

Tự do hóa thương mại và bảo hộ: một số vấn đề lý luận, thực tiễn và bài học cho Việt Nam

Nguyễn Bích Thủy
Đại học Thương mại

1. Lý luận và thực tiễn

Chính sách tự do hóa thương mại có nguồn gốc từ nước Anh — cường quốc công nghiệp hàng đầu. Năm 1791, hai năm sau cách mạng 1789, nguyên tắc tự do thương mại lần đầu tiên được qui định trong sắc luật Allarde ngày 2 và 17 tháng 3 và vẫn còn hiệu lực đến ngày nay. Sắc luật này ghi rõ: “Mọi công dân được tự do làm bất kỳ nghề gì, được tự do tiến hành bất kỳ hoạt động buôn bán nào miễn là trước đó, đã nộp thuế môn bài và tuân thủ các qui định của pháp luật”. Trên thực tế và về mặt luật pháp, ở các nước có nền kinh tế thị trường, tự do thương mại — là một chính sách đồng thời cũng là quyền của người công dân.

Vào cuối thế kỷ thứ XIX, đầu thế kỷ XX với sự xuất hiện của các tổ chức tư bản lũng đoạn quốc tế và sự cạnh tranh ngày càng gay gắt giữa các tổ chức này, các nước tư bản lại chuyển từ chính sách tự do hóa thương mại sang chính sách bảo hộ mậu dịch mang tính chất xâm lược (điều mà V.I. Lênin gọi là chính sách mậu dịch “siêu bảo hộ”). Đặc trưng của chính sách “siêu bảo hộ” là sự can thiệp mãnh mẽ của Nhà nước vào hoạt động ngoại thương, vào thương mại quốc tế thông qua một hệ thống biện pháp hạn chế nhập khẩu, thúc đẩy xuất khẩu, tạo điều kiện cho các tổ chức kinh tế quốc gia bành trướng thương mại ra nước ngoài. Chính sách bảo hộ mậu dịch từ chỗ có tính bảo vệ đã chuyển sang chính sách bảo hộ mậu dịch cực đoan nhằm mục tiêu bành trướng, xâm lược.

Sau đại chiến thế giới thứ hai, trong bối cảnh quốc tế mới, sự tan rã hệ thống thuộc địa phù hợp với xu hướng mở rộng chuyên môn hóa và hợp tác quốc tế, các nước tư bản phát triển lại chuyển từ chính sách mậu dịch “siêu bảo hộ” sang chính sách tự do hóa thương mại (chủ yếu giữa các nước trong các khối liên kết kinh tế khu vực và liên khu vực), có sự kết hợp với chính sách bảo hộ mậu dịch “có điều kiện” hay còn gọi là “bảo hộ mậu dịch ôn hòa”.

Sự ra đời và phát triển của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) là một bước tiến vững chắc cho tiến trình tự do hóa thương mại trên quy mô toàn cầu. Ngoài các Hiệp định Thương mại tự do (FTA) hiện hành, phần lớn các thành viên của WTO đều đang đàm phán các thỏa thuận thương mại song phương và đa phương mới nhằm thúc đẩy hoạt động thương mại.

Đặc biệt trong những năm gần đây, các FTA thế hệ mới đã được đàm phán, kí kết, với quy mô và lĩnh vực thỏa thuận rộng hơn. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, đặc biệt là do trình độ phát triển kinh tế không đồng đều, các nước đều duy trì các biện pháp thương mại nhằm bảo hộ nền sản xuất nội địa. Bên cạnh biện pháp bảo hộ bằng thuế quan còn rất nhiều biện pháp phi thuế quan.

Nếu như biện pháp thuế quan rất rõ ràng và dễ dự đoán thì các biện pháp phi thuế quan có thể làm nhiều tín hiệu chỉ dẫn quyết định của người sản xuất và người tiêu dùng, tín hiệu chỉ dẫn việc phân bổ nguồn lực trong nội bộ nền kinh tế, phản ánh không trung thực lợi thế cạnh tranh. Mặc dù về lý thuyết, WTO chỉ thừa nhận thuế quan là công cụ bảo hộ hợp pháp duy nhất nhưng thực tế đã chứng minh rằng các nước không ngừng sử dụng các biện pháp phi thuế quan mới. Khi một biện pháp phi thuế quan được áp dụng trái với quy định của WTO thì có thể coi đây là một hàng rào phi thuế quan (Non Tariff Barrier — NTB). Cần lưu ý là trong thực tế nhiều khi rất khó phân biệt một biện pháp phi thuế quan có phải là một rào cản phi thuế quan hay không. Ngoài ra, một biện pháp phi thuế quan có thể là hợp pháp trong một giai đoạn nhất định nhưng có thể bị coi là một rào cản phi thuế quan vào một giai đoạn khác. Khi một biện pháp phi thuế quan gây cản trở thương mại không biện minh được theo tinh thần và các nguyên tắc của WTO, biện pháp này bị coi là một hàng rào phi thuế quan (NTB). Cần phải nhấn mạnh là thuật ngữ “hàng rào phi thuế quan” tuy được sử dụng rộng rãi nhưng là một thuật ngữ rất mơ hồ và không phải là thuật ngữ chính thống được WTO sử dụng.

Mức độ cần thiết và lý do sâu xa dẫn đến việc bảo hộ sản xuất nội địa của từng nước cũng khác nhau, đối tượng cần bảo hộ cũng khác nhau khiến cho các hàng rào phi thuế ngày càng trở nên đa dạng hơn. Có thể sử dụng nhiều biện pháp phi thuế quan để phục vụ một mục tiêu. Mặt khác, một biện pháp phi thuế quan có thể đồng thời phục vụ hiệu quả nhiều mục tiêu khác nhau. Ngày nay, xu hướng chung trong việc sử dụng các biện pháp phi thuế quan để bảo hộ sản xuất trong nước là chuyển từ các biện pháp mang tính chất hạn chế định lượng trực tiếp sang các biện pháp

ting vi hơn như tiêu chuẩn kỹ thuật (TCKT); phòng vệ thương mại (PVTM) : chống bán phá giá (CBPG) , chống trợ cấp (CTC), tự vệ (TV). Ngoài ra, xu hướng sử dụng các biện pháp hạn chế nhập khẩu gắn với yêu cầu tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường và lao động đang nổi lên và được nhiều nước phát triển hậu thuẫn mạnh mẽ.

Tiến trình toàn cầu hóa đã thúc đẩy sự phát triển và phụ thuộc lẫn nhau chưa từng có, thế giới tạm phân thành 4 hạng. Toàn cầu hóa kinh tế mang lại nhiều lợi thế trong thương mại tự do, thúc đẩy chuyên môn hóa, gia tăng lợi nhuận.. Song quá trình toàn cầu hóa kinh tế vẫn luôn phải đương đầu với những thách thức, đặc biệt khi nền kinh tế thế giới bước vào giai đoạn khủng hoảng, thay vì đẩy nhanh tiến trình tự do hóa, các quốc gia lại thực thi chủ nghĩa bảo hộ để bảo vệ nền kinh tế trong nước. Tổ chức Thương mại Thế giới đã liên tục cảnh báo "bóng đen" của chủ nghĩa bảo hộ sản xuất nội địa bao trùm viễn cảnh thương mại quốc tế. Từ việc nước Anh rời khỏi thị trường chung châu Âu, đến hàng loạt biện pháp bảo hộ hàng hóa của các nước, chưa bao giờ thế giới lại dựng lên những rào cản với mậu dịch tự do nhiều như lúc này.

Nếu như ở Diễn đàn Davos 2017, sự có mặt và những cam kết mở cửa đầu tư và ủng hộ tự do hóa thương mại của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình đã thu hút nhiều sự chú ý thì ở diễn đàn năm nay- Davos 23/01/2018, sự tham gia lần đầu tiên của Tổng thống Mỹ Donald Trump - người mà trong suốt thời gian vận động tranh cử năm 2016 đã không hề che giấu và sau khi chính thức trở thành ông chủ Nhà trắng luôn công khai tư tưởng bảo hộ (rút khỏi hiệp định Đối Tác Xuyên Thái Bình Dương- TPP ; yêu cầu đàm phán lại thỏa thuận thương mại NAFTA với Canada và Mexico; khai tử tiến trình đàm phán với Liên minh Châu Âu và tìm kiếm các đối tác thương mại mới ở châu Á).

Gần đây, quyết định tăng thuế đối với thép và nhôm của Tổng thống D. Trump đã vấp phải những chỉ trích mạnh mẽ. Cựu quan chức Phòng Thương mại Mỹ và hiện là Phó Chủ tịch Viện nghiên cứu chính sách Asia Society, bà W. Cutler, cho rằng mức áp thuế đề xuất, cụ thể là 25% đối với sản phẩm thép và 10% đối với nhôm, có thể sẽ làm rung chuyển nền kinh tế Mỹ và "thổi bay" một số lợi ích mà những khoản giảm thuế gần đây đem lại. Trả lời phỏng vấn báo Pháp Journal du Dimanche ngày 4/3/2018, Cựu Tổng giám đốc WTO Pascal Lamy (2005-2013) cho rằng cuộc chiến thương mại mà Tổng thống Trump khởi động sẽ dẫn tới hậu quả là chi phí sản xuất của các công ty Mỹ sẽ tăng lên (Năm 2002, Tổng thống Georges W. Bush đã từng quyết định áp thuế với thép nhưng cuối cùng phải rút lại quyết định).

Ngay sau thông báo của Tổng thống D.Trump, Canada, Mexico và Liên minh châu Âu (EU) - 3 trong số các đối tác quan trọng của Mỹ lập tức ra tuyên bố phản đối. Chủ tịch Ủy ban châu Âu (EC) Jean-Claude

Juncker cũng thông báo, EU đang nghĩ tới biện pháp đáp trả nhằm vào một số sản phẩm nhập khẩu từ Mỹ nông sản, xe máy Harley-Davidson, quần bò Levi's, rượu whisky, ngô... Ngày 4-3-2018, Bộ trưởng Thương mại Úc Steve Ciobo đã cảnh báo cuộc chiến thương mại có nguy cơ xảy ra sẽ chỉ làm kinh tế thế giới chậm lại. Ông nói: "Điều tôi quan tâm, nếu chúng ta cứ tiếp tục leo thang lập luận như thế, và cuối cùng các nền kinh tế sẽ áp thuế đối với hàng xuất khẩu và nhập khẩu, tăng trưởng rồi sẽ phát triển chậm lại mà thôi".

Hội nghị Bộ trưởng Tài chính và Thống đốc Ngân hàng Trung ương Nhóm các nền kinh tế phát triển và mới nổi (G20) tại thủ đô Buenos Aires của Argentina trong các ngày 19 - 20/3/2018 là hội nghị đầu tiên của G20 kể từ khi Tổng thống Mỹ Donald Trump quyết định áp thuế nhập khẩu cao đối với các mặt hàng thép và nhôm. Tổng Giám đốc IMF-Christine Lagarde khẳng định: không có ai là người chiến thắng nếu chủ nghĩa bảo hộ "lên ngôi", trong khi các đối tác thương mại chủ yếu của Mỹ đều cảnh báo về những hệ lụy đối với tăng trưởng kinh tế thế giới một khi cuộc chiến thương mại nổ ra. Theo kết quả nghiên cứu công bố của Viện Bertelsmann, có trụ sở tại Đức, kịch bản xấu nhất, chính sách "Nước Mỹ trước tiên" có thể làm giảm 2,3% (tương đương 415 tỷ USD) tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hàng năm của Mỹ trong dài hạn. Bloomberg Economics ước tính rằng một cuộc chiến tranh thương mại toàn cầu có thể khiến kinh tế thế giới đến năm 2020 thiệt hại 470 tỷ USD.

Theo chuyên gia kinh tế Guillermo Valles Gamés, cựu Giám đốc Cơ quan Thương mại và phát triển Liên hợp quốc (UNCTAD), các nước có trách nhiệm cần phải tìm biện pháp cân bằng để tránh chủ nghĩa bảo hộ đơn phương lên ngôi và có nguy cơ gây bùng nổ một cuộc chiến thương mại toàn cầu. Bên lề Hội nghị G20, Ủy viên châu Âu phụ trách các vấn đề kinh tế và tài chính P.Mô-xcô-vi-xi nhấn mạnh: những chính sách theo xu hướng bảo hộ có nguy cơ đe dọa tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Thủ tướng Tài chính Nhật Bản Mi-nô-ru Ki-ha-ra cho biết, phương hướng nhằm chống chủ nghĩa bảo hộ được đề cập trong tuyên bố chung của Hội nghị ở Argentina. Tại cuộc họp báo ở Bắc Kinh ngày 20-3, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường khẳng định, sẽ không có "kẻ thắng người thua" trong cuộc chiến thương mại. Hội nghị G20 lần này một lần nữa cho thấy thương mại tự do, chủ nghĩa đa phương và hợp tác quốc tế vẫn được coi là xu hướng chủ đạo giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu.

Bất kỳ một cuộc chiến tranh thương mại nào với Mỹ cũng sẽ chỉ gây thảm họa đối với nền kinh tế thế giới, bộ trưởng bộ Thương mại Trung Quốc Zhong Shan cảnh báo. Cũng theo bộ trưởng bộ Thương mại CHLB Đức - Brigitte Zypriestrong một tuyên bố gửi hãng tin Reuters: "Các chính sách của ông Trump đang đặt trật tự của nền kinh tế tự do toàn cầu vào thế rủi ro". Tuy nhiên, chính quyền D.Trump cũng phát tin

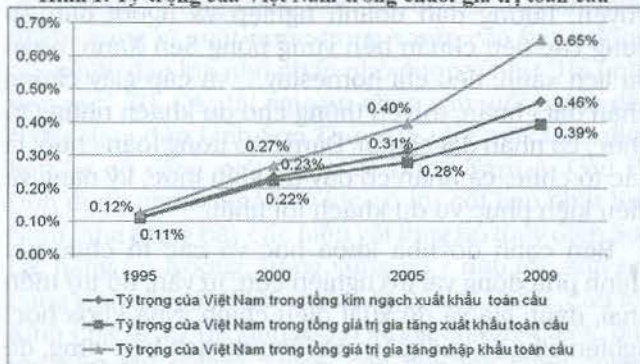
hiệu sẽ miễn trừ các đồng minh như Liên minh châu Âu (EU) và Brazil Điều này cho thấy Mỹ quan tâm nhiều hơn đến việc gây sức ép với Trung Quốc. Từ Wall Street Journal nói rằng Bắc Kinh đã chuẩn bị sẵn sàng đáp trả Mỹ bằng thuế quan nhằm vào lực lượng ủng hộ chính của ông Trump, bao gồm thuế đánh vào hàng nông sản Mỹ.

2. Bài học cho Việt Nam

Ngày nay tự do hóa thương mại đã trở thành xu hướng phổ biến trên thế giới và là một chính sách được nhiều nước chấp nhận, với mức độ khác nhau, tùy thuộc vào điều kiện của mỗi quốc gia.

Thương mại đa phương với những nguyên tắc cơ bản đã được định hình cùng với quan điểm chính sách tự do, mở cửa đang phải đối mặt với thách thức nảy sinh từ quan điểm dân tộc và chủ nghĩa bảo hộ. Đây sẽ là thách thức không nhỏ đối với Việt Nam, một quốc gia có quy mô thương mại (xuất nhập khẩu) lớn gần gấp 2 lần GDP.

Hình 1. Tỷ trọng của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu



Nguồn: OECD – WTO Trade in Value Added, 5/ 2013

Một chính sách thương mại linh hoạt, khôn khéo trong bối cảnh diễn biến phức tạp là một bài toán không đơn giản. Chúng ta cần rút ra những bài học từ giai đoạn trước đây (tiến trình cải cách trong nước không tương thích với tiến trình hội nhập nên không tận dụng được hết lợi ích của hội nhập), để từ đó tận dụng được tối đa những cơ hội khi thực thi các FTA thế hệ mới.

Nhìn chung, những yếu tố sau bảo đảm cho sự thành công của quá trình tự do hóa thương mại là: i) Phải có chính phủ ổn định và các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn; ii) Lựa chọn cường độ tiến hành cải cách; iii) Giảm những hạn chế về hạn ngạch (quota); iv) Tiến đến một tỷ giá hối đoái thực tế; v) Có trình tự cải cách hợp lý. Việc áp dụng công cụ PVTM, CTC, thuế CBPG, TV... là những giải pháp cần thiết, nhất thời để bảo vệ các doanh nghiệp trong nước. Tuy nhiên đây không nên và không thể coi là giải pháp mang tính chiến lược khi tự do hóa thương mại là xu thế không thể đảo ngược.

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, thương mại ngày càng trở thành một lĩnh vực hoạt

động liên ngành, là miền giao thoa của các hoạt động sản xuất và tiêu dùng. Khuyến khích tự do hóa thương mại trong khi vẫn duy trì và tăng cường bảo vệ môi trường và các nguồn lợi tự nhiên là một trong những thử thách lớn của thập kỷ mà chúng ta đang sống. Trong nhiều trường hợp, tự do hóa thương mại thúc đẩy việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên có hiệu quả, làm giảm sự lãng phí trong sản xuất và tiêu dùng, nhưng sự "sai lệch" trong thương mại và việc gia tăng mức độ và phạm vi hoạt động của nó nhiều khi cũng có thể dẫn đến việc hủy hoại môi trường. Các nguy cơ trở thành "gánh nặng" của môi trường sinh thái không chỉ sinh ra và xuất phát do những thay đổi trong các chính sách, luật bộ thương mại dẫn đến sự "mở cửa" thị trường, mà còn có thể trầm trọng hơn do các thay đổi luật lệ, chính sách dẫn đến sự "đóng cửa" hay cách biệt hóa hoặc bảo hộ thị trường nội địa.

Đối với các nước phát triển, tự do hóa thương mại không thể thành công cả về kinh tế lẫn chính trị, trừ phi các mục tiêu về môi trường được xem xét đồng thời. Ngược lại ở những nước nghèo như Việt Nam, vấn đề đặt ra là cần giảm thiểu đến mức tối đa những tác hại, ảnh hưởng do tự do hóa thương mại gây ra./.

Tài liệu tham khảo

Paul Krugman (1999) Increasing returns monopolistics competition and international Trade, Journal of International Economic, 9-1979.

Muscatelli V.A (1996), Economic Institutions and Politics in Economic Polycoes, Manchester Press.

Okita Subuno (1989), Japan in the world Economy of the 1980s, Tokyo University Press.

Takatoshi (1993), Trade and Protectionison, Chicago University Press.

Yamazawa Ippel (1990), Economic Development and Unternational Trade, The Japanese Model, East-West Center Hawaii

Athukorala, Prema-chandra (2002a), 'Trade Policy Reforms, Export strategies, and the Incentive Structure', Background paper to the World Bank study 'Vietnam's Exports: Policies and Prospects', Hanoi: World Bank Vietnam.

Greenaway, David and Chris Milner (2003), 'Effective Protection, Policy Appraisal and Trade Policy Reforms', World Economy, 26(4), 441-456.