và cần tạo ra một cú giảm sốc để ổn định nền kinh tế toàn cầu trước những cú sốc không thể tránh khỏi mà nó đang đương đầu.

Nước Mỹ có thể nghĩ rằng hệ thống tiền giấy toàn cầu sẽ làm cho họ thiệt hại thêm bởi vì họ không còn có thể vay tiền với lãi suất thấp từ các nước đang phát triển nữa. Tất nhiên có cái gì đó không phù hợp khi những nước nghèo nhất lại cho những nước giàu nhất vay tiền với lãi suất thấp. Song, nước Mỹ cùng với phần còn lại của thế giới có thể hưởng lợi từ một sự ổn định toàn cầu lớn hơn. Hệ thống tiền giấy toàn cầu sẽ khiến cho nước Mỹ dễ duy trì nền kinh tế ở tình trạng đủ việc làm mà không bị thâm hụt lớn về ngân sách (triệt tiêu các thế lực đã miêu tả ở trên, do chúng mà sự gia tăng

dự trữ đồng đô-la ở ngoài nước dẫn đến sự suy yếu của mức cầu chung trong phạm vi nước Mỹ)¹.

Nếu không thể thuyết phục nước Mỹ tham gia vào một hệ thống dự trữ toàn cầu mới, còn có một hướng đi khác cứng rắn hơn. Phần còn lại của thế giới có thể đồng ý chuyển sang hệ thống này, một hình thức hợp tác tương trợ, và khi làm như thế, họ đồng ý rằng họ sẽ từng bước chuyển thêm quỹ dự trữ của họ sang những nước tham gia hợp tác. Khi lợi nhuận nước Mỹ có được do bóc lột các nước đang phát triển giảm đi, họ sẽ được khích lệ để tham gia vào hệ thống dự trữ toàn cầu mới.

Cải cách và một chương trình toàn cầu hóa rộng lớn hơn

Ai sẽ nhận được những đồng tiền giấy toàn cầu phát hành hàng năm? Lời giải đáp cho câu hỏi này có những hệ quả to lớn đối với phúc lợi của thế giới.

Đây là một cơ may cho cộng đồng thế giới để giúp cho toàn cầu hóa vận hành tốt hơn nhiều². Toàn cầu hóa đòi hỏi sự kết

1 Tôi đã lập luận trước đó rằng hệ thống dự trữ toàn cầu khuyến khích sự thặng chi. Sự vay mượn dễ dàng khiến người ta bị cám dỗ vay mượn một cách thiếu thận trọng, như nước Mỹ đã làm trong mấy năm vừa qua. Với đồng đô-la không còn là đồng tiền dự trữ nữa, sự cám dỗ này sẽ giảm bớt. Nước Mỹ cũng sẽ không còn nhu cầu tạo ra sự thâm hụt lớn lao để kích thích nền kinh tế, bù đắp vào những hậu quả của thâm hụt thương mại, mà chúng ta vẫn thường xem là mặt trái của sự tích lũy tín phiếu kho bạc của Mỹ trong quỹ dự trữ.

2 Thậm chí một cuộc cải cách có giới hạn hơn cuộc cải cách được đề nghị trong phần này cũng có nhiều lợi ích to lớn. Ngay cả khi tiền giấy toàn cầu được đưa đến các quốc gia khác nhau theo tỉ lệ với GDP của họ, những cải cách đề nghị trong chương này sẽ nâng cao sự vững mạnh và tính ổn định của nền kinh tế toàn cầu.

hợp chặt chẽ hơn giữa các nước trên thế giới; sự kết hợp chặt chẽ này kéo theo tình trạng lệ thuộc lẫn nhau nhiều hơn, và sự lệ thuộc lẫn nhau nhiều hơn đòi hỏi có thêm hành động tập thể. Sản phẩm công cộng toàn cầu, những phúc lợi tăng tiến cho mọi người sống trong cộng đồng thế giới, trở nên quan trọng hơn. Điều này bao gồm, chẳng hạn như sức khỏe (tìm được vắc-xin chống bệnh sốt rét hay bệnh AIDS) và môi trường (giảm khí thải nhà kính, duy trì tính đa dạng sinh học trong các rừng nhiệt đới). Những công việc này phải là ưu tiên một đối với ngân quỹ.

Hệ thống dự trữ toàn cầu mới có thể giải quyết không chỉ vấn đề làm thế nào cung cấp vốn cho sản phẩm toàn cầu; mà còn có thể nói lên sự cam kết của cộng đồng thế giới về công bằng xã hội toàn cầu. Sau khi cung ứng vốn cho sản phẩm toàn cầu, khối lượng tiền còn lại có thể đến với những nước nghèo nhất của thế giới. Đó có thể là một thay đổi quan trọng về triết lý, đi từ triết lý của IMF công nhận nhu cầu về một lượng tiền mặt lớn hơn thông qua việc phát hành các SDRs, nhưng dựa trên nguyên tắc: “Phần nhiều hơn cho kẻ có của”. Nhà giàu sẽ được phần chia lớn nhất.

Có nhiều phương cách quản lý quỹ. Hẳn nhiên là sẽ có những bất đồng về phương cách tối ưu, nhưng chúng ta cần thận trọng, không để cái hoàn hảo trở thành kẻ thù của cái tốt¹. Có lẽ tốt nhất là có một sự kết hợp của các phương cách khác nhau. Một cách là phân phối tiền cho nhiều nước khác nhau trên cơ sở thu nhập và dân số (phù hợp với nguyên tắc

1 Một vài sự bất đồng có thể nổi lên về vai trò của những định chế quốc tế đang tồn tại. Một số người chỉ trích các định chế này không tin vào khả năng của các định chế quốc tế bằng các chính quyền quốc gia; và họ lý luận rằng những vấn đề quản trị và kế toán gần như có tính cố hữu sẽ không chắc làm cho sự cải cách đạt được thành công.

công bằng xã hội, các nước nghèo hơn phải được phân phối tính trên đầu người nhiều hơn). Xét về sự thất bại của việc đặt điều kiện trong quá khứ, điều kiện duy nhất cần được áp đặt liên quan đến ngoại phí toàn cầu – tức những chi phí mà các nước áp đặt cho nước khác. Phí quan trọng nhất có lẽ là phí phổ biến hạt nhân – chỉ những nước cam kết hoàn toàn theo một chế độ không phổ biến hạt nhân mới được xét đến. Những điều kiện khác có thể liên quan đến các ngoại phí toàn cầu về môi trường, chẳng hạn khí thải nhà kính, loại khí thải phá hủy tầng ozone, sự ô nhiễm ở đại dương, theo đúng với những thỏa hiệp quốc tế về các chủng loài gặp nguy cơ, v.v...

Theo cách thứ hai, tiền được phân phối thông qua các định chế quốc tế, những “quỹ ủy thác đặc biệt” đang tồn tại hay mới thiết lập dưới sự hỗ trợ của Liên Hiệp quốc. Tiền có thể phân phối cho các nước riêng lẻ, đồng ý đóng góp một số tiền tương ứng cho quỹ ủy thác của LHQ. Một phần tiền có thể được dùng để giúp hoàn tất các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ – các mục tiêu mà cộng đồng quốc tế tự đặt ra cho mình nhằm giảm thiểu nghèo đói vào năm 2015, bao gồm nâng cao sức khỏe, gia tăng số người biết chữ, và cải tiến môi trường ở những nước đang phát triển¹. Ví dụ như hãy xét đến lĩnh vực sức khỏe. Thành tích của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) khá ấn tượng. Một số bệnh, trong đó có bệnh đậu mùa, bệnh bại liệt, và bệnh mù sông nước, đã gần như bị tiêu diệt. Nếu có nhiều tiền hơn, chúng ta có thể làm được nhiều điều hơn nữa với

1 Một báo cáo của LHQ kết luận là chi phí để đạt được những mục tiêu đó khá khiêm tốn – nhưng trên thực tế, chúng lớn hơn mức chi tiêu về ngoại viện: nó cho thấy rằng toàn bộ viện trợ phát triển hợp lý cần để đạt đến các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ trong thập kỷ tới phải ở mức 135 tỉ USD vào năm 2006, tăng lên 195 tỉ USD vào năm 2015. Những con số này tương ứng theo thứ tự là 0,44% và 0,54% GNP của nước viện trợ. UNDP, Đầu tư cho Phát triển, dẫn trên

phí tổn tương đối thấp¹. Chúng ta đã biết rằng bệnh sốt rét có thể được giảm thiểu rất nhiều bằng cách xả nước ở những hồ nước đọng và sử dụng màn tẩm thuốc chống muỗi. Tôi đã đi thăm những căn lều hun khói trên khắp thế giới, ở đó sự ô nhiễm bên trong nhà dẫn đến các bệnh về phổi và mắt; họ chỉ cần có ống khói. Như tôi đã lưu ý ở chương 2, chúng ta có thể đạt được những tiến bộ lớn lao về sức khỏe công cộng chỉ bằng cách chỉ cho mọi người cách làm các hố xí ở dốc chân đồi, tránh xa nguồn nước uống. Đó là những thay đổi nhỏ nhỏ có thể tạo ra những khác biệt lớn trong cuộc sống của hàng triệu người, và có thêm tiền sẽ giúp được nhiều việc lớn lao.

Tương tự như thế, một vài khoản tiền có thể được sử dụng để giúp mọi người đều biết chữ. Hiện nay, có khoảng 770 triệu người trên khắp thế giới vẫn chưa biết đọc hay biết viết, một trong những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ kêu gọi giúp cho mỗi đứa trẻ trên thế giới đều hoàn tất bậc tiểu học vào năm 2015. Chi phí có thể nhỏ, giữa 10 và 15 tỉ USD/năm², nhưng có thể mà cộng đồng quốc tế cũng không đáp ứng được số tiền cần đến. Phát hành một số tiền giấy toàn cầu mới cho một quỹ ủy thác đặc biệt về giáo dục của Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp quốc (UNICEF) có thể tạo ra một khác biệt lớn.

Như chúng ta đã thấy ở chương 6, sự nóng lên toàn cầu là

1 Theo chương trình Sáng kiến Vắc-xin bệnh AIDS Quốc tế, toàn bộ chi phí cho vắc-xin HIV/AIDS vào năm 2002 ở giữa mức 430 triệu USD và 470 triệu USD, nhưng chỉ khoảng 50 đến 70 triệu USD trong số đó đến từ công nghiệp tư doanh. Trái lại, toàn bộ chi phí nghiên cứu và phát triển được phả vào khoảng 50 tỉ mỗi năm. Sáng kiến Vắc-xin bệnh AIDS Quốc tế, “Phân phối vắc-xin bệnh AIDS: Một tài liệu ngắn gọn,” Tài liệu Thuyết trình tại Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2002

2 Xem Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller, và Eric V. Swanson, *Các Mục tiêu Phát triển: Lịch sử, Triển vọng và Chi phí*, Tài liệu Nghiên cứu về Chính sách của Ngân hàng Thế giới số 2819, tháng 4.2002.

một vấn đề của cả thế giới. Cộng đồng quốc tế đã thiết lập một chương trình cho vay liên quan đến môi trường toàn cầu để giúp thanh toán các chi phí tăng thêm liên quan đến việc làm giảm khí nhà kính và các chính sách môi trường phù hợp khác, nhưng chương trình được tài trợ quá ít. Một số tiền chung toàn cầu có thể đưa vào đó.

Một cách thứ ba có thể liên quan đến sự phân phối có tính cạnh tranh những dự án hướng về sự phát triển, mà các chính phủ và tổ chức phi chính phủ (NGO) có thể áp dụng. Tính cạnh tranh có thể cổ vũ sự cải cách nhằm nâng cao phúc lợi của những người sống trong thế giới đang phát triển.

Một chọn lựa thứ tư là phân phối trực tiếp cho mỗi cá nhân, có lẽ là biện pháp có nhiều vấn đề khi thực hiện. Ngoài những khó khăn của việc thu tiền từ người nghèo, cũng không có mấy ý nghĩa khi cho tiền người ta rồi sau đó bắt họ phải trả tiền để được hưởng chế độ chăm sóc sức khỏe và giáo dục cơ bản. Cả hai cách giao dịch đều hoang phí và không hoàn hảo. Để làm tốt hơn chỉ cần dùng tiền để cung ứng giáo dục và dịch vụ sức khỏe cho những người nghèo nhất¹.

Khi tôi bắt đầu nói đến ý tưởng cải cách trong hệ thống dự trữ toàn cầu tại các buổi hội thảo trên khắp thế giới, tôi đã được khích lệ bởi mức độ ủng hộ của mọi người. Tỷ phú George Soros lên tiếng ủng hộ việc phát hành tiền SDR dùng một lần để phát triển tài chính². Nhưng tại sao lại hạn chế sự phát hành chỉ một lần thôi?

1 Có một sự biện minh cho việc chuyển giao trực tiếp: Ở nhiều nước đang phát triển, chất lượng của các dịch vụ y tế công cộng và giáo dục yếu kém. Với những người mua dịch vụ trực tiếp, (tiền từ các cuộc chuyển giao), chất lượng dịch vụ được cung ứng có thể gia tăng thực sự.

2 Xem George Soros, *George Soros bàn về Toàn cầu hóa* (New York: Public Affairs, 2002)

Các vấn đề của hệ thống tài chính toàn cầu có tính hệ thống và có nhiều việc phải làm với hệ thống dự trữ toàn cầu. Thế giới đang sẵn sàng thoát ra khỏi hệ thống của đồng đô-la, nhưng điều đó không có nghĩa là nó đang hướng đến một hệ thống tốt đẹp hơn – và, thật đáng buồn là ít ai nghĩ đến việc nó đang đi đến đâu và sẽ tiến triển như thế nào. Sáng kiến đơn độc này có thể làm được nhiều điều hơn để khiến cho toàn cầu hóa vận hành tốt hơn bất cứ một tiến trình nào khác. Nó không thể triệt tiêu các vấn đề mà các nước đang phát triển gặp phải, nhưng nó có thể làm cho mọi việc tốt hơn. Nó có thể nâng cao tính ổn định và tính công bằng trên thế giới. Nó không phải là một ý tưởng mới, nhưng có lẽ đó là một ý tưởng đang gặp thời.

Dân chủ hóa toàn cầu hóa

Trên nguyên tắc, toàn cầu hóa phải có lợi cho mọi người hơn bao giờ hết. Vậy mà, kỳ lạ thay, nó lại khiến cho cả thế giới đã và đang phát triển trở nên xấu xa hơn. Cả châu Mỹ và châu Âu đều nhìn thấy những mối đe dọa của chuyện gia công ở nước ngoài; còn các nước đang phát triển thì thấy được rằng các nước phát triển làm cho chế độ kinh tế toàn cầu nghiêng về phía bất lợi cho họ. Cả hai phía đều hiểu là sự hưởng lợi của bên này chính là sự tổn hại giá trị của bên kia. Trong quyển sách này, tôi đã lập luận rằng người ta phê phán toàn cầu hóa theo chiều hướng nó đã từng được vận hành như thế nào. Tôi đã cố gắng chứng tỏ rằng chúng ta vẫn có cách vận hành lại toàn cầu hóa để nó tiến gần hơn đến những điều tốt đẹp đã hứa hẹn.

Quyển sách này vẫn chủ yếu xoay vào những nền kinh tế của toàn cầu hóa, nhưng, như tôi đã nhận xét trong chương 1, những vấn đề hiện nay có liên quan nhiều đến tình trạng toàn cầu hóa kinh tế tiến nhanh hơn toàn cầu hóa chính trị, và những hậu quả kinh tế cũng diễn ra nhanh hơn khả năng hiểu biết và định hướng toàn cầu hóa của chúng ta; đồng thời nó cũng nhanh hơn khả năng chúng ta đối phó với những vấn đề này bằng các tiến trình chính trị. Cải thiện toàn cầu hóa bây giờ là một vấn đề chính trị. Trong chương kết này, tôi muốn đề

cập đến một số vấn đề chính trị chủ chốt. Trong số những vấn đề này có viễn tượng của các công nhân không có kỹ năng và ảnh hưởng của toàn cầu hóa lên tình trạng thiếu công bằng; là sự thiếu vắng dân chủ trong các cơ chế kinh tế toàn cầu của chúng ta, điều làm suy yếu dân chủ ngay tại đất nước mình; là khuynh hướng suy nghĩ theo chiều hướng cục bộ ngay trong bối cảnh một nền kinh tế càng ngày càng toàn cầu hóa.

Bất công gia tăng và sự đe dọa của việc gia công ở nước ngoài

Vào tháng 2 năm 2004, khi cố vấn trưởng về kinh tế của Tổng thống Bush, ông N. Gregory Mankiw, ca tụng cơ hội gia công ra nước ngoài vì nó giảm giá thành và tăng lợi nhuận cho các công ty Mỹ thì ông lại bị chỉ trích khắp nơi. Người Mỹ lo lắng về tình trạng công ăn việc làm trong ngành sản xuất – họ đã mất 2,8 triệu công việc trong lĩnh vực này – và ngay cả trong ngành công nghệ cao và dịch vụ¹. Hiểu theo một nghĩa nào đó thì gia công ở nước ngoài không có gì mới mẻ. Các công ty Mỹ vẫn đẩy công việc ra nước ngoài cả bao nhiêu thập niên rồi! Số lượng lao động sản xuất bị co cụm từ năm 1979 và tỉ lệ công nhân Mỹ làm việc trong ngành sản xuất cũng đã giảm từ thập niên 1940 (năm 1945, có 37% công nhân Mỹ trong ngành sản xuất, trong khi bây giờ chỉ còn chưa đầy 11%)².

1 Tháng 1.2001, có 17,1 triệu lao động sản xuất; đến tháng 12.2004, con số này sụt còn 14,3 triệu. Xem Thống kê của Cục Lao Động (www.bls.gov/), Việc làm, Giờ giấc, và Tiết kiệm từ cuộc điều tra Thống kê học về việc làm (Quốc gia), Lao động Sản xuất (điều chỉnh theo thời vụ)

2 Xem Thống kê của Cục Lao Động (www.bls.gov/), Việc làm, Giờ giấc, và Tiết kiệm từ cuộc điều tra Thống kê học về việc làm (Quốc gia), Lao động Sản xuất, và Tổng Lao động phi Nông nghiệp (điều chỉnh theo thời vụ). Có lẽ quan trọng hơn là “gia công cho nước ngoài”, tuy nhiên đã có những gia tăng rất lớn về năng suất trong sản xuất. Với sự gia tăng về năng suất này, sẽ xảy ra tình trạng mất việc làm ồ ạt trong lĩnh vực sản xuất, ở mọi trường hợp.

Đương nhiên trong một nền kinh tế năng động, công việc cũ mất đi công việc mới hình thành là chuyện bình thường – không còn công việc cũ ít lợi nhuận, công nhân được chuyển qua những lĩnh vực có năng suất cao hơn. Sản lượng xe ngựa giảm cùng với sự ra đời của xe hơi. Trong cuộc tranh cãi về Thỏa hiệp Mậu dịch Tự do Bắc Mỹ, ứng cử viên Tổng thống Ross Perot (nhiệm kỳ 1992) cảnh báo rằng sẽ có hiện tượng “sức hút khổng lồ” khi công việc được đưa ra khỏi nước Mỹ. Chính quyền Clinton đáp lại rằng nước Mỹ không cần loại việc lương thấp và không chuyên môn. Và trong những năm đầu tiên của hiệp định NAFTA, nạn thất nghiệp tại Mỹ thực sự giảm từ 6,8% lúc ban đầu xuống đến mức thấp nhất là 3,8%.

Nếu như cách đây một trăm năm, nước Mỹ và các nước châu Âu chuyển đổi từ nông nghiệp sang công nghiệp, thì bây giờ họ cũng chuyển đổi tương tự từ công nghiệp sản xuất sang dịch vụ. Lượng việc làm và hàng hóa giảm trong ngành công nghiệp sản xuất không chỉ ở nước Mỹ mà còn ở châu Âu và Nhật Bản (xuống tới 20%)¹. Châu Mỹ và châu Âu mất lao động trong sản xuất nhưng lại tăng việc làm trong lĩnh vực dịch vụ. Lĩnh vực này bao gồm không chỉ những công việc phổ thông kiểu lật mặt món hamburgers, mà còn có những việc làm hưởng lương cao trong ngành dịch vụ tài chính. Lúc ấy người ta tin rằng Mỹ an toàn trong cạnh tranh quốc tế nhờ trình độ tay nghề cao và nhờ nền kinh tế mạnh về dịch vụ. Trong việc gia công ở nước ngoài, điều đáng sợ là ngay cả những công việc có kỹ năng cao cũng đang bị xuất khẩu. Chiến thuật “nâng cấp kỹ năng” và trọng tâm giáo dục, rõ ràng là có giá trị và quan

1 Ngân hàng Thế giới, Các Chỉ số Phát triển trên Thế giới, Sản xuất, Giá trị Gia tăng (phần trăm GDP). Ngân hàng Thế giới, Dữ liệu và Số liệu Thống kê về Phát triển; có thể đăng ký xem tại www.worldbank.org/data/online-databases/online-databases.html.

trọng, nhưng vẫn không phải là giải pháp trọn vẹn cho vấn đề cạnh tranh toàn cầu.

Những đe dọa trong cạnh tranh, những mất mát trong công việc đang diễn ra ở mức độ và tốc độ chưa từng có trước đây. Đây là mặt trái của một sự thay đổi mới mẻ khác: Trung Quốc và Ấn Độ – vốn trước đây nghèo và bị cô lập về kinh tế – nay đã hội nhập trong xu hướng toàn cầu hóa. Chưa bao giờ thu nhập của số đông người lại tăng nhanh như vậy¹.

Lý thuyết kinh tế cơ bản đằng sau lời kêu gọi tự do hóa thương mại đã vẽ nên một kịch bản về những gì sẽ xảy ra khi tự do hóa hoàn toàn – đây là kịch bản mà những kẻ ủng hộ nó ít đề cập đến, nhưng đã được chúng tôi đề cập một cách ngắn gọn trong chương 3. Với hội nhập kinh tế toàn cầu, thế giới sẽ như một quốc gia duy nhất và công nhân phổ thông ở bất kỳ nơi nào cũng sẽ lãnh cùng một mức lương. Dù ở Mỹ, Ấn Độ hay Trung Quốc, những công nhân phổ thông có tay nghề khá, hoàn tất công việc cùng loại đều được trả cùng một mức lương. Theo lý thuyết, mức lương hiện nay nằm ở *khoảng nào đó* giữa lương của người lao động phổ thông Ấn Độ hoặc Trung Quốc với lương của đồng nghiệp Mỹ hay châu Âu của anh ta; trên thực tế, nếu xét đến yếu tố dân số, thì đồng lương thống nhất sẽ gần với mức lương của người công nhân Trung Quốc và Ấn Độ hơn là của công nhân Mỹ và châu Âu.

Tất nhiên là tháo gỡ tất cả các hàng rào thuế quan và mậu dịch không có nghĩa là sẽ có hội nhập triệt để và đồng lương được san bằng. Sẽ còn có chi phí vận chuyển, và trong trường

1 Như chúng tôi đã nêu ở chương 2, tỉ lệ tăng trưởng ở Ấn Độ và Trung Quốc đã tăng từ hai đến ba lần so với thời Cách mạng Công nghiệp, hoặc trong thời hoàng kim ở Mỹ vào thập niên 1950 và 1960. Xem Nicholas Crafts, *Tăng Năng suất trong cuộc Cách mạng Công nghiệp: Một Triển vọng Tăng trưởng mới*, Nhật báo Lịch sử Kinh tế, tập 64, số 2 (6.2004), trang 521-535

hợp những nước rất nghèo và xa xôi thì điều này vẫn còn rất quan trọng. Trong quá khứ, có ít nhất hai yếu tố khiến sự cách biệt về mức lương tiếp tục tồn tại. Yếu tố đầu tiên là sự thiếu vốn đầu tư trong các nước đang phát triển. Điều này quan trọng vì thiếu vốn đầu tư (chẳng hạn dưới hình thức máy móc và công nghệ mới) thì công nhân làm việc năng suất thấp hơn. Dệt tay năng suất không cao bằng dệt máy, và vì vậy lương công nhân cũng thấp hơn. Yếu tố thứ hai là sự chênh lệch về kiến thức giữa các quốc gia phát triển và kém phát triển. Kỹ năng và công nghệ ở các nước đang phát triển bị tụt hậu, dẫn đến tình trạng năng suất thấp và đồng lương bị giảm.

Tuy nhiên, những cản trở khiến không san bằng được đồng lương đang dần dần biến mất. Các thị trường vốn quốc tế đang có những bước tiến khổng lồ. Ngày nay, trong khi đang tiết kiệm 42% GDP, mỗi năm Trung Quốc còn thu được hơn 50 tỉ USD tiền đầu tư trực tiếp của nước ngoài, gần tương đương với 4% GDP¹. Vào những năm gần đây, lượng kiến thức luân chuyển từ các nước phát triển sang các nước kém phát triển cũng gia tăng.

Tính ra sẽ mất thêm nhiều thập niên nữa mới lấp được khoảng cách về kiến thức và vốn đầu tư ở các nước đang phát triển. Điều thuận lợi là sẽ có một lực đẩy mạnh mẽ để vực đồng lương ở Trung Quốc và Ấn Độ lên. Điều không thuận lợi là sẽ có một lực lớn kéo đồng lương của công nhân phổ thông ở các nước phương Tây xuống. Do đó, trong lúc người Mỹ và châu Âu có thể hài lòng vì mức sống của người công nhân phổ thông tại các nước đang phát triển được nâng lên, họ cũng đồng thời lo lắng cho những gì đang diễn ra trong nước. Vấn đề không chỉ ở số lượng công việc sẽ mất vì được gia công ở

¹ OECD Observer, “Trung Quốc đi đầu trong Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài”, tháng 8.2003; có thể xem tại www.oecdoobserver.org/news/fullstory.php/aid/1037/China Ahead_in_foreign_direct_investment.html

Trung Quốc hoặc Ấn Độ. Mà vấn đề là ngay cả khoảng cách tương đối nhỏ giữa cầu và cung trong lực lượng lao động cũng có thể tạo ra những khó khăn lớn, khiến đồng lương bị đình đốn hay tụt dốc, nhiều công nhân phải sống trong lo âu vì cảm thấy công việc không ổn định. Đó dường như là những gì đang diễn ra hiện nay.

Tất nhiên như chúng ta đã thấy, toàn cầu hóa và tự do hóa thương mại sẽ khiến thu nhập gia tăng toàn diện (nếu quốc gia có thể duy trì tình trạng đủ việc làm, một chữ “nếu” khá to). Tuy nhiên, với tình trạng thu nhập bình quân tăng, nhưng đồng lương ở mức thấp nhất không tăng hoặc giảm thì sự bất công sẽ gia tăng. Công nhân ở các ngành công nghiệp bị thua thiệt trong cạnh tranh sẽ phải chịu đựng; họ sẽ nhận ra rằng cái “vốn con người”, tức sự đầu tư bằng kỹ năng đặc biệt, không còn có nhiều giá trị nữa. Trong năm năm qua, mức lương thực sự tại Mỹ không thay đổi; đối với thành phần ở đáy xã hội thì đồng lương đã đình đốn hơn phần tư thế kỷ rồi¹. Toàn thể cộng đồng có thể đang ở trong tình trạng ngật nghèo. Khi thương mại đóng cửa và công nhân bị mất việc, giá cả bất động sản sẽ rớt, làm tổn thương nhiều người trong lĩnh vực này vì họ chỉ có một tài sản chính là ngôi nhà.

Đối phó với những thử thách của toàn cầu hóa

Có ba cách để các nước công nghiệp tiên tiến đối phó với những thử thách của toàn cầu hóa. Một là phớt lờ những vấn đề khó khăn và chấp nhận bất công gia tăng. Những người

¹ Viện Chính sách Kinh tế, *Cắt giảm Lương tính theo giờ của Tất cả Công nhân, 1973-2003* (USD tính theo năm 2003) “xem ở www.epinet.org/datazone/05/wagecuts_all.pdf.”

theo lập trường này (nhiều người trong số họ ủng hộ lý thuyết kinh tế về san sẻ lợi nhuận nay không còn được tin dùng, cho rằng miễn có tăng trưởng là sẽ có lợi nhuận cho *mọi* thành phần) nhấn mạnh vào sức mạnh tiềm tàng của nền kinh tế thị trường và khả năng thích ứng với đổi thay của nó: chúng ta có thể không biết đào đâu ra việc mới, nhưng vẫn tin tưởng sẽ có việc mới nhờ vào phép lạ của thị trường. Vấn đề thất nghiệp chỉ xuất hiện khi nhà nước can thiệp vào diễn biến của thị trường, như ở châu Âu, bằng những biện pháp bảo hộ lao động.

Tuy nhiên, ở cả châu Âu lẫn châu Mỹ, phương cách này không hữu hiệu. Có lắm kẻ thắng lớn trong toàn cầu hóa, nhưng cũng có khối kẻ thua đậm. Hẳn nhiên toàn cầu hóa chỉ là một trong những động lực tác động đến xã hội và nền kinh tế của chúng ta. Không có nó cũng vẫn có bất công gia tăng. Những thay đổi trong công nghệ đã làm gia tăng khoản lợi tức mà thị trường đã tạo ra trên một số kỹ năng; kết quả là những kẻ thắng thế trong nền kinh tế hiện đại là những người đã, hoặc có thể, thủ đắc những kỹ năng đó. Cuối cùng thì những thay đổi này có thể đóng vai trò quan trọng hơn toàn cầu hóa trong việc xác định sự gia tăng của bất công, và cả sự sụt giảm của tiền lương phổ thông. Các cử tri không làm được bao nhiêu trước sự tiến triển của công nghệ; nhưng thông qua những đại biểu được bầu ra, họ có thể làm một điều gì đó với toàn cầu hóa. Quan điểm bảo hộ mậu dịch hầu như đang gia tăng khắp nơi. Tại Mỹ, ngay cả một đạo luật thương mại nhỏ, là luật mậu dịch tự do với Trung Mỹ, cũng đã bị chống đối dữ dội, chỉ được Hạ viện Mỹ thông qua với 217 phiếu thuận, 215 phiếu chống trong cuộc bỏ phiếu vào tháng 7.2005. Tôi không tin mọi sự có thể tốt đẹp nếu chúng ta thả nổi thị trường. Tôi cũng không tin có thể làm cho người công nhân tin rằng, bằng sự kiên trì, toàn cầu hóa sẽ

giúp làm cho đời sống của họ khá hơn, cho dù họ phải chấp nhận đồng lương thấp và an toàn lao động bị giảm sút. Cho dù họ có chấp nhận rằng toàn cầu hóa sẽ làm cho GDP tăng nhanh hơn, tại sao họ phải tin rằng điều này cũng sẽ làm thu nhập của họ tăng nhanh hơn và hạnh phúc của họ toàn diện hơn? Trong khi các chính trị gia có thể viện dẫn những bài học kinh tế để trấn an cử tri, cả lý thuyết kinh tế cơ bản và một nguồn dữ liệu phong phú đều phù hợp với cảm nhận của người công nhân: nếu không có chính sách tái phân phối của một chính phủ mạnh, đời sống của người công nhân thiếu kỹ năng sẽ càng tồi tệ hơn.

Những vấn đề tương tự cũng nổi lên với vấn đề nhập cư. Trong chương 3, tôi đã giải thích làm thế nào tình trạng di dân có thể dẫn đến một sự gia tăng hiệu quả toàn cầu và mang lại lợi ích đặc biệt cho người dân ở thế giới đang phát triển. Tuy vậy, xuất khẩu lao động phổ thông lại có tác dụng hạ thấp đồng lương của người thợ phổ thông tại thế giới phát triển. Với cả tự do hóa thương mại và di dân, toàn bộ một quốc gia có thể được hưởng lợi nhưng những cá nhân ở đáy xã hội lại có cuộc sống tồi tệ hơn.

Cách thứ hai là chống lại một toàn cầu hóa công bằng. Theo quan điểm này thì đây là lúc Mỹ và châu Âu sử dụng quyền lực kinh tế để bảo đảm rằng luật chơi luôn có lợi cho họ – hoặc ít nhất lợi càng lâu càng tốt. Quyền lực để ra quyền lực; và bằng cách kết hợp quyền lực kinh tế của nhau, ít nhất họ cũng có thể bảo vệ hoặc cải thiện vị thế của họ. Đây là cách nhìn không dựa vào lẽ phải hay sự công bằng, mà dựa vào chính sách bành trướng quốc gia.

Theo logic này, Mỹ phải một mặt ngon ngọt nói chuyện mậu dịch công bằng, mặt khác tự bảo vệ chống lại sự tràn ngập của hàng ngoại quốc và việc gia công nước ngoài, đồng thời làm

tất cả những gì có thể được để thâm nhập các thị trường nước ngoài. Họ ra vẻ trợ tráo khi tăng gấp đôi trợ cấp nông nghiệp, trong lúc vẫn ngâm ngội mỹ từ mậu dịch tự do như một ví dụ điển hình. Để dỗ dành những người luôn nhấn mạnh đến lẽ công bằng, họ nỗ lực tìm những cách “hợp pháp” để ban phát trợ cấp, chẳng hạn bịa ra các ý niệm như “trợ cấp phi thương mại bất thường”, để cho các nước khác đồng ý là những trợ cấp đó được ưng thuận, và rồi tuyên bố là trợ cấp của họ thuộc loại đó. Điều giả định mà họ đưa ra là cái gì hợp pháp thì cái đó đúng đắn về mặt đạo đức.

Tôi tin rằng cách hành xử này vừa sai về mặt đạo đức, vừa bất khả thi về mặt kinh tế và chính trị. Vị thế của Mỹ trên thế giới lâu nay không chỉ dựa vào quyền lực kinh tế và quân sự mà còn ở sự lãnh đạo về mặt tinh thần, nhân danh lẽ phải và công bằng. Nhưng đối với kẻ coi thực dụng là trên hết thì những tư tưởng này không đáng quan tâm. Nói một cách chính xác hơn, nếu xét đến con đường toàn cầu hóa mà chúng ta đang dần thân thì sự chọn lựa này không thực hiện được. Trong khi thỏa thuận thương mại thuộc vòng đàm phán Uruguay có thể không công bằng đối với các quốc gia đang phát triển, nó vẫn làm ra vẻ khởi tạo một luật pháp thương mại quốc tế mà nước Mỹ phải tuân thủ.

Hơn nữa, một trong những thành công của ba thập niên vừa qua là sự hình thành của những nền dân chủ vững chãi ở nhiều nơi trong thế giới đang phát triển. Những công dân của họ giờ đã ý thức được chuyện gì đang xảy ra, nhận diện được một thỏa hiệp thương mại không theo lẽ công bằng. Người dân Mỹ có thể không lưu tâm đến sự giả dối của giới lãnh đạo khi nói về mậu dịch tự do và duy trì trợ cấp nông nghiệp, nhưng người dân Brazil và Argentina thì lại rất quan tâm đến những điều này.

Hiện nay có quá nhiều điều đang đứng trước thử thách – và cũng có quá nhiều người đang hưởng lợi từ toàn cầu hóa – khiến Mỹ và châu Âu không thể rút khỏi toàn cầu hóa hoặc bỏ chạy được nữa. Có quá nhiều người thua cuộc trong toàn cầu hóa thuộc thế giới đang phát triển nên thế giới phát triển không thể điều chỉnh toàn cầu hóa một cách bất công và có lợi cho họ.

Chỉ còn lại một con đường duy nhất – đối mặt với toàn cầu hóa và định hình lại nó. Với nước Mỹ, đối mặt có nghĩa là công nhận rằng toàn cầu hóa sẽ tạo sức ép lên đồng lương của người lao động phổ thông. Các nước công nghiệp tiên tiến phải tiếp tục nâng cao tay nghề của lực lượng lao động, nhưng họ cũng phải củng cố mạng lưới an toàn và nâng cao sự tiến bộ của hệ thống thuế thu nhập; những người ở dưới đáy xã hội chính là những người bị tổn thương bởi toàn cầu hóa (và có thể bởi những lực khác, như sự thay đổi công nghệ); có vẻ như điều đúng đắn nên làm là giảm thuế cho họ và tăng thuế đánh vào những kẻ hưởng lợi từ toàn cầu hóa. Đáng tiếc là tại Mỹ cũng như tại nhiều nơi khác, các chính sách đang đi theo chiều hướng ngược lại. Đầu tư vào nghiên cứu cũng quan trọng vì nó sẽ giúp cho nền kinh tế sinh lợi. Năng suất tăng gần như sẽ dẫn đến đồng lương và thu nhập tăng, và dù chỉ một phần nhỏ của thu nhập nâng cao được chi tiêu vào giáo dục và y tế, phúc lợi của mỗi người dân cũng sẽ tăng lên.

Những người chỉ trích toàn cầu hóa đã có lý: trong lúc nó được vận hành, có quá nhiều người thua thiệt. Và tôi cũng nghĩ là trong số những người chỉ trích, có những người lạc quan – đó là những người tham dự các hội nghị như Diễn đàn Xã hội Thế giới tại Mumbai mà tôi có đề cập đến ở phần đầu cuốn sách, họ tuyên bố rằng “có thể có một thế giới khác” – và họ cũng đúng. Quyển sách này đã đưa ra một số biện pháp cải cách

khiến toàn cầu hóa có thể đáp ứng gần hết những kỳ vọng của cả hai thế giới đã và đang phát triển; một toàn cầu hóa được cải cách và nhận được sự ủng hộ của cả hai phía.

SỰ KHIẾM KHUYẾT DÂN CHỦ

Trong quyển sách này, tôi đã lập luận rằng chúng ta phải học cách làm thế nào đối phó với toàn cầu hóa hữu hiệu hơn (ở cả những nước đã phát triển và kém phát triển). Chúng ta cũng phải học cách điều hành toàn cầu hóa tốt hơn, quan tâm hơn nữa đối với những nước nghèo và người nghèo trong các nước giàu có, đồng thời quan tâm đến những giá trị ngoài lợi nhuận và GDP. Vấn đề hiện nay là thiếu tính dân chủ trong cung cách vận hành toàn cầu hóa. Những định chế quốc tế (Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Thương mại Thế giới) đã được giao phó trách nhiệm soạn thảo những điều lệ của cuộc chơi và điều hành nền kinh tế toàn cầu, nhưng họ chỉ phản ánh quyền lợi của các nước công nghiệp tiên tiến – hoặc nói chính xác hơn, là phản ánh những quyền lợi đặc biệt (như nông nghiệp và dầu hỏa) ở các quốc gia này. Trong một số trường hợp, sự bất cân xứng này là hậu quả của những quyền bỏ phiếu kỳ dị¹; cũng có lúc nó đơn thuần là hậu quả của sức mạnh kinh tế của các quốc gia và những tập đoàn có liên quan. Sự bất cân xứng thể hiện trong cả chương trình hành động lẫn trong kết quả của từng khu vực hoạt động của toàn cầu hóa, từ thương mại, đến môi trường, và tài chính. Chúng

1 Ngay người lãnh đạo IMF cũng nhìn nhận vấn đề, kêu gọi phân phối lại quyền bỏ phiếu tại hội nghị các thống đốc của IMF diễn ra vào mùa Xuân năm 2006. Mervyn King, người lãnh đạo Ngân hàng Anh Quốc, ngân hàng trung ương của nước Anh, trong một bài diễn văn đọc tại New Delhi vào ngày 20.2.2006, kêu gọi một sự cải tổ sâu rộng đối với IMF.

ta nhìn thấy nó cả trong những gì có và không có trong chương trình hành động.

Trong suốt hai thế kỷ qua, các nền dân chủ đã học cách làm giảm bớt những điều quá đáng của chủ nghĩa tư bản: hướng dẫn sức mạnh của thị trường, bảo đảm nhiều người được hơn và ít người thua hơn. Quá trình này đã tạo ra những biến chuyển tốt lành và mang lại cho nhiều người trong Thế giới Thứ nhất mức sống cao một cách diệu kỳ; cao hơn nhiều so với thời điểm năm 1800.

Tuy nhiên, ở cấp độ quốc tế, chúng ta đã không phát triển được những định chế chính trị dân chủ cần thiết cho sự vận hành toàn cầu hóa – đảm bảo sức mạnh của nền kinh tế thị trường toàn cầu cải thiện cuộc sống của đa số người dân trên thế giới, không chỉ cho những người giàu nhất trong các nước giàu nhất. Chính vì không có dân chủ trong cách điều hành toàn cầu hóa, chúng ta đã không giảm thiểu được những điều quá đáng của nó; thực vậy, như đã trình bày trong những chương trước, toàn cầu hóa đôi khi hạn chế khả năng điều chỉnh nền kinh tế thị trường của các chế độ dân chủ quốc gia.

Hơn bao giờ hết, chúng ta cần những định chế toàn cầu, nhưng niềm tin vào những định chế này và tính hợp pháp của chúng đang bị xói mòn. Những thất bại liên tiếp của IMF trong việc đối phó với những khủng hoảng của thập niên qua là phát súng ân huệ cuối cùng, theo sau những năm tháng bất mãn đối với những chương trình hoạt động của họ tại châu Phi và nhiều nơi khác, trong đó có cả tính khắc nghiệt mà họ đã áp đặt lên những quốc gia này. Sự thất bại của các quốc gia đi theo đường lối của Đồng thuận Washington được dẫn dắt về mặt ý thức hệ bởi IMF và WB, và sự tương phản với những thành công của các nước Đông Á – đã được đề cập trong chương 2 – đã không giúp khôi phục niềm tin vào những định chế này.

Cũng không có được niềm tin vào thái độ kèn kiệu của IMF khi họ được phép thúc ép các quốc gia đang phát triển phải mở thị trường cho các dòng vốn tràn vào; vài năm sau họ lặng lẽ nhìn nhận rằng sự mở rộng thị trường vốn có thể dẫn tới bất ổn thay vì tăng trưởng. Và trong khi họ thúc đẩy một lịch trình gây bất ổn nơi thị trường tài chính, họ lại không có biện pháp gì đối với một trong những nguyên nhân chủ chốt của sự bất ổn trên toàn cầu, đó là hệ thống dự trữ toàn cầu. Tại mặt trận thương mại WTO, tình hình cũng không tốt đẹp hơn. Sau khi đã họp ở Doha vào tháng 11 năm 2001, và công nhận rằng những vòng đàm phán thương mại trước đây không công bằng, các quốc gia công nghiệp tiên tiến cuối cùng khước từ lời hứa về một vòng đàm phán phát triển.

Hiểu theo cách nào đó, bản thân những định chế này không đáng bị chê trách: chúng được điều hành bởi nước Mỹ và các nước công nghiệp tiên tiến khác. Sự thất bại của chúng tiêu biểu cho sự thất bại về mặt chính sách của những nước này. Sự kết thúc của cuộc chiến tranh lạnh đã cho nước Mỹ, siêu cường quốc duy nhất còn lại, cơ hội định hình lại hệ thống kinh tế và chính trị toàn cầu, dựa trên những nguyên tắc công bằng và quan tâm đến người nghèo; nhưng sự thiếu vắng tính cạnh tranh trong ý thức hệ cộng sản cũng cho nước Mỹ cơ hội điều chỉnh hệ thống kinh tế của họ dựa trên quyền lợi của riêng họ và của những tập đoàn đa quốc gia. Rất tiếc trong lĩnh vực kinh tế họ đã chọn phương án sau.

Cũng như chúng ta không quy hết trách nhiệm cho những định chế quốc tế – trách nhiệm thường nằm một phần ở những nước quản lý chúng – chúng ta không thể đổ hết lỗi cho các chính phủ. Trách nhiệm phần nào nằm ở những người đã bỏ phiếu bầu ra chúng. Chúng ta có thể ngày càng gắn bó với nền kinh tế toàn cầu, nhưng đa số chúng ta lại sống trong những

cộng đồng địa phương và tiếp tục suy nghĩ cục bộ, với một mức độ kỳ lạ. Hẳn nhiên chúng ta đánh giá một công việc mất đi ở địa phương cao hơn hai công việc có thêm ở nước ngoài (hoặc, trong bối cảnh chiến tranh, một mạng sống mất đi ở quê nhà đáng giá hơn nhiều mạng sống mất đi ở nước ngoài). Nếp suy nghĩ cục bộ cứng nhắc là do chúng ta không thường nghĩ rằng những chính sách mà chúng ta ủng hộ có ảnh hưởng lên người khác và lên nền kinh tế toàn cầu. Chúng ta chỉ tập trung nghĩ đến tác động trực tiếp lên sự an lạc của riêng chúng ta mà thôi. Những người trồng bông vải ở Mỹ chỉ nghĩ đến những gì họ hưởng được từ trợ cấp của chính phủ, mà không hề nghĩ đến hàng triệu người khác trong phần còn lại của thế giới đã bị mất mát như thế nào.

Để toàn cầu hóa được hữu hiệu, chúng ta phải thay đổi nếp suy nghĩ: chúng ta phải suy nghĩ và hành động theo chiều hướng toàn cầu. Ngày nay, quá ít người có một ý niệm về thực thể toàn cầu. Có một câu châm ngôn cho rằng chính trị nào cũng có tính cục bộ, và với phần lớn mọi người đều suy nghĩ “cục bộ”, không có gì đáng ngạc nhiên khi họ tiếp cận toàn cầu hóa trong một khung cảnh rất chật hẹp của chính trị cục bộ. Nếp suy nghĩ cục bộ tồn tại ngay cả khi thế giới ngày càng lệ thuộc lẫn nhau về mặt kinh tế. Chính sự lệch lạc giữa chính trị cục bộ và những vấn đề toàn cầu là nguồn gốc của nhiều bất đồng về toàn cầu hóa.

Sự tương phản giữa sự phân tích và biện hộ cho những chính sách ở cấp độ quốc gia và toàn cầu rất gay gắt. Trong mỗi quốc gia, chúng ta đều ý thức rằng các luật lệ và quy định đều tác động một cách khác biệt lên những con người khác biệt. Các nhà kinh tế tính toán thật chi li để từng loại thuế, luật lệ và quy định tác động đến mức độ nào đó lên các nhóm lợi tức khác nhau. Chúng ta lập luận đồng thuận hoặc chống lại các

chính sách khác nhau trên cơ sở những chính sách đó có chính đáng hay không, có làm tổn hại tới người nghèo hay không, có đặt gánh nặng một cách phù hợp lên những người không sung túc hay không.

Trên đấu trường quốc tế, chẳng những chúng ta thất bại trong việc phân tích, mà hầu như chúng ta cũng chẳng bao giờ lý luận về một chính sách trên cơ sở công bằng. Các nhà đàm phán thương mại được chỉ thị đạt đến những thỏa hiệp tốt nhất có thể được, từ quan điểm vì quyền lợi quốc gia. Họ không được cử tới Geneva (địa điểm thường xuyên có các cuộc đàm phán thương mại) với trọng trách tìm ra những thỏa hiệp công bằng cho tất cả mọi người. Không ai chú trọng đặc biệt đến những người nghèo nhất; mà chỉ chú trọng đến những kẻ nhiều quyền lực nhất – chẳng hạn như các nhóm đặc biệt vốn là những tổ chức đóng góp lớn nhất cho các cuộc vận động của Tổng thống Mỹ và đảng đương quyền. Thực vậy, những nhóm đặc biệt thường được nâng lên tầm quốc gia: họ làm những điều tốt đẹp cho các hãng dược phẩm của Mỹ, cho các tập đoàn Microsoft và Exxon Mobil, và được coi như đã làm những điều tốt đẹp cho cả đất nước. Quan niệm này được gói gọn trong câu nói nổi tiếng vào năm 1953 của ông Charles Wilson, người đứng đầu của hãng General Motor (GM), rằng “Điều gì tốt đẹp cho đất nước chúng ta, cũng tốt đẹp cho GM và ngược lại.”¹ Trong kỷ nguyên toàn cầu hóa, điều này không còn đúng nữa, và có thể là chưa bao giờ đúng hết.

1 Bản thân Wilson chừng như có nhiều điều kiện hơn trong việc xem hai lợi ích trên như nhau. Trong bản điều trần trước Quốc hội, ông đã phát biểu “Tôi thường nghĩ rằng những gì tốt cho đất nước chúng ta là tốt cho hãng General Motors, và ngược lại.” Xem James J. Cobb, *G.M. Tự tách rời khỏi Nền tảng Công nghiệp*, The New York Times, 30.5.1999, phần 3, trang 4.

Ngay cả trong nội bộ các định chế quốc tế, ít khi nào các chính sách toàn cầu được thảo luận về mặt công bằng xã hội. Người ta cho rằng không thể có thỏa hiệp, và do đó các quyết định được giao phó cho những chuyên gia kỹ thuật; những người được giao phó nhiệm vụ phức tạp là tìm ra và điều hành một hệ thống kinh tế tốt đẹp nhất; những người được coi là đã được trang bị tốt hơn các nhà chính trị trong việc đưa ra những quyết định khách quan. Dĩ nhiên một số vấn đề cần được giao phó cho các chuyên gia kỹ thuật – chẳng hạn như việc chọn một hệ thống máy tính tốt nhất để điều hành hệ thống an sinh xã hội. Tuy nhiên, việc giao phó cho các chuyên gia kỹ thuật việc soạn thảo những luật lệ của cuộc chơi kinh tế chỉ có thể được chứng minh là đúng khi chỉ có một bộ luật duy nhất có thể đem lại cuộc sống ấm no cho tất cả mọi người. Quan điểm này không đúng, nó không chỉ sai lầm mà còn nguy hiểm nữa. Chỉ trừ một vài trường hợp đặc biệt, ngoài ra luôn luôn có thể có sự thỏa hiệp. Có thỏa hiệp có nghĩa là có chọn lựa. Sự chọn lựa chỉ có thể thực hiện thông qua hệ thống chính trị được chọn lọc một cách đúng đắn, đó là lý do tại sao sửa chữa những sai sót về mặt dân chủ toàn cầu là một điều quan trọng.

Phi chính trị hóa tiến trình ra quyết định mở đường cho những quyết định không tiêu biểu cho những quyền lợi xã hội rộng lớn. Bằng cách loại khỏi tiến trình chính trị công khai những quyết định về một thể chế thương mại hoặc một chế độ tài sản trí tuệ đúng đắn, cánh cửa đã được mở để chuyển đổi những quyết định được đề ra bởi các nhóm đặc biệt. Các hãng dược phẩm có thể đề ra những thỏa hiệp về tài sản trí tuệ; các nhà sản xuất – chứ không phải những người tiêu thụ – có thể định hình chính sách thương mại. Chính sách tiền tệ là một ví dụ khác. Không một vấn đề kinh tế nào ảnh hưởng đến

con người nhiều bằng thành tích trên tầm vĩ mô của nền kinh tế. Tỷ lệ thất nghiệp gia tăng làm cuộc sống người công nhân thêm tồi tệ, nhưng mức lạm phát thấp xuống khiến những người tham gia thị trường chứng khoán thêm vui mừng. Cân bằng những quyền lợi này là một hoạt động chủ yếu mang tính chính trị, tuy nhiên có những người trên thị trường tài chính cố phi chính trị hóa quyết định và giao nó cho các chuyên gia kỹ thuật, để họ theo đuổi những chính sách được thị trường tài chính quan tâm. Tổ chức IMF đã khích lệ, thậm chí đôi khi ép buộc (như một điều kiện để được hỗ trợ) các quốc gia để cho các ngân hàng trung ương của họ chỉ tập trung sự chú ý vào vấn đề lạm phát.

Châu Âu đã ngã gục vì những học thuyết này. Ngày nay, trên khắp lãnh địa châu Âu, thiên hạ không vui khi Ngân hàng Trung ương châu Âu theo đuổi một chính sách tiền tệ, dù đã làm nên những chuyện thần kỳ trên thị trường trái phiếu bằng cách giữ cho lạm phát thấp và nâng cao giá trị trái phiếu, nhưng vẫn để mặc cho sự tăng trưởng và công ăn việc làm của châu lục này rơi vào tình trạng hỗn loạn.

Đối phó với tình trạng khiếm khuyết dân chủ

Có hai cách đối phó với vấn đề thiếu dân chủ trong các định chế quốc tế. Thứ nhất là cải cách những sắp xếp về mặt thể chế, theo đường hướng đã gọi lên ở phần đầu cuốn sách. Nhưng điều này không phải một sớm một chiều mà có được. Thứ hai là suy nghĩ thận trọng hơn về những quyết định ở tầm cỡ quốc tế.

Toàn cầu hóa có nghĩa là những sự kiện ở một phần thế giới có ảnh hưởng lan rộng ở mọi nơi, như ý tưởng và tri thức, hàng

hóa và dịch vụ, vốn đầu tư và con người di chuyển dễ dàng hơn qua biên giới. Bệnh dịch không bao giờ tôn trọng biên giới, nhưng với những chuyến đi nhanh hơn trên khắp toàn cầu, bệnh tật lan truyền càng nhanh hơn nhiều. Khí nhà kính xuất phát từ các nước công nghiệp tiên tiến dẫn đến hiệu ứng làm nóng khắp nơi trên thế giới. Khủng bố cũng là vấn nạn toàn cầu. Khi các quốc gia trên thế giới kết hợp với nhau chặt chẽ hơn, họ cũng lệ thuộc vào nhau nhiều hơn. Càng lệ thuộc càng cần đến những hành động tập thể để cùng giải quyết những vấn đề chung.

Chương trình làm việc chung phải chú trọng đến những yếu tố tiêu biểu cho những lĩnh vực quan trọng nhất có lợi cho cộng đồng toàn cầu. Những yếu tố khác không nên được xếp trong chương trình¹. Trong chương 4, tôi đã lập luận rằng không nhất thiết phải có một bộ luật đồng nhất về quyền sở hữu tài sản trí tuệ. Việc tiêu chuẩn hóa thái quá không những làm giảm một cách đáng kể chủ quyền chính trị mà còn phản tác dụng. Một lịch trình tập trung đặc biệt quan trọng bởi vì sự mở rộng của chính lịch trình đó đã đặt các quốc gia đang phát triển vào tư thế bất lợi trong đàm phán vì họ không có đủ tiền cho một bộ sậu nhân viên đồ sộ. Hành động tập thể toàn cầu cần tập trung vào nhu cầu chặn đứng những hiện tượng tiêu cực đến từ bên ngoài – hành động của bên này ảnh hưởng bất lợi cho phía bên kia – và vào cơ hội đẩy mạnh sự an lạc của mọi người qua việc cung ứng hàng hóa công cộng toàn cầu, và vào những phúc lợi được mọi người cùng hưởng.

Khi thế giới ngày càng mang tính toàn cầu, kết hợp chặt chẽ hơn, ngày càng có nhiều lĩnh vực mà mọi người có cơ hội để

1 Đây là một ví dụ của điều đôi lúc được gọi là nguyên tắc phụ trợ - vấn đề cần được đặt ra ở mức độ thấp nhất để có thể hành động một cách có hiệu quả.

hợp tác với nhau hơn, và ở đó, hành động tập thể không chỉ là điều mong muốn, mà còn cần thiết nữa. Có một loạt những sản phẩm toàn cầu – từ hòa bình toàn cầu đến y tế toàn cầu, từ bảo vệ môi trường toàn cầu đến tri thức toàn cầu. Nếu những thứ này không được một cộng đồng quốc tế cung cấp dưới dạng tập thể, sẽ có nhiều nguy cơ là chúng không được cung ứng đầy đủ¹.

Việc cung ứng sản phẩm toàn cầu đòi hỏi một hệ thống tài chính. Chương 9 đã mô tả làm thế nào một cải cách về hệ thống dự trữ toàn cầu có thể cung cấp một nguồn tài chính lớn, ở mức từ 200 đến 400 tỉ USD mỗi năm. Một ý tưởng thứ hai là dùng thu nhập từ việc quản lý các nguồn tài nguyên toàn cầu – bán đấu giá quyền đánh cá, hoặc quyền khai thác các tài nguyên thiên nhiên dưới đáy biển, hoặc quyền thải khí carbon – để cung cấp sản phẩm toàn cầu. Cuối cùng, có những trường hợp thuế khóa có thể đóng góp vào hiệu quả kinh tế. Những loại thuế này được sử dụng để đối phó với những vấn đề do tác dụng tiêu cực từ bên ngoài gây nên và được gọi là thuế điều chỉnh. Thuế đánh lên những yếu tố tiêu cực từ bên ngoài, chẳng hạn như việc buôn bán vũ khí cho các nước đang phát triển, nạn ô nhiễm, biến động trong lưu lượng tài chính xuyên quốc gia, có thể cung ứng nguồn lợi tức thứ ba để tài trợ cho sản phẩm toàn cầu.

1 Không có các chính phủ ở mỗi quốc gia, việc cung ứng hàng hóa quốc gia sẽ không đầy đủ. Các nhà kinh tế nói đến điều này như “vấn đề hưởng lợi không tốn kém” – vì mọi người đều hưởng lợi (và không thể hoặc phải tốn kém nhiều để không cho ai đó được hưởng lợi), nên có khuynh hướng mỗi người hưởng lợi trên những nỗ lực của người khác.

Trong dài hạn, những biến đổi quan trọng nhất cần thiết cho sự vận hành toàn cầu hóa là những cải cách nhằm giảm thiểu tình trạng thiếu dân chủ. Không có các đổi thay này, những cải cách có nguy cơ bị biến chất. Trong chương 3 chẳng hạn, chúng ta đã thấy khi thuế quan giảm xuống thì các biện pháp ngoài thuế quan được dựng lên như thế nào. Đây không phải là lúc mô tả chi tiết mỗi định chế quốc tế cần được thay đổi như thế nào. Thay vào đó tôi xin liệt kê những yếu tố chính của một gói cải cách:

- *Thay đổi về cơ cấu bầu cử* tại Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới, nâng cao tầm quan trọng của các nước đang phát triển. Tại IMF, Mỹ tiếp tục là quốc gia có quyền phủ quyết. Tại cả hai tổ chức, các lá phiếu đặt trên nền tảng quyền lực kinh tế – và rất thường khi - không phải quyền lực kinh tế ngày nay mà, trong một phạm vi rộng lớn hơn nhiều, là quyền lực kinh tế vào thời điểm các định chế này được thành lập cách đây hơn nửa thế kỷ¹.
- *Thay đổi về tính đại diện* – người đại diện của mỗi quốc gia. Chừng nào các Bộ trưởng Thương mại còn ấn định chính sách thương mại, các Bộ trưởng Tài chính còn ấn định chính sách tài chính, thì những mối quan tâm khác như môi trường hay việc làm, sẽ sớm được ấn định như vậy. Chỉ có một thay đổi duy nhất: đó là khi có những lĩnh vực với những mối quan tâm chồng chéo nhau thì hãy để cho tất cả những bộ có liên quan

¹ Trong hội nghị vào mùa Xuân 2006, Giám đốc Điều hành của IMF đề xuất những thay đổi nhỏ trong quyền bầu phiếu theo hướng này, nhưng không có gì đáng ngạc nhiên là những đề xuất như thế gặp phải sự chống đối từ một vài thành viên mà quyền bỏ phiếu tương đối của họ bị giảm đi.

được đại diện. Khi thảo luận những điều khoản về tài sản trí tuệ, chắc chắn các bộ khoa học và kỹ thuật phải tham dự – họ không những ở một vị thế rất cân bằng mà còn phần nào am tường vấn đề nữa.

- *Chấp nhận nguyên tắc đại diện.* Thật khó đưa ra quyết định hoặc bắt đầu những cuộc thương lượng với sự tham gia của một trăm quốc gia hoặc hơn nữa. Nhưng cái cách mà các thương thuyết mâu dịch đối phó với vấn đề này trong quá khứ là hoàn toàn không chấp nhận được¹. Không cần biết chuyện gì đã xảy ra, sẽ có một sự bất cân xứng về quyền lực kinh tế và có quá ít nỗ lực nhằm ngăn chặn kẻ có sức mạnh thực hiện quyền lực này. Tuy nhiên ít nhất thì những bước điều hành cũng phải thuận theo nguyên tắc dân chủ. Những quốc gia chủ chốt phải được quyền tham gia các cuộc thương lượng với thành phần đại biểu thuộc các nhóm lớn khác nhau: những nước kém phát triển nhất, những nhà xuất khẩu nông phẩm nhỏ v.v... Trên thực tế, đang có sự tiến bộ trong chiều hướng này.

Xét về những khó khăn sẽ có khi thay đổi, những cải cách sau đây theo hướng điều hành của các định chế quốc tế lại càng quan trọng hơn:

- *Mức độ minh bạch tăng lên:* Do không có được tính dân chủ trực tiếp trong những định chế này (chúng ta không bầu những đại diện vào những định chế này hoặc bầu lãnh đạo của chúng), sự minh bạch – bắt buộc phải có nhờ tự do thông tin – trở thành một vấn đề huyết mạch. Trớ trêu thay, những cơ quan này lại không minh bạch bằng những chính phủ dân chủ hơn đang là thành viên của chúng.

¹ Xem phần thảo luận ở chương 3.

- *Cải thiện những quy định về xung đột quyền lợi* sẽ không những làm tăng niềm tin và tính hợp pháp của sự quản trị quốc tế mà còn (nếu như các kinh tế gia nói đúng và những biện pháp khích lệ có tác dụng) thực sự dẫn đến những chính sách vì quyền lợi chung.

- *Cởi mở hơn, kể cả những cải tiến thủ tục* để không những đảm bảo tính minh bạch hơn mà còn có nhiều tiếng nói được lắng nghe hơn. Các tổ chức phi chính phủ đóng vai trò quan trọng hơn để những tiếng nói không thuộc các tập đoàn đa quốc gia cũng được lắng nghe trong quá trình đưa ra quyết định về kinh tế toàn cầu. Ở các nước dân chủ như Mỹ, khi các cơ quan pháp luật đề xuất luật lệ thì các thành phần có liên quan được tạo cơ hội để bình phẩm, và họ phải trả lời. Tiến trình như vậy cũng phải diễn ra với các định chế và cơ quan pháp luật toàn cầu.

- *Tăng cường khả năng tham gia vào việc đề ra quyết định của các nước đang phát triển* bằng cách giúp họ đánh giá ảnh hưởng đối với họ của những thay đổi được đề nghị. Bộ Ngân khố Mỹ và các nước công nghiệp tiên tiến khác có đánh giá của riêng họ, nhưng các nước đang phát triển không có cơ sở để làm việc này. Những cuộc thảo luận biểu quyết của WTO và những tổ chức kinh tế quốc tế khác cũng phải được hỗ trợ nếu như có một cơ quan độc lập đánh giá những đề xuất và ảnh hưởng của chúng lên các nước đang phát triển.

- *Trách nhiệm được cải thiện.* Cho dù trách nhiệm không thể hiện qua những cuộc đầu phiếu trực tiếp, vẫn có thể có những đánh giá độc lập về hoạt động của các định chế kinh tế quốc tế. Trong khi WB và IMF đang làm việc này – thực sự họ đã tiêu xài rất nhiều tiền trong những đánh giá như vậy – đơn vị đánh giá chỉ dựa vào những nhân viên do Quỹ tiền tệ hoặc

Ngân hàng tạm thời cung cấp. Họ có lợi thế là rất am tường những chuyện đang diễn ra, nhưng họ khó có thể thực hiện một sự đánh giá hoàn toàn độc lập. Công việc đánh giá cần phải được chuyển sang cho Liên Hiệp quốc chẳng hạn. Nó phải được dựa trên sự sai biệt giữa những hậu quả được dự đoán và những diễn tiến thật sự xảy ra: Chẳng hạn như tại sao trong các cuộc khủng hoảng những bảo lãnh trọn gói của IMF không có hiệu quả như dự đoán? Tại sao có tiền bảo lãnh cho các ngân hàng quốc tế mà không có tiền mua thực phẩm trợ cấp cho người nghèo? Tại sao những vòng đàm phán thương mại vừa qua đem lại cho các nước nghèo khổ nhất rất ít lợi nhuận so với lời hứa?

- *Thủ tục tư pháp hoàn thiện hơn.* Nhu cầu này đã được nhấn mạnh trong cuộc thảo luận của chúng ta ở chương 3, theo đó thuế chống bán phá giá do nước Mỹ đặt ra, trong khi trên nguyên tắc đó là công việc của các công tố viên, thẩm phán và bồi thẩm đoàn. Thủ tục pháp lý như vậy có quá nhiều khuyết điểm. Do đó phải có một bộ phận tư pháp toàn cầu độc lập để xác định xem có việc bán phá giá không, và nếu có thì mức thuế chống bán phá giá phải bao nhiêu?

- *Chấp hành tốt hơn luật quốc tế.* Tôi đã liên tục nhắc tới thành tựu của vòng đàm phán Uruguay trong việc thực hiện bước đầu của một bộ luật quốc tế. Điều này có nghĩa là có thể chi phối quan hệ thương mại bằng nguyên tắc, chứ không chỉ bằng quyền lực. Luật có thể không hoàn hảo, nhưng vẫn còn hơn không có luật. Tuy nhiên, ngày nay vẫn có nhiều lĩnh vực mà luật pháp cần được thực thi để đạt được một toàn cầu hóa tốt đẹp hơn. Một trường hợp quan trọng được đề cập đến trong chương vừa rồi: việc Mỹ từ chối không có biện pháp cho hiện tượng nóng lên toàn cầu có thể được coi như là một hình thức

bao cấp thương mại quan trọng và không được đảm bảo. Việc thực thi các quy định chống lại những trợ cấp như vậy sẽ là một công cụ quan trọng cả cho việc thiết lập một hệ thống thương mại công bằng hơn, lẫn việc giải quyết một trong những vấn đề toàn cầu quan trọng nhất hiện nay.

Chúng ta có một hệ thống quản lý toàn cầu rất không hoàn hảo vì không có chính phủ toàn cầu; một trong những điều kém hoàn hảo là chúng ta bị hạn chế trong khả năng thực thi những thỏa hiệp quốc tế và ngăn chặn những ảnh hưởng tiêu cực từ bên ngoài. Chúng ta phải sử dụng những công cụ trong tầm tay – kể cả các chế tài thương mại¹.

Trong chương 3 tôi đã đề ra một vấn đề quan trọng khác: hệ thống thương mại toàn cầu bị bẻ vụn thành một loạt những thỏa thuận thương mại song phương và cục bộ. Ngày nay, nước Mỹ, theo sau là nhiều quốc gia khác, đang làm hỏng nhiều điều tốt đẹp, chẳng hạn như những thành tựu lớn nhất của hệ thống mậu dịch đa phương trong 60 năm qua, hoặc nguyên tắc tối huệ quốc, theo đó mỗi quốc gia cho những quốc gia khác được hưởng các ưu đãi tương tự. Những thỏa thuận trên chỉ phù hợp với các điều lệ của WTO nếu như nó tạo ra nhiều mối quan hệ thương mại hơn là làm cho chúng tan tác. Tôi cảm nhận gần như chắc chắn rằng nhiều thỏa thuận song phương sẽ không đáp ứng được thử thách này. Cần phải có một tòa án quốc tế để xác định xem mỗi thỏa hiệp được đề nghị có hợp pháp không, với chứng cứ về những quốc gia đang cố phân tán hệ thống thương mại toàn cầu. Tòa án sẽ xác định, chẳng

1 Tuy nhiên, chúng tôi đã lưu ý trong chương 3 là hệ thống chế tài thương mại hiện nay có hiệu quả trong việc tạo ra những phản ứng của các nước đang phát triển, chống lại các nước phát triển, về những vi phạm quy định của WTO, hơn là điều ngược lại.

hạn như liệu Mexico có được lợi do hiệp ước NAFTA không, mức độ của những lợi lộc đó, phát sinh từ sự chênh lệch của việc Mỹ mua bán vải sợi từ các nước châu Mỹ Latin khác hơn Mexico. Lợi lộc của Mexico có thể bị hạ thấp, hoặc thậm chí không còn có lợi nữa, sự phổ biến của những thỏa hiệp song phương đang đe dọa phá hoại hệ thống thương mại đa phương.

Đi tìm một thế cân bằng mới

Để thực sự có được toàn cầu hóa, điều chúng ta cần làm là thiết lập một thể chế kinh tế quốc tế, trong đó lợi ích của các nước phát triển và đang phát triển được xem xét ngang nhau: một *hiệp ước xã hội toàn cầu* giữa các nước phát triển và kém phát triển. Một số yếu tố chủ yếu có thể kể đến dưới đây:

- Một cam kết của các quốc gia phát triển để có được một thể chế thương mại công bằng hơn, một nền thương mại thực sự khuyến khích phát triển (theo nội dung đã đề cập ở chương 3).

- Một phương thức sử dụng tài sản trí tuệ và khuyến khích nghiên cứu, qua đó ngoài việc hỗ trợ nguồn lực và tưởng thưởng cho những phát kiến mới, còn xác nhận tầm quan trọng của việc các quốc gia đang phát triển cần được tiếp cận với kiến thức, sự cần thiết được sử dụng các loại tân dược chữa trị những căn bệnh hiểm nghèo với giá cả chấp nhận được, và quyền được bảo vệ các tri thức cổ truyền của họ.

- Một thỏa thuận từ các quốc gia phát triển nhằm đền bù cho các quốc gia đang phát triển về những đóng góp về môi trường, về hoạt động bảo tồn tính đa dạng sinh học, cũng như những góp phần chống lại việc trái đất đang nóng dần lên bằng cách kiểm chế lượng khí thải carbon.

- Cần công nhận là chúng ta, kể cả các nước phát triển và đang phát triển, đang chia nhau một hành tinh, và việc Trái đất đang nóng dần lên là một đe dọa thực sự cho hành tinh đó – mối đe dọa này có thể gây ra những tác hại lớn lao đặc biệt cho các nước đang phát triển; qua đó, tất cả chúng ta đều phải hạn chế thải khí carbon. Cần quên đi việc đổ trách nhiệm cho người này người khác, để bàn thẳng vào vấn đề quan trọng là phải làm một điều gì đó; nước Mỹ với tư cách là quốc gia giàu nhất hành tinh, và cũng là nơi tạo ra nhiều năng lượng nhất, có một nghĩa vụ đặc biệt – trong đó đặc biệt là một trong các bang của nước này, California – đã chứng tỏ rằng có thể giảm thiểu việc thải khí carbon mà không làm hại đến cuộc sống của người dân.

- Một cam kết từ các nước phát triển trong việc trả giá công bằng cho các tài nguyên thiên nhiên khai thác từ các nước đang phát triển, và phải khai thác các tài nguyên này bằng cách tốt nhất, không để lại những hậu quả gây hủy hoại môi trường.

- Một cam kết mới mà các nước phát triển đã đề ra nhằm hỗ trợ tài chính cho các nước nghèo với một ngân khoản bằng 0,7% GDP của họ – một cam kết lần này phải được kèm theo các biện pháp thực thi. Nếu Mỹ có thể dành ra một ngân sách hàng ngàn tỉ đô-la cho chiến tranh Iraq, hẳn nhiên họ có thể dành ra mỗi năm một ngân khoản không tới 100 tỉ đô-la cho cuộc chiến chống lại đói nghèo trên toàn thế giới.

- Một sự mở rộng thỏa thuận xóa nợ đã ký vào tháng 7 năm 2005 cho những quốc gia khác: có quá nhiều quốc gia khao khát phát triển không thể thực hiện được mong muốn của họ chỉ vì những món tiền khổng lồ mà họ phải trả cho nợ vay chồng chất – lớn đến nỗi chúng ta không thể nào không nhận

ra, rằng trên thực tế có những nguồn tiền đang từ các nước đang phát triển chảy sang các quốc gia phát triển.

Đổi mới cấu trúc tài chính thế giới để có thể giảm được sự thiếu bền vững – là hiện tượng đã và đang tàn phá nhiều quốc gia đang phát triển, sao cho các những nước phát triển góp phần chia sẻ thêm những rủi ro do họ ở trong vị thế dễ dàng chịu đựng những rủi ro này hơn. Một trong những cải cách cơ bản là cải cách hệ thống dự trữ toàn cầu, như đã thảo luận trong chương 9, mà tôi tin là không chỉ tăng cường sự bền vững cho tất cả các nước, mà còn góp phần vào việc chi trả cho những công trình công cộng toàn cầu là điều kiện rất quan trọng nếu chúng ta muốn thực hiện được toàn cầu hóa.

- Một loạt những thay đổi lớn về thể chế (pháp lý) để đảm bảo rằng thế độc quyền toàn cầu sẽ không tái xuất hiện, hoặc để giải quyết công bằng những phức tạp của hiện tượng phá sản xuyên biên giới của cả các quốc gia có chủ quyền lẫn các công ty đa quốc gia, và để buộc các tập đoàn đa quốc gia phải chịu trách nhiệm về những lỗi lầm của họ, ví dụ như việc làm hủy hoại môi trường.

- Trong khi các nước phát triển chỉ chuyển cho các nước đang phát triển những số tiền ít ỏi, thì họ lại chuyển đi những khối lượng vũ khí khổng lồ; họ đã và đang là đồng phạm của những vụ tham nhũng; và dưới nhiều hình thức khác nhau, họ đã mặc nhiên làm hại nền dân chủ toàn cầu còn non nớt. Công cuộc toàn cầu hóa về mặt xã hội đòi hỏi không chỉ nói suông về tầm quan trọng của việc này, mà các nước phát triển cần thực sự chấm dứt những hành vi có thể làm hại đến nền dân chủ toàn cầu và thực hiện những điều cần thiết để hỗ trợ

nó – đặc biệt là trong việc cắt giảm mạnh việc vận chuyển vũ khí, chuyển ngân phi pháp, và hối lộ.

Để toàn cầu hóa vận hành, đương nhiên các quốc gia đang phát triển cũng phải đóng góp về phần mình. Cộng đồng quốc tế có thể giúp thiết lập một môi trường qua đó các nước có thể thực hiện được việc phát triển; cũng như hỗ trợ về nguồn lực và cơ hội. Nhưng cuối cùng thì trách nhiệm cho việc phát triển thành công và bền vững – là kết quả mà những nỗ lực phát triển cần đạt tới – thuộc về bản thân các nước đang phát triển. Chắc hẳn không phải tất cả các nước đều thành công, nhưng tôi tin chắc rằng với thỏa ước xã hội hóa toàn cầu như đã nêu trên, sẽ có rất nhiều quốc gia thành công hơn so với quá khứ.

Những yếu tố cần thiết cho thỏa ước xã hội hóa toàn cầu mới này đã sẵn có. Tại cuộc họp quốc tế về hỗ trợ tài chính cho phát triển do Liên Hiệp quốc tổ chức tại Monterrey, Mexico vào tháng 3 tháng 2002, các quốc gia có nền công nghiệp phát triển đã cam kết sẽ tăng phần đóng góp tài chính đến mức 0,7% GDP. Tuy nhiên, tầm quan trọng của cuộc họp này là việc các thành viên cuối cùng đã công nhận rằng phát triển là một công cuộc quá phức tạp và trọng đại để có thể chỉ phó thác cho các Bộ trưởng Tài chính. Các Bộ trưởng Tài chính và các Ngân hàng Trung ương đã mang lại cho cuộc họp một góc nhìn mới: một góc nhìn quan trọng, nhưng không phải là duy nhất. Thử xem xét, ví dụ như việc sắp xếp lại hệ thống nợ của chính phủ. Không một chính phủ nào có thể giao phó việc thiết lập một hành lang pháp lý của việc tuyên bố phá sản cho một ủy ban chỉ bao gồm các chủ nợ, và chỉ quan tâm tới lợi ích của chủ nợ. Tuy nhiên, đặt IMF vào vị trí chịu trách nhiệm thảo ra quy trình tuyên bố phá sản, như IMF đã đồng ý, cũng sẽ tạo ra một tình huống

trương tự. Những quyết định như trên cần được tiếp cận một cách công bằng và cân bằng hơn.

Một trong những cách đạt được sự cân bằng cao hơn là tăng cường năng lực của Hội đồng Kinh tế - Xã hội Liên Hiệp quốc. Hội đồng này cần đóng vai trò quan trọng hơn trong việc xác định những việc cần làm cho nền kinh tế toàn cầu, để đảm bảo sự quan tâm đầy đủ và công bằng chẳng những đối với lợi ích của cả các quốc gia phát triển mà còn vì phúc lợi của toàn thế giới. Hội đồng cần khuyến khích thảo luận về việc chuyển đổi hệ thống tài chính toàn cầu, qua đó giải quyết vấn đề của các nước đang phát triển – trên thực tế, ví dụ như việc họ phải chịu hậu quả của những gánh nặng về tỉ giá và rủi ro về lãi suất. Hội đồng này có thể thúc đẩy việc chuyển đổi cấu trúc của hệ thống dự trữ toàn cầu, hoặc những biện pháp mới nhằm giải quyết việc sắp xếp lại nợ của các quốc gia có chủ quyền, trong đó các quốc gia chủ nợ sẽ không được quyền kiểm soát quy trình tuyên bố phá sản. Hội đồng còn có thể đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong nhiều vấn đề vượt khỏi các “tháp silo”, nơi mà việc đề ra các quyết định mang tính quốc tế đã bị giới hạn. Hội đồng cũng có thể thúc đẩy những sáng kiến bảo vệ rừng nhiệt đới mà tôi đã đề cập trong chương 6, đồng thời cũng tưởng thưởng cho các quốc gia đang phát triển trong nỗ lực bảo vệ rừng nhiệt đới (nhằm mang lại lợi ích lớn lao cho toàn thế giới qua việc ngăn chặn trái đất nóng lên, và bảo tồn tính đa dạng sinh học), qua các ngân sách khuyến khích việc phát triển của các quốc gia này. Hội đồng có thể khuyến khích một thể chế phát triển tài sản trí tuệ nhằm thúc đẩy phát triển khoa học, và quan tâm đúng mức đến các giá trị khác, như cuộc sống và quyền tiếp cận tri thức. Hội đồng có thể đảm bảo sự kiểm soát quốc tế đối với các chính sách kinh tế quốc gia, không chỉ về mặt lạm phát (mà các thị trường tài chính luôn

cần quan tâm), mà còn về nạn thất nghiệp, là điều ảnh hưởng nặng nề đối với người lao động.

Sự bất bình đối với việc quản lý toàn cầu hóa chỉ phản ánh một phần sự bất bình về kết quả, phần nữa là về sự thiếu sót một quy trình dân chủ. Giảm thiểu tính thiếu dân chủ sẽ là một bước tiến quan trọng nhằm thúc đẩy quá trình toàn cầu hóa về cả hai mặt nói trên. Tôi tin tưởng rằng các chính sách và chương trình cần được kiểm soát chặt chẽ sẽ trở nên hiệu quả hơn và sẽ lưu ý hơn đến những quan ngại của người dân.

Nhiều thứ đang gặp nguy cơ

Tranh luận về toàn cầu hóa ngày càng trở nên căng thẳng vì có quá nhiều điều đang gặp nguy cơ – không riêng gì rủi ro về kinh tế, mà còn bản chất xã hội của chúng ta như mọi người đều biết. Những người phát động và tiến hành toàn cầu hóa trong hai thập kỷ qua có lẽ đã cho rằng những tín hiệu kinh tế mà họ thúc đẩy thông qua các tổ chức quốc tế ắt sẽ thành công và mang lại phúc lợi cho tất cả mọi người, để mọi lầm lỗi đều dễ dàng được tha thứ. Có lẽ họ đã hi vọng rằng dù có sự bất bình đáng trong phát triển, thì người nghèo vẫn sẽ chấp nhận miễn rằng tiền vẫn còn nhỏ giọt xuống họ. Ngay cả khi có những quốc gia không được tiếp cận những thành tựu y học nhằm cứu mạng con người, miễn sao số đông cảm thấy sức khỏe mình được cải thiện là đủ. Như chúng ta thấy, có quá nhiều lời hứa đã không được thực hiện.

Nhưng ngay cả khi có nhiều thành tựu hơn về kinh tế, vẫn còn nhiều mặt đáng buồn về toàn cầu hóa – và thậm chí khi có nhiều người nhận thức được những gì đang diễn ra, sự bất hạnh đó vẫn tiếp tục lớn lên. Nước Mỹ đã biện luận rằng duy trì nền thương mại không biên giới là quan trọng hơn việc bảo

toàn văn hóa, hoặc duy trì an toàn vệ sinh thực phẩm, ít nhất là đối với những quan ngại (mà họ cho rằng không có cơ sở) đối với những thực phẩm biến đổi gen. Nhưng thậm chí Mỹ nhìn nhận rằng vẫn còn có những giá trị khác – hoặc ít nhất là một giá trị – quan trọng hơn là toàn cầu hóa về kinh tế, đó là an ninh. Họ đã biện luận mạnh mẽ cho những rào cản thương mại mà họ cho rằng nhằm tăng cường an ninh cho đất nước họ. Họ đã khai thác dầu ở các nước khác, và không cho phép tàu bè nước ngoài chuyên chở hàng hóa trong phạm vi biên giới của mình – trong cả hai trường hợp đều lấy có là bảo vệ an ninh quốc gia. Họ thậm chí còn biện luận cho việc “tẩy chay thứ cấp”: chẳng những họ không cho phép các công ty của mình bán những sản phẩm có thể được sử dụng vào mục đích quân sự cho Trung Quốc, mà còn gây áp lực nặng nề để châu Âu cũng phải làm theo. Đạo luật Helms-Burton của Mỹ vào năm 1996 áp đặt trừng phạt lên các công ty nước ngoài giao thương với Cuba, thậm chí ngay cả khi luật pháp các quốc gia đó cho phép họ làm như vậy. Nỗi lo sợ về bệnh than vào năm 2001 (cuối cùng hóa ra vẫn không phải từ các tổ chức khủng bố bên ngoài nước Mỹ) đã dẫn đến việc thông qua một đạo luật chống khủng bố sinh học, buộc những nước muốn xuất khẩu hàng hóa sang Mỹ phải đăng ký và lưu trữ thông tin. Trong khi Mỹ cho rằng những yêu cầu này không gây phiền hà và tốn kém, nhiều doanh nghiệp lại nghĩ ngược lại. Ít nhất, chúng cũng làm tăng thêm chi phí trong việc bán hàng sang Mỹ. Những khó khăn ngày càng tăng trong việc xin visa cũng gây khốn đốn cho các doanh nghiệp nước ngoài muốn buôn bán hoặc cung cấp dịch vụ cho Mỹ. Nếu các nước khác phản ứng lại, chắc chắn là khi một loạt rào cản do con người gây ra được phá bỏ, lập tức sẽ có những hàng rào mới được dựng lên.

Vâng, dĩ nhiên trách nhiệm tiên quyết của một quốc gia là phải bảo vệ người dân của mình, và an ninh quốc gia phải là ưu tiên tối cao. Những mối quan ngại là có thật; những lo lắng về an ninh không chỉ là diễn tập. Châu Âu ngày càng trở nên lệ thuộc vào khí đốt nhập từ Nga, Mỹ lệ thuộc vào dầu mỏ nhập từ nước khác. Sự thách thức trong việc hiện thực hóa toàn cầu hóa là phải làm sao cho toàn thế giới chia sẻ những mối lo trên, và thiết lập được những quy trình dân chủ. Nước Mỹ không được phép tiến hành những biện pháp an ninh cho mình mà không cho phép người khác cũng làm như vậy; họ không được phép tự cho mình quyền phán quyết duy nhất về những quốc gia nào mà các công ty châu Âu có quyền giao dịch thương mại, cũng như hàng hóa nào mà họ được bán ra.

Các nguy cơ đe dọa an ninh toàn cầu thật lớn lao. Nỗi lo âu về những mặt hàng chủ lực (như thực phẩm hoặc nhiên liệu) phải nhập từ nước khác trong tình trạng khẩn cấp là lý do để hạn chế nhập khẩu và trợ cấp cho sản xuất trong nước. Nếu đi đến tận cùng kết luận của lô-gíc này, thì toàn bộ khuôn khổ của việc tự do hóa thương mại đang bị đe dọa. Có thật là mỗi quốc gia chỉ đơn giản chấp nhận những rủi ro này như một phần của cái giá mà chúng ta phải trả cho một nền kinh tế toàn cầu hiệu quả hơn? Có thật là châu Âu chỉ đơn giản tuyên bố, nếu Nga là nước cung cấp khí đốt giá rẻ nhất, thì chúng ta đều nên mua của Nga, không cần biết đến những nguy cơ về mặt an ninh, hoặc chúng ta có được phép can thiệp vào thị trường nhiên liệu để giảm đi sự lệ thuộc? Chúng ta có hoan nghênh mối quan hệ qua lại và những rủi ro mà nó mang lại, như một phần thưởng cho những giải pháp hòa bình đối với những tranh luận quốc tế về chính trị? Liệu chúng ta có nên thiết lập những quy trình quốc tế để phán đoán khi nào thì cần tiến hành những can thiệp thương mại để bảo vệ an ninh

quốc gia? Hay chúng ta chỉ cần cho phép mỗi quốc gia sử dụng chiêu bài bảo vệ an ninh để bào chữa cho chủ nghĩa bảo hộ theo lợi ích riêng?

Cuộc tranh luận về an ninh và toàn cầu hóa đã nhấn mạnh – ngay cả đối với những ai hoan nghênh toàn cầu hóa – rằng những giá trị phi kinh tế đang bị đe dọa. Nhưng những giá trị này lại đang bị bỏ qua trong tiến trình toàn cầu hóa. Lý do thật đơn giản: Sự khiếm khuyết dân chủ cho thấy những vấn đề có tầm quan trọng lớn lao lại không nhận được sự quan tâm đầy đủ. Quốc gia giàu có nhất là nước Mỹ biết rằng họ có thể có được những gì họ muốn, làm những gì họ muốn, vào bất cứ lúc nào cần, đặc biệt là khi an ninh bị đe dọa. Trong khi đó, phần còn lại của thế giới vẫn chưa có ai đứng ra phản đối, ít ra cho tới giờ phút này. Đã có quá nhiều người bị quét theo con lũ toàn cầu hóa do Mỹ điều khiển, bất kể tiến trình đó đã được thiết kế và quản lý ra sao. Nhưng sẽ có một ngày Mỹ sẽ không được phép làm những gì mình muốn nữa. Sức mạnh của sự thay đổi về nền kinh tế toàn cầu, xã hội, chính trị, môi trường... sẽ trở nên mãnh liệt trong tương lai xa, so với cách thức mà quốc gia có thể lực nhất thế giới cố gắng tạo hình thế giới theo quan điểm hoặc lợi ích riêng của mình.

Sự tranh luận về an ninh và toàn cầu hóa cũng nhấn mạnh chủ đề thứ hai của quyển sách này: toàn cầu hóa về kinh tế đã vượt qua giới hạn của toàn cầu hóa về chính trị.

Ngày nay chúng ta đã trở nên lệ thuộc lẫn nhau về kinh tế một cách nhanh chóng hơn là khi chúng ta học cách sống chung hòa bình. Qua những mối tương quan mà toàn cầu hóa kinh tế đã rèn chúng ta lại với nhau – cả việc cùng nhau phát triển mà toàn cầu hóa đòi hỏi, lẫn sự hiểu biết sâu sắc hơn xuất

phát từ mối tương tác hàng ngày – đã tạo ra một sức mạnh để kiến tạo hòa bình. Chỉ phát triển riêng lẻ thì khó có thể sống còn, và nếu không có hòa bình thì không có giao thương. Một thế kỷ trước đây, cơn bão tố chiến tranh đã đẩy lùi tiến trình toàn cầu hóa; cần phải mất nửa thế kỷ để toàn cầu hóa có thể bắt nhịp lại với những gì mà nó đã khởi động trước đây (theo thước đo của hoạt động thương mại quốc tế căn cứ theo phát triển GDP)¹. Lại một ví dụ khác, trước đây, khi Thế chiến Thứ nhất kết thúc, lúc đó Mỹ đã là quốc gia hùng cường nhất, và họ đã quay lưng lại với chủ nghĩa đa quốc gia khi họ từ chối tham gia vào Hội Quốc Liên (League of Nations), một tổ chức quốc tế được thành lập để kiến tạo hòa bình thế giới. Chính quyền Bush cũng vậy, trước đây đã tuyên bố từ chối Nghị định thư Kyoto, Tòa án tội phạm quốc tế, và rất nhiều thỏa thuận quan trọng khác nhằm cản bước tiến chiến tranh, cũng đã ngoảnh mặt đi với Liên Hiệp quốc khi tiến hành chiến tranh Iraq, với nước cờ cao là nước này đã vi phạm luật pháp quốc tế cho việc tấn công của mình.

Liên Hiệp quốc đã chứng minh giá trị của một nền dân chủ công khai: sau khi đã cẩn thận cân nhắc chứng cứ về nguy cơ đối với các vũ khí có sức tàn phá lớn, họ đã kết luận rằng những chứng cứ này không đủ để bảo vệ cho việc từ bỏ các giá trị đạo lý lâu dài để bước vào một cuộc chiến. Kết luận này đã được chứng minh đúng, không hề tìm thấy một thứ vũ khí nào có sức tàn phá lớn. Quốc gia siêu cường của thế giới đã cùng lúc tiến hành hai việc: thúc đẩy toàn cầu hóa, và làm lung lay nền tảng chính trị thế giới để làm bàn đạp cho toàn cầu hóa

1 Xem bảng 1 của Robert C. Feenstra, *Sự Hợp nhất về Thương mại và sự Phân rã của Sản xuất trong nền Kinh tế Toàn cầu*, Nhật báo Viễn cảnh Kinh tế, tập 12, số 4 (Mùa Thu 1998) trang 31-50

về kinh tế. Họ luôn luôn nói về nhân quyền, nhưng lại dấn đạp lên những quyền này trong cái gọi là phản công bảo vệ cho quyền lợi của mình để áp dụng tra tấn tù nhân, đi ngược lại Công ước Liên Hiệp quốc về chống tra tấn, và trong hàng bao nhiêu lĩnh vực khác nữa.

Nếu có một quốc gia nào chịu hưởng ửng lời kêu gọi của những người đang tìm kiếm một tiến trình toàn cầu hóa công bằng hơn, dựa trên nền tảng pháp lý, quốc gia đó phải là Hiệp chúng quốc Hoa Kỳ. Trong Tuyên ngôn độc lập của nước này, họ đã không tuyên bố: “Tất cả những người Mỹ đều được sinh ra bình đẳng” mà: “tất cả mọi người đều được sinh ra bình đẳng”. Tổ tiên của nước Mỹ đã rất quan tâm đến việc đại đồng hóa những nguyên tắc mà họ đã đề ra một cách thuyết phục, và Tuyên bố Độc lập, Hiến pháp, cùng với Đạo luật về các Quyền, mười lần tu chỉnh Hiến pháp đầu tiên, đã cung cấp cho nhiều nước trên thế giới một mô hình để làm theo; những người soạn thảo ra các văn kiện này chắc hẳn đã rất hài lòng với việc Liên Hiệp quốc áp dụng Tuyên bố toàn cầu về Nhân quyền vào ngày 10 tháng 12 năm 1948. Từ ngày hình thành quốc gia, nước Mỹ đã hưởng lợi từ toàn cầu hóa: làn sóng di dân khổng lồ của công nhân đến những cảng biển của họ, cùng với vốn đầu tư và ý tưởng sáng tạo từ các nước. Ngày nay, họ còn là một trong những nước được hưởng lợi nhiều nhất từ việc toàn cầu hóa kinh tế. Chính ra, Mỹ phải là nước đứng ra đảm bảo không có sự cắt xén của nước khác; nhưng nếu điều này là thật, thì đó cũng chính là quyền lợi của họ trong việc đảm bảo rằng khoảng cách giữa toàn cầu hóa về kinh tế và về chính trị phải được giảm đi¹.

1 Từ viễn cảnh này, tôi hi vọng là chính sách đơn phương của Tổng thống Bush chỉ là một sự lầm lạc nhất thời trong 8 năm đầu tiên của thế kỷ 21.

Đối với phần lớn thế giới, toàn cầu hóa theo cung cách quản lý từ trước đến nay giống như một hiệp ước ký với quỷ. Chỉ có một số ít người trong nước trở nên sung túc hơn, và tuy các chỉ số GDP trông có vẻ khá hơn, nhưng cung cách sống và những giá trị cơ bản đang bị đe dọa. Đối với một số khu vực trên thế giới, những mối lợi đạt được thật nhỏ nhoi trong khi cái giá phải trả thật quá rõ ràng. Sự liên kết chặt chẽ hơn về kinh tế toàn cầu đã gây ra nhiều sự bất ổn và bất an hơn, và nhiều bất công hơn. Thậm chí điều này còn đe dọa đến những giá trị nền tảng nhất.

Đây không phải là kết quả mong muốn của tiến trình toàn cầu hóa. Chúng ta có thể vận hành toàn cầu hóa, không chỉ cho người giàu và người nhiều quyền lực, mà cho tất cả mọi người, kể cả người dân của những quốc gia nghèo khổ nhất. Sứ mạng này sẽ rất lâu dài và nặng nhọc. Chúng ta đã chờ đợi quá lâu. Nay đã đến lúc phải bắt đầu.