

Chương 7

TÍNH NHƯỢNG BỘ HỖ TƯƠNG TRONG WTO

J. Michael Finger & L. Alan Winters

Tính nhượng bộ hỗ tương: Sự nhượng bộ qua lại hay sự nhượng bộ hỗ tương về những lợi thế hay đặc quyền, tạo thành cơ sở cho các mối quan hệ thương mại giữa hai quốc gia.

- Từ điển Anh ngữ Oxford¹

Tính nhượng bộ hỗ tương là một nguyên lý kích hoạt của hệ thống GATT/WTO. Cho dù *kinh tế học* về các biện pháp hạn chế nhập khẩu nhận ra rằng những tổn thất do các biện pháp hạn chế nhập khẩu của một quốc gia sẽ vượt quá lợi ích trong nước, nhưng *chính trị học* không tìm ra được cách gì để bù đắp cho các nhóm lợi ích trong nước phải gánh chịu những tổn thất này – người sử dụng và người tiêu dùng hàng hoá nhập khẩu. Khi chính sách ngoại thương liên quan đến việc trao đổi các biện pháp hạn chế trong nước để đổi lấy các biện pháp hạn chế của nước ngoài, việc này sẽ khuếch đại tiếng nói của nhóm lợi ích xuất khẩu. Sự thành công của hệ thống GATT/WTO biểu lộ tính chất khéo léo của việc tự do hoá được thỏa thuận giữa đôi bên như một phương tiện chuyển giao quyền lực chính trị giữa nhóm lợi ích hạn chế nhập khẩu và nhóm lợi ích xuất khẩu, và nó cũng biểu lộ sức mạnh của các nhóm này.

Trong chương này, chúng ta sẽ tìm hiểu vai trò của tính nhượng bộ hỗ tương trong các cuộc đàm phán của GATT/WTO và trong các tiến trình thực hiện điều chỉnh và giải quyết tranh chấp trong một hiệp định. Chúng ta sẽ xem xét vai trò của tính nhượng bộ hỗ tương trong các hiệp định quá khứ, và chúng ta sẽ trình bày những bằng chứng cho thấy rằng tính nhượng bộ hỗ tương không phải là áp lực duy nhất định hình kết quả của một cuộc đàm phán. Sau đó chúng ta sẽ chuyển sang hai vấn đề liên quan đến tính nhượng bộ hỗ tương: “tín dụng” trong các cuộc đàm phán nhượng bộ hỗ tương đối với việc đơn phương tự do hoá mậu dịch của các quốc gia đang phát triển, và vấn đề “quả táo so với quả cam” phát sinh bởi sự trải rộng của Tổ chức Thương mại Thế giới bao gồm cả các biện pháp hạn chế ngoại thương biên giới (hạn ngạch, thuế quan, v.v...) lẫn các cơ cấu qui định trong phạm vi biên giới như các tiêu chuẩn và sở hữu trí tuệ. Chúng tôi lập luận rằng, việc không thừa nhận vấn đề quả táo và quả cam, đã dẫn đến những kết quả đáng phiến của Vòng đàm phán Uruguay.

Tính nhượng bộ hỗ tương trong các qui tắc của GATT

Cú đột phá của hệ thống GATT/WTO là hiệp định xác định tính nhượng bộ hỗ tương (hay tính cân bằng), chứ không phải là một phương thức nào khác. Hệ thống cho rằng, một kết quả được thỏa thuận từ một vòng đàm phán là một kết quả mà mỗi thành viên xét thấy có lợi, thông qua bất luận tiêu chuẩn nào mà *thành viên* quyết định áp dụng. Ngoài ra, các điều khoản điều chỉnh khác nhau, như tái đàm phán và các hành động phòng vệ, sẽ cố gắng *duy trì* sự cân bằng mà hiệp định đã xây dựng nên. Trong chương này, chúng ta sẽ xem thử tính nhượng bộ hỗ tương đi vào từng phần trong hệ thống này như thế nào.

Các cuộc đàm phán

Tính nhượng bộ hỗ tương đóng vai trò kích hoạt các cuộc đàm phán. Các thành phần tham dự và các nhà bình luận dùng tính nhượng bộ hỗ tương – hay nói một cách tương đương về mặt chức năng là sự “cân bằng” – là một tiêu chuẩn để dựa vào đó mà đánh giá một kết quả. Tuy nhiên,

các qui tắc của Tổ chức Thương mại Thế giới lại không định nghĩa tiêu chuẩn này; việc xác định tiêu chuẩn là một phần của việc đánh giá chính nó.²

Trong lời mở đầu, GATT và hiệp định Marrakech thành lập Tổ chức Thương mại Thế giới đã nhắc đến “việc tham gia vào các hiệp định các bên cùng có lợi và nhượng bộ qua lại theo chiều hướng giảm mạnh về thuế quan và các hàng rào thương mại khác.” Điều khoản XVIII bis của GATT, điều khoản qui định việc tổ chức đàm phán, cũng nhắc đến “các cuộc đàm phán trên cơ sở các bên cùng có lợi và nhượng bộ qua lại.” Cả GATT và WTO đều không qui định sâu xa hơn nữa về chi tiết những gì là “nhượng bộ qua lại” hay những gì là “các bên cùng có lợi”. Cơ sở lý luận của GATT/WTO là: trong các cuộc đàm phán, mỗi thành viên sẽ có chủ quyền xác định cho chính mình xem một hiệp định được đề xuất có vì quyền lợi của mình hay chẳng – quyết định những tiêu chí mà qua đó nhận diện những điều lợi và điều hại, và áp dụng các tiêu chí này theo bất luận một công thức nào mà thành viên xem là thích hợp. Truyền thống quyết định theo sự nhất trí của GATT củng cố cho ý tưởng cho rằng mỗi hiệp định là một kết quả mà từng thành viên đều cho là vì lợi ích của mình. Nếu một thành viên nào đó không thấy kết quả này có lợi cho mình thì hiệp định được đề xuất sẽ không có hiệu lực.

Việc xây dựng tính nhượng bộ hỗ tương của GATT trong các cuộc đàm phán. Nhằm đáp ứng trước đề xuất thiết lập các qui tắc để xác định các nhượng bộ như thế nào, nhóm công tác đầu tiên của GATT (1955) đã kết luận rằng “chính phủ các nước tham gia vào các cuộc đàm phán sẽ bảo lưu sự tự do hoàn toàn để thực hiện bất kỳ biện pháp nào họ cảm thấy thích hợp nhất nhằm ước lượng giá trị của các biện pháp giảm thuế và các ràng buộc . . .” Nhóm đi đến nhận định rằng “không có điều gì trong Hiệp định . . . ngăn cản chính phủ các nước không được thực hiện bất kỳ công thức nào họ lựa chọn, và do đó chúng ta cho rằng các bên tham gia không cần phải đưa ra bất kỳ sự kiến nghị nào về vấn đề này” (GATT 1994a: 912-13). Tương tự, Arthur Dunkel, Tổng giám đốc của GATT từ năm 1980 đến 1992, quan sát thấy “Người ta không thể xác định tính nhượng bộ hỗ tương một cách chính xác; người ta chỉ có thể thỏa thuận về sự nhượng bộ hỗ tương đó mà thôi” (GATT Press Release 1312, ngày 5 tháng 3 năm 1982).

Vì GATT và hiệp định Marrakech không qui định cách thức một thành viên xác định lợi thế mà thành viên rút ra được từ các hiệp định thương mại, nên hai thể chế này cũng không nói gì đến việc một quốc gia sẽ được lợi bao nhiêu từ các cuộc đàm phán so với một quốc gia khác. Từ “cân bằng” ở đây không xuất hiện trong nội dung của GATT/WTO về các cuộc đàm phán. Một hiệp định (kết quả của một vòng đàm phán) sẽ xác định sự cân bằng, chứ không phải một phương thức nào khác. Cho dù các qui tắc của GATT/WTO không đòi hỏi xác định xem tính nhượng bộ hỗ tương có nghĩa là gì trong một cuộc đàm phán, nhưng vẫn còn có một câu hỏi về kinh tế chính trị thực hành rằng tính nhượng bộ hỗ tương có ý nghĩa gì trong thực tiễn đàm phán – những gì mà các quốc gia lý giải là sự nhượng bộ tương đương, và những gì không được xem là nhượng bộ tương đương. Chúng ta sẽ thảo luận chủ đề này dưới đây.

Đối xử với các quốc gia đang phát triển trong các cuộc đàm phán. Phần IV của GATT qui định chi tiết các cam kết đối với các quốc gia đang phát triển. Ví dụ, Điều khoản XXXVI.8 phát biểu rằng “Các đối tác đàm phán của các quốc gia phát triển không kỳ vọng tính nhượng bộ hỗ tương đối với những cam kết mà họ thực hiện trong các cuộc đàm phán thương mại nhằm giảm hay bãi bỏ thuế quan và các hàng rào thương mại khác dành cho việc ngoại thương của các đối tác đàm phán thuộc các quốc gia đang phát triển.” Tuy nhiên, các cam kết của Phần IV lại không ràng buộc về mặt pháp lý. Những lời hô hào cổ vũ như vừa trích dẫn lại bị hạn chế bởi những cụm từ khác: lấy ví dụ, “Các quốc gia phát triển sẽ thực hiện tới mức độ đầy đủ nhất có thể có – nghĩa là ngoại trừ khi có những lý do thuyết phục, bao gồm các lý do hợp pháp, làm cho việc đó trở nên không thể thực hiện được . . .” (Điều XXXVII.1), và “Việc áp dụng các biện pháp thi hành các nguyên tắc và các mục tiêu này sẽ là vấn đề về một nỗ lực có ý thức và có mục đích của

các đối tác đàm phán về mặt cá nhân và hợp tác” (Điều khoản XXXVI.9). Ý nghĩa hoạt động của các cụm từ như thế là sự khẳng định rõ ràng rằng đó không phải là những cam kết pháp lý. Người ta chỉ cam kết về một kết quả không thể đo lường được của “một nỗ lực có ý thức và có mục đích”, chứ không phải là một kết quả có thể đo lường được.

Cho dù những phát biểu như thế không nói lên các ràng buộc về mặt pháp lý, nhưng ẩn chứa đằng sau chúng vẫn là trọng lượng của sự thuyết phục về mặt đạo lý; các phát biểu như thế nhằm *ảnh hưởng* đến hành vi mà không đi xa đến mức *qui định điều tiết* hành vi. Sự thuyết phục về mặt đạo lý này đã không được bộc lộ nhiều cho lắm. Lấy ví dụ, hiệp định về các lĩnh vực có liên quan đến ngoại thương của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS), hiệp định đánh giá hải quan, hiệp định về vệ sinh và vệ sinh thực vật (SPS), và một số hiệp định khác của vòng đàm phán Uruguay đề nghị các quốc gia công nghiệp thành viên cung cấp sự viện trợ kỹ thuật cho những quốc gia đang phát triển thành viên thỉnh cầu điều này. Tuy nhiên, sự cung cấp này không phải là một cam kết pháp lý; các quốc gia đang phát triển đồng ý thực hiện những cam kết *ràng buộc* để đổi lấy những cam kết *không ràng buộc* về sự viện trợ. Mặc dù các quốc gia đang phát triển thúc ép mạnh tại Tổ chức Thương mại Thế giới cho việc thực hiện những cam kết như vậy, một cách song phương hay thông qua ngân sách kỹ thuật gia tăng của WTO nhưng các nước có thu nhập cao vẫn chẳng làm gì. Tình thế bế tắc đã thôi thúc Rubens Ricupero (2000) đề xuất rằng trong tương lai, những cuộc đàm phán về các chủ đề liên quan đến việc thực hiện một cách tốn kém nên đi kèm với “việc kiểm toán thực hiện” mà sẽ nhận diện một cách cụ thể những gì các quốc gia đang phát triển phải làm và những gì phải tốn chi phí. Thiếu sự cam kết ràng buộc từ các quốc gia thu nhập cao để đáp ứng các chi phí như thế, các phát biểu về việc hỗ trợ thực hiện nên được bỏ qua. Không nên có thêm những ví dụ về việc dựng lên những lời lẽ hoa mỹ đơn thuần về tính nhượng bộ hỗ tương thông qua trao đổi những cam kết ràng buộc để đổi lấy những hứa hẹn không có tính ràng buộc.

Tái đàm phán

Thực tế chính trị sẽ đòi hỏi các nước thỉnh thoảng phải thực hiện việc điều chỉnh kết quả của một hiệp định, và hoạt động chính trị trong nước sẽ đòi hỏi rằng một số “nhượng bộ” sẽ phải được thu hồi.³ Điều khoản của GATT về việc tái đàm phán phát biểu rằng “Trong những cuộc đàm phán và hiệp định mà có thể bao gồm qui định về việc điều chỉnh có tính chất đền bù đối với các sản phẩm khác, các đối tác đàm phán có liên quan sẽ cố gắng duy trì một mức độ nhượng bộ qua lại chung các bên cùng có lợi, mà không kém thuận lợi hơn cho hoạt động ngoại thương so với mức độ đã qui định trong hiệp định này trước khi có các cuộc đàm phán như vậy” (Điều khoản XXVIII.2). Nếu quốc gia nhập khẩu muốn tăng thuế trên mức thỏa thuận trước đây nhưng không đạt được sự nhất trí với nước xuất khẩu về sự đền bù thích hợp, thì quốc gia xuất khẩu sẽ được phép trả đũa – “để thu hồi . . . những nhượng bộ tương đương đáng kể” (Điều khoản XXVIII.3a., 3b, 4d, 5). Việc điều chỉnh các nhượng bộ sẽ duy trì sự cân bằng mà hiệp định trước đã thiết lập nên.

Trên thực tế, nhiều cuộc tái đàm phán cuối cùng đã được thực hiện như một phần của vòng đàm phán kế tiếp, và trong những trường hợp cá biệt này người ta không thể nhận định được liệu sự đền bù mà các đối tác thỏa thuận là có thích hợp hay chẳng. Trong những trường hợp khác, việc xác định những gì là “sự nhượng bộ tương đương đáng kể” đặt trọng tâm vào việc phát hiện số lượng thương mại tương đương và sự thay đổi tương đương trong mức độ bảo hộ. Một trong những phần đỡ phức tạp hơn của quá trình – nhưng vẫn chẳng phải là đơn giản – là thỏa thuận về một thời gian cơ bản thích hợp qua đó xác định số lượng thương mại có liên quan. Các phần khác thì khó khăn hơn; ví dụ, thông thường điều quan trọng chẳng phải là các biểu thuế quan đơn giản, mà là các hạn ngạch thuế quan phức tạp hơn nhiều. Nhiều cuộc tái đàm phán bắt nguồn từ

việc thành lập một liên minh thuế quan, và ở đây nhiệm vụ là đền bù cho sự phân biệt đối xử, chứ không chỉ là thay đổi thuế suất thuế quan.

Duy trì sự cân bằng – xác định xem những gì là sự điều chỉnh thích hợp cho một kết quả đã được thỏa thuận – liên quan đến một mức độ khách quan nhất định. Tuy nhiên, cuối cùng, sự đền bù thích hợp hay sự trả đũa là những gì mà các đối tác thỏa thuận, chứ không phải là những gì được qui định bằng một tiêu chuẩn khách quan và ngoại sinh.

Các hành động bảo vệ an toàn

Điều khoản XIX của GATT, điều khoản giải thoát hay điều khoản bảo vệ an toàn, bao gồm một qui định tương tự. (Nói nôm na, điều khoản này cho phép một quốc gia được hạn chế những mặt hàng nhập khẩu gây phương hại đến các nhà sản xuất trong nước.) Một cách ngầm ẩn, điều khoản này kêu gọi quốc gia thực hiện những hành động phòng vệ phải có sự đền bù cho các quốc gia có liên quan. Một cách công khai, điều khoản này qui định rằng các quốc gia xuất khẩu có thể trả đũa nếu sự đền bù đó không thỏa đáng: “Nếu các đối tác đàm phán có liên quan không đạt được sự thỏa thuận về hành động này, thì . . . các đối tác đàm phán bị ảnh hưởng sẽ được tự do . . . đình chỉ . . . việc áp dụng sự nhượng bộ tương đương đáng kể hay các nghĩa vụ khác trong hiệp định này đối với hoạt động ngoại thương của đối tác đàm phán mà đã thực hiện hành động đó, sự đình chỉ mà Các Đối Tác Đàm Phán không phản đối . . . (Điều khoản XIX.3[a] của GATT).⁴

Hiệp định của vòng đàm phán Uruguay về việc bảo vệ an toàn đề cập đến việc đền bù một cách chính thức, và trong Điều khoản 8.1 của hiệp định, nó bao gồm sự hô hào trong Điều khoản XXVIII của GATT (tái đàm phán) “để duy trì một mức nhượng bộ tương đương đáng kể và các nghĩa vụ khác.” Sự trả đũa, như trong điều khoản bảo vệ an toàn của GATT, là sự đình chỉ việc áp dụng “sự nhượng bộ tương đương đáng kể và các nghĩa vụ khác . . .” (Điều khoản 8.2). Trên thực tế, việc xác định cái gì là “tương đương đáng kể” đã được xác định một cách nghiêm ngặt bằng sự đàm phán giữa các bên liên quan. Các Đối Tác Đàm Phán của GATT không bao giờ phản đối một biện pháp đối ứng trước một hành động trong Điều khoản XIX (GATT 1994a: 490).

Giải quyết tranh chấp

Cho dù sự đền bù và trả đũa là một phần trong từ vựng của việc giải quyết tranh chấp của GATT/WTO, nhưng quá trình giải quyết tranh chấp về cơ bản liên quan đến việc duy trì hành vi trong một hiệp định chứ không phải điều chỉnh những gì đã thỏa thuận.⁵ Nội dung của GATT về việc đền bù và trả đũa nói rằng “Nếu Các Đối Tác Đàm Phán xét thấy rằng các tình huống nghiêm trọng đủ để biện minh cho một hành động như vậy, họ có thể ủy quyền cho một hay nhiều đối tác đàm phán để đình chỉ việc áp dụng sự nhượng bộ như thế hay các nghĩa vụ khác trong Hiệp định này đối với một hay nhiều đối tác đàm phán khác *khi họ xác định là phù hợp trong các tình huống*” (Điều khoản XIX.2; nhấn mạnh bổ sung).

Tính nhượng bộ hỗ tương và các ảnh hưởng khác đối với một hiệp định

Trong kết quả của các cuộc đàm phán, người ta có thể tìm thấy những bằng chứng rõ ràng về ảnh hưởng của tính nhượng bộ hỗ tương. Người ta cũng có thể tìm thấy bằng chứng rằng trong “cuộc chơi” còn có nhiều hơn chứ không đơn thuần chỉ là việc đạt đến sự cân bằng trọng thương về các nhượng bộ nhận được so với những nhượng bộ ban bố. Trong phần này, chúng ta sẽ xem xét những ảnh hưởng khác có thể định hình một cuộc đàm phán. Chúng ta cũng trình bày các bằng chứng rải rác về ảnh hưởng của tính nhượng bộ hỗ tương và các yếu tố khác.

Kiểm soát hiện tượng “ăn theo” (free-riding)

Các vòng đàm phán đầu tiên của GATT bao gồm những cuộc đàm phán song phương về việc điều chỉnh lịch trình thực hiện qui chế tối huệ quốc (most favored nation – MFN) được thực hiện giữa một số quốc gia có hạn. (Ví dụ, trong vòng đàm phán năm 1947, Hoa Kỳ đàm phán với 16 quốc gia cung ứng khoảng hai phần ba hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ.) Trong các cuộc đàm phán này, người ta đã thực hiện nhiều nỗ lực để giới hạn sự nhượng bộ đối với các sản phẩm nhập khẩu phần lớn từ các nước tham dự khác. Bảng 7.1 trình bày kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong các vòng đàm phán đầu tiên, cho thấy rằng tại vòng đàm phán Dillon chẳng hạn, 96 phần trăm cắt giảm thuế quan của Hoa Kỳ – tất cả đều được thực hiện trên cơ sở qui chế tối huệ quốc – là đối với hàng nhập khẩu từ các quốc gia mà đã có sự nhượng bộ đáp lại. Vào lúc đó, 66 phần trăm hàng nhập khẩu của Hoa Kỳ đến từ các nước này. Sự chênh lệch giữa 96 phần trăm và 66 phần trăm phản ánh sự nhấn mạnh vào việc giới hạn sự nhượng bộ trong những sản phẩm nhập khẩu gần như hoàn toàn từ những nước có sự nhượng bộ hỗ tương. Tuy nhiên, sự chú ý vào việc nội tác hoá các nhượng bộ (nghĩa là hạn chế hiện tượng ăn theo) đã dẫn đến mức độ bao trùm thấp của các biện pháp cắt giảm thuế quan – đối với Hoa Kỳ, các biện pháp cắt giảm bao trùm 15 phần trăm hàng nhập khẩu chịu thuế trong vòng đàm phán 1956 và 20 phần trăm trong vòng đàm phán 1960-61.

Bảng 7.1 Kiểm soát tình trạng ăn theo trong các vòng đàm phán của GATT: Kinh nghiệm của Hoa Kỳ, 1947-67

	Vòng Geneva, 1947	Vòng Annecy, 1949	Vòng Torquay 1951	Vòng Geneva, 1956	Vòng Dillon, 1960-61	Vòng Kennedy, 1964-67	
						Các nước tham dự chính ^a	Tất cả các nước tham dự
Phần trăm hàng nhập khẩu chịu thuế từ tất cả các nước phụ thuộc vào việc cắt giảm	35	37	26	15	20	--	44
Phần trăm hàng nhập khẩu chịu thuế đến từ các nước tham dự	65	6	34	67	66	68	72
Phần trăm hàng nhập khẩu chịu thuế phụ thuộc vào việc cắt giảm đến từ các nước tham dự	84	39	64	89	96	81	91

-- Không có số liệu.

a. Ao, Canada, Đan Mạch, Cộng đồng Kinh tế châu Âu, Phần Lan, Thụy Điển, Nhật Bản, Thụy Sĩ, và Anh.

Nguồn: Finger (1979): 424-25.

Ở vòng đàm phán Kennedy, việc đàm phán song phương về cắt giảm thuế quan đã được thay thế bằng cắt giảm theo công thức. Sự dịch chuyển sang phương pháp công thức đã dẫn đến cắt giảm rộng hơn – việc cắt giảm của Hoa Kỳ áp dụng cho 44 phần trăm hàng nhập khẩu. Sự loại bỏ hiện tượng ăn theo được thực hiện dưới hình thức đàm phán về “danh mục loại trừ”, và như số liệu cho thấy, đã hạn chế sự tràn lan những nước ăn theo chỉ còn 9 phần trăm của hàng nhập khẩu nhượng bộ.

Sự nhượng bộ: Ít cho thì cũng ít nhận

Bảng 7.2 trình bày một chỉ báo khác cho thấy rằng để nhận được sự nhượng bộ, một quốc gia phải ban phát sự nhượng bộ. Thông điệp thật rõ ràng: mức độ tham dự vào các cuộc đàm phán

càng ít, thì tỷ trọng hàng xuất khẩu chịu ảnh hưởng bởi sự nhượng bộ của các nước tham dự khác càng thấp.

Bảng 7.2 Hàng nhập khẩu của Hoa Kỳ được hưởng sự nhượng bộ thuế quan của vòng đàm phán Kenedy (cắt giảm cộng với ràng buộc) tính theo tỷ trọng của tổng hàng nhập khẩu của Hoa Kỳ từ nhóm quốc gia (phần trăm)

Nhóm quốc gia	Tỷ trọng (phần trăm)
Các nước tham dự chính	70
Các nước tham dự khác mà là các quốc gia công nghiệp	49
Các nước tham dự khác mà là các quốc gia đang phát triển năng động	33
Các quốc gia đang phát triển khác	5

Chú thích: Dữ liệu cho hàng nhập khẩu năm 1994.

Nguồn: Finger (1979): 435.

Tính nhượng bộ hỗ tương trong nước

Tuy nhiên, quá trình tự do hoá còn có nhiều vấn đề hơn chứ không chỉ là sự nhượng bộ ban phát trên bàn đàm phán quốc tế để nhận được sự nhượng bộ từ nước khác. Tiến trình thương thảo ràng buộc sự tiếp cận thị trường nước ngoài với việc ban phát sự tiếp cận thị trường trong nước và do đó huy động quyền lợi xuất khẩu để tạo thuận lợi cho việc tự do hoá nhập khẩu. Nhưng hoạt động chính trị trong nước về việc xây dựng lợi ích cho các ngành xuất khẩu dựa trên tổn thất đối với các ngành cạnh tranh nhập khẩu chẳng phải là không có ma sát. Đối với một chính phủ được thúc đẩy tiến tới tự do hoá mậu dịch, sự đánh đổi gay go chẳng phải là giữa chính phủ nước nhà và chính phủ nước ngoài mà là giữa người được lợi và kẻ thiệt thòi trong nước.

Trên thực tế, việc khắc phục sự ma sát như thế một phần là vấn đề quyền lực – trong trường hợp đơn giản qua đó thẩm quyền đàm phán phải được ban phát một cách cụ thể, dùng ngành xuất khẩu để đạt được số phiếu quốc hội nhiều hơn so với số phiếu đối thủ có thể tập hợp. Một phần nó còn là vấn đề đền bù. Sự hỗ trợ điều chỉnh là một ví dụ đơn giản, cho dù hoạt động công cộng và các quyền lợi khác cũng được sử dụng.⁶

Một cách khác để chính phủ các nước cố gắng hạn chế đến mức tối thiểu vấn đề đền bù cho người chịu thiệt thòi là thông qua tranh thủ lợi thế của khối lượng lớn hoạt động ngoại thương nội bộ ngành đặc trưng cho hệ thống ngoại thương hiện đại. Trong chừng mực mà sự nhượng bộ được ban phát bởi một ngành có thể được đền bù bằng sự nhượng bộ đổi lại mà các sản phẩm xuất khẩu trong cùng một ngành đó sẽ được hưởng, thì chính phủ không cần phải triển khai cơ chế liên ngành để cân bằng giữa người thắng lợi và kẻ thua thiệt. Gilbert (1986: 65) lưu ý rằng từ vòng đàm phán Kenedy trở về sau này, các nước đã có xu hướng tìm kiếm các khu vực “tự cân bằng” như thế. Trong các hiệp định khu vực, sự cân bằng như thế có thể được gia tăng thông qua việc sử dụng các nguyên tắc xuất xứ. Ví dụ như cách thức mà qua đó Hiệp Định Mậu Dịch Tự Do Bắc Mỹ (NAFTA) và các hiệp định khu vực khác, trong đó Hoa Kỳ đưa ra điều kiện tiếp cận thị trường Hoa Kỳ đối với sản phẩm dệt may dựa trên việc sử dụng sợi hay vải do Hoa Kỳ chế tạo.

Các mục tiêu phi kinh tế

Chiến tranh, theo Clausewitz, là theo đuổi sự ngoại giao thông qua các phương tiện khác. Thường thì chính sách ngoại thương cũng thế. Sự tự do thương mại quốc tế là điểm thứ ba trong mười bốn điểm của tổng thống Woodrow Wilson. Với Cordell Hull, bộ trưởng ngoại giao của tổng thống Franklin D. Roosevelt, mối liên kết thật đơn giản: “Ngoại thương không bị cản trở thì

tương ứng với hoà bình; thuế quan cao, các hàng rào thương mại và cạnh tranh kinh tế không công bằng thì tương ứng với chiến tranh” (Hull 1948: 81). Sau Chiến tranh Thế giới II, giới lãnh đạo ở châu Âu và ở Hoa Kỳ nhìn nhận liên minh kinh tế ở châu Âu và việc xây dựng một hệ thống thương mại toàn cầu mở cửa hơn như những mục tiêu chiến lược hơn là những mục tiêu kinh tế. Một chính phủ mà có thể huy động các động cơ phi kinh tế để hỗ trợ đáng kể cho tự do hoá mậu dịch sẽ ở vào vị thế đóng vai trò bá chủ (như Hoa Kỳ đã làm trong các vòng đàm phán đầu tiên của GATT) và thực hiện những nhượng bộ lớn hơn so với những nhượng bộ mà nó nhận được để đổi lại.

Sự gắn bó chặt chẽ vào tự do hoá

Các quốc gia đang phát triển mà đơn phương tự do hoá mậu dịch đôi khi xem việc gắn với tự do hoá quốc tế này như sự phòng vệ trước rủi ro của sự tái phạm (quay trở lại với cơ chế hạn chế ngoại thương) nếu thẩm quyền chính trị thay đổi hay sự hỗ trợ của công chúng bị suy tàn. Một mục tiêu như thế, như một mục tiêu phi kinh tế, có thể thôi thúc chính phủ một nước chấp nhận điều mà việc tính toán chặt chẽ dựa trên các xem xét về sự tiếp cận thị trường trọng thương sẽ xem như một vụ đàm phán tệ hại.

Sự hy sinh cá nhân vì điều tốt chung

Phần lớn các nước tham gia trong các vòng đàm phán ban đầu của ITO và GATT cho rằng nhiệm vụ của họ là xây dựng một hệ thống mà từ đó tất cả các quốc gia sẽ đạt được những lợi ích phi kinh tế đáng kể (có lẽ cũng có lợi ích kinh tế nữa, nhưng người ta thường chú trọng vào những cân nhắc phi kinh tế). Quan điểm nhượng bộ hỗ tương này khác với mô hình đàm phán trọng thương ở chỗ lợi ích mà một nước tham dự nhận được thì không được nhận diện một cách rõ ràng bằng sự nhượng bộ về việc tiếp cận thị trường cụ thể mà nước ấy nhận được; mỗi liên kết giữa sự đóng góp và lợi ích thì vô định hình, dẫn đến bản chất tập thể của hệ thống chứ không dẫn đến một thành tố cụ thể bất kỳ của nó.

Robert E. Hudec trong quyển sách *Các quốc gia đang phát triển trong hệ thống pháp lý của GATT* năm 1987 đã xây dựng một quan điểm tốt chung mang đến một cách lý giải thuyết phục về cách thức các thành viên của GATT đi đến chấp nhận “cách đối xử đặc biệt và khác biệt” như một thái độ thích hợp đối với các nước đang phát triển như thế nào. Khi xây dựng một hệ thống bất kỳ từ sự đóng góp của các thành viên, Hudec lưu ý, thật khó mà yêu cầu những thành viên có phúc lợi kém phải đóng góp một cách cân xứng theo tỷ lệ so với những thành viên có phúc lợi cao hơn.

Kết quả của việc cắt giảm thuế quan trong vòng đàm phán Uruguay: Điều mà chúng ta học hỏi được ở đó

Tính nhượng bộ hỗ tương – “nhận được những gì bạn đã trả giá cho nó”, hay nói một cách tích cực hơn “trả giá cho những gì bạn nhận được!” – rõ ràng là nguyên lý kích hoạt của các cuộc thương thảo trong vòng đàm phán Uruguay. Lấy ví dụ, các quốc gia đang phát triển sẽ không đàm phán trong những “lĩnh vực mới” như dịch vụ và quyền sở hữu trí tuệ trừ khi các nước thu nhập cao chấp nhận đàm phán về nông nghiệp và về hàng dệt may.

Hy sinh bằng nhau, áp dụng một cách nhẹ nhàng

Tuy nhiên, cho tới lúc tổng kết lại, khái niệm hy sinh bằng nhau là điều mà các phái đoàn đã sử dụng.⁷ Cụ thể trong các cuộc đàm phán hồi tháng trước (giai đoạn thu dọn), các nhà đàm phán đã dành nhiều chú ý cho việc đảm bảo rằng mỗi nước tham dự có được sự đóng góp thích hợp cho

việc thực hiện cắt giảm thuế quan. Các phái đoàn nhất trí một cách rộng rãi nhưng phi chính thức rằng mục tiêu sẽ là cắt giảm bình quân một phần ba cho các quốc gia công nghiệp và một phần tư cho các nước đang phát triển.⁸ Các nguyên tắc chỉ đạo đàm phán này thiếu sự chính xác; ví dụ như cắt giảm một phần ba là bình quân có trọng số hay bình quân không có trọng số? Cho tất cả mọi sản phẩm, hay chỉ cho những mặt hàng chịu thuế mà thôi?

Sự ràng buộc với việc đạt được các mục tiêu này là vấn đề cách thức các nước sẽ nhận được “niềm tin” như thế nào để đơn phương cắt giảm thuế quan và nói rộng những ràng buộc mà không ám chỉ việc cắt giảm thuế quan. Các cuộc đàm phán về nông nghiệp đã xây dựng những nguyên tắc chỉ đạo đàm phán chính thức, không chỉ về số lượng hạn chế nhập khẩu và các biện pháp hỗ trợ nông nghiệp khác được giảm bởi từng nước, mà còn về cách thức các hàng rào phi thuế quan nông nghiệp phải được chuyển thành thuế quan như thế nào.

Các con số tỷ lệ phần trăm này là các *nguyên tắc chỉ đạo* đàm phán, chứ không phải các cam kết ràng buộc. Ngay cả trong nông nghiệp, khi các nguyên tắc chỉ đạo đàm phán được truyền bá như một tài liệu của GATT (GATT 1993b), các cam kết pháp lý vẫn là những tỷ lệ được khai báo trong lịch trình của mỗi nước. Xem ra, các thành viên của GATT/WTO đưa các nguyên tắc chỉ đạo này vào chính sách tương đối nhẹ nhàng. Phòng vẫn hơn một chục phái đoàn sau vòng đàm phán, người ta phát hiện rằng không ai thử tính toán độ sâu cắt giảm thuế quan của mỗi quốc gia, thậm chí đối với các đối tác thương mại chính đi chẳng nữa. Tương tự, không phái đoàn nào lập bảng tính các nhượng bộ nhận được – nghĩa là độ bao trùm của hàng xuất khẩu của họ thông qua các nhượng bộ được đưa vào lịch trình của các quốc gia khác. Một số phái đoàn của các quốc gia đang phát triển nêu lên các hiệp định nông nghiệp và dè dặt như bằng chứng cho thấy rằng họ đã có chú ý đến điều mà họ nhận được, nhưng cũng trong nông nghiệp, cho dù các nguyên tắc chỉ đạo chính xác hơn, các con số cũng chỉ được kiểm tra một cách ngẫu nhiên, hoặc việc xem thường các nguyên tắc chỉ đạo cũng được chấp nhận một cách phổ biến. Sự xem xét sau khi sự kiện đã xảy ra đã lật lại nhiều vụ “thuế quan hoá một cách bất chính” – các thuế suất thuế quan vượt quá mức so với các công thức hướng dẫn đặt ra (Hathaway và Ingco 1996).

Các cuộc phỏng vấn cho thấy rằng khi các cuộc đàm phán kết thúc, việc “bán” các hiệp định tại nước nhà – nghĩa là việc đạt được sự chấp thuận tại nước nhà – là một cân nhắc quan trọng. Vấn đề chẳng phải là sự cân bằng chung của các nhượng bộ; vấn đề là đảm bảo rằng các cử tri có thể lực trong nước có thích ứng hay không. Trọng tâm của vấn đề là sự ảnh hưởng đối với những cây to, chứ không phải ảnh hưởng đối với cả cánh rừng.

Sự nhượng bộ ban bố so với sự nhượng bộ nhận được: những khác biệt lớn giữa các quốc gia

“Sự nhượng bộ ban bố” là một khái niệm quen thuộc. Về bổ trợ của nó “sự nhượng bộ nhận được” của một quốc gia nói đến những nhượng bộ mà các đối tác thương mại áp dụng cho hàng xuất khẩu của quốc gia đó.⁹ Trong bảng 7.3, các cột từ (1) đến (3) biểu thị độ sâu của cắt giảm thuế quan và các cột từ (4) đến (6) cố gắng trình bày qui mô cũng như độ sâu của sự thay đổi thuế quan.

Bảng 7.3 Nhượng bộ thuế quan nhận được và nhượng bộ thuế quan ban bố tại vòng đàm phán Uruguay

	Phần trăm cắt giảm thuế quan ^a			Cân bằng trọng thương (đô la điểm phần trăm) ^b		
	Nhận được	Ban bố	(1) – (2) như phần trăm của (1)	Nhượng bộ nhận được	Nhượng bộ ban bố	(4) – (5) như phần trăm của (4)
Nền kinh tế	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Thu nhập cao</i>						
Úc	0.76	3.35	-341	21,032	88,162	-319
Áo	2.64	3.74	-42	74,602	108,820	-46
Canada	0.22	0.89	-305	5,291	26,205	-395
Liên minh ch. Âu	1.94	2.19	-13	578,816	627,939	-8
Phần Lan	3.47	2.52	27	63,924	44,021	31
Hồng Kông						
Iceland	2.36	0.00	100	60,258	0	100
Nhật Bản	1.59	0.20	87	2,151	299	86
New Zealand	2.06	1.06	49	481,006	143,142	70
Na Uy	0.84	0.83	1	5,126	4,155	19
Singapore	1.15	2.17	-89	24,250	44,263	-83
Thụy Sĩ	1.96	0.85	57	50,294	32,741	35
Hoa Kỳ	2.15	0.89	59	100,659	46,829	53
	1.21	1.07	12	214,791	283,580	-32
<i>Đang chuyển đổi</i>						
Czech và Slovak						
Hungary						
Ba Lan	2.06	1.05	49	9,773	7,312	25
<i>Đang phát triển</i>	1.82	1.69	7	7,755	13,727	-77
Argentina	1.36	1.26	7	8,609	7,112	17
Brazil						
Chile	0.98	0.00	100	6,331	0	100
Colombia	1.37	0.00	100	38,037	98	100
Ấn Độ	0.50	0.00	100	3,291	0	100
Indonesia	1.25	0.02	98	6,323	81	99
Hàn Quốc	1.22	6.16	-405	14,380	67,172	-367
Malaysia	0.87	0.25	71	16,222	3,355	79
Mexico	1.87	5.99	-220	100,809	262,918	-161
Philippines	1.46	1.97	-35	36,108	28,966	20
Sri Lanka	0.16	0.00	100	960	3	100
Thái Lan	0.57	0.03	95	1,586	58	96
Tunisia	2.43	1.29	47	19,748	12,847	35
Thổ Nhĩ Kỳ	1.36	0.01	99	1,595	33	98
Uruguay	1.33	5.93	-346	20,564	95,953	-367
Venezuela	1.42	0.02	99	2,506	72	97
Thống kê tóm tắt	1.72	3.00	-74	12,557	32,661	-160
	0.52	0.00	100	772	6	99
	0.21	0.13	38	2,051	806	61
	Sum of absolute differences/ sum of received = 86 percent			Sum of absolute differences/ sum of received = 58 percent		

a. Bình quân có trọng số của các thay đổi được tính bằng: $dT(1 + T_{avg}) * 100$, trong đó T_{avg} là bình quân của các thuế suất trước và sau khi thay đổi, được tính cho tất cả các mặt hàng, trong đó có những mặt hàng không được giảm thuế. Tại sao lại dùng công thức này? Trong khi cắt giảm một nửa của thuế suất 2 phần trăm sẽ chi tiết kiệm được cho nhà nhập khẩu 1 xen, cắt giảm một nửa của thuế suất 50 phần trăm sẽ tiết kiệm cho nhà nhập khẩu được 25 xen. Là một phần của số tiền nhà nhập khẩu phải trả, cắt giảm thuế quan liên quan đến khoản tiền thuế cộng với mức giá

mà người bán nhận được – nghĩa là liên quan đến $P_s(1 + T)$ chứ không phải chỉ liên quan đến T mà thôi. Tìm đọc bài giải thích chi tiết hơn trong Finger, Ingco và Reincke (1996).

b. Cắt giảm thuế quan như được xác định trong cột (1) hay (2) nhân cho giá trị (tính bằng triệu đô la) của hàng nhập khẩu hay xuất khẩu sang nước nhập khẩu áp dụng thuế suất theo qui chế tối huệ quốc. Một đô la điểm phần trăm là một phần trăm thay đổi thuế quan cho 1 đô la hàng xuất khẩu hay nhập khẩu.

Thật khó mà tìm thấy sự hy sinh bằng nhau trong một phần của kết quả của vòng đàm phán Uruguay này. Nếu tất cả các biện pháp cắt giảm thuế quan đều bằng nhau, cột (2) sẽ biểu thị các con số giống nhau cho từng nước, như trong cột (5). Người ta cũng khó mà tìm thấy sự cân bằng trọng thương. Nếu đạt được sự cân bằng như thế – nghĩa là nếu mỗi nước nhận được sự nhượng bộ từ các nước khác tương xứng với sự nhượng bộ mà nước đó ban cho các nước khác – thì tất cả các con số trong cột (6) sẽ bằng zero, mà ở đây rõ ràng là không phải như thế. Thống kê tóm tắt trong hàng cuối cùng cho thấy rằng, xét bình quân, sự mất cân đối của một quốc gia (dương hay âm) là nhiều hơn phân nửa giá trị của những nhượng bộ mà quốc gia nhận được.¹⁰

Ghi nhận công lao cho quá trình đơn phương tự do hoá mậu dịch

Nhiều quốc gia đang phát triển đơn phương thực hiện tự do hoá mậu dịch trong thập niên 80 và 90. Ghi nhận công lao trong các cuộc đàm phán nhượng bộ hỗ tương cho việc tự do hoá này là một phần của các nguyên tắc chỉ đạo phi chính thức để đáp ứng tiêu chí hy sinh bằng nhau. Từ những điều mà các phái đoàn tiết lộ với chúng tôi trong các cuộc phỏng vấn, công việc phi chính thức trên thực tế là người ta tính toán việc cắt giảm thuế quan từ mức thịnh hành trong năm 1988 xuống đến mức ràng buộc tại vòng đàm phán Uruguay. Các quốc gia đang phát triển có được niềm tin để đơn phương tự do hoá mậu dịch thông qua cho phép họ tính từ các mức được áp dụng trước đây, vào đầu thập niên 80. Trong bất kỳ trường hợp nào, người ta cũng không lập bảng tính cho việc cắt giảm thuế quan theo từng quốc gia, cả văn phòng GATT và các quốc gia riêng lẻ đều không làm công việc lập bảng tính này, và không một mục tiêu chính thức nào được đặt ra về những gì mà một quốc gia sẽ “ban bố” hay có thể kỳ vọng sẽ “nhận được”. Do đó người ta không thể đo lường được công lao cho việc đơn phương tự do hoá mậu dịch.

Về vấn đề cách thức tính toán những ràng buộc mà không ám chỉ việc cắt giảm thuế quan, như các giới hạn trần, ngay cả một phương pháp phi chính thức cũng không có. Tới cuối năm 1990, phái đoàn Mexico đã truyền bá một lập luận không chính thức rằng nên đo lường công lao cho việc nói rộng qui mô các ràng buộc, nhưng đất nước này không đưa ra một phương pháp để đo lường mức độ “tương đương về mặt thuế quan”.¹¹ Sau đó, chủ tịch của Nhóm Tiếp cận Thị trường của GATT đưa ra nguyên tắc chỉ đạo cho việc đo lường, bao gồm ma trận của các giá trị tương đương đề xuất giữa độ sâu của cắt giảm thuế quan và qui mô nói rộng các ràng buộc. Quan điểm của các nhà đàm phán mà chúng tôi đã tiếp xúc phỏng vấn cho rằng không bao giờ người ta có được sự nhất trí về mặt khái niệm về cách thức chuyển đổi các biện pháp nói rộng các ràng buộc thành giá trị cắt giảm thuế quan tương đương.

Việc ghi nhận công lao cho tự do hoá mậu dịch đơn phương của các quốc gia đang phát triển là một phần của danh mục tiêu chuẩn ủng hộ các nước đang phát triển về những gì mà một cuộc đàm phán nên thực hiện. Nhưng những gì là một kết quả “thích hợp” thì lại được xác định thông qua thỏa thuận, chứ không phải bằng một tiêu chuẩn ngoại sinh; điều này có nghĩa là sự kêu gọi ghi nhận công lao cho tự do hoá mậu dịch đơn phương sẽ là công việc thuyết phục về mặt đạo lý, chứ không phải là công việc ứng dụng khoa học kế toán hay kinh tế. Finger, Reincke và Castro (2002: bảng 2) nhận thấy rằng việc thuyết phục đạo lý đã có tác dụng. Các ràng buộc cắt giảm thuế quan đơn phương (nhưng không phải là cắt giảm đơn phương không ràng buộc) xem ra đã được tính cho việc hoàn thành các “nghĩa vụ” của các quốc gia đang phát triển để làm giảm thuế quan thêm một phần tư.

Tóm lại, việc kêu gọi ghi nhận công lao cho tự do hoá mậu dịch đơn phương – nơi mà tự do hoá đã được ràng buộc theo GATT/WTO – là có hiệu lực. Tuy nhiên, việc kêu gọi một “nguyên tắc ghi nhận công lao” cho thấy sự hiểu sai về cách thức hoạt động của GATT/WTO.

Quả táo so với quả cam

“Cuộc mặc cả to tát”, như Sylvia Ostry (2000) đặt tên, mà gây ấn tượng tại vòng đàm phán Uruguay, là việc các quốc gia đang phát triển sẽ thực hiện những cam kết đáng kể trong các “lĩnh vực mới” như dịch vụ và sở hữu trí tuệ, những lĩnh vực mà các doanh nghiệp tại các quốc gia công nghiệp tìm thấy cơ hội mở rộng doanh số quốc tế. Đổi lại, các quốc gia công nghiệp sẽ mở cửa trong các lĩnh vực xuất khẩu có lợi cho các nước đang phát triển: nông nghiệp và dệt may.

Cái mà phương Bắc trao cho phương Nam trong cuộc trao đổi này là sự tiếp cận thị trường truyền thống, giảm hạn chế nhập khẩu, và trong nông nghiệp, giảm trợ cấp xuất khẩu và trợ cấp sản xuất. Cái mà phương Nam trao cho phương Bắc trong những lĩnh vực mới thì lại khác. Các ràng buộc của Tổ chức Thương mại Thế giới về dịch vụ, về quyền sở hữu trí tuệ, và về các tiêu chuẩn, chủ yếu liên quan đến cơ cấu của nền kinh tế nội địa. Những nước công nghiệp muốn các lĩnh vực này phải được đưa vào WTO đã hợp lý hoá sự bao hàm này thông qua tham chiếu đến các thuộc tính “có liên quan đến ngoại thương” của chúng (cho dù động cơ thực tế là quyền lợi ngoại thương của các doanh nghiệp của họ). Bất luận khoắc chiếc áo lý lẽ thế nào, việc qui định ở đây, nói một cách ẩn dụ, chín phần mười có liên quan đến nền kinh tế nội địa và một phần mười có liên quan đến ngoại thương.

Hai khía cạnh của cuộc mặc cả to tát này có nền tảng kinh tế học khác nhau một cách cơ bản. Trong kinh tế học thực tế, việc bãi bỏ một biện pháp hạn chế nhập khẩu (ban bố nhượng bộ) không phải là một chi phí; nó là điều gì đó làm *cải thiện* lợi ích kinh tế quốc gia. Việc đàm phán của GATT là phản ứng trước tính chất khó khăn về mặt *chính trị* của việc tự do hoá, chứ không phải phản ứng trước ý nghĩa tốt về mặt kinh tế học. Kinh tế học về trách nhiệm của các lĩnh vực mới là khác nhau trên hai khía cạnh (tìm đọc chương 48 của Finger và Schuler):

- Việc thực hiện các trách nhiệm như thế sẽ tốn kém tiền bạc – ví dụ, để các phòng thí nghiệm xây dựng và thực thi các tiêu chuẩn.¹²
- Kết quả có thể là chi phí ròng đáng kể chứ không phải lợi ích. Đối với nhiều nước đang phát triển, kinh tế học của TRIPS (các khía cạnh liên quan đến ngoại thương của quyền sở hữu trí tuệ) cũng tương tự như kinh tế học đối với các nhà nhập khẩu dầu khi giá dầu tăng. Chỉ riêng sự thay đổi bằng phát minh theo yêu cầu của TRIPS không thôi cũng làm tổn chi phí cho một số nước nhiều hơn so với lợi ích họ nhận được từ toàn bộ sự tự do tiếp cận thị trường (tìm đọc Finger 2001).

Vấn đề mà các quốc gia đang phát triển phải đương đầu trong các lĩnh vực mới nhìn chung liên quan đến việc phân tích thiết kế dự án và phân tích chi phí- lợi ích – với kinh tế học phát triển, chứ không phải với sự tiếp cận thị trường. Ngân hàng Thế giới và GATT/WTO là những tổ chức khác nhau hoạt động theo những cách thức khác nhau. Sự khác nhau này chẳng phải là tùy ý; chúng phản ánh những gì mà cộng đồng quốc tế biết về cách thức giải quyết các vấn đề ngoại thương so với cách thức giải quyết các vấn đề phát triển (tìm đọc Finger và Nogues 2001).

Kết quả của vòng đàm phán Uruguay

Kết quả của vòng đàm phán Uruguay là một kết quả tốt cho phương Bắc. Chẳng những các quốc gia công nghiệp được lợi từ những nhượng bộ họ nhận được; mà kinh tế học về những nhượng bộ mà họ đã ban bố cũng mang đến phúc lợi dương cho đất nước họ, thông qua mở cửa các khu

vực nông nghiệp và dệt may của riêng họ. Còn đối với phương Nam? Trên bình diện lợi ích – sự tiếp cận thị trường – các quốc gia đang phát triển không đạt được thăng dư trọng thương (bảng 7.4). Cắt giảm thuế quan của họ bao trùm một tỷ trọng hàng nhập khẩu cũng lớn ngang với mức độ bao trùm của các quốc gia công nghiệp, và cắt giảm thuế quan của họ, được đo bằng mức độ ảnh hưởng đến chi phí của các nhà nhập khẩu, thì sâu hơn so với các quốc gia công nghiệp. Điều này đúng ngay cả khi chúng ta tính đến mức độ tương đương với thuế quan của các hạn ngạch theo Hiệp định Đa sợi (Multifibre Arrangement – MFA) mà các quốc gia công nghiệp đã cam kết bãi bỏ.

Đối với các nước đang phát triển cũng như các quốc gia công nghiệp, các nhượng bộ đã đưa ra trong “cuộc mặc cả to tát” được tiến hành bất chấp công việc chính trị trong nước thật khó khăn. Đối với các nước đang phát triển, những nhượng bộ này cũng có nghĩa là những chi phí kinh tế thực. Kết quả trong cuộc mặc cả to tát của vòng đàm phán Uruguay là gì? Sự nhượng bộ của phương Nam trong những lĩnh vực mới, xét về mặt trọng thương là không được đáp trả, và xét về mặt kinh tế thực, thật là tổn kém chi phí.

Bảng 7.4 Các nhượng bộ thuế quan của vòng đàm phán Uruguay đối với tất cả hàng hoá

	Các nền kinh tế công nghiệp		Các nền kinh tế đang phát triển	
	Phân trăm hàng nhập khẩu	Độ sâu cắt giảm ^a	Phân trăm hàng nhập khẩu	Độ sâu cắt giảm ^a
Bao gồm thuế quan hoá và cắt giảm có ràng buộc đối với nông sản	30	1,0	29	2,3
Bao gồm như trên cộng với tương đương thuế quan của việc bãi bỏ Hiệp định Đa sợi	30	1,6	29	2,3

Kết luận

Tính nhượng bộ hỗ tương trong các cuộc đàm phán là một động cơ thúc đẩy và là một mục tiêu, chứ không phải một tiêu chí. Trong phạm vi một hiệp định, tính nhượng bộ hỗ tương – được hiểu rõ hơn trong bối cảnh này bằng tên gọi khác của nó, sự cân bằng – gần như có một ý nghĩa hoạt động. Tuy nhiên, trong một chừng mực lớn lao, tính nhượng bộ hỗ tương là điều mà người ta có thể thỏa thuận được nhưng không đo lường được. “Lòng tin” là sự thuyết phục về đạo lý – một lời kêu gọi đồng thanh hữu ích để vận động cho việc đối xử tốt hơn với phương Nam. Tuy nhiên, thật là vô ích và là một sai lầm cơ bản của GATT/WTO khi nghĩ rằng lòng tin có thể chuyển thành ngôn ngữ “mệnh lệnh” của những nghĩa vụ ràng buộc.

Việc nhầm lẫn quần áo sạch với quần áo bẩn vẫn có thể chấp nhận được khi đó là những thứ mà cả hai bên đều đặt lên bàn. Mỗi bên mang về nhà những gì mà quan điểm chính trị nhận thấy chỉ là quần áo bẩn của bên kia. Trong kinh tế học, mỗi bên tăng phúc lợi lên gấp đôi; việc trao đổi các “nhượng bộ” về tiếp cận thị trường là tốt về mặt kinh tế học đối với người cho cũng như đối với kẻ nhận. Nhưng bước vào các lĩnh vực mới làm cho sự việc trở nên thay đổi. Những thứ mà các quốc gia đang phát triển hiện đang được yêu cầu đặt lên bàn đàm phán có thể tổn chi phí kinh tế nội địa cũng như chi phí chính trị nội địa. Sự thương thảo nhượng bộ hỗ tương trên bình diện chính trị có thể không đủ. Sự tiến bộ trong các lĩnh vực này có thể đòi hỏi các nước cũng phải quản lý các bình diện kinh tế nữa.

Chú thích

¹ Theo *Từ điển Anh ngữ Oxford*, ta có thể tìm thấy cách sử dụng từ “tính nhượng bộ hỗ tương” đầu tiên được ghi nhận theo ý nghĩa này trong Điều Khoản Sơ Bộ Về Hoà Bình giữa Hoa Kỳ và Anh vào năm 1782.

² Finger, Hall và Nelson (1982) xếp loại các quá trình quyết định thành “chính trị” so với “kỹ thuật”. Ở phía kỹ thuật của bảng xếp loại, người ta đưa ra các tiêu chí, và quyết định chuyển sang việc xem xét liệu các tiêu chí có được thỏa mãn hay chẳng. Ví dụ như việc xác định chống phá giả hay quyết định của hội đồng xét xử trong một phiên tòa chẳng hạn. Ở phía kia của bảng xếp loại, một quyết định “chính trị” liên quan đến việc thảo luận xem các tiêu chí là gì cũng như thảo luận về việc các tiêu chí có được đáp ứng hay chẳng. Một quyết định lập pháp về cải cách thuế có thể là một ví dụ. Trong khung khổ này, tính nhượng bộ hỗ tương trong một cuộc đàm phán là một khái niệm chính trị. Ý nghĩa của nó về mặt hoạt động không được qui định bởi các qui tắc đàm phán.

³ Finger (1998) thảo luận chi tiết hơn về các điều khoản bảo vệ an toàn và các van điều chỉnh khác của GATT/WTO.

⁴ Có giới hạn về thời gian cũng như các yêu cầu về khai báo và hội ý.

⁵ Điều khoản 3.7 Tìm Hiểu Việc Giải Quyết Tranh Chấp của Tổ chức Thương mại Thế giới thiết lập các ưu tiên chính thức trong số các kết quả khác nhau: “Mục đích của cơ chế giải quyết tranh chấp là đạt được giải pháp tích cực cho một cuộc tranh chấp; Một giải pháp cho một cuộc tranh chấp mà có thể được các đối tác chấp thuận và nhất quán với các hiệp định đã bảo chứng, rõ ràng là được ưu tiên hơn; Việc thu hồi các biện pháp có liên quan nêu các biện pháp ấy được nhận thấy là không nhất quán với các hiệp định đã được bảo chứng; Việc đền bù . . . chỉ khi việc thu hồi điều khoản ngay tức thời là không thể thực hiện được, . . . một biện pháp tạm thời trong khi chờ đợi việc thu hồi biện pháp không nhất quán với các hiệp định đã được bảo chứng; và, phương kế sau cùng . . . đình chỉ các nhượng bộ hay các nghĩa vụ khác . . .”

⁶ Zelmer (1992) trình bày các ví dụ về những công việc mà tổng thống Hoa Kỳ John F. Kennedy đã làm để đạt được sự phê duyệt của quốc hội về thẩm quyền đàm phán trong cái mà sau này được gọi là Vòng đàm phán Kennedy. Ban phát sự bảo hộ bằng hạn ngạch cho ngành dệt may là một; kế đến là một dự án đường thủy mở rộng cho bang Oklahoma.

⁷ Miễn là việc ngoại thương của từng nước được cân bằng (nghĩa là xuất khẩu bằng với nhập khẩu) và có sự cắt giảm đồng đều với độ bao trùm hoàn toàn (về hàng hoá và quốc gia). “Hy sinh bằng nhau” đi đến cùng một tính toán như “nhận được những gì bạn đã trả giá cho nó”.

⁸ Các nguyên tắc chỉ đạo này đã được trích dẫn bởi nhiều phái đoàn Geneva mà đã được Finger và các đồng nghiệp phỏng vấn, là một phần của một nghiên cứu đã được xuất bản của Finger, Reincke và Castro (2002). Về xuất xứ của số liệu, vào ngày 7- 9 tháng 7 năm 1993, hội nghị thượng đỉnh các nước G7 ở châu Âu, các bộ trưởng thương mại các nước “Quad” (Canada, EU, Nhật Bản, và Hoa Kỳ) công bố một hiệp định tiếp cận thị trường đáng kể, cũng như các mục tiêu của họ đối với những gì mà họ hy vọng đạt được một cách tổng quát: giảm thuế suất đến zero cho các sản phẩm chọn lọc hay hài hoà tới những mức thấp; cắt giảm 50 phần trăm cho các mức thuế suất 15 phần trăm trở lên; và đối với các thuế suất thuế quan khác, cắt giảm theo đàm phán ít nhất là một phần ba. Như vậy, việc cắt giảm một phần ba cho các quốc gia công nghiệp có thể xuất phát từ hiệp định này; chúng ta không tìm thấy xuất xứ của mục tiêu cắt giảm một phần tư cho các quốc gia đang phát triển.

⁹ Công thức $dT(1 + T)$, chứ không phải $dT(T)$, được dùng để đo lường sự thay đổi thuế quan. Những nhượng bộ được ban bố cho một quốc gia là tổng của tất cả các cắt giảm thuế quan theo qui chế tối huệ quốc cho tất cả các mặt hàng, được lấy trọng số theo hàng nhập khẩu. Đối với những nhượng bộ mà một quốc gia nhận được, nếu D_{ij} là giảm thuế suất theo qui chế tối huệ quốc của quốc gia i đối với mặt hàng j , và W_{ijk} là tỷ trọng hay trọng số (theo giá trị) của tổng xuất khẩu sản phẩm j từ quốc gia k sang quốc gia i , thì “cắt giảm nhận được” (cột 1 của bảng 7.3) của quốc gia k là tổng của D_{ij} theo các quốc gia và các mặt hàng, nhân cho W_{ijk} . Để tính số đô la điểm phần trăm của các nhượng bộ nhận được cho W_{ijk} trong công thức đó, chúng ta thay V_{ijk} kim ngạch xuất khẩu sản phẩm j của quốc gia k sang quốc gia i . Các quốc gia trong bảng là những nước có sẵn số liệu từ Cơ sở dữ liệu hội nhập của Tổ chức Thương mại Thế giới. Tìm đọc phần mô tả cơ sở dữ liệu và giải thích chi tiết hơn về các tính toán trong Finger, Ingco và Reincke (1996).

¹⁰ Đối với một số quốc gia trong số này, chỉ tính số nhượng bộ trong vòng đàm phán Uruguay không thôi mà không tính đến sự tự do hoá mậu dịch đơn phương mà họ đã tiến hành trong thập niên 80. Tuy nhiên, nếu chúng ta bỏ bớt tất cả các quốc gia châu Mỹ La tinh cùng với Sri Lanka và Tunisia ra khỏi bảng, sự mất cân bằng (tuyệt đối) bình quân vẫn là 56 phần trăm.

¹¹ Theo cách dùng của GATT/WTO, truyền bá phi văn bản là một cách truyền bá một ý tưởng để thảo luận mà không đề xuất rằng ý tưởng đó phải được thực hiện; đó là một phương tiện thúc đẩy thảo luận sơ bộ. Việc truyền bá phi văn bản được đồng bảo trợ bởi 19 quốc gia đang phát triển khác.

¹² Cho dù những số tiền đáng kể sẽ chảy vào các định hướng khác nhau như một kết quả của việc cắt giảm thuế quan và sự phóng xạ về chính trị có thể nghiêm trọng, nhưng bản thân việc thực hiện cắt giảm thuế quan thì không tốn chi phí. Chữ ký của nhà hành pháp hay sự phê chuẩn của một nhà lập pháp sẽ làm điều đó.