

# CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG THƯƠNG MẠI TRONG KHUÔN KHỔ CỦA WTO

*Tăng Văn Nghĩa\**

Xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và tự do hóa thương mại dẫn đến sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế như là một quy luật tất yếu. Để khai thác lợi thế của tự do hóa thương mại, các nước thường sử dụng chiến lược đẩy mạnh xuất khẩu hàng hóa chiếm lĩnh thị trường nước khác. Thực tế đó đã làm cho cạnh tranh về hàng hóa (kể cả dịch vụ) giữa các quốc gia/vùng lãnh thổ ngày càng trở nên gay gắt và kéo theo thương mại quốc tế có thể diễn ra một cách thiếu công bằng. Trong khuôn khổ của WTO, các nước thành viên cam kết cắt giảm, tiến tới xoá bỏ thuế quan và hàng rào phi thuế quan vì mục đích của một trật tự thương mại quốc tế tự do và công bằng hơn. Việc cắt giảm hoặc dỡ bỏ hoàn toàn những hàng rào phi thuế quan truyền thống như: Hạn ngạch, giấy phép, các rào cản kỹ thuật khác là yêu cầu mang tính bắt buộc. Đây là cơ hội lớn cho các nước có hàng hóa với năng lực cạnh tranh cao có thể đẩy mạnh xuất khẩu hàng hóa của mình tới những thị trường tiềm năng. Với lợi thế cạnh tranh về chi phí thấp, đa dạng về chủng loại, nhiều loại hàng hóa của các nước đang phát triển có xu hướng thâm nhập mạnh mẽ và chiếm lĩnh thị trường của các nước phát triển.

Mặt khác, tự do hóa thương mại cũng dẫn đến tình trạng cạnh tranh thiếu công bằng và những xung đột gay gắt về quyền lợi giữa các bên ở những quốc gia khác nhau. Tiêu điểm thể hiện dấu hiệu bất thường của thương mại quốc tế khi các chủ thể thuộc ngành sản xuất nội địa bị thiệt hại do hàng hóa tương tự của nước xuất khẩu tăng không ngừng và có tính đột biến tại nước nhập khẩu. Việc gia tăng số lượng

hàng nhập khẩu vào một nước thông thường được thực hiện thông qua cạnh tranh bằng giá thấp hoặc trợ cấp của Chính phủ. Thực tiễn cho thấy, đa số các trường hợp hàng hóa thâm nhập gia tăng vào thị trường nội địa là do nhà xuất khẩu sử dụng chiến lược cạnh tranh bằng giá. Điều này dẫn đến các vụ kiện điều tra hàng hóa bán phá giá, hoặc có trợ cấp (của Chính phủ) do nước nhập khẩu tiến hành. Những trường hợp còn lại, khi hàng hóa nhập khẩu gia tăng đột ngột vào thị trường nước nhập khẩu có thể bị khởi kiện để ngăn chặn sự gia tăng đó thông qua biện pháp tự vệ thương mại.

Kể từ giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế (năm 1994 – vụ kiện chống bán phá giá đầu tiên đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam) đến nay, doanh nghiệp Việt Nam đã phải đối mặt với nhiều vụ kiện phòng vệ thương mại từ nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ - nơi có những thị trường tiềm năng về xuất khẩu của Việt Nam. Những nước, vùng lãnh thổ khởi kiện điều tra và áp dụng thuế chống bán phá giá nhiều nhất đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam chính là Hoa Kỳ, EU. So với số vụ kiện bán phá giá, thì hàng hóa của Việt Nam bị kiện trợ cấp và áp dụng biện pháp tự vệ ít hơn nhiều.

## **1. Đảm bảo công bằng thương mại trong WTO**

Công bằng thương mại (Trade Remedies) là một trong những mục tiêu quan trọng của WTO nhằm duy trì một trật tự thương mại công bằng hợp lý cho các thành viên của mình. Đòi hỏi về công bằng thương mại xuất phát từ thực tế phát triển của thương mại quốc tế tự do kéo theo những hiện tượng cạnh tranh không công bằng gây tổn hại cho ngành sản xuất nội địa tương ứng của nước nhập khẩu. Sự khác biệt giữa

\* PGS.TS. Luật học, Trường Đại học Ngoại thương.

cấp độ phát triển kinh tế của các nước dẫn đến giá trị sức lao động, sử dụng tài nguyên, yêu cầu về bảo vệ môi trường... trong sản xuất hàng hóa, làm cho chi phí sản xuất và dẫn tới giá cả của hàng hóa cùng cạnh tranh có sự chênh lệch lớn. Doanh nghiệp tại các nước đang phát triển do lợi thế về chi phí sản xuất, có xu hướng chiếm lĩnh được những thị trường tại các nước công nghiệp phát triển về những hàng hóa có hàm lượng công nghệ thấp, sử dụng lao động thuần túy, tay nghề không cao (dệt may, giày dép, nông, lâm, thủy sản chế biến...). Thực tiễn thương mại quốc tế cho thấy, nhiều hàng hóa của các nước đang phát triển đạt được lợi thế cạnh tranh vượt trội và chiếm lĩnh thị trường nước nhập khẩu. Hình thức của lợi thế cạnh tranh đó phần lớn có thể thấy hàng hoá được bán với giá thấp hơn giá bán thông thường (dumping), hay được bán vào thị trường nước nhập khẩu có sự trợ cấp trực tiếp hoặc gián tiếp của Chính phủ nước xuất khẩu. Ngoài ra, việc các nước cắt giảm thuế quan và hàng rào phi thuế quan cũng tạo điều kiện cho hàng hoá nước ngoài nhập khẩu nhiều hơn, do đó, xảy ra tình trạng ngành công nghiệp trong nước không đủ năng lực để cạnh tranh được với hàng nhập khẩu gia tăng mạnh mẽ. Xuất phát từ thực tiễn thương mại quốc tế, các quốc gia đã xây dựng các biện pháp nhằm bảo vệ sự tồn tại và phát triển bền vững của thị trường trong nước trước những hành vi lạm dụng tự do hóa thương mại, chiếm lĩnh thị trường một cách không công bằng từ những nước khác.

Bởi vậy, các nước thành viên WTO, đặc biệt là các nước công nghiệp phát triển đã có những bước đi tiên phong và tiến tới thống nhất về quan điểm đảm bảo công bằng thương mại (hay còn gọi là phòng vệ thương mại) và đưa ra biện pháp thực hiện mục tiêu này. Sự ra đời của các hiệp định: Hiệp định chống bán phá giá (The Anti-dumping Agreement), Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng (The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) và Hiệp định tự vệ (The Agreement on

Safeguards) thể hiện sự thành công của các nước thành viên trong việc thống nhất đưa ra công cụ hợp lý bảo vệ thị trường của họ. Những hiệp định đó, một mặt được sử dụng như là công cụ pháp lý hữu hiệu để bảo vệ ngành sản xuất nội địa, mặt khác, trong nhiều trường hợp, cũng bị lạm dụng với mục đích bảo hộ thị trường trong nước. Về nguyên tắc, WTO cho phép các nước thành viên sử dụng công cụ phòng vệ như vậy một cách chính đáng để bảo vệ thị trường trong nước nếu xuất hiện những điều kiện, hoàn cảnh được quy định trong các hiệp định tương ứng. Theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan cho phép các doanh nghiệp khởi kiện nhằm đối phó với tình trạng hàng hóa nước ngoài do cạnh tranh không công bằng xâm nhập vào thị trường gây bất lợi cho ngành sản xuất nội địa.

Ngày nay, việc sử dụng các biện pháp đảm bảo công bằng trong thương mại quốc tế có xu hướng thái quá hoặc bị lạm dụng nhằm bảo hộ bất hợp lý đối với sản xuất trong nước. Mặc dù quy định của WTO không ngoài mục đích điều tiết, kiểm soát và hạn chế tình trạng lạm dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại, tuy nhiên, việc lạm dụng các biện pháp này vẫn gây ra những hậu quả tiêu cực, cản trở thương mại quốc tế. Chẳng hạn, Hoa Kỳ ban hành Tu chính Byrd (hay còn gọi là Luật Chống bán phá giá và đền bù trợ cấp), cho phép Chính phủ Hoa Kỳ trích khoản tiền thuế thu được từ các vụ kiện bán phá giá để trợ cấp cho nguyên đơn, phần còn lại nộp vào ngân khố quốc gia<sup>1</sup>. Tu chính này trong thực tế đã như một sự khuyến khích bằng vật chất việc khởi kiện chống bán phá giá của nguyên đơn đối với hàng hóa của nước khác xuất khẩu vào Hoa Kỳ.

<sup>1</sup> The Byrd Amendment hay còn gọi là The Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 đã bị WTO phản đối và cho là vi phạm những nguyên tắc cơ bản của WTO. Hoa Kỳ đã xem xét lại đạo luật này và nó đã bị Thượng viện bỏ phiếu bãi bỏ ngày 23/12/2005 với tỷ lệ sát sao.

Từ thực tế của việc áp dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại, quan niệm về công bằng thương mại không thống nhất giữa các nước thành viên trong WTO. Các nước bị kiện và bị áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại cho rằng, việc áp dụng gây thiệt hại cho doanh nghiệp ở nước họ, hoặc ít nhất cũng hạn chế bất hợp lý hàng hóa của họ xuất khẩu và qua đó thương mại quốc tế bị bóp méo. Ngược lại với quan điểm đó, các nước khởi xướng điều tra và áp dụng các biện pháp trên cho rằng, việc hàng hóa từ các nước bị kiện đã chiếm lĩnh thị trường của họ một cách không công bằng do bán giá thấp, do trợ cấp của Chính phủ hoặc do bất cứ nguyên nhân nào khác khiến sản xuất trong nước của họ bị tổn hại và qua đó thương mại cũng diễn ra một cách không công bằng. Bởi vậy, các nước có hành động bảo hộ thị trường nước mình thường cho rằng, doanh nghiệp của họ bị thiệt hại hoặc đe dọa bị thiệt hại nên cần phải được bảo hộ ở một mức độ hợp lý.

## 2. Sự hình thành của các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại trong khuôn khổ pháp lý của WTO

Trong khuôn khổ pháp lý của WTO, một mặt tự do hóa thương mại được các nước thành viên cam kết duy trì, mặt khác, các biện pháp đảm bảo cạnh tranh công bằng cũng được các nước thành viên thực thi. Các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại bước đầu được ấn định từ năm 1947 như là một bộ phận của GATT. Mục tiêu ban đầu của GATT chính là bắt đầu từ việc giảm thuế quan cho tới các biện pháp phi thuế, dịch vụ, sở hữu trí tuệ, đầu tư, và tìm kiếm một cơ chế quốc tế giải quyết các tranh chấp thương mại giữa các quốc gia. Nói tóm lại, mục tiêu này hướng tới đảm bảo thị trường mở và cạnh tranh công bằng giữa các nước thành viên. Mạnh mẽ của các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại được quy định tại Điều VI của GATT liên quan đến chống bán phá giá, Điều XVI về chống trợ cấp và Điều XIX về các biện pháp bảo vệ

khẩn cấp cũng chính là nhằm thực hiện các mục tiêu cơ bản của GATT.

Lần đầu tiên được đưa ra đàm phán trong khuôn khổ của GATT, các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại được sử dụng như là một công cụ hữu hiệu để duy trì cạnh tranh công bằng trong điều kiện tự do hoá thương mại. Các quốc gia khởi kiện và tiến hành điều tra để áp dụng các biện pháp phòng vệ cần phải đưa ra được bằng chứng về việc nhập khẩu gây ra thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa. Trong thực tiễn, đại diện của ngành sản xuất nội địa vẫn luôn cố gắng tìm kiếm cơ hội được bảo vệ hữu hiệu hơn trước những gia tăng nhập khẩu hàng hóa ồ ạt do phá giá, do trợ cấp của Chính phủ nước ngoài hoặc những thay đổi bất lợi cho doanh nghiệp sản xuất trong nước. Sự bảo hộ này trở nên phổ biến hơn trong giai đoạn khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu<sup>2</sup>. Ngay cả các nước đang phát triển, các hành động bảo hộ thị trường trong nước thông qua biện pháp phòng vệ thương mại cũng được sử dụng nhiều hơn trước sự cạnh tranh có hiệu quả của hàng hóa từ nước ngoài<sup>3</sup>. Áp lực từ phía ngành sản xuất nội địa về sử dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại càng mạnh mẽ khi hàng hóa nhập khẩu được hỗ trợ nguồn lực tài chính của Chính phủ, hoặc thông qua cạnh tranh bằng giá thấp. Điều này cũng tương tự như trong trường hợp do những biến động của thị trường, hàng hóa được nhập khẩu gia tăng đột ngột trong một thời gian ngắn, đe dọa ngành sản xuất trong nước.

<sup>2</sup> Chad P. Bown, *A Monitoring Update to the Global Antidumping Database*, tài liệu báo cáo hàng năm về Công bằng thương mại của World Bank tại địa chỉ: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTTRADERESEAR/0,contentMDK:22561590~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:544849~isCURL:Y,00.html>.

<sup>3</sup> Dordi, Claudio: *Phải chăng một kỷ nguyên bảo hộ mới đang bắt đầu*, Bản tin Vòng đàm phán DOHA, số 4, 12/2009, tr. 10.

Từ những năm 60 thế kỷ trước, xuất khẩu hàng hóa với giá thấp đã trở nên phổ biến, đe dọa sự công bằng trong thương mại quốc tế. Nhiều quốc gia thành viên của GATT đã áp dụng các biện pháp chống bán phá giá mang tính bảo hộ dựa vào chính sách, pháp luật mình. Bởi vậy, đã có những tranh luận từ Vòng đàm phán Kennedy (1964-1967) mục đích cho ra đời những quy định nhằm điều chỉnh chính sách chung và kiểm soát việc áp dụng thuế chống bán phá giá của các nước thành viên. Tiếp đến, tại Vòng đàm phán Uruguay (1986-1994), các tranh luận hướng tới cho ra đời một hiệp định về chống bán phá giá có khả năng điều chỉnh các hành động bán phá giá từ các nước thành viên ở cấp độ bao trùm đặc biệt và chi tiết hơn, như xác định có hành vi bán phá giá, thủ tục điều tra, quyền của các bên liên quan trong quá trình điều tra<sup>4</sup>... Sau khi được sự đồng thuận của các quốc gia thành viên, Hiệp định chống bán phá giá đã ra đời nhằm thiết lập những nguyên tắc, trình tự điều tra và ra quyết định giải quyết các vụ kiện bán phá giá.

Tại Vòng đàm phán Tokyo (1973-1979), việc kiểm soát việc sử dụng các biện pháp đối kháng và trợ giá đã trở thành vấn đề trung tâm của các cuộc đàm phán về biện pháp đảm bảo công bằng thương mại. Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng đã ra đời sau nhiều lần đàm phán do việc áp dụng chính sách trợ cấp không thống nhất giữa các thành viên của WTO cũng như khó phân biệt được các hoạt động trợ cấp được phép và trợ cấp bị cấm của Chính phủ.

Cũng tại Vòng đàm phán Uruguay, trên tinh thần làm rõ và củng cố các nguyên tắc của GATT, đặc biệt là quy định tại Điều XIX của Hiệp định GATT (về hành động khẩn cấp về nhập khẩu một số sản phẩm đặc biệt), các nước thành viên đã cho ra đời Hiệp

định tự vệ<sup>5</sup> nhằm đưa ra biện pháp hạn chế sự gia tăng đột ngột của hàng hóa.

Những hiệp định trên cho đến nay trở thành trụ cột của hệ thống đảm bảo công bằng thương mại của WTO và được áp dụng để bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp sản xuất trong nước có hàng hóa cùng cạnh tranh trước nguy cơ bị thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại bởi hàng hoá nhập khẩu từ nước khác. Trong điều kiện cạnh tranh gay gắt do thị trường mở, các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại được sử dụng, một mặt, như chiếc van an toàn điều tiết lượng hàng nhập khẩu và qua đó bảo vệ ngành sản xuất tương ứng trong nước, mặt khác chúng cũng có thể bị lạm dụng để bảo hộ bất hợp lý ngành sản xuất trong nước.

### **3. Áp dụng biện pháp đảm bảo công bằng thương mại trong mối quan hệ với Việt Nam**

#### **3.1. Biện pháp chống bán phá giá**

Biện pháp chống bán phá giá được áp dụng để đối phó với hành vi cạnh tranh không công bằng do việc xuất khẩu hàng hóa nhập khẩu với giá thấp. Do cạnh tranh bằng giá là phương tiện cạnh tranh dễ tác động vào tâm lý khách hàng nhất, bởi vậy bán phá giá thường được sử dụng chiếm lĩnh thị trường và tiến tới loại bỏ dần các đối thủ cạnh tranh. Từ khi bắt đầu hội nhập kinh tế quốc tế đến nay, doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam luôn luôn là bị đơn tiềm năng bị kiện chống bán phá giá và tự vệ thương mại. Như đã đề cập, kể từ năm 1994 với vụ kiện thương mại đầu tiên, doanh nghiệp Việt Nam đến nay đã bị khởi kiện chống bán phá giá trong 42 trường hợp. Các vụ kiện này chủ yếu là từ nguyên đơn Hoa Kỳ, EU và đã gây ảnh hưởng tiêu cực tới xuất khẩu của doanh nghiệp Việt Nam. Những vụ việc có ảnh hưởng tiêu cực điển hình tới xuất khẩu của doanh nghiệp Việt Nam như: Vụ kiện áp

<sup>4</sup> Xem chi tiết thêm: Bourgeois in Wolfrum/Stoll, *WTO-Trade Remedies*, Nxb. Martinus Nijhoff, Leiden-Boston 2008, tr. 3.

<sup>5</sup> Xem chi tiết thêm: Bourgeois in Wolfrum/Stoll, *WTO-Trade Remedies*, Nxb. Martinus Nijhoff, Leiden-Boston 2008, tr. 254-258.

thuế chống bán phá giá cá ba sa, cá tra tại thị trường Hoa Kỳ (năm 2002); vụ kiện áp thuế chống bán phá giá đối với xe đạp xuất khẩu của Việt Nam tại thị trường EU (7/2005)<sup>6</sup>; vụ kiện áp thuế chống bán phá giá tôm của Việt Nam tại thị trường Hoa Kỳ (01/2005); vụ kiện áp dụng thuế chống bán phá giá đối với sản phẩm giày, mũ da nhập khẩu từ Việt Nam (bao gồm cả từ Trung Quốc) tại thị trường EU (10/2006)<sup>7</sup>...

### 3.2. Biện pháp chống trợ cấp

Biện pháp chống trợ cấp được sử dụng để loại bỏ tác động tiêu cực gây ra cho ngành sản xuất nội địa do các biện pháp trợ cấp được tiến hành bởi Chính phủ nước xuất khẩu. Đây là biện pháp nhằm vào các nhà xuất khẩu nước ngoài được trợ cấp thông qua thủ tục điều tra chống trợ cấp do nước nhập khẩu tiến hành. Được thể hiện thông qua hình thức thuế đánh vào hàng hóa được trợ cấp, thuế chống trợ cấp nhằm triệt tiêu lợi thế hàng nhập khẩu có được do trợ cấp của Chính phủ so với loại hàng tương tự được sản xuất tại nước nhập khẩu và mức thuế chống trợ cấp được áp dụng tương đương với lợi ích mà trợ cấp đem lại cho hàng hóa. Bởi vậy, thông thường thuế chống trợ cấp chỉ được áp dụng sau khi đã có điều

tra rõ ràng về mức độ trợ cấp cũng như thiệt hại do trợ cấp đó gây ra đối với sản xuất trong nước. Kể từ khi WTO ra đời năm 1995 cho đến tháng 6 năm 2009, đã có tới 226 vụ kiện điều tra chống trợ cấp giữa các thành viên. Các vụ kiện chống trợ cấp trên tăng đột biến trong giai đoạn kể từ năm 1997 đến năm 2003. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2006, số vụ kiện xảy ra với chu kỳ chậm. Tuy nhiên, trong những năm trở lại đây, số vụ kiện chống trợ cấp lại có xu hướng gia tăng<sup>8</sup>. Hoa Kỳ là quốc gia dẫn đầu về khởi kiện điều tra chống trợ cấp. Đặc biệt kể từ năm 2007, Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) đã điều chỉnh chính sách không áp dụng thuế chống trợ cấp đối với các nền kinh tế phi thị trường (Non Market Economy – NMEs), theo đó đã khởi xướng 8 vụ điều tra chống bán phá giá và chống trợ cấp đối với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc. Sự thay đổi này đã gây ra những tranh luận mới về đảm bảo công bằng thương mại đối với các nền kinh tế phi thị trường trong chính sách của Hoa Kỳ. Liên quan đến Việt Nam, ngày 21/4/2009 Hoa Kỳ đã khởi xướng điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp đối với sản phẩm túi nhựa PE đựng hàng xuất khẩu từ Việt Nam và Indonesia. Ngày 26/3/2010, DOC đã công bố quyết định cuối cùng trong vụ điều tra cho rằng các nhà sản xuất, xuất khẩu của Việt Nam đã bán sản phẩm túi nhựa PE vào Hoa Kỳ với mức giá thấp hơn giá thông thường từ 52.30% đến 76.11% và ngày 15/4/2010 Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ (ITC) đã ra kết luận chính thức là có thiệt hại đáng kể do hành vi bán phá giá và trợ cấp của doanh nghiệp Việt Nam đối với nguyên đơn của Hoa Kỳ<sup>9</sup>. Với kết luận này, lần đầu tiên, doanh nghiệp Việt Nam bị áp dụng biện pháp chống trợ cấp đối với hàng xuất khẩu của mình.

<sup>6</sup> Theo Quyết định của Ủy ban châu Âu, tháng 7/2005, mức thuế chống bán phá giá 34% đối với xe đạp Việt Nam xuất khẩu sang thị trường châu Âu. Lượng xe đạp Việt Nam xuất khẩu sang thị trường châu Âu từ 1 triệu chiếc năm 2005 xuống còn 21.400 chiếc năm 2009. Giá trị xuất khẩu đạt 101 triệu USD vào năm 2005 và chỉ còn 1 triệu USD vào năm 2009. Ngày 1/7/2010, Tổng Vụ Thương mại - Ủy ban châu Âu (Directorate H – Trade defence) đã có thư chính thức gửi Phái đoàn Việt Nam tại Liên minh châu Âu thông báo thuế chống bán phá giá mà cơ quan này đã áp dụng đối với xe đạp xuất khẩu của Việt Nam từ 7/2005 sẽ được bãi bỏ từ ngày 15/7/2010 (theo <http://www.qldt.gov.vn/Web/Content.aspx?distid=3179&lang=vi-VN>).

<sup>7</sup> Kể từ khi EU quyết định áp thuế chống bán phá giá, thị phần của giày, mũ da của Việt Nam và Trung Quốc giảm từ 35% năm 2005 xuống còn 28,7% năm 2008, trong đó thị phần của Việt Nam giảm từ 12,6% xuống còn 10,2%.

<sup>8</sup> Số liệu chi tiết tại Website của WTO: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm).

<sup>9</sup> Xem thêm tại địa chỉ <http://chongbanphagia.vn/beta/thongtinvukien/20090608/tu-i-nhua-dung-hang-ban-le-pe>.

### 3.3. Biện pháp tự vệ

Khác với hai công cụ trên, tự vệ thương mại được sử dụng để đối phó ngay cả với hành vi thương mại thông thường và không cần có dấu hiệu của vi phạm pháp luật hay cạnh tranh không công bằng. Áp dụng tự vệ thương mại nhằm bảo vệ ngành sản xuất nội địa trong những trường hợp khi hàng hóa nhập khẩu tăng đột biến, gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất trong nước. Với việc sử dụng biện pháp này tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong nước có điều kiện ổn định sản xuất, phát triển bền vững. Do việc áp dụng tự vệ ngay cả khi đối tác thương mại thực hiện biện pháp kinh doanh thông thường, không có bán phá giá hay trợ cấp của Chính phủ, điều kiện áp dụng tự vệ thương mại thường được quy định trong phạm vi của WTO khá khe hơn nhằm tránh việc các nước có thể lạm dụng biện pháp này để bảo hộ một cách bất hợp lý sản xuất trong nước.

Kể từ năm 1995 cho đến 31/5/2010, đã có tới 209 vụ kiện điều tra áp dụng biện pháp tự vệ giữa các thành viên của WTO<sup>10</sup>. Số vụ điều tra tự vệ thương mại xấp xỉ số vụ điều tra về chống trợ cấp, nhưng tăng dần qua các năm từ 1995 và đạt đỉnh điểm vào năm 2002 (34 vụ). Trong giai đoạn từ 2004 – 2008, các vụ việc xảy ra có xu hướng ít hơn. Năm 2009, do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, nhiều nước tăng cường bảo hộ thị trường nước mình bằng các biện pháp phòng vệ thương mại, nên số vụ khởi kiện tự vệ thương mại tăng đột biến với 25 cuộc tiến hành điều tra. Xu hướng áp dụng tự vệ thương mại ngày càng trở nên phổ biến do việc áp dụng biện pháp này không cần đến yếu tố cạnh tranh không công bằng hay trợ cấp của Chính phủ. So với số vụ kiện bán phá giá thì hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam bị kiện tự vệ thấp hơn. Cho đến nay, đã có 6 vụ kiện tự vệ hàng hóa Việt Nam xuất

khẩu tại 3 thị trường xuất khẩu là Ấn Độ, Philippin, Canada<sup>11</sup>. Các mặt hàng bị kiện của Việt Nam là các sản phẩm xuất khẩu có kim ngạch nhỏ như gạch lát nền và ốp tường (2001), kính nổi (2003). Trong đó, 3 vụ kết thúc bằng biện pháp tự vệ của nước nhập khẩu dưới hình thức bổ sung thêm một khoản thuế khi hàng hoá Việt Nam nhập khẩu vào nước họ; 2 vụ do không chứng minh được thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất nội địa nên không áp dụng biện pháp tự vệ. Tại Việt Nam, lần đầu tiên biện pháp đảm bảo công bằng thương mại được khởi xướng điều tra là vụ việc về tự vệ thương mại đối với mặt hàng kính nổi (7/2009). Tuy nhiên, sau quá trình điều tra, ngày 23/02/2010, Bộ Công Thương đã ra Quyết định số 890/QĐ-BCT không áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng kính nổi nhập khẩu vào Việt Nam từ các nước/vùng lãnh thổ khác nhau<sup>12</sup>. Do doanh số bán hàng của các doanh nghiệp sản xuất kính nội địa tăng trong Quý II, III và có xu hướng tăng trong cả giai đoạn sau, nên Quyết định này đã từ chối áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng kính nổi nhập khẩu vào Việt Nam.

## 4. Những bất cập trong việc áp dụng biện pháp đảm bảo công bằng thương mại

### 4.1. Phương pháp zeroing (quy về không)

Trong nhiều vụ việc điều tra chống bán phá giá, khi tiến hành điều tra để xác định biên độ phá giá, về nguyên tắc cơ quan có thẩm quyền liên quan sẽ phải cộng các trường hợp hàng hóa cùng cạnh tranh có giá cao để bù vào những trường hợp bán giá thấp. Tuy nhiên, theo phương pháp này, khi tính toán biên độ phá giá của một sản phẩm, người ta lại không cộng các trường hợp giá nhập khẩu của sản phẩm cao hơn giá trong

<sup>10</sup> Chi tiết tại Website của WTO: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)

<sup>11</sup> Số liệu chi tiết tại địa chỉ: <http://chongbanphagia.vn/beta/tonghopsolieu/20090514/so-lieu-cap-nhat-cac-vu-dieu-tra-tu-ve-lien-quan-toi-hang-hoa-viet-nam>.

<sup>12</sup> Thông báo tại địa chỉ: <http://www.vcad.gov.vn/Web/Content.aspx?distid=2976&lang=vi-VN>.

nước để được bù trừ cho các trường hợp giá nhập khẩu của sản phẩm thấp hơn giá trong nước. Zeroing là một phương pháp đã gây tranh cãi nhiều do chúng thiếu cơ sở khoa học và có ảnh hưởng tiêu cực tới thương mại quốc tế. Hoa Kỳ là nước tiến hành phương pháp zeroing khi điều tra xác định biên độ phá giá đối với sản phẩm có đơn khởi kiện chống bán phá giá.

Việc sử dụng phương thức này thiếu tính thuyết phục đối với các bị đơn trong các vụ kiện chống bán phá giá. Các nước có doanh nghiệp bị điều tra liên quan đến phương pháp này thường phản đối tính bất hợp lý của nó. Tháng 6/2003, EU và nhiều nước thành viên khác như Argentina, Braxin, Trung Quốc, Đài Loan, Hồng Kông, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mexico, Na Uy, Thổ Nhĩ Kỳ... đã cùng khiếu nại lên WTO về sự bất hợp lý của phương pháp zeroing mà Hoa Kỳ sử dụng. Sau nhiều lần thảo luận, tháng 5/2006, Cơ quan Giải quyết tranh chấp (DSB) của WTO đã có kết luận cuối cùng: phương pháp zeroing của Hoa Kỳ trái với các nguyên tắc của WTO. DSB cho tới nay đã đưa ra nhiều phán quyết liên quan tới việc sử dụng phương pháp zeroing, đồng thời Cơ quan Phúc thẩm của WTO cũng đã kết luận theo chiều hướng như vậy.

Đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam, trong các vụ kiện chống bán phá giá do nguyên đơn Hoa Kỳ khởi xướng, phía Hoa Kỳ đã sử dụng phương pháp này trong việc xác định biên độ phá giá, làm cho biên độ phá giá bị đẩy lên cao gây bất lợi cho doanh nghiệp Việt Nam. Trước sự bất hợp lý đó, ngày 01/02/2010, cơ quan chức năng của Việt Nam đã chính thức gửi yêu cầu tham vấn tới phía Hoa Kỳ liên quan tới lệnh áp thuế chống bán phá giá đối với tôm nhập khẩu từ Việt Nam<sup>13</sup>. Đây là vụ kháng kiện

đầu tiên mà phía Việt Nam tiến hành nhằm ứng phó việc áp dụng biện pháp bán phá giá để cản trở hàng thủy sản của Việt Nam, qua đó cũng thể hiện yêu cầu từ phía Việt Nam về đảm bảo công bằng thương mại trong việc áp dụng các biện pháp hạn chế hàng xuất khẩu vào thị trường Hoa Kỳ.

#### 4.2. Quy định về nền kinh tế phi thị trường

Quy định về nền kinh tế phi thị trường được áp dụng phổ biến trong việc giải quyết các vụ kiện chống bán phá giá đối với bị đơn là doanh nghiệp ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia và các nước đang trong quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế hiện nay. Theo quy định này, việc mua bán và giá bán tại các nước chưa có nền kinh tế thị trường không được coi như giao dịch thương mại thông thường, nên xác định giá trị thực (giá trị thông thường) của hàng hoá cũng như việc phân định thị trường phải thông qua quá trình quyết định của cơ quan có thẩm quyền về chống bán phá giá. Quy định về nền kinh tế phi thị trường thường dẫn đến hậu quả là, khi xác định giá trị thông thường của hàng hoá bị kiện được xác định theo giá cả hoặc giá trị của hàng hoá cùng loại ở một nước thứ 3 – nước được coi là có nền kinh tế thị trường. Bất cập của nó chính là chúng dựa trên những tiêu chí đánh giá không rõ ràng về nền kinh tế thị trường và nước được đưa ra so sánh không cùng cấp độ phát triển với nước bị coi là có nền kinh tế phi thị trường. Việc phân biệt giữa hai khái niệm “*nước có nền kinh tế thị trường*” và “*nước có nền kinh tế phi thị trường*” cũng không rõ ràng. Trong khi đó, sự chuyển đổi (không ngừng) của các nước có nền kinh tế phi thị trường

---

thẩm (Panel) cũng như Cơ quan Phúc thẩm (SAB) đều kết luận việc Hoa Kỳ sử dụng phương pháp này trong 29 lần rà soát định kỳ thuế chống bán phá giá đối với nhiều hàng hóa của EU là không hợp lý. Đối với trường hợp của Việt Nam, ngày 18/5/2010, WTO đã ra thông báo sẽ thành lập Ban hội thẩm giải quyết tranh chấp để điều tra khiếu nại của Việt Nam về việc Hoa Kỳ sử dụng biện pháp zeroing khi tính biên độ phá giá đối với sản phẩm tôm đông lạnh của Việt Nam.

<sup>13</sup> Đây là vụ kiện đầu tiên của Việt Nam trong khuôn khổ áp dụng Thỏa thuận về Quy tắc và Thủ tục giải quyết tranh chấp trong WTO kể từ khi Việt Nam gia nhập tổ chức này. Trước đó EU đã kiện Hoa Kỳ ra WTO về vấn đề zeroing (vụ kiện DS294). Ban hội



đã làm xuất hiện một nhóm nước mới diễn ra dưới nhiều cấp độ phát triển khác nhau. Điều này đã không được tính đến trong việc xem xét trình độ phát triển của các nước đó để tìm một nước thứ 3 có trình độ phát triển tương đương. Tính đảm bảo công bằng thương mại trong việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá đối với nền kinh tế phi thị trường vấp phải thách thức lớn cũng chính là về tính công bằng của nó.

Mặt khác, dưới những điều kiện nào thì một nước thứ 3 được chọn để so sánh, điều này không được thể hiện rõ ràng và liệu có đảm bảo sự công bằng khi lựa chọn. Sự so sánh có tính áp đặt này chứa đựng nhiều điều bất hợp lý vì các yếu tố đặc trưng của nền kinh tế phi thị trường không được xem xét để xác định giá trị thông thường của hàng hoá, chẳng hạn giá nguyên liệu rẻ, chi phí nhân công thấp và chi phí tín dụng ưu đãi ở nước bị đơn. Tại Hoa Kỳ, trong nhiều vụ giải quyết tranh chấp bán phá giá đối với các nước xã hội chủ nghĩa trước kia thường bị đối xử rất khắt khe (ví dụ, *Electronic Golf Cars* từ Ba Lan, 40 Fed. Reg. 53,388 (1975); *Postasium Chloride* từ Liên Xô, 50 Fed. Reg. 4, 562 (1985)). Hầu hết các trường hợp này đều dẫn tới việc nâng thuế do cách tính giá trị thông thường của cơ quan chống bán phá giá.

Các vụ kiện chống bán phá giá đối với hàng hóa từ Việt Nam cũng luôn là vấn đề tiềm ẩn bất lợi cho doanh nghiệp vì Việt Nam còn bị coi là nước có nền kinh tế phi thị trường trong 12 năm, kể từ khi trở thành thành viên WTO, theo thỏa thuận song phương với Hoa Kỳ. Điều này cũng là một thách thức lớn đối với doanh nghiệp xuất khẩu, hiệp hội doanh nghiệp và cơ quan có thẩm quyền liên quan phải có những cách thức ứng phó phù hợp.

### **4.3. Cản trở tự do hóa thương mại**

Việc lạm dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại đang có xu hướng gia tăng tại các thị trường nhập khẩu tiềm năng nhằm bảo hộ thị trường ở những nước này một cách bất hợp lý và làm cho thương mại quốc tế bị bóp méo. Việc lạm dụng này có

xu hướng gia tăng trong điều kiện khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu do các nước tăng cường bảo hộ thị trường trong nước để có thể sớm thoát khỏi khủng hoảng. Suy thoái kinh tế đã dẫn đến những vấn đề lớn cần giải quyết như sản xuất trong nước trì trệ, nguy cơ phá sản doanh nghiệp cao, thất nghiệp gia tăng,... Trước tình hình đó, các nước đã đưa ra nhiều biện pháp nhằm vực dậy nền kinh tế, khắc phục hậu quả suy thoái kinh tế. Trong số những biện pháp đó, biện pháp phòng vệ thương mại được nhiều nước sử dụng mang tính để bảo hộ sản xuất nội địa một cách khéo léo, trên danh nghĩa sử dụng các công cụ pháp lý được WTO cho phép<sup>14</sup>. Các biện pháp như vậy đang có nguy cơ dẫn tới tranh chấp thương mại gia tăng giữa các quốc gia, các hành động trả đũa thương mại cũng theo đó không ngừng được sử dụng.

Ngay cả thị trường ở những nước đang phát triển cũng có xu hướng khởi kiện và áp dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại nhiều hơn, nhất là các vụ kiện chống bán phá giá như Ấn Độ, Trung Quốc, Philippine... Các doanh nghiệp của Việt Nam sẽ phải đối mặt với những thách thức lớn do việc áp dụng biện pháp đảm bảo công bằng thương mại gia tăng từ những thị trường này. Điều này trở nên bất lợi hơn khi Việt Nam chưa thoát ra khỏi quy chế áp đặt về tình trạng kinh tế phi thị trường. Những biện pháp đảm bảo công bằng thương mại được sử dụng phần lớn nhằm ngăn cản sự xâm nhập hàng hóa của Việt Nam ra thị trường thế giới.

### **4.4. Nguy cơ mới từ các vụ kiện tự vệ**

Trong những năm qua, việc áp dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại chủ yếu đối với chống bán phá giá đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam, các vụ kiện về trợ cấp mới chỉ có một vụ (Hoa Kỳ tiến hành đối với sản phẩm túi nhựa PE của Việt Nam). Mặc dù số vụ kiện tự vệ thương

<sup>14</sup> So sánh: Dordi, Claudio: *Phái chãng một kỳ nguyên bảo hộ mới đang bắt đầu*, Bản tin Vòng đàm phán DOHA, số 4, 12/2009, tr. 10.



mại mới chỉ có 6 vụ, tuy nhiên đây là những vụ việc sẽ có xu hướng tăng, và đặc biệt nó không phụ thuộc vào việc doanh nghiệp có sử dụng phương thức cạnh tranh không công bằng hoặc có sự trợ cấp của Chính phủ hay không. Được ví như chiếc van an toàn điều tiết lượng hàng nhập khẩu, biện pháp tự vệ thương mại rất dễ có thể bị lạm dụng với các mục đích khác nhau, không chỉ dừng lại ở việc bảo hộ thị trường trong nước. Với năng lực cạnh tranh cao của hàng hóa do chi phí sản xuất thấp, các doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam cũng sẽ luôn phải đối mặt với thách thức từ các vụ kiện tự vệ thương mại từ thị trường nước ngoài.

Mặt khác, trong điều kiện năng lực cạnh tranh còn nhiều yếu kém của ngành sản xuất nội địa, đồng thời phải thực hiện các cam kết, hàng hóa từ nước ngoài tràn vào Việt Nam với số lượng gia tăng đột ngột sẽ dẫn đến những thiệt hại khó lường cho ngành sản xuất trong nước.

### 5. Một số đề xuất

Việc áp dụng các biện pháp đảm bảo công bằng là một tất yếu trong thương mại quốc tế, đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng và suy thoái kinh tế toàn cầu, các biện pháp này có xu hướng bị lạm dụng cao hơn nhằm bảo hộ thị trường trong nước. Vì vậy, các biện pháp này cần phải nhìn nhận như là một thực tế khách quan, không thể loại trừ. Cơ quan có thẩm quyền liên quan cũng như doanh nghiệp Việt Nam phải có cách tiếp cận phù hợp để giải quyết thỏa đáng khi bị kiện ở thị trường nhập khẩu. Đặc biệt, đối với doanh nghiệp xuất khẩu cần chú ý những vấn đề sau đây:

- Cần nâng cao khả năng tự bảo vệ trước nguy cơ bị kiện áp dụng các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại bằng việc tăng cường năng lực pháp lý trong thương mại quốc tế thông qua tư vấn pháp luật, tăng cường về nhân sự với trình độ và năng lực thực hành pháp luật thương mại quốc tế phù hợp để làm chủ các tình huống xảy ra. Doanh nghiệp xuất khẩu cần luôn luôn sẵn

sàng cho việc giải quyết các vụ kiện phòng vệ thương mại, đồng thời tích cực hợp tác với cơ quan có thẩm quyền về áp dụng biện pháp đảm bảo công bằng thương mại của nước ngoài khi vụ kiện đã xảy ra.

- Về quản trị rủi ro, việc áp dụng các biện pháp phòng vệ trong thương mại quốc tế một loại rủi ro không thể loại trừ. Thay vào đó, rủi ro này chỉ có thể giảm thiểu hoặc phòng tránh trong những trường hợp nhất định. Mỗi doanh nghiệp xuất khẩu cần phải có chiến lược phòng tránh tốt và giảm thiểu tối đa rủi ro từ những hành động phòng vệ thương mại. Theo đó, cần nâng cao ý thức tự bảo vệ, tăng cường nhận thức về pháp luật chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ thương mại ở nước ngoài nhằm phòng tránh và giảm thiểu rủi ro.

- Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp cần có chiến lược tự bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình tại thị trường trong nước khi phải đối mặt với các hành vi thương mại không công bằng từ các doanh nghiệp cùng cạnh tranh ở nước ngoài. Theo đó, việc sẵn sàng với tư cách nguyên đơn khởi kiện là một hành động cần thiết đối với doanh nghiệp hay hiệp hội doanh nghiệp trong cùng một lĩnh vực hàng hóa khi quyền lợi bị xâm hại hoặc đe dọa bị thiệt hại nghiêm trọng.

- Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp cần thu thập đầy đủ thông tin về diễn biến tại thị trường nhập khẩu nhằm phát hiện sớm các nguy cơ khởi kiện để chủ động phòng tránh, ứng phó. Theo đó, ở cấp độ vĩ mô, việc thành lập một hệ thống cảnh báo sớm về nguy cơ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa Việt Nam cho doanh nghiệp là hết sức cần thiết<sup>15</sup>. Hệ thống

(Xem tiếp trang 75)

<sup>15</sup> Trong phạm vi của WTO và EC, hai cơ chế được thành lập với ý nghĩa tương tự đó là cơ chế "Cảnh báo thương mại toàn cầu" (Global Trade Alert) và "Cơ sở dữ liệu chống bán phá giá" (Global Antidumping database), xem thêm: Dordi, Claudio: *Phải chăng một kỷ nguyên bảo hộ mới đang bắt đầu*, Bản tin Vòng đàm phán DOHA, số 4, 12/2009, tr. 10.

Bộ luật Lao động năm 1994, cũng như việc ban hành một loạt các văn bản pháp luật mới về thuế, đất đai, Bộ luật Dân sự... là những ví dụ về sự đổi mới này. Tuy nhiên, việc sửa đổi một số điều của Bộ luật Lao động cũng không đủ tạo ra môi trường lao động bảo đảm sự ổn định và phát triển. Cơ chế ba bên, hay đối thoại xã hội như đã phân tích, là một công cụ chiến lược không chỉ để tăng tính

cạnh tranh về kinh tế, mà còn đạt được sự cân bằng cần thiết giữa những mối quan tâm và ưu tiên về kinh tế và xã hội, nói cách khác là đạt được sự phát triển bền vững. Một số nền kinh tế như Singapo, Hàn Quốc... đã vượt qua những khó khăn trong những năm khủng hoảng tài chính do tiến hành tốt đối thoại xã hội là một ví dụ cho sự vận dụng thành công cơ chế ba bên.

*(Tiếp theo trang 65 – Các biện pháp đảm bảo...)*

này sẽ giúp doanh nghiệp tạo lập cơ chế giám sát và cảnh báo tại các thị trường xuất khẩu quan trọng của Việt Nam như: Mỹ, EU, Nhật Bản... nắm bắt diễn biến của thị trường, dự báo, phân tích những thay đổi trong hệ thống pháp luật, thể chế chống bán phá giá của nước đó. Trên cơ sở này, các dữ kiện sẽ đưa ra những dự báo về nguy cơ xấu mà hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam sẽ phải đối mặt. Cũng theo đó, việc đàm phán, thương lượng với doanh nghiệp sản xuất hàng hóa cùng cạnh tranh ở thị trường nhập khẩu (có thể khởi kiện) là giải pháp có ý nghĩa để phòng tránh, giảm thiểu được nguy cơ bị kiện và chi phí phát sinh nếu phải tham gia giải quyết vụ kiện.

- Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp thay vì cạnh tranh bằng giá cần có chiến lược chuyển sang cạnh tranh bằng chất lượng hoặc bằng các chiến lược khác về sản phẩm để có thể làm mất đi nguyên nhân của các vụ kiện chống bán phá giá. Đồng thời, doanh nghiệp cũng cần phải có chiến lược đa dạng hóa thị

trường xuất khẩu, theo đó, không quá chú trọng vào thị trường ở các nước phát triển mà phải mở rộng xuất khẩu sang những thị trường mới, thị trường tiềm năng, cũng như sử dụng các công cụ marketing nhằm định hướng tiêu dùng đối những hàng hóa xuất khẩu của doanh nghiệp.

- Trong những năm tới, Việt Nam vẫn còn bị coi là nước có nền kinh tế phi thị trường, việc áp dụng các các biện pháp đảm bảo công bằng thương mại do các nước khác tiến hành dễ trở nên bất lợi đối với doanh nghiệp Việt Nam. Bởi vậy, việc minh bạch hóa các thông tin chi tiết về quá trình sản xuất, thực hiện đúng và đầy đủ chế độ sổ sách kế toán theo những chuẩn mực quốc tế là yêu cầu đặt ra đối với những doanh nghiệp xuất khẩu để có thể chứng minh là doanh nghiệp hoạt động trong cơ chế thị trường. Qua đó, việc xác định biên độ phá giá trong những trường hợp như vậy sẽ hợp lý hơn cũng như loại trừ được nguyên nhân của việc áp dụng biện pháp chống trợ cấp.