

TỔ CHỨC THƯƠNG MẠI THẾ GIỚI NHỮNG THÀNH TỰU VÀ THÁCH THỨC ĐANG ĐẶT RA

TRẦN ANH TUẤN *

Tóm tắt: Tổ chức Thương mại thế giới được thành lập ngày 01/01/1995. Trong 25 năm qua, Tổ chức Thương mại thế giới đã có nhiều đóng góp to lớn cho tự do hoá thương mại trên phạm vi toàn cầu, góp phần cải thiện luật lệ quốc tế và thúc đẩy sự phát triển của các hệ thống pháp luật nội địa của quốc gia. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, Tổ chức Thương mại thế giới ngày càng nảy sinh nhiều bất cập trong tổ chức và hoạt động. Trước thực trạng đó, nhìn nhận lại vai trò cũng như đánh giá khách quan, chính xác những thành tựu đã đạt được và thách thức của Tổ chức Thương mại thế giới trong giai đoạn hiện nay là rất cần thiết. Điều này giúp Việt Nam cùng với các thành viên khác của Tổ chức Thương mại thế giới có những hành động cụ thể, thiết thực nhằm cải cách mạnh mẽ Tổ chức này theo hướng phù hợp để tiếp tục dẫn dắt hội nhập quốc tế toàn cầu trong giai đoạn mới; mặt khác cũng giúp Việt Nam có những giải pháp nhằm ứng phó hiệu quả trong giai đoạn Tổ chức Thương mại thế giới đang lâm vào tình trạng “khủng hoảng” như hiện nay.

Từ khoá: Thành tựu và thách thức; tổng quan; Tổ chức Thương mại thế giới

Nhận bài: 27/9/2020

Hoàn thành biên tập: 01/3/2021

Duyệt đăng: 10/3/2021

THE ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

Abstract: The World Trade Organization (WTO) was established on January 1, 1995. Over the past 25 years, the WTO has made great contributions to trade liberalization globally, contributing to the improvement of international law and promoting the development of national domestic legal systems. However, in recent years, the WTO has increasingly encountered shortcomings within its organization and operation. In this context, it is essential to review the role, as well as objectively and accurately assess the achievements and current challenges of the WTO. This helps Vietnam and other members of the WTO take practical actions to strongly reform the Organization in a suitable direction to continue leading global international integration in the new period. It also helps Vietnam ensure solutions to effectively respond in the current WTO "crisis" situation.

Keywords: Achievements and challenges; overview; World Trade Organization

Received: Sept 27th, 2020; Editing completed: Mar 1st, 2021; Accepted for publication: Mar 10th, 2021

1. Tổng quan về Tổ chức Thương mại thế giới

Năm 1944, tại Hội nghị Bretton Woods, đại diện các quốc gia tham dự Hội nghị này đã đề xuất thành lập Tổ chức Thương mại

quốc tế (International Trade Organization - ITO) nhằm thiết lập các quy tắc và luật lệ chung cho thương mại giữa các nước. Sau đó, Hiến chương ITO với tính chất là điều lệ của Tổ chức này được Hội nghị Liên Hợp quốc về thương mại soạn thảo tại Havana từ tháng 11/1947 đến tháng 4/1948 (Hiến

* Tiến sĩ, Vụ Pháp luật quốc tế, Bộ Tư pháp
E-mail: tuanta@moj.gov.vn

chương Havana). Tuy nhiên, Hiến chương Havana đã không được Thượng nghị viện Mỹ phê chuẩn nên ITO đã không được ra đời. Dù vậy, Hiệp định dự định làm cơ sở cho ITO dựa vào đó để điều chỉnh thương mại quốc tế vẫn tồn tại (Hiệp định chung về Thuế quan và thương mại năm 1947 - GATT năm 1947).

Trên cơ sở GATT năm 1947, các nước thành viên đã tiến hành 08 vòng đàm phán diễn ra từ năm 1986 - 1994 để ký kết thêm nhiều hiệp định thương mại mới. Vòng đàm phán thứ 08 (Vòng đàm phán Uruguay) kết thúc vào năm 1994, theo đó Tổ chức Thương mại thế giới (World Trade Organization - WTO) chính thức được thành lập vào ngày 01/01/1995 thay thế cho GATT năm 1947. Các nguyên tắc của GATT năm 1947 được WTO kế thừa và mở rộng. Không giống như GATT năm 1947 chỉ có tính chất của một hiệp định, WTO là một tổ chức, có cơ cấu và hoạt động cụ thể.

Mục đích của WTO là mở cửa thị trường thương mại toàn cầu vì lợi ích của mọi quốc gia. Với mục đích đó, WTO cũng là nơi diễn ra các cuộc đàm phán nhằm giảm bớt rào cản thương mại quốc tế và tạo ra sân chơi bình đẳng giữa các quốc gia thành viên ở lĩnh vực này, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Các nguyên tắc chủ đạo của WTO là mở cửa biên giới quốc gia cho thương mại, bảo đảm nguyên tắc đối xử quốc gia, đối xử tối huệ quốc, không phân biệt đối xử giữa các thành viên và minh bạch trong hoạt động của mình liên quan đến thương mại. Để làm được điều này, WTO có hệ thống thể chế pháp lý khá đồ sộ, bao gồm 18 hiệp định đa phương với tất cả thành viên WTO là các

bên ở lĩnh vực hàng hoá, dịch vụ, sở hữu trí tuệ, khía cạnh thương mại của đầu tư, giải quyết tranh chấp và 02 hiệp định đa phương khác chỉ một số thành viên WTO là các bên (Hiệp định Mua sắm Chính phủ và Hiệp định Thương mại máy bay dân dụng). Các hoạt động của WTO được hỗ trợ bởi Ban Thư kí gồm khoảng 630 nhân viên do Tổng giám đốc WTO lãnh đạo. Ban Thư kí đặt tại Geneva (Thụy Sĩ) và có ngân sách hàng năm khoảng trên 160 triệu CHF (Franc Thụy Sĩ).⁽¹⁾ Ba ngôn ngữ chính thức được sử dụng tại WTO là tiếng Anh, tiếng Pháp và tiếng Tây Ban Nha.

Đến tháng 8/2020, WTO đã có 164 thành viên, trong đó có khoảng gần 2/3 là nước đang phát triển (Việt Nam là thành viên thứ 150 của Tổ chức này từ ngày 11/01/2007); bên cạnh đó, WTO cũng đang có 25 chính phủ là quan sát viên.⁽²⁾

Các quyết định của WTO thường được thực hiện bởi sự đồng thuận của toàn bộ thành viên. Cơ quan cao nhất là Hội nghị Bộ trưởng, họp hai năm một lần. Một Hội đồng chung (Đại hội đồng) tiến hành các hoạt động của Tổ chức này trong khoảng thời gian giữa các hội nghị bộ trưởng. Hai cơ quan này bao gồm đại diện của tất cả các thành viên. Các cơ quan hỗ trợ chuyên ngành (hội đồng, uỷ ban, tiểu ban), cũng bao

(1). The WTO Secretariat and budget, Membership, alliances and bureaucracy, Understanding the WTO: The Organization, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm#secretariat, truy cập 20/8/2020.

(2). Observer governments, Members and Observers, Understanding the WTO: The Organization, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm#observer, truy cập 20/8/2020.

gồm đại diện của tất cả các thành viên, chịu trách nhiệm điều hành và giám sát việc thực hiện các hiệp định WTO của các thành viên.

Các hoạt động chính của WTO là:

- Đàm phán giảm hoặc loại bỏ các rào cản thương mại quốc tế (thuế quan, phi thuế quan) và thống nhất các quy tắc điều chỉnh thương mại quốc tế (ví dụ: chống bán phá giá, trợ cấp, tiêu chuẩn sản phẩm);

- Điều hành và giám sát việc áp dụng quy tắc đã được thoả thuận tại các hiệp định của WTO đối với thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ và quyền sở hữu trí tuệ, thương mại liên quan đến đầu tư;

- Giám sát và xem xét các chính sách thương mại của thành viên, đảm bảo tính minh bạch của các hiệp định thương mại khu vực và song phương;

- Giải quyết tranh chấp giữa các thành viên liên quan đến giải thích và áp dụng các hiệp định của WTO;

- Xây dựng nguồn nhân lực cho các nước đang phát triển trong những vấn đề thương mại quốc tế;

- Hỗ trợ quá trình gia nhập WTO của các quốc gia chưa là thành viên của tổ chức này;

- Nghiên cứu kinh tế và thu thập, phổ biến dữ liệu thương mại để hỗ trợ các hoạt động của WTO;

- Giải thích và tuyên truyền cho công chúng về WTO cũng như nhiệm vụ và các hoạt động của nó.

Cho đến nay, các quy tắc điều chỉnh thương mại quốc tế của WTO tiếp tục được đàm phán theo Chương trình nghị sự phát triển Doha, được đưa ra bởi Hội nghị các bộ trưởng thương mại WTO tại Doha (Qatar) vào tháng 11/2001. Vòng Doha có nhiệm vụ

đàm phán trong những vấn đề lớn, gồm: 1) tiếp cận thị trường hàng phi nông nghiệp (NAMA); 2) nông nghiệp; 3) dịch vụ; 4) các vấn đề về quy tắc (rules); 5) sở hữu trí tuệ; 6) thuận lợi hoá thương mại; 7) thương mại và môi trường, 8) đối xử đặc biệt và khác biệt, 9) thương mại điện tử và 10) giải quyết tranh chấp. Mục tiêu đàm phán là gói cam kết tổng thể tất cả các lĩnh vực trên (single undertaking). Tuy nhiên, cho đến nay, Vòng đàm phán Doha vẫn bế tắc, chưa được khơi thông do còn tồn tại nhiều bất đồng của các quốc gia thành viên ở những lĩnh vực đàm phán.

Vòng đàm phán Doha là vòng đàm phán thương mại mới nhất giữa các thành viên WTO. Mục đích của nó là để đạt được cải cách lớn của hệ thống thương mại quốc tế thông qua việc hạ thấp hơn nữa những rào cản thương mại và đưa ra các quy tắc thương mại sửa đổi. Chương trình làm việc bao gồm khoảng 20 lĩnh vực thương mại. Tuy nhiên, sau đó, nhiều lĩnh vực bị loại ra khỏi Chương trình làm việc của Vòng Doha, ví dụ: mối quan hệ giữa thương mại và đầu tư; Tương tác giữa chính sách thương mại và cạnh tranh; minh bạch trong mua sắm chính phủ.

2. Thành tựu của WTO sau 25 năm thành lập

2.1. Thành tựu về pháp lí

- Xây dựng được Bộ Quy tắc thương mại toàn cầu và giảm thiểu các rào cản cho thương mại quốc tế

Mặc dù kể từ GATT năm 1947, thế giới đã biết đến các quy tắc thương mại quốc tế phổ cập liên quan đến hàng hoá cho thành viên của Hiệp định này nhưng chỉ đến khi WTO được thành lập, thế giới mới có được

tập hợp các quy tắc với tính chất như là một “bộ quy tắc” về thương mại quốc tế toàn diện trong các lĩnh vực thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ, sở hữu trí tuệ, đầu tư và được áp dụng cho số lượng quốc gia thành viên ngày càng nhiều. Các quy tắc này là sản phẩm văn minh của nhân loại ở thời kỳ toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế, theo đó hàng rào thuế quan, phi thuế quan được cắt bỏ hoặc giảm bớt; việc tiếp cận thị trường dịch vụ giữa các thành viên WTO được thuận lợi hơn; thủ tục hải quan được đơn giản và hiện đại hoá; bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ được thực hiện trên phạm vi toàn cầu, v.v.. Kết quả của quá trình này giúp cho thương mại quốc tế có bước phát triển vượt bậc trong khoảng thời gian tương đối dài sau khi WTO được thành lập.

Trong giai đoạn hiện nay, khi các hiệp định thương mại, thương mại tự do (bao gồm cả hiệp định thương mại tự do thế hệ mới) đang dần chiếm ưu thế trong quan hệ thương mại giữa các quốc gia, vùng lãnh thổ thì bản thân những quy tắc tại các hiệp định này vẫn có nền tảng từ các quy tắc thương mại trong các Hiệp định của WTO.

- Xây dựng được hệ thống quy tắc giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế hoàn thiện, công bằng hơn so với các cơ chế giải quyết tranh chấp trước đó

Một tất yếu khách quan là khi thương mại quốc tế phát triển thì tranh chấp liên quan giữa các quốc gia ngày càng tăng. Trước khi WTO ra đời, thế giới chưa biết đến một cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại giữa các quốc gia mang tính toàn cầu; việc giải quyết tranh chấp thương mại giữa các quốc gia hoặc không có hoặc theo các cơ

chế còn khá sơ sài tại các hiệp định riêng lẻ mà các quốc gia đó là thành viên (ví dụ: Cơ chế theo Điều XXII và Điều XIII của GATT 1947). Khi WTO được thành lập, với một cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại mặc dù chưa thực sự hoàn hảo nhưng cũng đã góp phần giải toả và làm lắng dịu nhiều căng thẳng, tranh chấp thương mại giữa các quốc gia. Theo thống kê của WTO, từ năm 1995 đến nay, đã có hơn 400 tranh chấp thương mại giữa các thành viên được giải quyết tại Tổ chức này.⁽³⁾

- Góp phần thúc đẩy cải cách, hiện đại hoá hệ thống pháp luật của các quốc gia thành viên

Gia nhập WTO, các quốc gia thành viên phải cải cách, sửa đổi hệ thống pháp luật của mình để thực hiện các cam kết trong khuôn khổ Tổ chức này. Điều này đã thúc đẩy sự tiếp cận của hệ thống pháp luật của các quốc gia thành viên (nhất là các quốc gia chậm phát triển và đang phát triển) đến các quy tắc chung tiến bộ về thương mại quốc tế được ghi nhận trong các hiệp định của WTO.

Đối với Việt Nam, để gia nhập và thực hiện cam kết với WTO, các cơ quan nhà nước đã tiến hành rà soát, sửa đổi nhiều luật cũng như văn bản dưới luật, như: Luật Thương mại, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật v.v.. Việc này đã giúp cho hệ thống pháp luật của Việt Nam được hiện đại hoá hơn và tiếp thu nhiều quy tắc pháp lý tiến bộ của quốc tế, ví dụ: Các luật và văn bản dưới luật bổ sung nhiều khái

(3). The WTO can... settle disputes and reduce trade tensions, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif01_e/10thi_e/10thi02_e.htm, truy cập 07/5/2020.

niệm, quy tắc mới tiếp thu từ WTO, như: chống bán phá giá, chống trợ cấp, phòng vệ thương mại, đối xử quốc gia (NT), đối xử tối huệ quốc (MFN) v.v..

2.2. Thành tựu về kinh tế, văn hoá - xã hội và các lĩnh vực khác

- Giúp các quốc gia nghèo có được sự bình đẳng hơn trong quan hệ thương mại quốc tế

Như trên đã nêu, các quy tắc của WTO đa phần đều đạt được từ đồng thuận của các thành viên. Do đó, nó hàm chứa sự dung hòa lợi ích của nước lớn và nước nhỏ, nước giàu và nước nghèo, thậm chí còn có những nội dung linh hoạt cho những nước nghèo hơn, ví dụ: Các quy định đối xử đặc biệt và khác biệt đối với thành viên là quốc gia đang phát triển.⁽⁴⁾ Trên cơ sở đó, các quốc gia thành viên dù có vị thế kinh tế khác nhau nhưng đều có cơ hội bình đẳng trong quan hệ thương mại quốc tế với nhau, mặc dù trên thực tế vẫn có những trường hợp sự thua thiệt thuộc về những nước nghèo, ví dụ: khả năng thực thi thực chất các phán quyết của Cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO trong trường hợp thắng kiện giữa quốc gia siêu cường và nước nghèo là rất khác nhau.

- Giúp các quốc gia phát triển hơn và nâng cao năng lực quản trị trong nước

Các quy định của WTO đã bảo đảm cho dòng chảy thương mại lưu thông trên toàn cầu. Luật lệ trong WTO được hình thành từ

những cuộc đàm phán và thực tiễn thực thi các hiệp định của Tổ chức này đã tạo ra những quy tắc phù hợp hơn cho thương mại quốc tế của hầu hết các thành viên. Điều này đã giúp nhiều quốc gia thành viên có được cơ hội phát triển nhanh. Hơn nữa, trong WTO, nhiều hiệp định có các quy tắc đối xử đặc biệt và khác biệt dành cho các nước chậm phát triển và đang phát triển. Những quy định này giúp cho quốc gia chậm phát triển và đang phát triển có cơ hội rút ngắn khoảng cách với các nước phát triển. Mặc dù vậy, những quy tắc đối xử đặc biệt và khác biệt này cũng đang bị một số quốc gia phát triển phản ứng vì cho rằng không minh bạch và tạo điều kiện cho một vài quốc gia thành viên lợi dụng nó để hưởng lợi không chính đáng (Mỹ cho rằng Trung Quốc đang lợi dụng WTO để hưởng quy chế của nước đang phát triển).⁽⁵⁾

Bên cạnh đó, thông qua luật lệ của WTO, các quốc gia cũng có công cụ để chống lợi ích nhóm hay biện pháp thương mại không công bằng từ các quốc gia khác (ví dụ: biện sử dụng các biện pháp phòng vệ thương mại để chống lại các biện pháp thương mại không công bằng của quốc gia thành viên khác như trợ cấp, bán phá giá).

Ngoài ra, các quốc gia thành viên điều hành tốt hơn nền kinh tế của mình thông qua sử dụng các quy tắc thương mại quốc tế trong WTO; đồng thời, có được môi trường pháp lí quốc tế ổn định để hoạch định chính

(4). Điều 6 Hiệp định Nông nghiệp; Điều 12 Hiệp định Hàng rào kỹ thuật trong thương mại; Điều 15 Hiệp định Thực thi Điều VI của Hiệp định chung về Thuế quan và thương mại; Điều 27 Hiệp định về Trợ cấp và các biện pháp đối kháng và các hiệp định khác của WTO.

(5). Văn Khoa, *Tổng thống Trump: Mỹ giúp Trung Quốc vào WTO để rồi bị Trung Quốc lợi dụng*, <https://thanhnien.vn/the-gioi/tong-thong-trump-my-giup-trung-quoc-vao-wto-de-roi-bi-trung-quoc-loi-dung-1209387.html>, truy cập 10/5/2020.

sách thương mại của quốc gia và được bảo vệ khi bị xâm hại trái quy định của WTO từ bên ngoài. Cùng với đó, đối với các quốc gia, nhất là quốc gia chậm phát triển và đang phát triển, luật lệ trong WTO tác động lớn tới năng lực quản trị ở cả khu vực nhà nước và tư nhân, ví dụ: Đối với Việt Nam, sau khi gia nhập WTO, chất lượng quản trị của các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp được thay đổi khá nhiều theo hướng tiến bộ hơn nhằm đáp ứng yêu cầu quản lí, kinh doanh trong môi trường có cạnh tranh quốc tế sâu rộng.

- Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo cơ hội việc làm và cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp

Tự do thương mại theo quy tắc của WTO giúp các quốc gia tăng trưởng kinh tế thông qua việc sản xuất, kinh doanh, đầu tư hiệu quả hơn. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, liên quan đến cơ hội việc làm, WTO tạo ra hai xu thế trái chiều nhau, tùy theo nhóm nước thành viên. Đối với các quốc gia chậm phát triển và đang phát triển, do tác động của hội nhập trong khuôn khổ WTO, cùng với việc tăng cơ hội tham gia vào các quan hệ thương mại, đầu tư quốc tế cũng tạo ra nhiều khả năng việc làm cho công dân của mình. Bên cạnh đó, đối với các quốc gia phát triển, luật lệ của WTO giúp dòng vốn đầu tư lưu chuyển thuận lợi hơn để thực hiện quá trình sản xuất, kinh doanh ở các quốc gia khác nhằm tìm kiếm lợi nhuận cao có thể làm cho cơ hội việc làm ở chính các quốc gia phát triển giảm đi. Điều này cũng đã là một trong những nguyên nhân dẫn tới việc cựu Tổng thống Mỹ Donald Trump - một người có tư tưởng “nước Mỹ là trên hết” quyết định đàm phán lại một số hiệp định thương mại tự do với các quốc gia

khác, thậm chí nhiều lần đe dọa rời khỏi WTO để bảo vệ sản xuất trong nước.⁽⁶⁾

WTO đã đóng góp quan trọng trong quốc tế hoá phân công lao động. Thương mại tự do trong phạm vi toàn cầu cho phép mở rộng việc phân công lao động giữa các quốc gia với nhau và làm sâu sắc hơn đối với phân công lao động trong nội bộ mỗi nước. Nó cho phép các nguồn lực được sử dụng hiệu quả hơn cho sản xuất, kinh doanh.

Sự thống nhất các quy tắc pháp lí điều chỉnh thương mại quốc tế và cắt giảm các hàng rào thuế, phi thuế quan cũng như các yêu cầu về minh mạch hoá, đơn giản hoá thủ tục hải quan trong khuôn khổ WTO đã làm cho thương mại dễ dàng, thuận lợi hơn và làm giảm chi phí cho các doanh nghiệp của các nước thành viên. Theo ước tính của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), chỉ riêng việc đơn giản các thủ tục đã có thể tiết kiệm chi phí ước tính bằng 2% đến 15% giá trị của hàng hoá được giao dịch.⁽⁷⁾

- Nâng cao đời sống của người dân ở các quốc gia

Sau khi WTO ra đời, cùng với việc thúc đẩy tự do thương mại giữa các quốc gia đã giúp người dân của các quốc gia thành viên tiếp cận với hàng hoá, dịch vụ rẻ và phong phú hơn. Bên cạnh đó, quá trình tự do hoá thương mại cũng tăng cơ hội việc làm và mở

(6). David A. Gantz (2017), *International Investment Agreements and Disputes: Trends and Recommendations for Vietnam*, Bài giảng tại lớp Tập huấn về nâng cao năng lực pháp luật quốc tế và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế ngày 01/8/2017, Bộ Tư pháp, Hà Nội.

(7). The WTO can... cut the cost of doing business internationally, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10thi_e/10thi04_e.htm, truy cập 10/5/2020.

rộng thị trường cho hàng hoá và dịch vụ từ các quốc gia, nhất là quốc gia chậm phát triển và đang phát triển. Kết quả là góp phần nâng cao chất lượng sống, giảm đói nghèo cho người dân ở các quốc gia thành viên. Thực tế ở quốc gia thành viên là các nước chậm phát triển và đang phát triển đã chứng minh điều này, ví dụ: Ở Việt Nam, tính đến năm 2017, sau 10 năm gia nhập WTO, tăng trưởng GDP duy trì ở mức bình quân 6,29%/năm. GDP bình quân đầu người tăng từ 730 USD vào năm 2006 lên tới 2.228 USD vào năm 2015 và đạt 2.445 USD năm 2016.⁽⁸⁾

- Cải thiện môi trường và sức khỏe cộng đồng

Với các quy tắc pháp lí của WTO, thương mại của các quốc gia thành viên bị ràng buộc bởi việc bảo đảm môi trường và sức khỏe cộng đồng. Trong các hiệp định của WTO, trường hợp cần thiết để bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng là trường hợp ngoại lệ mà quốc gia thành viên không cần tuân thủ các quy tắc liên quan của WTO. Trong lời nói đầu của Hiệp định Marrakesh về thành lập WTO khẳng định: *“Thừa nhận rằng tất cả những mối quan hệ của họ trong lĩnh vực kinh tế và thương mại phải được thực hiện với mục tiêu nâng cao mức sống, bảo đảm đầy đủ việc làm và một khối lượng thu nhập và nhu cầu thực tế lớn và phát triển ổn định; mở rộng sản xuất, thương mại hàng hoá và dịch vụ, trong khi đó vẫn bảo đảm việc sử dụng tối ưu nguồn lực của thế giới*

theo đúng mục tiêu phát triển bền vững, bảo vệ và duy trì môi trường...”.⁽⁹⁾ Thậm chí, trong nhiều phán quyết của Cơ quan giải quyết tranh chấp trong WTO cũng đã khẳng định việc bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng là ưu tiên, ví dụ: vụ kiện của Canada năm 1998 đối với Cộng đồng châu Âu về việc cấm nhập khẩu amiăng và các sản phẩm chứa amiăng của Cộng hòa Pháp (Vụ tranh chấp DS 135); ngày 18/10/2000 và sau đó ngày 12/3/2001, Cơ quan giải quyết tranh chấp và Ban phúc thẩm của WTO đã lần lượt từ chối không can thiệp vào lệnh của Cộng hòa Pháp về cấm nhập khẩu amiăng và sản phẩm chứa amiăng vì cho rằng các hiệp định của WTO ủng hộ các nước thành viên bảo vệ sức khỏe và an toàn cho người dân theo mức độ mà các nước này thấy phù hợp.⁽¹⁰⁾

- Góp phần thúc đẩy hòa bình và ổn định trên toàn cầu

Lịch sử cho thấy, tranh chấp thương mại hay “chiến tranh thương mại” cũng có thể dẫn tới xung đột, thậm chí là chiến tranh giữa các quốc gia. Thậm chí, đã có ý kiến cho rằng cuộc chiến tranh thương mại Smoot-Hawley những năm 30 của thế kỉ XX là một trong những nguyên nhân gián tiếp đưa đến Chiến tranh thế giới lần thứ 2.⁽¹¹⁾

(8). Việt Nam sau 10 năm gia nhập WTO: Những thành tựu khả quan, <https://congthuong.vn/viet-nam-sau-10-nam-gia-nhap-wto-nhung-thanh-tuu-kha-quan-85998.html>, truy cập 10/5/2020.

(9). Lời nói đầu của Hiệp định Marrakesh về thành lập Tổ chức Thương mại thế giới năm 1994, <https://trungtamwto.vn/upload/files/wto/4-cac-hiep-dinh-co-ban/3-Hiep%20dinh%20Thanh%20lap%20WTO.pdf>, truy cập 29/5/2020.

(10). Vụ DS135: *European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm, truy cập 07/5/2020.

(11). Cuộc chiến thương mại toàn cầu nổi tiếng nhất thế kỉ XX bùng phát khi Mỹ ban hành Luật Smoot-

Các quy tắc trong WTO đã góp phần tạo ra sự ổn định, giảm thiểu các tranh chấp thương mại trên toàn cầu và giải quyết các xung đột, tranh chấp thương mại giữa các thành viên. Điều đó tạo sự phát triển của thương mại quốc tế trên toàn cầu trong môi trường hòa bình, hợp tác và lành mạnh.

Đặc biệt, hiện nay, một số quốc gia siêu cường cạnh tranh quyết liệt về vị trí thống lĩnh kinh tế toàn cầu, đã không tuân thủ “luật chơi” chung của WTO, dẫn đến các cuộc “chiến tranh thương mại” mà sức ảnh hưởng tiêu cực của nó không chỉ giới hạn ở các nước này mà lan rộng trên phạm vi toàn cầu. Hệ quả của “chiến tranh thương mại” kéo theo cả những biện pháp trả đũa lẫn nhau cả về mặt chính trị, ngoại giao.

Do đó, có thể thấy rằng, quy tắc của WTO và sự tuân thủ nó góp phần thúc đẩy hoà bình và ổn định trên toàn cầu.

3. Những thách thức của Tổ chức Thương mại thế giới trong giai đoạn hiện nay

3.1. Sự chia rẽ sâu sắc trong nội bộ các nước thành viên

Trong bối cảnh quốc tế hiện nay, giữa các quốc gia thành viên WTO đang tồn tại nhiều bất đồng trong cách tiếp cận về toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế. Các quốc gia phát triển có xu hướng không muốn tiếp tục dành cho các quốc gia đang phát triển quy chế ưu đãi hơn trong khuôn khổ WTO. Liên quan đến cơ chế đối xử đặc biệt và khác biệt dành cho các quốc gia thành viên đang phát triển và chậm phát triển, hiện WTO không

có tiêu chí cụ thể về quốc gia đang phát triển mà theo cơ chế tự nhận. Thực tế cho thấy, trong WTO có đến 2/3 các quốc gia nhận mình là nước đang phát triển, trong đó có nhiều nước đã có GDP cao như Trung Quốc, Nga, Brazil... Cùng với đó, nhiều quốc gia thành viên cũng phản đối việc duy trì nguyên tắc ra quyết định dựa trên đồng thuận (full consensus). Đối với nguyên tắc đồng thuận, trong bối cảnh các quốc gia thành viên đang chia rẽ sâu sắc, WTO sẽ khó có thể thông qua được các quyết định quan trọng. Bên cạnh đó, trên thực tế, các quốc gia phát triển cũng lại mong muốn thông qua Tổ chức này lồng ghép, đưa những quy định mới bảo đảm lợi thế cho họ, ví dụ: các vấn đề liên quan thuế đối công ti công nghệ, hay đưa quy định mới về môi trường, lao động...

Mỹ dẫn đầu trong nhóm các nước phát triển cho rằng, WTO hiện không công bằng, theo đó Mỹ đang bị đối xử bất công. Chẳng hạn: theo tờ The Economic Times ra ngày 11/4/2020, phát biểu trước báo giới tại Nhà Trắng, cựu Tổng thống Donald Trump tiếp tục cáo buộc WTO lợi dụng và cảnh báo Mỹ sẽ rút khỏi WTO nếu tiếp tục bị đối xử bất công. Ông Donald Trump cho rằng, nếu như Trung Quốc hay Ấn Độ được WTO coi là các quốc gia đang phát triển thì Mỹ cũng phải được như thế; đồng thời khẳng định: Trung Quốc dành được những lợi thế to lớn vì họ là một quốc gia đang phát triển. Ấn Độ cũng là một quốc gia đang phát triển. Mỹ lại là một quốc gia phát triển. Mỹ vẫn còn nhiều thứ để phát triển.⁽¹²⁾ Thậm chí ông Trump

Hawley Tariff (1930), đánh thuế với hơn 20.000 hàng hoá nhập khẩu vào Mỹ (hầu hết là hàng hoá không do Mỹ sản xuất ra) và sau đó là sự trả đũa của các nước đối với Mỹ.

(12). Hoàng Vũ, *Mỹ tiếp tục cáo buộc bị WTO đối xử bất công*, <https://www.qdnd.vn/thoi-su-quoc-te/binh->

còn chỉ đạo Cơ quan đại diện Thương mại Mỹ (United States Trade Representative - USTR) có biện pháp để ngăn chặn các quốc gia đang phát triển sử dụng những lợi thế từ quy định của WTO dành cho các nước này trong quan hệ thương mại toàn cầu.⁽¹³⁾

Đối với các quốc gia đang phát triển, hệ thống luật lệ của WTO đang có những quy định linh hoạt dành lợi thế, ví dụ: quy định về kéo dài thời gian thực hiện các nghĩa vụ hay vấn đề trợ cấp nông nghiệp... Tuy nhiên, hệ thống luật lệ này cũng không phải không mang lại những điểm bất lợi cho các nước đang phát triển, chẳng hạn: Trong khổ WTO có các quy định liên quan đến bảo hộ nông nghiệp (chủ yếu có lợi cho các nước phát triển); các quy tắc tự do thương mại toàn cầu cũng có thể làm suy yếu nền sản xuất nội địa của các nước đang phát triển; thủ tục giải quyết tranh chấp trong WTO phức tạp, kéo dài đang gây tổn kém, khó tiếp cận cho các nước nghèo.

Các mâu thuẫn nêu trên đang tồn tại trong nội tại WTO, ngày càng khó dung hoà trên điều kiện hiện nay. Bằng chứng là Vòng đàm phán Doha cơ bản không thành công, mặc dù đã kéo dài từ nhiều năm nay.

3.2. Chủ nghĩa bảo hộ trong nước đang lên ngôi

Trong một thế giới hiện đại, địa vị siêu cường của các quốc gia chủ yếu được xác

định qua sức mạnh kinh tế của họ. Toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế đang dần làm thế giới “phẳng” hơn, mang lại lợi ích và tạo cơ hội cho nhiều quốc gia nghèo hơn vươn lên; đặc biệt, khi các quốc gia này có nguồn nhân công rẻ hơn, tài nguyên còn dồi dào và khả năng thích ứng với môi trường hội nhập quốc tế tốt. Điều này dẫn đến mâu thuẫn giữa toàn cầu hoá và việc duy trì địa vị kinh tế của các quốc gia siêu cường, làm cho họ muốn quay lại với việc dựng lên hàng rào thuế quan và phi thuế quan (cấm nhập khẩu, hạn ngạch xuất khẩu, tiêu chuẩn kỹ thuật, giấy phép nhập khẩu...) đối với thương mại với các quốc gia khác nhằm bảo vệ doanh nghiệp, nhà sản xuất trong nước và đây được gọi là “chủ nghĩa bảo hộ trong nước”.

Trong điều kiện hiện nay, khi quy tắc thương mại toàn cầu của WTO còn tồn tại nhiều bất cập và đang bất lực trước các vi phạm của các nước lớn như đã nêu trên thì chủ nghĩa bảo hộ trong nước đang có cơ hội trỗi dậy mạnh mẽ hơn bao giờ hết.

Thực hiện chính sách bảo hộ trong nước, ngoài việc tạo điều kiện phát triển nội lực của các doanh nghiệp trong nước, tăng cường gây áp lực với các quốc gia khác để tăng xuất khẩu hàng hoá, dịch vụ thì các quốc gia siêu cường cũng tìm cách hạn chế tối đa việc “xâm lấn” của doanh nghiệp, hàng hoá nước ngoài đến thị trường nội địa.

Thực tế vừa qua, cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung là biểu hiện sinh động cho điều này. Sau khi đắc cử, cựu Tổng thống Mỹ Donald Trump chủ trương thực hiện chính sách “nước Mỹ trên hết”. Với lý do này, Mỹ rút khỏi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP); ngừng đàm phán Hiệp định

luan/my-tiep-tuc-cao-buoc-bi-wto-doi-xu-bat-cong-614990, truy cập 15/5/2020.

(13). The Economic Times, *Trump targets developing countries, wants WTO to end “unfair benefits” in 90 days*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/trump-targets-developing-countries-wants-wto-to-end-unfair-benefits-in-90-days/articleshow/70410938.cms>, truy cập 15/5/2020.

Thương mại tự do song phương (FTA) với Liên minh châu Âu (EU); đàm phán lại Hiệp định Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA)... Bên cạnh đó, Mỹ cũng có hàng loạt biện pháp áp thuế được coi không tuân theo các quy định WTO đối với hàng hoá nhập khẩu từ các quốc gia khác. Đáp trả động thái của Mỹ cũng như việc “lo toan” cho các lợi ích riêng của mình, các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu và Trung Quốc cũng tăng cường những biện pháp bảo hộ mậu dịch tương xứng. Với cách hành xử như vậy của các nước lớn, quá trình toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế có vẻ như đang bị đe dọa nghiêm trọng.

3.3. Các quy tắc của WTO đang dần tỏ ra lỗi thời nhưng chưa được thay đổi kịp thời

Trong thập niên đầu tiên kể từ khi được thành lập, WTO đã đóng vai trò vô cùng to lớn trong việc thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, thực tế những năm gần đây, các quy tắc thương mại quốc tế trong WTO chậm thay đổi để phù hợp với một thế giới đang phát triển rất nhanh nhờ những thành tựu của cách mạng khoa học và công nghệ, đặc biệt cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Cho đến nay, các hiệp định trong WTO hầu như chưa được sửa đổi hoặc thay thế mặc dù nhiều quy định đã tỏ ra lỗi thời, không còn phù hợp để điều chỉnh các hoạt động thương mại quốc tế. Nhiều vấn đề lớn như thương mại điện tử hay đầu tư (hiện nay WTO chỉ điều chỉnh khía cạnh về các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại) vẫn là vấn đề bỏ ngỏ của WTO. Cùng với đó, Thỏa thuận về giải quyết tranh chấp của WTO (DSU) cũng đang tồn tại nhiều bất cập như: kém hiện đại, thời gian

giải quyết kéo dài, tốn kém và hiệu lực thực thi phán quyết của cơ quan giải quyết tranh chấp thấp.

Bên cạnh đó, cũng phải nhìn nhận thực tế rằng, đối với hội nhập đa phương, khi một tổ chức có càng nhiều thành viên thì sẽ càng khó dung hoà lợi ích, nhất là trong điều kiện các thành viên lại có mặt bằng phát triển rất khác nhau. Hội nhập trong Liên minh châu Âu (EU) với việc xuất hiện Brexit hay gần đây nhất, Thủ tướng Italia Giuseppe Conte dọa rời khỏi EU do bất đồng trong thảo luận về việc thiết lập cái gọi là “hành lang xanh” hay “bong bóng du lịch” giữa các quốc gia trong khối ở thời điểm có dịch Covid-19⁽¹⁴⁾ cho thấy rõ điều này. Khắc phục nhược điểm đó, đòi hỏi WTO phải có cách tiếp cận hoàn toàn mới trong cải cách chính mình.

3.4. Các hiệp định thương mại tự do khu vực và song phương đang dần chiếm ưu thế với các quy tắc thương mại tiến bộ, bao trùm hơn

Bé tắc trong đàm phán đa phương về thương mại, nhiều quốc gia quay sang đẩy mạnh kí kết các hiệp định thương mại tự do (FTA), kể cả các FTA thế hệ mới. Các FTA cho phép quốc gia thành viên cá thể hoá lợi ích của mình trong quan hệ thương mại với từng quốc gia hay nhóm quốc gia dựa trên lợi thế so sánh về thương mại. Bên cạnh đó, FTA cũng tạo điều kiện cho các quốc gia phát triển những quy tắc thương mại mới, tiến bộ hơn dựa trên các quy tắc sẵn có của WTO. Ngoài ra, thông qua FTA các nước lớn dễ áp đặt hơn

(14). Italian prime minister critical of European Union's tourism plan, https://edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-pandemic-05-14-20-intl/h_d64bc1dc66da86953d94090797feeb89, truy cập 16/5/2020.

các tiêu chuẩn gắn với thương mại gây bất lợi cho các quốc gia nhỏ, kém phát triển hơn, ví dụ: tiêu chuẩn về lao động, môi trường, nhân quyền v.v..

Về thực chất, các FTA có vẻ làm cho thế giới đi theo chủ nghĩa “hội nhập khép kín” trong khuôn khổ khu vực hay song phương và làm cho các quốc gia ngày càng xa rời hội nhập đa phương, toàn cầu.

4. Một số nhận xét và kiến nghị cho Việt Nam

WTO là tổ chức thương mại toàn cầu với mục đích xây dựng và bảo đảm thực thi các quy tắc chung về thương mại đối với tất cả các thành viên. Tuy nhiên, hơn một thập niên trở lại đây, Tổ chức này đang bế tắc trong phát triển những quy tắc mới đáp ứng yêu cầu phát triển của hội nhập quốc tế toàn cầu. Trong khi WTO suy thoái thì xu hướng thiết lập các FTA khu vực và song phương ngày càng trở nên phổ biến. Đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay, khi chủ nghĩa bảo hộ trong nước đang trỗi dậy mạnh mẽ thì các luật lệ trong WTO càng dễ bị các nước lớn vi phạm.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên của WTO, trong đó có nguyên nhân chính xuất phát từ nội tại của WTO, đó là sau 25 năm kể từ khi được thành lập, WTO đã phát triển đến “điểm tới hạn” với sự thúc đẩy của khuôn khổ thiết chế và thể chế pháp lí ban đầu của Tổ chức này. Tuy nhiên, trong một thế giới phát triển và đang thay đổi nhanh chóng do tác động của các cuộc cách mạng khoa học - công nghệ, nhất là trong lĩnh vực thương mại; cùng với đó là sự gia tăng về số lượng thành viên WTO với những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau

dẫn đến sự đa dạng về lợi ích. Tất cả những thay đổi này, đòi hỏi WTO phải có đổi mới, tạo bước nhảy vọt cơ bản để tiến hoá về chất, trong khi đó WTO hầu như chưa làm được điều này. Trong 25 năm qua, WTO gần như vẫn giữ nguyên về cách thức tổ chức và các quy tắc cơ bản trong điều chỉnh thương mại quốc tế. Vòng đàm phán Doha với hi vọng của các nước thành viên là cải tiến được những quy tắc của WTO thì đang bế tắc, trong khi các quốc gia thành viên ngày càng bất tuân thủ các quy tắc trong Tổ chức này.

Trong điều kiện như vậy, đối với Việt Nam là quốc gia mới chuyển đổi sang kinh tế thị trường, nền kinh tế còn phát triển chưa mạnh và dễ tổn thương. Do đó, Việt Nam sẽ tương đối bất lợi trong quan hệ thương mại trong khuôn khổ WTO với các nền kinh tế lớn. Trong hoàn cảnh này, Việt Nam cần có những giải pháp sau đây:

Một là đa dạng hoá các quan hệ thương mại với nhiều nước, tùy theo lợi thế so sánh thương mại của mình với nước khác, giảm bớt sự phụ thuộc vào thị trường của một số nước nhất định. Điều này giúp Việt Nam mở rộng thị trường, tăng xuất khẩu và ứng phó linh hoạt khi các quốc gia có nền kinh tế lớn không tuân thủ “luật chơi” của WTO hoặc giữa họ có mâu thuẫn hoặc xảy ra “chiến tranh thương mại”.

Hai là phát triển nội lực trong nước, tận dụng lợi thế ở các mặt hàng, loại dịch vụ thế mạnh tham gia một cách bền vững, hiệu quả vào chuỗi, mạng lưới liên kết, hợp tác kinh tế toàn cầu để Việt Nam trở thành “mắt xích” không thể thiếu của quá trình này.

Ba là tiếp tục cùng với các thành viên khác của WTO, nhất là các quốc gia đang

phát triển thúc đẩy quá trình cải cách các quy tắc trong WTO trên cơ sở đảm bảo sự công bằng, minh bạch cũng như nâng cao tính thực thi, trong đó chú ý đến việc phải có quy định đảm bảo phù hợp với các quốc gia đang phát triển.

Bốn là thiết lập chiến lược lâu dài với định hướng rõ ràng liên quan đến kí kết các FTA nhằm đảm bảo lợi ích tốt nhất cho Việt Nam trên cơ sở thích ứng với từng đối tác, thúc đẩy, tạo động lực và bảo vệ sản xuất trong nước; giảm thiểu những tác động xấu liên quan đến môi trường, tài nguyên và những tác động tiêu cực về xã hội khác.

Năm là nâng cao “sức đề kháng” với những tác động tiêu cực từ quá trình hội nhập, trong đó có việc phòng ngừa, giải quyết, xử lí các tranh chấp, khiếu kiện về thương mại, đầu tư quốc tế và chú trọng đào tạo, bồi dưỡng, phát triển đội nguồn nhân lực phục vụ hội nhập quốc tế.

Sáu là cải thiện thể chế theo hướng phục vụ tốt cho hội nhập quốc tế trên cơ sở tiếp thu những quy tắc tiên bộ của pháp luật quốc tế, pháp luật nước ngoài để thiết lập một nền kinh tế thị trường đầy đủ, minh bạch và hiện đại.

Tóm lại, WTO ra đời là kết quả của bước phát triển đột phá của nhân loại trong hội nhập kinh tế toàn cầu. Trong 25 năm qua, WTO đã có những đóng góp quan trọng thúc đẩy thịnh vượng và tiến bộ của các quốc gia thành viên ở lĩnh vực kinh tế. Tuy vậy, trong những năm gần đây, WTO ngày càng lâm vào tình trạng suy thoái do chưa tìm được phương hướng cải cách tổ chức, hoạt động phù hợp với điều kiện mới về toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế. Đây có

thể là xu thế tạm thời trong sự phát triển của WTO nếu các quốc gia thành viên thống nhất, đồng lòng cải cách nó để hướng tới mục tiêu luôn là bảo đảm cho Tổ chức này có quy tắc thương mại toàn cầu tiên bộ, vì lợi ích chung cho mọi thành viên. Ngược lại, xu thế này có thể làm tan rã WTO nếu như còn kéo dài sự bất đồng, chia rẽ với các mưu cầu lợi ích nhóm, lợi ích riêng của các quốc gia thành viên.

Việt Nam với tư cách là thành viên của WTO cần có nỗ lực đóng góp hiệu quả vào cải cách WTO thông qua việc tiếp tục thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết trong khuôn khổ Tổ chức này; đồng thời, tham gia một cách tích cực trong việc đề xuất, xây dựng những quy tắc mới của WTO trên tinh thần thiện chí, công bằng và bảo đảm lợi ích cho mọi thành viên. Mặt khác, Việt Nam cũng cần chuẩn bị tốt chiến lược, phương thức ứng phó liên quan đến hội nhập quốc tế trong điều kiện thực tế trên của WTO nhằm bảo đảm lợi ích quốc gia./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. David A. Gantz (2017), *International Investment Agreements and Disputes: Trends and Recommendations for Vietnam*, Bài giảng tại lớp Tập huấn về nâng cao năng lực pháp luật quốc tế và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế ngày 01/8/2017, Bộ Tư pháp, Hà Nội.
2. Hugo Erken, Koen Verbruggen and Philip Marey (September 11, 2018), *Trade wars then and now: Smoot-Hawley all over again*, <https://economics.rabobank.com/publications/2018/august/trade-wars-then-and-now-smoot-hawley-all-over-again/>