

Liên kết kinh tế và thương mại nội khối ASEAN: Viễn cảnh và Chủ nghĩa Chức năng mới

Nguyễn Thị Hoa

Công ty Kiểm toán Delloitte Việt Nam

Trong số các lý thuyết hội nhập khu vực được phát triển từ những năm 1960, chủ nghĩa chức năng mới (Tân chức năng) là một trong những công cụ quan trọng giúp hiểu rõ lý do hội nhập khu vực của các quốc gia liên quan tới mục tiêu kinh tế, chính trị và quá trình hình thành nội khối... Thực tiễn cho thấy, liên minh châu Âu vẫn là trường hợp hội nhập toàn diện nhất, là mô hình cho các phong trào hội nhập ở các khu vực khác trên thế giới. Trong đó, ASEAN là một trường hợp nghiên cứu thú vị dù khu vực này chưa hội nhập toàn diện. Bài viết sẽ phân tích quan hệ giữa ASEAN và các nước láng giềng, và xem các quan hệ hợp tác đó có thể trở thành động lực thúc đẩy ASEAN tăng cường nỗ lực hội nhập toàn diện hay không.

1. Mở đầu

Các nghiên cứu về hội nhập khu vực phát triển mạnh mẽ ở châu Âu sau Đại thế chiến thứ hai. Nhiều lý thuyết giải thích cách thức hội nhập châu Âu diễn ra nhưng trong các lý thuyết hội nhập khu vực đó, mô hình tân chức năng do Ernest B. Haas phát triển đã giải thích được khá kỹ lưỡng việc liên kết kinh tế khu vực. Chủ nghĩa tân chức năng phân tích rất hệ thống tiến triển hội nhập của Châu Âu từ những năm 1960 và đưa ra câu hỏi về việc áp dụng mô hình này cho những khu vực khác ngoài Châu Âu. Chủ nghĩa tân chức năng từng bị coi "lỗi thời" trong bối cảnh Liên minh châu Âu bởi sự hội nhập ngày càng mở rộng và ngày càng sâu rộng đã diễn ra ở khu vực này. Tuy nhiên, về tổng thể đây là mô hình cung cấp công cụ hữu ích để phân tích và so sánh các nỗ lực và sáng kiến hội nhập khu vực của các quốc gia. Mô hình tân chức năng tập trung tới hành động chung và thành tựu cụ thể của các chủ thể nhà nước, dựa trên "sự đoàn kết chung" giữa các quốc gia đó. Các thành viên phải tạo ra thể chế chung và chuyển giao quyền lực dần dần. Chủ nghĩa tân chức năng ngụ ý nếu chỉ có "ý chí hợp tác" thì không đủ để thực hiện sự hội nhập, mà chính giới tinh hoa kinh tế và chính trị của các quốc gia dẫn đầu hội nhập ở cấp độ xã hội. Trong một môi trường dân chủ, công dân phải ủng hộ nỗ lực hội nhập.

2. Chủ nghĩa Chức năng mới

Thuyết tân chức năng được phát triển bởi Ernst B. Haas, tiếp nối từ lý thuyết chức năng của David Mitrany, sau đó được cải tiến bởi Leon Lindberg và Joseph Nye. Lý thuyết này tập trung chủ yếu vào vai trò của các tổ chức siêu quốc gia được thành lập để tạo động lực cho hội nhập. Thuyết tân chức năng bổ

sung cơ chế lan tỏa phức tạp đảm bảo các quốc gia dần dần giao trách nhiệm quốc gia hơn cho siêu tổ chức hiện tại. Có thể thấy, toàn bộ logic của mô hình tân chức năng dựa trên hiệu ứng lan tỏa. Mô hình tân chức năng dựa trên sự phát triển lịch sử của Liên minh châu Âu. Bằng cách trao nhiều quyền hơn cho các tổ chức siêu quốc gia mà các quốc gia đã tạo ra, các quốc gia phải đảm bảo rằng công dân của họ sẽ chuyển kỳ vọng của họ sang "liên minh". Hội nhập kinh tế và xã hội khi đó sẽ "lan tỏa" sang hội nhập chính trị. Cách tiếp cận tân chức năng xác định một số yếu tố nhân quả tương tác và tạo ra động lực hội nhập giữa các quốc gia-quốc gia. Sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế ngày càng tăng giữa các quốc gia liên quan, năng lực tổ chức để giải quyết các tranh chấp khu vực và năng lực xây dựng một chế độ pháp lý quốc tế thông qua các cơ quan tài phán được chấp nhận phổ biến... Các quy tắc thị trường siêu quốc gia thay thế các chế độ quản lý quốc gia, nhận thức lẫn nhau giữa các xã hội và sự phát triển của các giá trị chính trị và xã hội chung, và giới tinh hoa kinh tế, cũng là một trong những điều kiện quan trọng. Hơn nữa, các quốc gia tham gia hội nhập khu vực phải chấp nhận việc chuyển từ chính phủ quốc gia của mình sang các cơ quan siêu quốc gia mới được thành lập.

Do đó, các thể chế này phải được hưởng một số quyền tự chủ và tính hợp pháp bởi vì, trong các thể chế đó, các quốc gia sẽ quyết định về tương lai chung của họ. Rõ ràng là để được hưởng mức độ hợp pháp này, mọi người phải cảm thấy họ được đại diện trong các cơ quan đó và về nguyên tắc, phải chấp nhận có một số phận chung, vì các lợi ích chung và để bảo vệ mình khỏi các mối đe dọa kinh tế và chính trị chung. Những người theo chủ nghĩa tân chức năng tin rằng hội nhập là một quá trình liên tục, do đó họ nghiên

cứu những điều kiện ban đầu thuận lợi cho phép một phong trào hội nhập bắt đầu. Do đó, khi nghiên cứu hoạt động hội nhập ở các khu vực trên thế giới, chẳng hạn như ở Đông Nam Á hoặc toàn bộ lục địa Châu Á, có thể xem xét đánh giá điều kiện tương tự ở Tây Âu vào thời kỳ đầu hội nhập.

3. Liên kết kinh tế và thương mại nội khối ASEAN

Khu vực hội nhập hứa hẹn và phát triển nhất Châu Á chính là Hiệp hội các quốc gia Nam Á (ASEAN) được thành lập vào năm 1967 bởi Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Thái Lan, ASEAN. Hiện tập hợp này gồm tất cả mười quốc gia của khu vực Đông Nam Á bao gồm cả Brunei, Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam. ASEAN không chỉ tập hợp một số nhân tố chính trị và kinh tế quan trọng của lục địa châu Á nhưng vẫn bao gồm một số quốc gia phải vật lộn với các vấn đề kém phát triển. Mô hình hội nhập theo chủ nghĩa tân chức năng có thể dùng để phân tích tương lai của Đông Nam Á. Về mặt địa lý, ASEAN có hai gã khổng lồ láng giềng, mạnh về kinh tế và có ảnh hưởng chính trị. Đó là Trung Quốc, một trong hai nền kinh tế lớn nhất thế giới cùng với Hoa Kỳ; và Ấn Độ, một trong những quốc gia nổi bật nhất trong số các nền kinh tế mới nổi. Năm 1992, Ấn Độ trong khuôn khổ chính sách tự do hóa kinh tế, đã phát triển quan hệ với ASEAN. Mối quan hệ ngoại giao đã được thiết lập giữa hai bên trong thời kỳ này. Do chênh lệch kinh tế lớn và hành trang lịch sử phức tạp, những nỗ lực của Ấn Độ nhằm làm sâu sắc hơn các mối quan hệ kinh tế và chính trị với các nước láng giềng đôi khi bị coi là hành vi “bành trướng”, hạn chế khả năng thành công của Ấn Độ. Chưa có bất kỳ dấu hiệu chính thức nào từ Ấn Độ hoặc ASEAN về việc thiết lập một hội nhập khu vực có cấu trúc giữa họ, nhưng ý chí xây dựng một mối quan hệ chặt chẽ hơn của họ luôn rõ ràng. Tuy nhiên, sự hợp tác các dự án kinh tế mới chỉ ở giai đoạn đầu. Ngay cả trong ASEAN, sự hội nhập và gắn kết về chính trị và kinh tế vẫn chưa hoàn thiện. Trở lại mô hình tân chức năng, nó vốn dùng để giải thích sự khởi đầu của hội nhập châu Âu trong bối cảnh lịch sử cụ thể, nó có thể chứng minh nếu một quá trình tương tự có thể xuất hiện ở khu vực ASEAN.

Theo chủ nghĩa tân chức năng, hội nhập theo ngành sẽ thể tạo hiệu ứng lan tỏa, giúp hội nhập sâu hơn. Sự hợp nhất trong một lĩnh vực kinh tế tạo ra động lực mạnh mẽ cho việc tái hợp tác trong các lĩnh vực khác. Các nước ASEAN nên đẩy mạnh hội nhập trong một số lĩnh vực, ngành kinh tế. Số lượng giao dịch và cường độ trao đổi thương mại trong ngành ngày càng tăng sẽ đẩy hội nhập ASEAN như liên minh Châu Âu. Chủ nghĩa tân chức năng cho thấy các chức năng ra quyết định chung, chức năng phối hợp

chính sách sẽ giúp thúc đẩy phong trào hội nhập ASEAN đi xa hơn nữa. Chủ nghĩa tân chức năng cho rằng bản chất của nền kinh tế tự do chắc chắn sẽ khuyến khích các quốc gia phát triển hợp tác hơn nữa trong các lĩnh vực khác với lĩnh vực hợp tác ban đầu. Ví dụ, Châu Âu hội nhập trong lĩnh vực than và thép đã mang lại tác động lan toả cho lĩnh vực nông nghiệp, giao thông, đánh bắt cá và tài chính.

Một số nước ASEAN có trình độ phát triển kinh tế tương đương là tiền đề phát triển các sáng kiến hợp tác chung. Theo chủ nghĩa tân chức năng, quyết tâm thiết lập một thị trường chung sẽ mang lại nhu cầu phát triển các cấu trúc chung và sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế giữa các quốc gia. Điều này sẽ thúc đẩy các quốc gia tham gia vào các mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau về thể chế và xã hội.

ASEAN đang phải vượt qua những thách thức đang làm chậm quá trình hội nhập của mình. Cách tiếp cận tân chức năng tuyên bố rằng các chính phủ quốc gia tham gia vào một phong trào hội nhập cuối cùng sẽ nhượng bộ ngày càng nhiều quyền lực hơn cho các tổ chức khu vực mà họ đã tạo ra. Tương tự như vậy, công dân của các quốc gia này sẽ dần dần chuyển kỳ vọng của họ sang các cơ cấu tổ chức này hơn là các chính phủ của chính họ. Điều này dẫn đến việc tạo ra các thể chế hoạt động mà không cần tham chiếu đến các chính quyền “địa phương”. Lý thuyết tân chức năng cho thấy trong quá trình hội nhập, các nhóm lợi ích và các phân khúc xã hội khác nhau sẽ chuyển sự trung thành của họ ra khỏi các thể chế quốc gia, chuyển sang các cơ quan siêu quốc gia. Họ phải làm như vậy, bởi vì doanh nghiệp và người dân nhận ra rằng những thể chế mới được thành lập sẽ cung cấp các nền tảng tốt hơn, giúp họ có được lợi ích vật chất của mình, giúp họ tiến xa hơn, phát triển tốc độ của riêng mình. Chủ nghĩa tân chức năng gọi điều này là “sự kỹ trị tự động”, một quá trình mà trong đó các thể chế trở nên mạnh mẽ hơn và tự chủ hơn so với các quốc gia thành viên. Hội nhập là một quá trình mà các quốc gia sẽ tự nguyện từ bỏ một số quyền lực chủ quyền. Do đó, chủ nghĩa tân chức năng nhấn mạnh vai trò cụ thể của các tổ chức siêu quốc gia với quyền lực và quyền hạn riêng của họ.

4. Một số gợi ý viễn cảnh

Một số gợi ý cho Hội nhập ASEAN trong tương lai nhìn từ Chủ nghĩa tân chức năng:

Chưa ưu tiên quan hệ hợp tác chính trị hoặc quân sự, mà phát triển các hoạt động chung của các tác nhân kinh tế để thúc đẩy hợp tác và hội nhập kinh tế, thu hẹp khoảng cách phát triển kinh tế giữa các bên liên quan.

Thành lập các cơ quan siêu quốc gia tự chủ và

mạnh mẽ tập trung các chính sách chung để thúc đẩy hội nhập.

Áp dụng các cơ chế ngoại giao công chúng, giúp ý tưởng hội nhập trở thành viễn cảnh hấp dẫn đối với mọi người; và tăng cường kết nối người với người. Bất kỳ nỗ lực liên kết nào mà không có sự tham gia của công chúng đều là hợp tác liên chính phủ cổ điển, và không phải hội nhập toàn diện.

Phát triển các giá trị chung giữa giới tinh hoa chính trị và kinh tế, cải thiện tinh đa nguyên trong các xã hội có liên quan và năng lực thích ứng của họ. Sự tồn tại một bản sắc và hệ tư tưởng chung sẽ gắn kết các thành viên lại với nhau, là cơ sở vững chắc cho hội nhập toàn diện.

Chủ nghĩa tân chức năng dự đoán một quá trình kết thúc mở, trong đó sự tích hợp là những gì các quốc gia thành viên tạo nên nó.

Gần đây, trong khối ASEAN, tiến bộ công nghệ nhanh chóng đang thúc đẩy các mô hình thương mại mới và dẫn đến các loại hàng hóa và dịch vụ mới. Giao dịch điện tử không giấy tờ và thương mại trực tuyến đang thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trao đổi thương mại các sản phẩm và dịch vụ kỹ thuật số với các quy định mới về các vấn đề bảo vệ dữ liệu, quản lý dữ liệu xuyên biên giới và các tiêu chuẩn kỹ thuật số được đặt lên hàng đầu khi liên kết. ASEAN thúc đẩy chương trình nghị sự kinh tế chuyển đổi và thông qua Lộ trình Bandar Seri Begawan về chuyển đổi kỹ thuật số, bao gồm kế hoạch cho một thỏa thuận khung về nền kinh tế kỹ thuật số.

ASEAN cũng đã thông qua một khuôn khổ cho nền kinh tế tuần hoàn, tiếp tục theo đuổi chương trình nghị sự về môi trường thông qua một kế hoạch chiến lược về việc trung hòa carbon. ASEAN cũng đang chuẩn bị cho việc trở thành một trung tâm thương mại mới nổi về các giải pháp khí hậu, không chỉ tập trung vào thuế carbon xuyên biên giới, tín chỉ carbon, mà là các hiệp định FTA liên quan đến kinh tế tuần hoàn.

Để tăng thương mại nội khối, ASEAN cần nâng cấp và đơn giản hóa hơn nữa các quy tắc xuất xứ hàng hóa, mở rộng việc áp dụng các công nghệ thương mại và các tài liệu số hóa, đồng thời hài hòa hóa các quy định và tiêu chuẩn kỹ thuật. Như đã trình bày ở trên, cần một cơ chế tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ để tiến tới hội nhập toàn diện tới tầng đáy, giải quyết các mối quan tâm về tính bền vững và tuần hoàn, cũng như thúc đẩy thương mại kỹ thuật số.

Một liên kết chức năng toàn diện sẽ giúp nâng cao vị thế của ASEAN trong chuỗi cung ứng toàn cầu, giảm chi phí thương mại, giảm các rào cản pháp lý,

giải quyết các nút thắt hậu cần và đưa ASEAN vào con đường tăng trưởng kinh tế bền vững và mang tính bao trùm hơn. Doanh nghiệp nội khối có thể tận dụng vị thế của ASEAN như một thị trường và cơ sở sản xuất duy nhất để nâng cao khả năng cạnh tranh tổng thể của khu vực.

Phục hồi kinh tế hậu covid có thể là những thời điểm lịch sử, là cơ hội vàng để ASEAN củng cố vị thế của mình trong một thế giới đang thay đổi.

Đối với Việt Nam, việc tăng cường sức mạnh nội khối ASEAN với 12 đề xuất sáng kiến, ưu tiên hợp tác kinh tế là vô cùng quan trọng. Các sáng kiến tập trung vào lĩnh vực thương mại điện tử, thương mại hàng hóa, năng lượng, công nghệ thông tin, nông nghiệp, phát triển bền vững. Các sáng kiến được xây dựng theo 3 định hướng: thúc đẩy liên kết khu vực và nội khối ASEAN, đẩy mạnh quan hệ đối tác vì hòa bình và phát triển bền vững, nâng cao năng lực thích ứng và hiệu quả hoạt động ASEAN. Các sáng kiến giúp khẳng định vai trò của ASEAN hướng tới củng cố khối đoàn kết khu vực, tăng cường sức mạnh nội khối, nâng cao vai trò của Cộng đồng kinh tế ASEAN. Trong bối cảnh dịch bệnh COVID-19 diễn biến phức tạp, Việt Nam đề xuất đưa ra tuyên bố chung cấp bộ trưởng về việc duy trì chuỗi cung ứng và khả năng phục hồi kinh tế ASEAN. Trong đó, mục tiêu chính là tạo điều kiện hỗ trợ nguồn cung cho doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ vượt qua khó khăn, tiếp tục phát triển./.

Tài liệu tham khảo

Ernst B. Haas, "The Uniting of Europe," in Brent F. Nelsen and Alexander Stubb (eds.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998).

Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, (London: Allan and Unwin, 1962).

"ASEAN-India Development and Cooperation Report," ASEAN-India Center, retrieved from <http://www.ris.org.in/asean-india-development-and-cooperation-report-2015>.

Ravichandran Moorthy and Guido Benny, "Is an ASEAN Community Achievable?," *Asian Survey*, Vol. 6, No. 52 (December 2012), pp. 1043-1066.

"Attitudes and Awareness Toward ASEAN," ASEAN Foundation, retrieved from <http://www.aseanfoundation.org/documents/Attitudes%20and%20Awareness%20Toward%20ASEAN.pdf>.