

## Chương 6

# TỔ CHỨC THƯƠNG MẠI THẾ GIỚI (WTO)

Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) được thành lập năm 1995, là một trong những thành quả của các cuộc đàm phán thương mại đa phương của Vòng đàm phán Uruguay. Vòng đàm phán Uruguay, kết thúc năm 1994 sau tám năm thương lượng phức tạp và đôi khi gây tranh cãi, là một cột mốc trong lịch sử hệ thống thương mại. Nông nghiệp, hàng dệt, quần áo phải tuân theo các quy chế đa phương nghiêm ngặt hơn và hệ thống thương mại được mở rộng bao gồm quyền sở hữu trí tuệ và thương mại dịch vụ. WTO đặt ra luật chơi về chính sách thương mại cho các thành viên ngày càng bao gồm nhiều nước đang phát triển (số lượng thành viên vào thời điểm viết tập sách này là 144 trong đó có hơn 50 nước đang phát triển chưa tham gia). Am hiểu về phương thức hoạt động và chức năng của WTO là điều kiện cần để phát huy tối đa lợi ích của các tư cách thành viên.

Các chương trong phần này trình bày một số điểm đặc thù chính của WTO liên quan đến những nước đang phát triển. Tóm lược về các quy chế cơ bản và cơ chế mang tính định chế của WTO (Chương 6, bài của Bernard Hoekman) được tiếp theo bằng phần trình bày về “công cụ” của WTO – nguyên tắc nhân nhượng lẫn nhau (Chương 7, bài của Michael Finger và L. Alan Winters); quá trình gia nhập (Chương 8, bài của Constantine Michalopoulos); và cơ chế giải quyết tranh chấp (Chương 9, bài của Valentina Delich, và Chương 10, bài của Robert E. Hudec). Cuối cùng là khía cạnh thu hút nhiều sự chú ý nhất của WTO, WTO là độc đáo so với những tổ chức quốc tế khác vì nó có cơ chế hoà giải tranh chấp có tính cách bắt buộc và hoạt động hữu hiệu. Điều này rất quan trọng đối với các nước đang phát triển, thường không có khả năng buộc tuân thủ những quy chế đã được đàm phán trong các vụ tranh chấp song phương với các nền kinh tế công nghiệp lớn. Trong thực tế, do các nước đánh giá cao hệ thống thương mại, những nước lớn và hùng mạnh có khuynh hướng tuân thủ quy chế của các hội đồng hoà giải tranh chấp, khuyến khích các nước đang phát triển để bảo đảm họ có thể sử dụng hệ thống này. Khả năng sử dụng hệ thống của WTO là một hàm số của nhiều yếu tố. Trong số những điều kiện cần là các nước phải tham gia trong các cuộc đàm phán về luật chơi và họ sử dụng WTO một cách năng động. Phần lớn tập sách này nhằm vào việc giúp đỡ các nước thực hiện được điều này.

Các chương trong Phần II không nhằm mục đích trình bày chi tiết về WTO. Những phần trình bày về cách đối xử của WTO, lịch sử đàm phán và án lệ (case law) hoà giải tranh chấp được đề cập trong các nguồn tư liệu liệt kê bên dưới.

### Tài liệu đọc thêm và các nguồn thông tin

Website của WTO, <[www.wto.org](http://www.wto.org)>, cho phép tiếp cận trực tiếp với hầu hết các văn bản đệ trình tổ chức này, các báo cáo và án lệ. Trung tâm Quốc tế về Thương mại và Phát triển bền vững nói với tất cả các tổ chức phi chính phủ quan trọng trên Website của trung tâm, <[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)> và xuất bản tin thư *Bridges* theo dõi các vấn đề của WTO từ góc độ phát triển. Thủ tục hoà giải tranh chấp của WTO được David Palmeter và Petroc C. Mavroidis trình bày chi tiết trong tác phẩm *Hoà giải Tranh chấp trong Tổ chức Thương mại Thế giới: Thông lệ và Thủ tục* (The Hague: Kluwer Law International, 1999). Công trình nghiên cứu đầu tiên về hệ thống GATT vẫn

còn giá trị và cần đọc là tác phẩm của Gerard Curzon, *Chính sách Thương mại Đa phương* (Luân đôn: Michael Joseph, 1965). Tác phẩm có ảnh hưởng sâu xa của Robert Hudec *Các nước Đang Phát triển trong Hệ thống Pháp lý của GATT* (Luân đôn: Trung tâm Nghiên cứu Chính sách Thương mại, 1987) là nguồn tư liệu không thể thiếu đối với người cần tìm hiểu về phương pháp tiếp cận các vấn đề phát triển trong WTO. Lịch sử phát triển chứa nhiều thông tin về các cuộc đàm phán trong Vòng Đàm phán Uruguay được trình bày trong tác phẩm của John Croome, *Tái tổ chức Hệ thống Thương mại* (Deventer: Kluwer, 1999). Michael Trebilcock và Robert Howse trong tác phẩm *Điều hành Thương mại Thế giới* (Luân đôn: Routledge, 1998) xem xét toàn diện của quy chế WTO, so sánh các quy tắc của WTO với quy tắc được áp dụng trong Liên minh châu Âu và Hiệp định Tự do Mậu dịch Bắc Mỹ (NAFTA). Phân phân tích và mô tả mới đây về kinh tế và chính trị của hệ thống thương mại thế giới có thể tham khảo trong công trình của Bernard Hoekman và Micjel Kosteci, *Kinh tế Chính trị của Hệ thống Thương mại Thế giới: WTO và các vấn đề khác*, An bản lần thứ 2 (New York: Oxford University Press, 2001).

### **TỔ CHỨC THƯƠNG MẠI THẾ GIỚI (WTO): CHỨC NĂNG VÀ CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN**

Được thành lập vào năm 1995, WTO quản lý các hiệp định thương mại do các thành viên đàm phán, đặc biệt là Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại (GATT), Hiệp định chung về Thương mại Dịch vụ (GATS) và Các Khía cạnh liên quan đến Thương mại của Hiệp định về Quyền Sở hữu Trí tuệ (TRIPS). (Các hiệp định này và các hiệp định chính của WTO được ghi trong đĩa CD với tựa “Chính sách Thương mại ứng dụng,” có trong tập sách này.). WTO phát triển trên cơ cấu tổ chức đã phát triển dưới sự bảo trợ của GATT vào đầu thập niên 1990.

GATT bắt nguồn từ các cuộc đàm phán bắt thành nhằm thành lập một tổ chức Thương mại Quốc tế (ITO) sau Thế chiến II. Các cuộc đàm phán về hiến chương đã kết thúc thành công tại Havana năm 1948, nhưng các cuộc đàm phán không dẫn đến việc thành lập ITO do Quốc hội Mỹ từ chối phê chuẩn hiệp định. Trong lúc đó, GATT được đàm phán năm 1947 bởi 23 nước – trong đó có 12 nước công nghiệp và 11 nước đang phát triển - trước khi kết thúc các cuộc đàm phán của ITO. Do ITO chưa hề được thành lập, GATT là kết quả cụ thể duy nhất của các cuộc đàm phán.

Từ năm 1947, GATT là tiêu điểm chính của chính phủ các nước công nghiệp đang tìm cách hạ thấp những rào cản thương mại. Dù đầu tiên GATT bị giới hạn chủ yếu trong hiệp định về thuế quan. Sau đó do mức thuế quan bình quân hạ, GATT ngày càng tập trung vào chính sách thương mại phi thuế quan và chính sách trong nước có tác động đến thương mại (xem phần Thuật ngữ trong sách này liệt kê các chính sách liên quan đến thương mại được các nước sử dụng.). Thành công của GATT được phản ánh qua sự gia tăng đều đặn số lượng các thành viên tham gia. Cuối Vòng Đàm phán Uruguay (1994), 128 nước đã gia nhập GATT. Từ khi WTO hoạt động, con số thành viên đã lên đến 144 vào cuối năm 2001.

WTO khác với GATT về nhiều phương diện. GATT là một định chế khá linh động, chủ yếu là mặc cả và giao dịch, tạo ra nhiều cơ hội để các nước “không tuân thủ” các quy chế cụ thể. Ngược lại, các quy chế của WTO lại áp dụng cho mọi thành viên bị chi phối bởi thủ tục hoà giải tranh chấp. Điều này hấp dẫn đối với các nhóm đang tìm cơ hội giới thiệu các quy chế đa phương về nhiều lĩnh vực từ môi trường và tiêu chuẩn lao động đến chính sách cạnh tranh và đầu tư và đến quyền lợi của súc vật. Tuy nhiên điều quan ngại của các nhóm là họ nhận thấy các quy

chế đa phương (được đề xuất) không phù hợp hoặc tạo ra sự lo âu về việc chấp nhận các quy chế cụ thể có thể phương hại đến khả năng của chính phủ trong việc điều hành hoạt động trong nước và khắc phục những thất bại trên thị trường.

Chức năng chính của WTO là diễn đàn cho việc hợp tác quốc tế về các chính sách có liên quan đến thương mại – việc đặt ra quy chế ứng xử cho các chính phủ thành viên. Những nội quy này nảy sinh từ cam kết về chính sách trao đổi thương mại trong các cuộc thương thuyết định kỳ. WTO có thể được xem như là một thị trường theo nghĩa là các nước gặp gỡ để trao đổi các cam kết dành cho nước khác cơ hội thâm nhập thị trường trên cơ sở tương trợ. Trong thực tế, WTO là thị trường đổi chác. Ngược lại với các thị trường trong các khu phố, các nước không thể thâm nhập vào một trung gian giao dịch: họ không có tiền để mua và bán phù hợp hoặc trái với các chính sách thương mại. Thay vào đó họ phải đổi tảo lấy cam: ví dụ, giảm thuế suất đối với sắt đổi lấy các cam kết tạo cơ hội thâm nhập thị trường ngoài nước về mặt hàng vải. Điều này khiến thị trường chính sách thương mại kém hiệu quả hơn thị trường sử dụng đồng tiền, và đây là một trong những lý do khiến các cuộc đàm phán của WTO có thể trở thành một quy trình quanh co. Một kết quả của việc trao đổi thị trường là sự phát triển của các quy chế ứng xử. WTO có một bộ quy chế pháp lý cụ thể quy định các chính sách thương mại của những nước thành viên thể hiện trong hiệp định giữa GATT, GATTs và TRIPS.

### Các Nguyên tắc Cơ bản

WTO đề ra khuôn khổ cho các chính sách thương mại nhưng không xác định hoặc cụ thể hoá các kết quả. Nghĩa là, WTO quan tâm đến việc đặt luật chơi cho chính sách thương mại nhưng không quan tâm đến kết quả của trò chơi. Năm nguyên tắc đặc biệt quan trọng để hiểu về cả hai tổ chức GATT-trước 1994 và WTO là: không phân biệt đối xử, nhân nhượng lẫn nhau, cam kết có thể thực hiện, sự minh bạch và các van an toàn.

### Không phân biệt đối xử

Không phân biệt đối xử có hai nội dung chính: Quy chế tối huệ quốc (MFN) và nguyên tắc đối xử quốc gia. Cả hai nội dung đều gắn liền với quy chế chính của WTO về hàng hoá, dịch vụ và sở hữu trí tuệ, nhưng phạm vi chính xác và bản chất ba lĩnh vực này lại khác nhau. Điều này đặc biệt đúng đối với nguyên tắc đối xử quốc gia là một cam kết cụ thể, không chung chung về lĩnh vực dịch vụ.

Quy chế MFN yêu cầu một sản phẩm được sản xuất tại một nước thành viên phải được đối xử không kém ưu đãi hơn một sản phẩm “giống” (tương tự) đến từ một nước khác bất kỳ. Do đó, nếu sự đối xử tốt nhất cho một đối tác thương mại cung ứng một sản phẩm cụ thể là thuế suất 5% thì thuế suất này phải được áp dụng tức thời và vô điều kiện cho sản phẩm nhập từ các nước thành viên của WTO. Căn cứ số lượng nhỏ của các nước tham gia GATT (chỉ có 23 nước), mốc đối với quy chế MFN là sự đối xử tốt nhất dành cho mọi nước, kể cả các nước không phải là thành viên của GATT.

Đối xử quốc gia đòi hỏi hàng hoá của nước ngoài, một khi chúng đã đáp ứng được bất kỳ các biện pháp biên giới nào được áp dụng thì cần được ưu đãi về mặt thuế trong nước (gián tiếp) không ít hơn hàng cùng loại hoặc hàng sản xuất trong nước cạnh tranh trực tiếp với chúng (Điều III, GATT). Nghĩa là, hàng có xuất xứ từ nước ngoài luân chuyển trong nước phải chịu tác động

của thuế, phí và các quy định “không ít ưu đãi hơn” so với thuế, phí và các quy định áp dụng đối với các loại hàng tương tự có nguồn gốc trong nước.

Quy chế MFN áp dụng vô điều kiện. Dù có ngoại lệ dành cho các việc hình thành các khu vực thương mại tự do hoặc liên minh thuế quan và cho sự ưu đãi của các nước đang phát triển, MFN là trụ cột của WTO. Một lý do của việc này là kinh tế: nếu chính sách không phân biệt giữa các nhà cung ứng nước ngoài, các nhà sản xuất và người tiêu dùng sẽ được khuyến khích sử dụng nhà cung ứng nước ngoài có chi phí thấp nhất. MFN cũng đảm bảo cho các nước nhỏ hơn là các nước lớn hơn sẽ không khai thác sức mạnh thị trường bằng cách nâng mức thuế quan đối với các nước này trong giai đoạn khó khăn và công nghiệp trong nước đòi hỏi được bảo hộ hoặc ưu đãi các nước đặc biệt vì lý do chính sách đối ngoại.

MFN giúp thực thi các quy chế đa phương bằng cách tăng chi phí đối với nước từ bỏ chế độ thương mại mà nước đó đã cam kết trong các cuộc đàm phán thương mại đa phương trước đó. Nếu nước đó muốn nâng rào cản thương mại thì phải áp dụng chế độ đã thay đổi đối với mọi thành viên của WTO. Điều này sẽ làm tăng chi phí chính trị do sa ngã vào chính sách thương mại bởi vì nó gây ra sự phản đối từ các nước nhập khẩu. Cuối cùng, MFN sẽ giảm chi phí đàm phán: Một khi đã kết thúc đàm phán với một nước, kết quả sẽ tác động đến tất cả các nước. Các nước khác không cần phải đàm phán để được đối xử tương tự mà các cuộc đàm phán có thể chỉ giới hạn vào các nước cung ứng chính.

Đối xử quốc gia đảm bảo việc cam kết tự do không thể bù đắp bằng việc định ra các khoản thuế trong nước và những biện pháp tương tự. Yêu cầu sản phẩm nước ngoài phải được đối xử không ít ưu đãi hơn các mặt hàng cạnh tranh sản xuất trong nước làm cho các nhà cung ứng nước ngoài có một sự chắc chắn hơn về môi trường điều tiết mà họ phải hoạt động trong đó. Nguyên tắc đối xử quốc gia đã được viện dẫn trong những tình huống giải quyết tranh chấp đề nghị GATT xử lý. Nguyên tắc này là quy chế tầm rộng: nghĩa vụ áp dụng cho dù cam kết thuế quan có được thực hiện hay không, và nguyên tắc này cũng áp dụng cho thuế và các chính sách khác áp dụng không phân biệt đối xử đối với các sản phẩm trong nước và nước ngoài. Nguyên tắc này cũng được áp dụng cho dù chính sách có làm tổn hại đến nhà xuất khẩu hay không và bất luận có sự hiện diện của phân biệt đối xử, không phải là những tác động của chúng.

### **Nhân nhượng lẫn nhau**

Nguyên tắc nhân nhượng lẫn nhau là yếu tố cơ bản của quy trình đàm phán. Nó vừa phản ánh mong muốn hạn chế phạm vi “ăn theo” có thể nảy sinh do quy chế MFN vừa phản ánh mong muốn nhận “thù lao” cho việc tự do hoá thương mại dưới hình thức thâm nhập thị trường nước ngoài dễ hơn. Như Finger và Winters đã đề cập trong Chương 7 của tập sách này, ta có thể tìm thấy cơ sở của nguyên tắc có qua có lại trong các tài liệu về kinh tế chính trị. Chi phí của sự tự do hoá thường tập trung vào những ngành công nghiệp đặc trưng nào đó. Các ngành công nghiệp này thường được tổ chức tốt và chống đối lại việc giảm sự bảo hộ. Cho dù lợi ích tính gộp thường cao hơn chi phí, lợi ích vẫn tập trung vào một nhóm khá lớn gồm nhiều người mà chúng không có động cơ cá nhân để tự tổ chức về mặt chính trị. Trong bối cảnh đó, lợi ích trong các ngành đặc trưng xuất khẩu, nguyên tắc nhân nhượng lẫn nhau có thể thuyết phục được sự tự do hoá về mặt chính trị. Giảm được rào cản nhập khẩu từ nước ngoài để đổi lại việc giảm hạn chế thương mại trong nước sẽ làm cho nhóm lợi ích trong nước định hướng xuất khẩu cụ thể mà nhóm này có lợi từ sự tự do hoá mậu dịch một động cơ ủng hộ cho thị trường chính trị trong

nước. Một điểm liên quan là đối với nước đàm phán, điều cần thiết là lợi ích từ hành động đó phải lớn hơn lợi ích từ sự tự do hoá đơn phương. Sự nhân nhượng lẫn nhau đảm bảo những lợi ích như thế sẽ trở thành hiện thực.

### **Các cam kết ràng buộc và có thể thực hiện**

Cam kết và hiệp định về sự tự do tuân thủ những luật chơi nhất định ít có giá trị nếu chúng không được thực hiện. Nguyên tắc không phân biệt đối xử thể hiện trong Điều I (về MFN) và Điều III (về sự đối xử quốc gia) của GATT là quan trọng trong việc đảm bảo việc thực hiện và duy trì các cam kết tạo điều kiện thâm nhập thị trường. Những điều khoản khác của GATT đóng vai trò hỗ trợ kể cả Điều II (về lịch trình giảm nhượng thuế quan). Cam kết về thuế suất do các thành viên WTO đưa ra trong các cuộc đàm phán thương mại đa phương và phần bổ sung được được liệt kê trong lịch trình (danh mục) giảm nhượng thuế quan. Các lịch trình này tạo ra các “ràng buộc trần”: thành viên có liên quan không thể nâng mức thuế quan trên mức quy định mà không thương lượng bồi thường với các nước cung ứng sản phẩm chính có liên quan. Vì vậy, quy chế MFN đảm bảo việc bồi thường đó – thường là việc giảm mức thuế quan – được dành cho tất cả các thành viên của WTO, gia tăng chi phí bội ước.

Một khi đã cam kết về mức thuế quan, điều quan trọng là không được viện dẫn các biện pháp phi thuế quan khác có tác động làm mất hoặc phương hại đến giá trị của việc giảm nhượng thuế quan. Một số điều khoản của GATT cố gắng bảo đảm điều này sẽ không xảy ra, bao gồm Điều VII (định giá thuế quan), Điều XI cấm giới hạn định lượng hàng xuất và nhập khẩu và hiệp định Trợ cấp và Biện pháp Bù trừ, cấm trợ cấp xuất khẩu cho các nhà sản xuất và cho phép bù trừ trợ cấp sản xuất cho hàng nhập khẩu gây thiệt hại các đối thủ cạnh tranh trong nước về mặt vật chất (xem Chương 17 của Pangestu trong tập sách này).

Nếu một quốc gia nhận thấy chính phủ khác có hành động làm mất tác dụng hoặc phương hại đến cam kết tạo điều kiện thâm nhập thị trường đã đàm phán hoặc quy tắc của WTO thì quốc gia đó có thể báo cho chính phủ có liên quan biết và yêu cầu thay đổi chính sách. Nếu không được thoả mãn, quốc gia bị hại có thể viện dẫn thủ tục hoà giải tranh chấp của WTO. Thủ tục này liên quan đến việc thành lập hội đồng (panel) chuyên gia không thiên vị, có trách nhiệm khẳng định biện pháp đang tranh cãi đó có vi phạm quy chế của WTO hay không. Vì WTO là một hiệp định liên chính phủ, các thành viên tư nhân không có tư cách pháp nhân trước bộ phận hoà giải tranh chấp của WTO mà chỉ chính phủ mới có quyền kiện tụng. Sự tồn tại của thủ tục hoà giải tranh chấp ngăn chặn sự trả đũa đơn phương. Đặc biệt đối với nước nhỏ, việc trông cậy vào bộ phận hoà giải đa phương là rất cần thiết vì các hành động đơn phương sẽ không hiệu quả và vì vậy không thể không thể tin cậy được. Tổng quát hơn, các nước nhỏ có thể dựa vào một hệ thống quốc tế có cơ sở pháp lý. Hệ thống này làm giảm khả năng đối đầu với áp lực song phương từ các cường quốc thương mại để thay đổi chính sách mà họ không muốn.

### **Sự minh bạch**

Thực hiện sự minh bạch đòi hỏi tiếp cận với thông tin về các chế độ thương mại được các nước thành viên duy trì. Do đó, các hiệp định do WTO quản lý kết hợp các cơ chế được thiết lập để tạo điều kiện thông tin dễ dàng giữa các nước thành viên về nhiều vấn đề. Nhiều uỷ ban chuyên trách, bộ phận công tác, nhóm công tác và hội đồng thường xuyên gặp gỡ tại Geneva. Những tác

động qua lại này cho phép trao đổi thông tin, quan điểm và hoà giải những xung đột có thể xảy ra một cách hữu hiệu.

Sự minh bạch là cốt lõi của WTO và là bốn phần pháp định được nêu rõ trong Điều X của GATT và Điều III của GATS. Các thành viên của WTO được yêu cầu phải công bố các quy chế thương mại của mình, thiết lập và duy trì các định chế cho phép, kiểm điểm lại những quyết định hành chính có ảnh hưởng, đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin của các thành viên và thông báo cho WTO biết những thay đổi về chính sách thương mại. Yêu cầu đối với sự minh bạch trong nội bộ này được bổ sung bằng sự theo dõi đa phương của các thành viên đối với các chính sách thương mại. Những yêu cầu này được hỗ trợ bằng các báo cáo (điểm lại chính sách thương mại) định kỳ, cụ thể của các nước do ban thư ký soạn thảo và Đại Hội đồng của WTO thảo luận. (Cơ chế Thẩm Định Chính sách Thương mại được trình bày trong Hộp 6.1.). Sự theo dõi bên ngoài cũng hỗ trợ sự minh bạch cho cả công dân của nước có liên quan lẫn các đối tác thương mại. Nó làm giảm phạm vi của các nước muốn né tránh bốn phần, từ đó giảm được tình trạng không rõ ràng về quan điểm chính sách đang thịnh hành.

Sự minh bạch có một số lợi ích quan trọng. Nó làm giảm áp lực lên hệ thống hoà giải tranh chấp vì cơ quan thích hợp của WTO có thể thảo luận tìm ra các giải pháp. Thông thường, những cuộc thảo luận như vậy có thể chỉ ra cho một quốc gia hiểu được một chính sách cụ thể vi phạm quy chế của WTO; nhiều vụ tranh chấp được hoà giải tại các hội nghị không chính thức tại Geneva. Sự minh bạch cũng rất quan trọng trong việc bảo đảm “quyền sở hữu” của WTO như một định chế – nếu công dân không biết tổ chức này làm công việc gì thì tính hợp pháp của tổ chức sẽ bị xói mòn. Phần thẩm định chính sách thương mại là nguồn thông tin độc đáo mà xã hội dân sự có thể dùng để đánh giá ân ý của những chính sách thương mại chung mà các chính phủ đang áp dụng. Nhìn từ góc độ kinh tế, sự minh bạch cũng có thể giúp giảm bớt tình trạng không rõ ràng về chính sách thương mại. Tình trạng không rõ ràng gắn liền với việc sụt giảm đầu tư và tỉ lệ tăng trưởng và thay đổi nguồn lực đối với hàng phi mậu dịch. (Francois 1997). Cơ chế cải thiện sự minh bạch có thể giúp giảm nhận thức về rủi ro bằng cách giảm tình trạng không rõ ràng. Bản thân tư cách hội viên, với cam kết về chính sách thương mại có liên quan, chịu tác động của sự hoà giải tranh chấp, cũng có thể gây ra ảnh hưởng này.

### **Van An toàn**

Nguyên tắc sau cùng thể hiện trong WTO là, trong vài tình huống cụ thể nào đó, các chính phủ có thể hạn chế thương mại. Có ba loại điều khoản về việc này: (a) các điều khoản cho phép sử dụng biện pháp để đạt những mục tiêu phi kinh tế; (b) các điều khoản nhằm bảo đảm “sự cạnh tranh lành mạnh”; và (c) các điều khoản cho phép can thiệp thương mại vì lý do kinh tế. Loại (a) bao gồm các điều khoản cho phép chính sách bảo vệ sức khỏe cộng đồng hoặc an ninh quốc gia và bảo vệ các ngành công nghiệp chịu thiệt hại nghiêm trọng do bị hàng nhập khẩu cạnh tranh. Ý nghĩa sâu xa trong trường hợp sau là chính phủ phải được quyền can thiệp khi sự cạnh tranh trở nên quá lớn đến nỗi làm phương hại đến các đối thủ cạnh tranh khác ở trong nước. Dù không nêu rõ trong hiệp định WTO có liên quan, cơ sở lý luận về việc can thiệp là sự cạnh tranh như thế sẽ tạo ra những vấn đề chính trị và xã hội gắn với nhu cầu của ngành công nghiệp là điều chỉnh sao cho phù hợp với các tình huống thay đổi. Những biện pháp trong loại (b) bao gồm quyền áp đặt thuế bù trừ lên hàng nhập khẩu đã được bảo trợ và thuế chống bán phá giá lên hàng nhập khẩu đã được bán phá giá (Bán với giá thấp hơn giá thị trường trong nước). Cuối cùng, trong loại (c) có các điều khoản cho phép tiến hành các hoạt động trong trường hợp nghiêm trọng cần cân đối

những khó khăn về thanh toán hoặc nếu một chính phủ muốn hỗ trợ một ngành công nghiệp non trẻ.

## Từ GATT đến WTO

Qua hơn bốn thập kỷ từ ngày thành lập, hệ thống GATT mở rộng bao gồm thêm nhiều nước. Hệ thống này tiến hoá thành một Tổ chức Thương mại Thế giới trên thực tế, nhưng là một tổ chức ngày càng phân tán khi các “hiệp định phụ” hoặc các bộ luật được các nhóm nhỏ các nước đàm phán. Văn kiện pháp lý cơ bản khá phức tạp và soạn thảo cẩn thận đã được mở rộng và sửa đổi bằng nhiều điều khoản bổ sung. Các thỏa thuận đặc biệt, diễn giải, khước từ, báo cáo của các hội đồng hoà giải tranh chấp và các quyết định của hội đồng. Một số cột mốc chính được tóm tắt trong Bảng 6.1.

### Hộp 6.1: SỰ MINH BẠCH: THÔNG BÁO VÀ THEO DÕI

Sự minh bạch ở cả hai cấp đa phương (WTO) và cấp quốc gia là rất quan trọng để bảo đảm quyền sở hữu của các cam kết, giảm bớt tình trạng không rõ ràng và thực thi các hiệp định. Nỗ lực nâng cao sự minh bạch của chính sách thương mại của các nước thành viên chiếm phần lớn trong nguồn lực của WTO. WTO yêu cầu các thành viên phải công bố tất cả các điều luật và quy chế. Điều X của GATT, Điều III của GATS và Điều 63 của hiệp định TRIPS đều yêu cầu phải công bố các điều luật, quy chế, quyết định của toà án và quy chế hành chính có liên quan. Hơn 200 yêu cầu về thông báo được thể hiện trong các hiệp định của WTO và do các quyết định của hội đồng quản trị quy định. WTO cũng có các hoạt động theo dõi quan trọng từ khi tổ chức này được uỷ quyền soát xét định kỳ chính sách thương mại và chế độ ngoại thương của các thành viên. Được thiết lập trong Vòng Đàm phán Uruguay, Cơ chế Thẩm Định Chính sách Thương mại của WTO (TPRM) đặt nền tảng trên Thỏa thuận không chính thức 1979 về Thông báo, Tư vấn, Hòa giải Tranh chấp và Theo dõi với tinh thần là các bên tham gia nhất trí thực hiện sự kiểm điểm thường xuyên và có hệ thống đối với những diễn biến trong hệ thống thương mại. Mục tiêu của TPRM là nghiên cứu tác động của chính sách thương mại và thông lệ của các thành viên đối với hệ thống thương mại, và góp phần vào sự trung thành hơn với quy chế của WTO thông qua sự minh bạch cao hơn. TPRM không nghiên cứu sự tương thích về mặt pháp lý của bất kỳ một biện pháp cụ thể nào với quy tắc của WTO mà để các thành viên tự xác định.

Thoạt tiên, TPRM được hình thành một phần là do những mối quan tâm bắt nguồn từ sự kiện chỉ có nước Mỹ mới có việc thẩm định các chính sách thương mại (Keesing 1998). TPRM là một thành phần quan trọng của WTO vì nó nuôi dưỡng sự minh bạch và đề cao truyền thông, và nhờ đó củng cố hệ thống thương mại đa phương. Các giám sát nhằm vào một nước cụ thể được tiến hành trên cơ sở luân phiên, và việc giám sát thường xuyên là việc mà các nước thành viên cần phải làm để góp phần vào nền thương mại thế giới. Bốn đầu thủ lớn – Liên minh châu Âu, Mỹ, Nhật và Canada – phải chịu sự kiểm điểm hai năm một lần của Đại Hội đồng WTO. Về nguyên tắc, 16 nước lớn tiếp theo cũng phải chịu thẩm định bốn năm một lần, và các thành viên còn lại được thẩm định 6 năm một lần. Đối với các nước kém phát triển nhất, có thể đặt ra định kỳ thẩm định dài hơn. Việc thẩm định chính sách thương mại (TPR) đối với một nước dựa vào báo cáo do chính phủ liên quan soạn thảo và báo cáo của Cục Kiểm Thẩm định Chính sách Thương mại của WTO. Các TPR được bổ sung bằng báo cáo thường niên của Tổng Giám đốc WTO, khái quát về những diễn tiến trong môi trường thương mại quốc tế.

Qua việc kiểm điểm đồng đẳng thường xuyên đối với chính sách thương mại của các

nước công nghiệp lớn nhất, TPRM thay đổi nhẹ nhàng cán cân quyền lực trong WTO theo hướng có lợi cho các nước đang phát triển (Francois 2001). Quan trọng không kém, TPRM cung cấp cho các nhóm lợi ích trong nước những thông tin cần thiết để xác định chi phí và lợi ích của các chính sách thương mại quốc gia. Báo cáo không mang tính phân tích theo nghĩa xác định tác động về kinh tế của các chính sách quốc gia khác nhau – quy mô của sự chuyển nhượng, người được và kẻ mất do các chính sách đang thịnh hành. Công tác này được dành cho các đơn vị có cổ phần trong nước (các nhóm chuyên gia tư vấn và viện chính sách).

Nguồn: Hoekman và Kostecki (2001); Francois (2001).

Những năm đầu tiên của GATT bị chi phối bởi các cuộc đàm phán bổ sung và một khoá họp kiểm điểm vào giữa thập niên 50 dẫn đến những thay đổi trong hiệp ước. Bắt đầu từ giữa thập niên 60, các vòng đàm phán thương mại đa phương dần dần mở rộng phạm vi của GATT để đưa thêm vào nhiều chính sách phi thuế quan. Tuy nhiên, cho đến Vòng Đàm phán Uruguay cũng chưa có tiến triển gì về lĩnh vực nông nghiệp hoặc hàng dệt và quần áo. Thỏa thuận cuối cùng đặt các thành phần này dưới sự kiểm soát của quy tắc đa phương bao gồm việc đặt ra quy chế thương mại trong dịch vụ và thực thi quyền bảo hộ trí tuệ cũng như việc thành lập WTO.

Có nhiều điểm tương tự giữa GATT và WTO, nhưng các nguyên tắc căn bản thì vẫn giống nhau. WTO tiếp tục hoạt động bằng sự đồng thuận và điều hành bởi các thành viên. Tuy nhiên, có một số thay đổi quan trọng. Thay đổi dễ thấy nhất là phạm vi của WTO bành trướng lớn hơn. Một thay đổi quan trọng là khác hẳn với GATT, hiệp định WTO là một “nhiệm vụ duy nhất” – tất cả các điều khoản của nó áp dụng cho tất cả mọi thành viên. Theo quy chế của GATT, các nước được quyền linh động “không tuân thủ” các quy tắc mới và trong thực tế, nhiều nước đang phát triển không ký các hiệp định cụ thể về các vấn đề như đánh giá thuế quan hoặc trợ cấp. Hiện nay vấn đề này không còn xảy ra nữa, ám chỉ rằng WTO là quan trọng đối với các nước đang phát triển hơn GATT. Điều quan trọng nữa là những thay đổi trong việc hoà giải tranh chấp. Việc hoà giải này đã trở nên “tự động” hơn với việc chấp nhận một quy chế “đồng thuận tiêu cực”. (Mọi thành viên phải biểu quyết chống đối những phán quyết trong một cuộc hòa giải tranh chấp nhằm ngăn chặn việc chấp nhận các báo cáo). Sau cùng, Ban thư ký có được nhiều tính minh bạch hơn và sự theo dõi được tiến hành thông qua việc thiết lập Cơ chế Kiểm điểm Chính sách Thương Mại.

### Phạm vi, Chức năng và Cơ cấu của WTO

WTO được điều hành bởi một hội đồng quản trị gồm tất cả mọi thành viên họp mặt ít nhất hai năm một lần. Ngược lại, theo quy định của GATT thì cứ mười năm mới có một lần hội nghị. Việc tham dự thường xuyên hơn của hội đồng quản trị theo quy định của WTO nhằm củng cố sự chỉ đạo về chính trị của WTO và nâng cao sự nổi trội và đáng tin cậy của quy chế do WTO đặt ra trên đấu trường chính trị trong nước. Điều II của Hiệp định Marrakech là cơ sở thành lập WTO đã giao cho tổ chức này trách nhiệm cung cấp một khuôn khổ định chế thông thường cho sự tôn trọng quan hệ thương mại giữa các thành viên về các vấn đề cần phải áp dụng những hiệp định và nghĩa vụ pháp lý kèm theo.

Bốn phụ lục về WTO định nghĩa quyền lợi và bổn phận lâu dài của các thành viên. Phụ lục 1 có ba phần: Phụ lục 1A, các Hiệp định Đa phương về Thương Mại Hàng hoá, trong đó có Hiệp định GATT 1994 (GATT 1947 được điều chỉnh bằng nhiều thỏa thuận không chính thức và hiệp định bổ sung được đàm phán trong Vòng Đàm phán Uruguay); Phụ lục 1B có Hiệp định GATS và

Phụ lục 1 có Hiệp định TRIPS. Phụ lục 2 có Thỏa thuận không chính thức về Quy chế và Thủ tục quy định việc Hoà giải Tranh chấp (DSU) – cơ chế hoà giải tranh chấp thông thường của WTO. Phụ lục 3 có Cơ chế Thẩm định Chính sách Thương mại (TPRM), một công cụ theo dõi chính sách của những nước thành viên. Sau cùng, Phụ lục 4, Hiệp định Thương mại Đa phương, gồm bộ luật của Vòng Đàm phán Tokyo chưa được đa phương hoá trong Vòng Đàm phán Uruguay và do đó chỉ ràng buộc được những nước đã ký vào hiệp định. Ngoài ra, các Phụ lục từ 1 đến 3 thể hiện những hiệp định thương mại đa phương. Điều II của WTO nêu rõ là tất cả các hiệp định có trong ba phụ lục này là một thành phần của hiệp định WTO ràng buộc mọi thành viên. Tất cả các công cụ này được trình bày kỹ hơn trong những chương khác của tập sách này.

Năm	Sự kiện
1947	GATT được soạn thảo để ghi lại kết quả của những cuộc đàm phán giữa 23 nước. Hiệp định có hiệu lực ngày 1/1/1948
1948	GATT tạm thời có hiệu lực. Đại biểu từ 56 nước gặp gỡ tại Havana, Cuba, để xem xét dự thảo cuối cùng của hiệp định Tổ chức Thương mại Quốc tế (ITO); tháng 3/1948, 53 nước ký vào Hiến chương Havana thành lập ITO.
1950	Trung quốc rút khỏi GATT. Chính quyền Mỹ từ bỏ nỗ lực tìm kiếm sự phê chuẩn của quốc hội đối với ITO.
1955	Khoá họp kiểm điểm thay đổi nhiều điều khoản của GATT. Mỹ được miễn tuân theo quy chế của GATT về một số chính sách nông nghiệp. Nhật bản ủng hộ GATT.
1965	Phần IV (về thương mại và phát triển) được bổ sung vào GATT, đề ra những nguyên tắc chỉ đạo về chính sách thương mại của và đối với các nước đang phát triển. Thành lập Ủy Ban Thương mại và Phát triển để theo dõi việc thực hiện.
1974	Hiệp định Về Thương mại Quốc tế về hàng dệt, thường được biết đến nhiều hơn với tên gọi Hiệp ước Đa Sợi (MFA), có hiệu lực. MFA giới hạn sự tăng trưởng xuất khẩu áo quần và hàng dệt còn 6% mỗi năm. Hiệp ước này được đàm phán vào năm 1977-1978 và mở rộng trong các năm 1986, 1991 và 1992.
1986	Vòng Đàm phán Uruguay được tiến hành tại Punta del Este, Uruguay.
1994	Ngày 15/4 tại Marrakech, đại diện các nước ký đạo luật cuối cùng thành lập WTO, thể hiện kết quả của Vòng Đàm phán Uruguay.
1986	WTO có hiệu lực từ ngày 1/1
1994	Hội nghị đại diện các nước thành viên tại Seattle không tổ chức được vòng đàm phán mới.
1995	Nhất trí tổ chức vòng đàm phán thương mại mới (Nghị trình Phát triển Doha) tổ chức tại Doha, Qatar.
1999	
2001	

Nguồn: Hoekman và Kostecki (2001).

WTO có trách nhiệm tạo điều kiện thực hiện và điều hành các hiệp định thương mại đa phương, tổ chức diễn đàn đàm phán, quản lý cơ chế hoà giải tranh chấp, thực hiện việc theo dõi đa phương các chính sách thương mại và hợp tác với Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (IMF) nhằm đạt được sự gắn bó chặt chẽ hơn trong việc đề ra chính sách kinh tế toàn cầu (Điều III của WTO). Ngoài các hội nghị của những đại diện chịu trách nhiệm thực hiện chức năng của WTO, tổ chức này do Đại Hội đồng quản lý ở cấp nhà ngoại giao. Đại Hội đồng họp khoảng 12 lần một năm. Bình quân khoảng 70% tổng số hội viên tham dự các hội nghị này với các đoàn đại biểu đặt cơ sở tại Geneva. Trong trường hợp cần thiết, Đại Hội đồng biến thành cơ quan xét xử các cuộc tranh chấp (Cơ quan Hoà giải Tranh chấp, hoặc DSB) hoặc thẩm định

chính sách thương mại của các thành viên (Cơ quan Thẩm Định Chính sách Thương mại, hoặc TPRB).

Ba hội đồng trực thuộc phụ trách về hàng hoá, dịch vụ và quyền sở hữu trí tuệ, hoạt động dưới sự chỉ đạo chung của Đại Hội đồng. Các ủy ban riêng biệt giải quyết quyền lợi của các nước đang phát triển (Ủy ban Thương mại và Phát triển); theo dõi các hoạt động hạn chế thương mại được tiến hành nhằm cân đối các mục đích chi trả; theo dõi các hiệp định thương mại trong khu vực; hợp tác trong môi trường đầu tư; và công tác tài chính cũng như quản trị của WTO. Các ủy ban phụ hoặc các nhóm công tác giải quyết những vấn đề trong phạm vi của GATT, GATS hoặc hiệp định TRIPS. Hoạt động dưới sự bảo trợ của Hội đồng Thương mại Hàng hoá còn có các ủy ban phụ trách bảo trợ, chống phá giá và biện pháp theo dõi, rào cản kỹ thuật đối với thương mại (tiêu chuẩn sản phẩm), cấp giấy phép nhập khẩu, định giá thuế quan, thâm nhập thị trường, nông nghiệp, các biện pháp vệ sinh và vệ sinh sinh lý, biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại, quy chế về xuất xứ, và biện pháp bảo vệ. Ngoài ra, các nhóm công tác cũng được thành lập để phụ trách các thông báo, các công ty thương mại quốc gia, quan hệ giữa thương mại và đầu tư, giữa thương mại và chính sách cạnh tranh, vấn đề minh bạch trong việc mua sắm của chính phủ. Các ủy ban cụ thể nêu những vấn đề liên quan tới GATS hoặc hiệp định TRIPS. Mọi thành viên của WTO đều có thể tham gia vào tất cả các hội đồng, ủy ban và các cơ quan khác ngoại trừ Cơ quan Chống án, hội đồng hoà giải tranh chấp, Cơ quan Theo dõi Hàng dệt và các ủy ban phụ trách hiệp định đa phương.

Khoảng 40 hội đồng, ủy ban, ủy ban trực thuộc, cơ quan và nhóm công tác hoạt động dưới sự bảo trợ của WTO trong năm 2000, nhiều gấp hai lần số lượng dưới sự bảo trợ của GATT. Các cơ quan này được mở rộng cho tất cả các thành viên của WTO, nhưng thường chỉ có những quốc gia thương mại quan trọng hơn (ít hơn nửa số thành viên) mới thường xuyên cử đại diện tham dự hội nghị. Mức độ tham gia phản ánh sự hoà hợp giữa quyền lợi quốc gia và hạn chế về nguồn lực. Đặc biệt các nước kém phát triển nhất thường có khuynh hướng không cử đại biểu tham dự các hội nghị này; thông thường, họ không có đại diện tại Geneva. Tất cả các diễn đàn này, cùng với các cuộc họp công tác bổ sung (bình quân gần 30 cuộc vào cuối thập niên 1990), họp hoà giải tranh chấp, hội nghị các nhóm trong khu vực, hội nghị các trưởng đoàn đại biểu và nhiều cuộc họp đột xuất, không chính thức, nâng tổng số lên đến 1,200 cuộc họp mỗi năm tại hoặc gần tổng hành dinh của WTO ở Geneva. Hầu hết các hội nghị của WTO đều sử dụng tiếng Anh, nhưng nhiều hội nghị chính thức của WTO phải cần phiên dịch tiếng Pháp hoặc Tây ban nha.

Những nhân vật chính trong hoạt động hằng ngày là các viên chức trong các đoàn đại biểu của những nước thành viên. Vì vậy, WTO – cũng như GATT năm 1947 – là một tổ chức mạng (Blackhurst 1998). Ban thư ký của WTO là trung tâm của một mạng lưới rộng và phân tán gồm các đại diện chính thức của các thành viên đóng tại Geneva, các công chức tại các thủ đô và các nhóm doanh nghiệp quốc gia và phi chính phủ tìm cách yêu cầu chính phủ của họ vận động vì quyền lợi của họ ở cấp đa phương. Hoạt động của WTO lệ thuộc vào sự đóng góp tập thể của hàng ngàn công chức và viên chức chính phủ phụ trách các vấn đề thương mại tại mỗi nước thành viên.

Chủ trương tổ chức đàm phán thương mại đa phương và giải quyết tranh chấp – hai hoạt động nổi bật nhất của WTO – là trách nhiệm duy nhất của chính các thành viên WTO chứ không phải của ban thư ký. Tính chất điều hành thông qua các thành viên của tổ chức này gây sức ép đáng kể đối với đoàn đại biểu các nước thành viên. Nhiều nước chỉ có một hoặc hai người phụ trách các vấn đề của WTO và phần đông các nước không có đại diện tại Geneva.

## Ra Quyết định

Việc ra quyết định của WTO hầu như theo thông lệ của GATT và dựa trên tư vấn cũng như sự nhất trí. Thông lệ dựa vào sự nhất trí có giá trị đối với các nước nhỏ hơn vì nó tăng ảnh hưởng đàm phán trong các cuộc hội đàm và mặc cả không chính thức trước khi ra quyết định, đặc biệt nếu các cuộc hội đàm và mặc cả này có thể hình thành các liên minh. Dù có thể nhờ đến biểu quyết bằng bỏ phiếu nếu không đạt được sự đồng thuận, trong thực tế biểu quyết cũng hiếm khi xảy ra. Nếu cần biểu quyết thì sẽ dựa trên nguyên tắc “mỗi nước một phiếu”. Sự nhất trí cần phải đạt được đối với những tu chính án về các nguyên tắc chung như MFN hoặc nguyên tắc đối xử quốc gia. Việc diễn giải các điều khoản trong các hiệp định của WTO và quyết định miễn trừ bổn phận của nước thành viên đòi hỏi phải có sự chấp thuận của  $\frac{3}{4}$  số phiếu tuyệt đối. Biểu quyết  $\frac{3}{4}$  số phiếu tuyệt đối là đủ cho các tu chính án về những vấn đề khác với các nguyên tắc chung nói trên. Đối với các điều chưa được cụ thể hoá và chưa đạt được sự nhất trí thì, về nguyên tắc, chỉ cần biểu quyết đa số là đủ. Trong thực tế, việc biểu quyết bằng bỏ phiếu không xảy ra. Quả thật, vào năm 1995 các thành viên của WTO quyết định không áp dụng những điều khoản cho phép biểu quyết bằng phiếu cho các trường hợp bổ sung và đề nghị miễn trừ nhưng vẫn tiếp tục tiến hành trên cơ sở nhất trí (WT/L/93). Các tu chính án pháp luật cũng hiếm có khả năng được hình thành vì trong thực tế có nhiều thay đổi trong nhiều hiệp định xảy ra như một phần của các vòng đàm phán đa phương rộng hơn.

## Công tác quản lý của Ban thư ký và Những hoạt động hàng ngày

Khác với Ngân hàng Thế giới và IMF, WTO không có cơ quan hoặc ban điều hành bao gồm một nhóm nhỏ các nước thành viên mà một số thành viên trong đó đại diện cho một số nước. Các ban điều hành này tạo điều kiện cho việc ra quyết định bằng cách tập trung các cuộc thảo luận vào một nhóm thành viên nhỏ hơn nhưng tiêu biểu hơn. Một diễn đàn như vậy mà GATT tiến tới gần nhất là Nhóm Tư vấn Mười tám nước (CG 18) thành lập vào năm 1975. Nhóm này ngừng hội họp vào năm 1985 và chưa bao giờ thế chỗ của Hội đồng Đại biểu của GATT (Blackhurst 1998).

Ngày 1/1/2002, WTO có 144 thành viên. Đạt được sự nhất trí giữa số thành viên lớn như thế không phải là việc đơn giản. Do đó nhiều cơ chế đã được phát triển trong thời gian qua để giảm số thành viên là các nước tham gia tích cực trong các cuộc thảo luận của WTO. Biện pháp đầu tiên và quan trọng nhất là chỉ cho các nước “chính” tham gia, ít nhất là trong giai đoạn đầu. Ở mức độ nào đó thì đây là một quy trình tự nhiên; một nước không có thành phần nông nghiệp thì ít có khả năng quan tâm đến các cuộc thảo luận xoay quanh vấn đề giảm rào cản thương mại nông nghiệp. Nói chung, tứ giác kinh tế – Canada, Liên minh châu Âu, Nhật và Mỹ – là một phần của bất kỳ nhóm quốc gia nào được hình thành để thảo luận về bất kỳ đề tài nào. Bốn nền kinh tế này được bổ sung bằng các nước quan tâm nhiều đến một sản phẩm và bằng các nước nhập khẩu chính (có tiềm năng) mà chính sách của họ là vấn đề được quan tâm. Cuối cùng, một số nước đã tạo được uy tín vì người phát ngôn của họ thường được tham gia vào các hội nghị quan trọng. Lịch sử cho biết các nước như vậy bao gồm Ai cập, Ấn Độ và Nam Tư.

Trong các Vòng Đàm phán Tokyo và Uruguay, những vấn đề gây tranh cãi cần phải giải quyết thường phát xuất từ “phòng xanh”, phòng họp nằm cạnh văn phòng Tổng Giám đốc. Hội nghị tại phòng xanh là một phần của tiến trình tư vấn mà thông qua đó những nước chính và đại diện các nước đang phát triển - tổng số 20 nước hoặc 20 đoàn đại biểu – đã cố gắng phát thảo các đề xuất

có thể chấp nhận được hoặc các chương trình nghị sự. Những hội nghị như vậy thường có sự tham gia tích cực và ý kiến đóng góp của Tổng Giám đốc. Hiện nay người ta quy ước gọi những hội nghị như vậy là hội nghị phòng xanh bất kể chúng được tổ chức ở đâu. Quy trình phòng xanh trở thành vấn đề gây tranh cãi trong hội nghị đại biểu các nước tại Seattle; nhiều nước đang phát triển không được phép tham dự phòng xanh quan trọng, nơi các đại biểu cố đàm phán để đạt được các bản dự thảo chương trình nghị sự cho một cuộc đàm phán thương mại đa phương mới, cảm thấy là họ không được thông tin về diễn biến của hội nghị và không có cơ hội bảo vệ quan điểm của mình. Các đề xuất được đưa ra định kỳ để đặt quy chế cho quy trình phòng xanh bằng cách thành lập một ủy ban điều hành quản lý chương trình nghị sự của WTO, dựa trên phần đóng góp trong thương mại thế giới (Schott và Buurman 1994). Hiện nay, trong WTO chưa có tiến triển nào theo hướng này.

## Kết luận

Vòng Đàm phán Uruguay và việc thành lập WTO đã thay đổi tính chất của hệ thống thương mại. GATT thực sự là một định chế định hướng thâm nhập thị trường: chức năng của GATT là khai thác động lực của nguyên tắc có qua có lại vì lợi ích toàn cầu. Các nước đàm phán có điều kiện theo đuổi sự hợp lý thương mại và kết quả cuối cùng sẽ có lợi cho tất cả các bên thoả thuận ký kết. Động lực này ít hiệu quả đối với những nước đang phát triển, nơi gánh nặng tự do chất trên vai chính phủ các nước. Ngay cả khi họ muốn thì phạm vi mà họ sử dụng GATT cũng thường bị hạn chế do các nhà xuất khẩu có ít có động cơ và cũng ít quyền lực hơn so với các nước công nghiệp. Động cơ nhân nhượng lẫn nhau, được thúc đẩy nhờ đàm phán cũng ít hiệu quả hơn đối với những vấn đề “nổi cộm” và nơi mà điều khoản tranh luận xoay quanh quy chế nào nên chấp nhận chứ không phải quanh vấn đề thay đổi biên tế chừng nào là phù hợp. Một khi thảo luận tập trung vào quy chế, đặc biệt về quy định về chính sách và quy chế trong nước, thì sẽ khó xác định những thoả hiệp về các vấn đề nội bộ làm nên ý nghĩa kinh tế. Quan hệ giữa các vấn đề trở nên cần thiết. Tách rời không phải là một phương án để lựa chọn trong Vòng Đàm phán Uruguay (vì “nhiệm vụ duy nhất”), do đó nhiệm vụ là phải tìm ra một phương án trọn gói cân đối bảo đảm tất cả các bên tham gia đều có lợi. Người ta có thể lý luận là liệu phương án trọn gói tìm ra trong vòng đàm phán có phải là một phương án trọn gói hay không. Về vấn đề này có nhiều quan điểm rất khác nhau.

Bất kể kết luận thế nào, rõ ràng cách bảo đảm và hỗ trợ việc thực hiện các hiệp định WTO của các nước đang phát triển cũng không hiệu quả. Giới hạn việc nhìn nhận vấn đề này trong bối cảnh thời kỳ chuyển tiếp đồng loạt rõ ràng là không đủ. Việc áp dụng đồng loạt các hiệp định về việc giảm rào cản thương mại - rào cản thuế quan và phi thuế quan - là rất nghiêm trọng. Nhưng trong các lĩnh vực khác đòi hỏi mức độ năng lực tối thiểu như định giá thuế quan thì có thể xảy ra trường hợp việc thực hiện cần phải kết hợp với năng lực quốc gia và sự hỗ trợ của quốc tế (Hoekman 2002).

Một bài học từ kinh nghiệm và suy nghĩ hậu-Vòng Đàm phán Uruguay là chính sách thương mại cần phải tập trung hơn vào tiến trình phát triển và chiến lược phát triển. Điều này cần được thực hiện ở cả hai cấp quốc gia và quốc tế. Ở cấp quốc gia, cần phải bảo đảm cho chính phủ có cơ sở chống lại nỗ lực đàm phán hiệp định về một lĩnh vực. Chính phủ phải có khả năng xác định loại quy chế nào thúc đẩy sự phát triển và loại quy chế nào sẽ dẫn đến việc sử dụng không phù hợp nguồn lực hiếm hoi. Ở cấp quốc tế, một sự thay đổi như thế là cần thiết để gia tăng sự liên lạc giữa thương mại và các cơ quan hỗ trợ phát triển trong các nước thành viên. Một lý do của các

vấn đề hỗ trợ thực hiện từng xảy ra vào cuối thập niên 1990 là những cam kết nỗ lực cao nhất về việc hỗ trợ của các nhà đàm phán thuộc các nước công nghiệp không bị sở hữu bởi các cơ quan trong chính phủ kiểm soát ngân quỹ hỗ trợ phát triển của họ. Tiến triển trên cả hai mặt trận sẽ hỗ trợ rất lớn để bảo đảm các cuộc đàm phán trong tương lai không gây ra những vấn đề giống như những vấn đề đã nảy sinh trong Vòng Đàm phán Uruguay.

### **Ghi chú**

Chương này sử dụng tài liệu của Hoekman và Kostecki (2001).

1. Các nước thành lập GATT (kể tên dùng vào thời gian đó) là Ao, Bỉ, Bra-zin, Miên điện, Canada, Tích lan, Chi lê, Trung quốc, Cu-ba, Tiệp, Pháp, An độ, Lê-ban-non, Luých-xem-bua, Hà lan, Niu-Di-lân, Na uy, Pa-kix-tan, Nan Rôdê-dia, Si-ri, Nam phi, Vương quốc Anh và Mỹ. Sau đó Trung quốc, Lê-ban-non và Si-ri rút tên.