



Working Paper 2025.1.5.4
- Vol 1, No 5

NGUYÊN TẮC VỀ ĐỐI XỬ ĐẶC BIỆT VÀ KHÁC BIỆT ĐỐI VỚI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN TRONG HIỆP ĐỊNH VỀ TRỢ CẤP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐỐI KHÁNG TẠI WTO

Nguyễn Từ Thanh Hương,¹ Nguyễn Thu Huyền, Nguyễn Đoàn Khánh Vân, Đỗ Nguyễn Hiền Thảo, Trần Hà An

Sinh viên K60 Luật Thương mại quốc tế - Khoa Luật

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Nguyễn Ngọc Hà

Giảng viên Khoa Luật

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Hiện nay, thuật ngữ “đối xử đặc biệt và khác biệt” (S&D) không còn xa lạ trong các hiệp định của WTO và đã trở thành mối quan tâm hàng đầu đảm bảo rằng các quốc gia đang phát triển thành viên có thể tham gia tích cực và hưởng lợi từ hệ thống thương mại toàn cầu, cũng như không bị áp đặt quá nhiều gánh nặng từ các quy định nghiêm ngặt như những quốc gia phát triển. Bên cạnh đó, việc quy định S&D trong Hiệp định về Trợ cấp và Các biện pháp đối kháng (“**Hiệp định SCM**”) của WTO nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các nước đang phát triển, bảo vệ lợi ích kinh tế và xã hội của họ, đồng thời giúp những quốc gia này có thêm thời gian và cơ hội để thích ứng với các quy tắc thương mại quốc tế. Tuy nhiên, sự ra đời của hiệp định này cũng đã tạo ra một cuộc thảo luận sôi nổi về việc liệu nó có hạn chế quá mức không gian chính sách của nước đang phát triển khi sử dụng biện pháp trợ cấp như một công cụ phát triển hay không? Bài viết này nhằm phân tích sâu hơn thực tiễn áp dụng S&D dành cho các nước đang phát triển trong Hiệp định SCM và các vấn đề pháp lý quan trọng trong giải thích và áp dụng hiệp định này.

¹ Tác giả liên hệ, Email: huongthanh2k2@gmail.com

Từ khoá: đối xử đặc biệt và khác biệt, S&D, hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng, hiệp định SCM, nước đang phát triển

THE PRINCIPLE OF SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES IN THE AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES AT THE WTO

Abstract

The term “special and differential treatment” (S&D) is now well-established in WTO agreements and has become a key concern to ensure that developing countries can actively participate in and benefit from the global trading system, without being overly burdened by strict regulations like developed countries. Additionally, the inclusion of S&D provisions in the WTO’s Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) aims to facilitate developing countries, protect their economic and social interests, and provide them with more time and opportunities to adapt to international trade rules. However, the introduction of this agreement has also sparked heated debate about whether it excessively limits the policy space of developing countries in using subsidies as a development tool. This article seeks to provide a deeper analysis of S&D with developing countries in the SCM Agreement and the key legal issues surrounding the interpretation and implementation of this agreement.

Keywords: Special and Differential Treatment, S&D, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM Agreement, Developing countries.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh chủ nghĩa bảo hộ đang gia tăng trên thế giới, việc bảo vệ lợi ích của các nước đang phát triển trong thương mại quốc tế càng cấp thiết hơn. Các hiệp định về phòng vệ thương mại của WTO được xem là công cụ quan trọng, được sử dụng với mục tiêu thúc đẩy sự tham gia hiệu quả vào nền kinh tế, trong đó Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng (SCM). Nhận thức được sự chênh lệch về năng lực kinh tế giữa các nước phát triển và đang phát triển, Hiệp định SCM của WTO đã dành một số ngoại lệ và ưu đãi nhất định cho các nước đang phát triển thông qua nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt (Special and Differential Treatment – S&D). Cơ chế này thừa nhận rằng trợ cấp có thể đóng vai trò quan trọng trong các chương trình phát triển kinh tế của các quốc gia có thu nhập thấp, từ đó tạo ra một số linh hoạt nhất định về nghĩa vụ và thời gian tuân thủ. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực thi các nguyên tắc S&D trong Hiệp định SCM gặp nhiều rào cản. Các quốc gia đang phát triển thường gặp khó khăn trong việc tận dụng các quyền lợi mà họ được hưởng, do những ràng buộc chặt chẽ về điều kiện áp dụng cũng như sức ép từ các nước phát triển. Đồng thời, các quốc gia phát triển lại có xu hướng sử dụng biện pháp đối kháng để hạn chế hàng hóa từ các nước đang phát triển, làm dấy lên những tranh cãi về tính công bằng của hệ thống thương mại quốc tế. Như Robert E. Hudec đã phân tích trong cuốn “*Các quốc gia đang phát triển trong hệ thống pháp lý của GATT*” (1987), hệ thống thương mại đa phương đặt trên nguyên tắc đóng góp của thành viên,

nhưng không thể kỳ vọng rằng các quốc gia có phúc lợi thấp sẽ gánh vác nghĩa vụ tương đương với những nước giàu có hơn.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt trong Hiệp định SCM không chỉ giúp làm rõ cơ chế bảo vệ lợi ích của các nước đang phát triển mà còn góp phần đánh giá những hạn chế và thách thức trong thực tiễn áp dụng. Qua đó, nghiên cứu này có thể đưa ra những gợi ý nhằm hoàn thiện các quy định hiện hành, đảm bảo hệ thống thương mại quốc tế vận hành theo hướng công bằng hơn, cân bằng được quyền lợi và nghĩa vụ giữa các quốc gia thành viên WTO.

2. Tổng quan về quy định đối xử đặc biệt và khác biệt trong Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO đối với các quốc gia đang phát triển

2.1. Khái niệm đối xử đặc biệt và khác biệt theo WTO

Đối xử đặc biệt và khác biệt (Special and Differential treatment - S&D) là thuật ngữ được WTO sử dụng để mô tả các điều khoản nhằm mục đích dành sự đối xử thuận lợi hơn cho các nước đang phát triển trong hệ thống thỏa thuận của tổ chức này. Về cơ bản, các điều khoản S&D là ngoại lệ đối với các nguyên tắc có đi có lại và không phân biệt đối xử được đề cập trong phần mở đầu của GATT 1947 và Hiệp định thành lập WTO 1994². Theo Liên hợp quốc, thuật ngữ “*nước đang phát triển*” được WTO công nhận trên cơ sở 3 tiêu chí: thu nhập thấp, sự yếu kém về tài sản nhân lực, tính dễ tổn thương về mặt kinh tế, đồng thời dựa trên sự tự tuyên bố khi gia nhập và sự chấp thuận của các thành viên khác. Thông thường, việc xác định thông qua phương thức “tự ứng cử” hoặc thông qua cơ chế phán quyết tranh chấp của tòa phúc thẩm (SAB).

2.2. Đặc điểm đối xử đặc biệt và khác biệt trong Hiệp định SCM của WTO

Dựa theo các tiêu chí của Liên hợp quốc được WTO công nhận các nước được gọi là “*đang phát triển*” thì Hiệp định SCM cũng công nhận ba loại Thành viên là các nước đang phát triển bao gồm: Thành viên kém phát triển nhất (“LDC”), Thành viên có GNP bình quân đầu người dưới 1000 đô la/năm được liệt kê trong Phụ lục VII của Hiệp định SCM và các nước đang phát triển khác. Cụ thể được quy định tại Điều 27 của Hiệp định SCM như sau:

Thứ nhất, là quy định về việc miễn trừ đối với trợ cấp xuất khẩu cho các quốc gia đang phát triển Theo Điều 27.2(a) và Phụ lục VII của Hiệp định SCM, các quốc gia kém phát triển (LDCs) và những quốc gia có thu nhập thấp được miễn trừ khỏi lệnh cấm trợ cấp xuất khẩu. Miễn trừ này cho phép các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người thấp hơn 1.000 USD duy trì trợ cấp xuất khẩu mà không vi phạm quy tắc của WTO.

Thứ hai, là quy định về việc loại bỏ trợ cấp khi quốc gia đang phát triển đạt đến mức độ “*tính cạnh tranh xuất khẩu*” theo Điều 27.5 và 27.6 của Hiệp định SCM. Cụ thể, nếu xuất khẩu của một sản phẩm từ quốc gia đang phát triển chiếm ít nhất 3,25% thị phần toàn cầu trong hai

² Vineet Hegde and Jan Wouters (2021), “Special and Differential Treatment Under the World Trade Organization: A Legal Typology”, Journal of International Economic Law, Volume 24(3), pp. 552.

năm liên tiếp, quốc gia đó sẽ phải bắt đầu quá trình giảm dần và loại bỏ trợ cấp xuất khẩu cho sản phẩm đó. Đối với các quốc gia trong Phụ lục VII, lộ trình loại bỏ trợ cấp xuất khẩu kéo dài trong 8 năm, trong khi các quốc gia khác chỉ có 2 năm để loại bỏ trợ cấp.

Thứ ba, ngoài trợ cấp xuất khẩu, Hiệp định SCM còn có quy định về trợ cấp có điều kiện về nội địa hóa. Cụ thể, Điều 27.3 Hiệp định SCM quy định rằng các quốc gia đang phát triển có thể tiếp tục áp dụng trợ cấp có điều kiện về nội địa hóa trong vòng 5 năm và các quốc gia kém phát triển có thể áp dụng trong vòng 8 năm kể từ khi Hiệp định WTO có hiệu lực. Quy định này cho phép các quốc gia này bảo vệ các ngành công nghiệp non trẻ và phát triển cơ sở hạ tầng sản xuất nội địa.

Thứ tư, là quy định về ngưỡng trợ cấp tối thiểu (de minimis). Điều 27.10 của Hiệp định SCM quy định rằng nếu mức trợ cấp dưới 2% giá trị của sản phẩm hoặc nếu lượng hàng nhập khẩu trợ cấp chiếm dưới 4% tổng lượng nhập khẩu của một quốc gia nhập khẩu, thì quốc gia nhập khẩu không thể khởi xướng điều tra biện pháp đối kháng đối với sản phẩm đó. Ngoài ra, đối với những quốc gia kém phát triển và các quốc gia đang phát triển có thu nhập thấp, ngưỡng này còn cao hơn, lên đến 3%, giúp các quốc gia này có thêm không gian chính sách trong việc áp dụng các biện pháp trợ cấp mà không phải lo lắng về việc bị khởi kiện.

2.3. Vai trò của đối xử đặc biệt và khác biệt trong Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO đối với các quốc gia đang phát triển.

Các nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt (S&D) trong Hiệp định về Trợ cấp và Biện pháp đối kháng (SCM) của WTO có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ các quốc gia đang phát triển tham gia hiệu quả vào hệ thống thương mại toàn cầu. Những quốc gia này thường gặp khó khăn do hạn chế về nguồn lực kinh tế, cơ sở hạ tầng yếu kém và hệ thống pháp lý chưa hoàn thiện, khiến việc tuân thủ các quy định thương mại quốc tế trở nên thách thức. Do đó, S&D được thiết kế nhằm tạo điều kiện thuận lợi để họ vượt qua những rào cản này, bảo vệ lợi ích kinh tế – xã hội và thúc đẩy phát triển bền vững.

Vì vậy mục đích chính của việc quy định S&D trong Hiệp định SCM nhằm cho phép các quốc gia đang phát triển có thêm thời gian và không gian chính sách để thích ứng với các tiêu chuẩn thương mại quốc tế. Điều này giúp họ tránh bị áp lực phải thực hiện các biện pháp đối kháng một cách nhanh chóng hoặc đối mặt với những rào cản thương mại lớn như các quốc gia phát triển. Bên cạnh đó, các quốc gia đang phát triển thường sử dụng trợ cấp như một công cụ phát triển quan trọng để hỗ trợ các ngành công nghiệp nội địa, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, và giảm nghèo đói. Không những vậy, một trong những vai trò chính của S&D là bảo vệ các quốc gia đang phát triển khỏi việc bị các quốc gia phát triển áp dụng các biện pháp đối kháng quá khắt khe. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh các nước phát triển có xu hướng sử dụng biện pháp đối kháng để bảo vệ nền công nghiệp trong nước khỏi sự cạnh tranh từ các nước có chi phí sản xuất thấp hơn. Vì vậy, thông qua S&D, các quốc gia đang phát triển có cơ hội tận dụng các chính sách trợ cấp để thúc đẩy các ngành kinh tế chiến lược, tăng cường khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế, và tiếp cận các cơ hội thương mại toàn cầu một cách công bằng hơn.

3. Thực tiễn giải thích và áp dụng các quy định về đối xử đặc biệt và khác biệt tại các quốc gia đang phát triển trong Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO

3.1. Phân tích cách giải thích và áp dụng các quy định về đối xử đặc biệt và khác biệt trong một số tranh chấp cụ thể

Nhóm tác giả nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia thông qua hai tranh chấp DS46³ và DS541⁴ trong việc áp dụng quy định S&D cho các nước đang phát triển khi giải quyết tranh chấp tại WTO, qua đó rút ra kinh nghiệm cho Việt Nam.

3.1.1. Brazil — Export Financing Programme for Aircraft (DS46)

a. Tình tiết vụ tranh chấp

Ngày 19/6/1996, Canada yêu cầu tham vấn⁵ với Brazil liên quan đến các khoản trợ cấp xuất khẩu theo Chương trình Tài trợ Xuất khẩu (PROEX)⁶ của Brazil. Canada cho rằng các khoản trợ cấp này là không phù hợp với Điều 3, Điều 27.4 và Điều 27.5 của Hiệp định SCM. Các vấn đề pháp lý đặt ra trong tranh chấp bao gồm:

Thứ nhất, Canada cho rằng các biện pháp này không nằm trong phạm vi của chú thích số 5⁷ và không nằm trong điểm k đoạn 1 Danh mục Minh họa về Trợ cấp xuất khẩu Phụ lục I của Hiệp định SCM đều bị cấm. Do đó, các khoản chi của PROEX đã vi phạm quy định về "lợi thế vật chất".

Thứ hai, Brazil đưa ra các bằng chứng rằng để duy trì các khoản trợ cấp xuất khẩu trong khoảng 8 năm kể từ ngày Hiệp định WTO có hiệu lực thì họ có nghĩa vụ duy nhất là không tăng mức trợ cấp xuất khẩu kể từ năm 1991⁸ nên được quyền viện dẫn Điều 27. Tuy nhiên Canada cho rằng Brazil mới chỉ đáp ứng một nghĩa vụ là không tăng mức trợ cấp xuất khẩu, còn điều kiện 2 của Điều 27 nếu việc sử dụng các khoản trợ cấp đó không phù hợp với nhu cầu phát triển của nó. Do đó, các biện pháp của Brazil bị cấm theo Điều 3.1.(a) của Hiệp định SCM.

b. Một số bình luận

Tranh chấp DS46 là vụ kiện đầu tiên được diễn giải và áp dụng hai điều khoản quan trọng của Hiệp định SCM bao gồm các trợ cấp bị cấm và các biện pháp đối kháng.

Thứ nhất, thời hạn tám năm trong Điều 27.4 không nêu rõ là trợ cấp sẽ được thực hiện trong bao nhiêu giai đoạn, khoảng thời gian giữa các lần cắt giảm theo từng giai đoạn này là bao nhiêu giai đoạn và cắt giảm theo từng giai đoạn này sẽ được phân bổ như thế nào. Ban Hội

³ Brazil — Export Financing Programme for Aircraft

⁴ India — Export Related Measures

⁵ Điều 4 của Hiệp định SCM

⁶ PROEX là chương trình hỗ trợ tài chính xuất khẩu của Brazil cho máy bay tầm khu vực của Brazil được Chính Phủ Brazil thông qua ngày 01/6/1991. PROEX cung cấp các khoản tín dụng xuất khẩu cho các nhà xuất khẩu thông qua cấp vốn trực tiếp hoặc khoản chi tiêu để bù đắp lãi suất.

⁷ Các biện pháp nêu tại Phụ lục I không thuộc loại trợ cấp xuất khẩu sẽ không bị cấm theo quy định này hay bất kỳ quy định nào của Hiệp định này

⁸ Năm chương trình PROEX được ban hành và bắt đầu thực hiện

thẩm đã đề cập đến vấn đề này tuy nhiên chưa có kết luận cụ thể về việc xác định thời hạn và cho rằng không cần thiết phải giải quyết.

Thứ hai, một trong những điểm khó khăn trong tranh chấp này là xác định xem trợ cấp xuất khẩu có phù hợp với nhu cầu phát triển của một thành viên là nước đang phát triển hay không. Việc xem xét liệu trợ cấp xuất khẩu có phù hợp với nhu cầu phát triển của một Thành viên là nước đang phát triển hay không là một cuộc điều tra có bản chất kinh tế và chính trị. Trong trường hợp này, không có bất kỳ cơ sở nào để kết luận rằng các khoản thanh toán PROEX cho máy bay khu vực là không phù hợp với nhu cầu phát triển của Brazil.

Thứ ba, liên quan đến gánh nặng chứng minh theo Điều 27.4 thuộc về thành viên khiếu nại - Canada⁹. Điều 27.4 Hiệp định SCM cũng quy định một số nghĩa vụ mà các thành viên nước đang phát triển phải thực hiện nếu họ muốn được hưởng chế độ S&D này là trong thời gian chuyển tiếp, mà không phải là các biện pháp phòng vệ. Nếu một thành viên là nước đang phát triển tuân thủ các nghĩa vụ Điều 27.4 thì lệnh cấm trợ cấp xuất khẩu theo Điều 3.1(a) là không áp dụng và ngược lại.

Như vậy, tranh chấp DS46 nêu bật những khó khăn trong việc áp dụng S&D đối với các nước đang phát triển.

3.1.2. India — Export Related Measures (DS541)

a. Tình tiết vụ tranh chấp

Báo cáo của Ban Hội thẩm WTO vụ Ấn Độ – Các biện pháp liên quan đến xuất khẩu (DS541) được công bố vào ngày 31/10/2019. Vụ tranh chấp liên quan đến việc Hoa Kỳ phản đối một số biện pháp trợ cấp xuất khẩu của Ấn Độ theo Hiệp định SCM.

Hoa Kỳ đã phản đối các chương trình sau đây do Ấn Độ duy trì:

(i) Đề án các đơn vị hướng đến xuất khẩu (EOU) và các Đề án theo ngành cụ thể, bao gồm Đề án Khu công nghệ phần cứng điện tử (EHTP) và Đề án Khu công nghệ sinh học (BTP) (các Chương trình EOU/EHTP/BTP);

(ii) Chương trình Xuất khẩu hàng hóa từ Ấn Độ (MEIS);

(iii) Chương trình Xúc tiến xuất khẩu hàng hóa vốn (EPCG);

(iv) Chương trình Đặc khu kinh tế (SEZ);

(v) Chương trình Nhập khẩu miễn thuế cho nhà xuất khẩu.

Các chương trình này cung cấp một số miễn trừ đối với thuế hải quan và thuế hoặc "*cấp phép chuyển nhượng*", có thể tự do chuyển nhượng mà các nhà xuất khẩu Ấn Độ có thể sử dụng để thanh toán một số khoản nợ với chính phủ Ấn Độ. Ban Hội thẩm kết luận các miễn trừ nhất định đối với thuế hải quan, thuế và thu nhập chịu thuế cung cấp cho các doanh nghiệp Ấn Độ theo các biện pháp nêu trên cấu thành các khoản trợ cấp xuất khẩu bị cấm theo nghĩa trong Điều

⁹ WT/DS46/R, tr90

3.1(a) và 3.2 của Hiệp định SCM. Do đó, Ban Hội thẩm khuyến nghị, theo Điều 4.7 của Hiệp định SCM, Ấn Độ phải ngay lập tức rút các khoản trợ cấp trong khoảng thời gian nhất định.

b. Một số bình luận

Trọng tâm của vụ tranh chấp là việc giải thích giai đoạn chuyển tiếp tám năm theo điều 27.2(b) của Hiệp định SCM, và liệu thời gian này có được tính từ khi Hiệp định thành lập WTO có hiệu lực hay từ khi các quốc gia “*tốt nghiệp*” khỏi Phụ lục VII(b).

Thứ nhất, vụ tranh chấp đã thể hiện tính rõ ràng trong cách tiếp cận của Ban Hội thẩm tuân thủ nguyên tắc diễn giải dựa trên nghĩa đen của văn bản pháp luật. Điều 27.2(b) Hiệp định SCM đã quy định một cách rõ ràng và không có sự mơ hồ về “*giai đoạn chuyển tiếp*” kéo dài từ ngày 1 tháng 1 năm 1995 đến ngày 1 tháng 1 năm 2003 dẫn đến lập luận của Ấn Độ rằng cần có một “*giai đoạn chuyển tiếp*” tám năm tính từ khi “*tốt nghiệp*” khỏi Phụ lục VII(b) đã bị Ban Hội thẩm bác bỏ¹⁰.

Thứ hai, Ban Hội thẩm trong tranh chấp đã làm rõ sự khác biệt giữa các mức độ linh hoạt khác nhau dành cho các quốc gia trong quá trình chuyển tiếp, Điều 27.2(a) dành cho các nước kém phát triển nhất (LDCs), miễn là họ còn nằm trong danh sách LDCs của Liên Hợp Quốc¹¹. Ban Hội thẩm khẳng định rằng việc “*tốt nghiệp*” khỏi Phụ lục VII(b) không đồng nghĩa với bắt đầu một giai đoạn chuyển tiếp mới mà chỉ xác nhận sự áp dụng quy định một cách bình đẳng và minh bạch cho tất cả các quốc gia.

Thứ ba, tranh chấp đã đặt ra một tiêu chuẩn cho các nước đang phát triển, đặc biệt là những quốc gia đã “*tốt nghiệp*” khỏi Phụ lục VII(b). Quyết định của Ban Hội thẩm nhấn mạnh rằng các nước này cần phải thực hiện nghĩa vụ quốc tế của mình một cách nghiêm túc và không thể dựa vào các quy định chuyển tiếp kéo dài hơn thời gian đã quy định. Điều này không chỉ đảm bảo sự công bằng giữa các thành viên của WTO mà còn khuyến khích các nước đang phát triển chuẩn bị tốt hơn cho việc loại bỏ dần trợ cấp xuất khẩu.

Tranh chấp DS541 là tranh chấp đầu tiên giải quyết vấn đề “*tốt nghiệp*” của các nước đang phát triển theo Hiệp định SCM và có tầm quan trọng lớn đối với các nước đang phát triển khác phải đối mặt với việc tốt nghiệp trong tương lai¹².

3.2. Thực trạng vận dụng nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt trong Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng của Việt Nam

Các quy định pháp luật Việt Nam liên quan đến việc sử dụng S&D luôn tích cực vận dụng các quy định của WTO về trợ cấp xuất khẩu, đặc biệt trong lĩnh vực hàng công nghiệp. Việt Nam với tư cách là thành viên của WTO từ năm 2007 và là thành viên thuộc nhóm các nước

¹⁰ WTO ANALYTICAL INDEX, SCM Agreement – Article 27, đoạn 6 mục 1.3.2, Available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/subsidies_art27_jur.pdf.

¹¹ WTO ANALYTICAL INDEX, SCM Agreement – Article 27, đoạn 7 mục 1.3.2, Available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/subsidies_art27_jur.pdf.

¹² Regulating for Globalization, (2019), “Developing Countries and Export Subsidies: WTO Panel’s report in DS541”, Available at: <https://regulatingforglobalization.com/2019/11/15/developing-countries-and-export-subsidies-wto-panels-report-in-ds541/>

đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi luôn được hưởng những ân hạn nhất định từ những chính sách của WTO trong việc sử dụng các biện pháp trợ cấp xuất khẩu, cũng như có những biện pháp chống trợ cấp cần thiết. Nhìn chung, các văn bản pháp luật Việt Nam hiện hành đều phản ánh đúng tinh thần của các Hiệp định của WTO về trợ cấp xuất khẩu. Tuy nhiên, có một số văn bản và một số quy định vẫn còn chưa thực sự phù hợp chưa đáp ứng được việc bảo vệ quyền lợi cho các doanh nghiệp xuất khẩu cũng như dẫn đến việc Việt Nam rất dễ trở thành đối tượng bị kiện chống trợ cấp.

Có thể kể đến một loạt những vụ kiện chống trợ cấp đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam trong những năm vừa qua. Vụ kiện chống trợ cấp sản phẩm ống thép, ngày 15/11/2011, Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) đã ra quyết định khởi xướng điều tra chống bán phá giá và chống trợ cấp đối với sản phẩm ống thép carbon tiêu chuẩn nhập khẩu từ Việt Nam, Ấn Độ, Oman và Các Tiểu Vương Quốc Ả Rập Thống nhất. Hay vụ kiện chống trợ cấp và chống bán phá giá đối với sản phẩm túi hạt nhựa PE của Việt Nam, vụ việc chính thức từ ngày 21/4/2009, đây là vụ kiện chống trợ cấp đầu tiên đối với Việt Nam. DOC bắt đầu tiến hành điều tra sau khi nhận được đơn của hai nhà sản xuất túi nhựa Hilex Poly Co. và Superbag Corporation kiện phía Việt Nam và một số quốc gia và vùng lãnh thổ khác đã bán sản phẩm với giá thấp hơn mức "giá thông thường" tại thị trường Mỹ, gây thiệt hại cho sản xuất và kinh doanh của họ. Gần đây nhất, sản phẩm tôm nước âm đông lạnh của Việt Nam cũng bị Mỹ đệ đơn khởi kiện vào ngày 14/11/2023.

Trên thực tế, cho đến nay, Việt Nam vẫn còn gặp nhiều khó khăn và vướng mắc trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện Quy chế vừa tạo ưu thế của hàng hóa Việt Nam trên thị trường vừa phù hợp với các quy định của WTO về trợ cấp. Hàng hóa Việt Nam bị kiện chống trợ cấp trên thị trường quốc tế tương đối nhiều (tính đến ngày 31/12/2023 là 24 vụ)¹³, do đó, nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp lý về vấn đề trợ cấp xuất khẩu là rất cần thiết.

4. Đánh giá về thực tiễn áp dụng nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt cho các nước đang phát triển theo Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng của WTO và đề xuất giải pháp cho Việt Nam

4.1. Đánh giá

a. Thuận lợi

Thứ nhất, việc áp dụng các biện pháp S&D theo WTO nói chung và Hiệp định SCM nói riêng đã tạo ra cơ hội giúp các quốc gia đang phát triển mở cửa thị trường. S&D có thể là một sự thỏa hiệp chính trị cần thiết để đưa các nước đang phát triển vào bàn đàm phán (Kerr, William A, 2005) và giúp các nước này có thêm không gian chính sách để phát triển kinh tế. Họ có thể áp dụng các chính sách trợ cấp nhằm thúc đẩy xuất khẩu, công nghiệp hóa mà không bị áp lực phải tuân thủ ngay các cam kết quốc tế khắt khe về trợ cấp. Trên thực tế, nhờ các quy

¹³ Hội đồng tư vấn về Phòng vệ thương mại - VCCI (2024), “Thống kê các vụ điều tra chống trợ cấp đối với hàng hóa Việt Nam tại thị trường nước ngoài”, Available at: <https://chongbanphagia.vn/thong-ke-cac-vu-dieu-tra-chong-tro-cap-doi-voi-hang-hoa-viet-nam-tinh-den-ngay-31122023-n27574.html> (Accessed: 9 Mar. 2025).

định này, các quốc gia đang phát triển có thể giảm thiểu các chi phí đào tạo nhân lực, chi phí phát triển khoa học công nghệ.

Thứ hai, quy định này đem lại cho các quốc gia đang phát triển quyền gia hạn và tham vấn linh hoạt. Dựa trên điều 27.4 của Hiệp định SCM, trong WTO Analytical Index cũng chứng minh điều này được thể hiện rõ qua các thủ tục được nêu trong G/SCM/39: “...*khi xem xét yêu cầu gia hạn thời gian chuyển tiếp... cho các nước đang phát triển, sau khi tính đến tính cạnh tranh tương đối so với các Thành viên là nước đang phát triển khác đã yêu cầu gia hạn thời gian chuyển tiếp theo các thủ tục nêu trong tài liệu G/SCM/39*”. Nhờ đó, các quốc gia đang phát triển bảo vệ các ngành công nghiệp chưa trưởng thành, giúp họ duy trì các trợ cấp cho đến khi các ngành công nghiệp nội địa của họ có thể đứng vững trên thị trường quốc tế và tạo sự ổn định cho nền kinh tế.

Thứ ba, các biện pháp S&D là xu hướng thể hiện như một quyền chính trị - WTO đảm bảo rằng các nước đang phát triển đảm nhận các nghĩa vụ tối thiểu theo hệ thống. Nếu hạn chế cam kết theo quy định này, các quốc gia đang phát triển có thể bị suy yếu vị thế đàm phán, làm giảm mức độ sẵn sàng hợp tác của các đối tác thương mại. Và đồng nghĩa với họ đang từ bỏ cơ hội cam kết đối với các nghĩa vụ của WTO, là một “vũ khí” giúp họ chống lại các áp lực về mặt chính trị mà các quốc gia phát triển đặt ra.

b. Thách thức

Thứ nhất, việc xác định về đối tượng áp dụng của các biện pháp S&D trong Hiệp định SCM còn gây nhiều tranh cãi vì cho rằng điều này không phù hợp với tình hình phát triển của mỗi quốc gia. Hiện nay, có hai quan điểm (Anieikan Ukpe, 2024): Với quan điểm đầu tiên, họ cho rằng rất khó để chuyển đổi khái niệm về mặt kinh tế - mang tính chính trị hóa để áp dụng hiệu quả chính sách một cách hợp lý. GATT hay WTO chưa có phân loại các quốc gia đang phát triển và khó để các quốc gia sẽ đạt được sự đồng thuận. Quan điểm thứ hai cho rằng phân loại các quốc gia bằng việc đo lường nhu cầu kinh tế cũng không thể phù hợp với trọng tâm của việc áp dụng chính sách, ví dụ tiêu chí xác định các nước đang phát triển có thể hoặc không thể tiếp tục áp dụng trợ cấp xuất khẩu cho các nhà sản xuất theo Điều 27.2 (a) và Phụ lục VII của Hiệp định SCM.

Thứ hai, các đề xuất về S&D trong trợ cấp có thể gây ra sự mất cân đối phân bổ và tổn hại đến sự phát triển kinh tế. Đối với một số loại trợ cấp xuất khẩu nhất định, các thủ tục gia hạn được ấn định ngầm tại Doha cho một loạt các nước đang phát triển không có trong Phụ lục VII của Hiệp định SCM. Các thủ tục này bao gồm một bộ tiêu chí kinh tế và chính sách đặt ra với một mức giới hạn về các điều kiện, ví dụ như quy mô và thu nhập bình quân đầu người. Và các quốc gia có thể yêu cầu gia hạn theo từng trường hợp cụ thể, gây ra các quan ngại về khả năng cạnh tranh liên quan đến các nước được hưởng lợi theo thủ tục gia hạn được ấn định ngầm này.

Thứ ba, các quốc gia đang phát triển dễ đối mặt với rủi ro nếu không có một lộ trình cụ thể và minh bạch để biết khi nào loại bỏ trợ cấp và khoảng thời gian thích ứng với điều này. Khi một quốc gia đang phát triển đạt được ngưỡng 3,5% thị phần toàn cầu, họ bắt buộc phải loại bỏ trợ cấp trong thời hạn hai năm (Điều 27.5 của Hiệp định SCM). Tuy nhiên, nhiều quốc

gia có thể chưa đủ mạnh để cạnh tranh bình đẳng với các đối thủ, đặc biệt khi các trợ cấp ở các quốc gia phát triển thường gián tiếp và không dễ nhận diện.

Thứ tư, khó khăn trong việc kiểm soát "trợ cấp không đáng kể" (de minimis). Theo Điều 27.10 của Hiệp định SCM quy định các điều khoản cụ thể về tỷ lệ trợ cấp tối thiểu mà không được coi là đáng kể (2% hoặc 3% cho các quốc gia đặc biệt). Bên cạnh đó, các quy định liên quan đến việc xác định trợ cấp dựa trên thị phần nhập khẩu (4%) và tổng thị phần của quốc gia đang phát triển (9%) cũng yêu cầu dữ liệu chính xác, điều mà nhiều quốc gia đang phát triển có thể không đủ năng lực để cung cấp. Tuy nhiên, việc xác định mức độ trợ cấp này còn đòi hỏi sự minh bạch và chính xác trong việc cung cấp dữ liệu từ phía các quốc gia đang phát triển.

4.2. Đề xuất giải pháp cho Việt Nam trước các quy định S&D của SCM

Thứ nhất, Các cơ quan có thẩm quyền nên xây dựng lộ trình giảm dần trợ cấp xuất khẩu nhằm tuân thủ Điều 27.4 và 27.5 của Hiệp định SCM. Theo đó, Việt Nam phải loại bỏ trợ cấp xuất khẩu trong tối đa 8 năm đối với các ngành có thị phần xuất khẩu từ 3,5% trong hai năm liên tiếp. Để tránh tác động đột ngột, trợ cấp nên được cắt giảm dần theo từng năm, giúp doanh nghiệp thích ứng. Đồng thời, chính phủ có thể chuyển sang các biện pháp hỗ trợ khác như ưu đãi thuế, đầu tư cơ sở hạ tầng để đảm bảo sự phát triển bền vững sau khi trợ cấp bị loại bỏ.

Thứ hai, Việt Nam cần tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển thị trường nội địa để thích ứng với việc cắt giảm trợ cấp xuất khẩu theo Điều 27.6 của Hiệp định SCM. Khi đạt 3,5% thị phần xuất khẩu toàn cầu, trợ cấp phải bị loại bỏ trong hai năm, khiến doanh nghiệp đối mặt với nhiều thách thức. Do đó, chính phủ nên đầu tư công nghệ, cải thiện quy trình sản xuất và nâng cao chất lượng sản phẩm, giúp doanh nghiệp cạnh tranh mà không phụ thuộc vào trợ cấp. Đồng thời, mở rộng thị trường nội địa sẽ giúp doanh nghiệp duy trì hoạt động ổn định. Chẳng hạn, khuyến khích tiêu thụ nông sản trong nước có thể hỗ trợ ngành nông nghiệp phát triển bền vững mà không phụ thuộc vào xuất khẩu..

Thứ ba, Việt Nam cần tham vấn chặt chẽ với WTO và giám sát việc thực thi trợ cấp xuất khẩu theo Điều 27.4 của Hiệp định SCM. Nếu chứng minh được trợ cấp vẫn cần thiết cho phát triển kinh tế, Việt Nam có thể yêu cầu gia hạn trước khi hết thời hạn 8 năm. Do đó, cần chủ động tham vấn WTO, đánh giá khả năng cạnh tranh và đề xuất gia hạn khi cần. Đồng thời, Việt Nam nên xây dựng cơ chế giám sát minh bạch, đảm bảo trợ cấp phù hợp với quy định WTO, tránh gây "bóp méo" thị trường. Các chính sách trợ cấp cần công khai, dễ tiếp cận để doanh nghiệp trong và ngoài nước hiểu rõ quy định, giảm thiểu nguy cơ tranh chấp thương mại..

Thứ tư, hiểu rõ và áp dụng đúng các quy định về trợ cấp không đáng kể (de minimis). Theo Điều 27.10 của Hiệp định SCM, nếu trợ cấp của Việt Nam cho một sản phẩm dưới mức 2% giá trị sản phẩm, hoặc nếu tổng nhập khẩu sản phẩm từ Việt Nam chiếm dưới 4% tổng nhập khẩu tương tự, thì điều tra thuế đối kháng sẽ bị chấm dứt. Đây là cơ hội Việt Nam sử dụng trợ cấp nhỏ nhưng hiệu quả. Việt Nam có thể đặt mức trợ cấp dưới mức 2% để bảo vệ doanh nghiệp khỏi các biện pháp đối kháng. Ví dụ, nếu trợ cấp chỉ chiếm 1,5% giá trị xuất khẩu của sản phẩm, Việt Nam vẫn có thể duy trì hỗ trợ cho doanh nghiệp mà không bị phản đối quốc tế. Ngoài ra, thay vì

phụ thuộc vào một thị trường xuất khẩu lớn, Việt Nam nên phát triển đa dạng hóa các thị trường, giúp giảm thiểu rủi ro và giữ mức trợ cấp dưới ngưỡng cho phép.

Thứ năm, trong bối cảnh kinh tế toàn cầu hóa, Việt Nam cần kết hợp chính sách đối ngoại với các cam kết trong WTO nhằm tối ưu hóa việc thực hiện trợ cấp mà không bị các quốc gia khác phản đối. Việt Nam cần chủ động tham gia vào các diễn đàn WTO để bảo vệ lợi ích quốc gia, nhất là trong bối cảnh có các vụ tranh chấp liên quan đến trợ cấp để nâng cao tiếng nói trong việc thúc đẩy các điều khoản linh hoạt hơn. Bên cạnh đó, việc tích cực đàm phán với các đối tác thương mại lớn sẽ giúp chúng ta đạt được các thỏa thuận ưu đãi thương mại hoặc loại bỏ các rào cản đối kháng khi thực hiện trợ cấp.

Thứ sáu, Việt Nam cần hoàn thiện cơ cấu tổ chức cơ quan thực thi các biện pháp tự vệ thương mại. Bộ Công Thương, thông qua Cục Phòng vệ thương mại, chịu trách nhiệm quản lý và thực thi các biện pháp chống trợ cấp, tự vệ thương mại. Được thành lập từ việc tách ra khỏi Cục Quản lý cạnh tranh, Cục hiện gặp khó khăn do thiếu nhân sự, ảnh hưởng đến khả năng xử lý khối lượng công việc ngày càng tăng, đặc biệt trong điều tra. Để nâng cao hiệu quả hoạt động, cần tăng cường đội ngũ cán bộ chuyên môn và lập kế hoạch phát triển nhân sự phù hợp. Điều này giúp Việt Nam chuẩn bị tốt hơn cho các nhiệm vụ điều tra và áp dụng biện pháp tự vệ thương mại trong tương lai.

Kết luận

Nhìn chung, nguyên tắc S&D dành cho các nước đang phát triển trong Hiệp định SCM tại WTO đã thể hiện rõ vai trò quan trọng trong việc bảo vệ và thúc đẩy quyền lợi cho các quốc gia có nền kinh tế kém phát triển hơn. Qua phân tích một số vụ tranh chấp có thể thấy rằng mặc dù có những cơ chế ưu đãi và hỗ trợ từ S&D trong Hiệp định SCM, các nước đang phát triển vẫn phải đối mặt với những thách thức lớn trong việc sử dụng hiệu quả các quyền lợi này để bảo vệ lợi ích quốc gia. Điều này cũng đặt ra yêu cầu Việt Nam cần tiếp tục nỗ lực để tận dụng hiệu quả các lợi ích mà nguyên tắc S&D mang lại, việc tận dụng hiệu quả S&D sẽ giúp Việt Nam bảo vệ lợi ích thương mại của mình, đồng thời tăng cường vị thế trong hệ thống thương mại quốc tế. Bên cạnh đó cần nhấn mạnh sự cần thiết phải nâng cao năng lực pháp lý, cải thiện hệ thống chính sách thương mại và chủ động tham gia vào các cơ chế hỗ trợ của WTO, điều này mang lại cho Việt Nam sự hội nhập sâu rộng hơn vào nền kinh tế toàn cầu, thúc đẩy phát triển kinh tế và nâng cao vị thế của nước ta trên trường quốc tế.

Tài liệu tham khảo

Coppens, D. (2013). “How Special is the Special and Differential Treatment under the SCM Agreement? A Legal and Normative Analysis of WTO Subsidy Disciplines on Developing Countries.” *World Trade Review*, Vol. 12 No. 1, pp. 79–109.

Hội đồng tư vấn về Phòng vệ thương mại - VCCI (2024). “Thống kê các vụ điều tra chống trợ cấp đối với hàng hóa Việt Nam tại thị trường nước ngoài.” Available at: <https://chongbanphagia.vn/thong-ke-cac-vu-dieu-tra-chong-tro-cap-doi-voi-hang-hoa-viet-nam-tinh-den-ngay-31122023-n27574.html> (Accessed: 9 Mar. 2025)

Kerr, W. A. (2005). “Special and Differential Treatment: A Mechanism to Promote Development?” *AgeCon Search*. Available at: <https://ageconsearch.umn.edu/record/23896/?v=pdf> (Accessed: 3 Sep. 2024)

Nedumpara, J. J., et al. (2020). “Developing Countries and Export Subsidies: WTO Panel’s Report in DS541.” *Regulating for Globalization*. Available at: <https://regulatingforglobalization.com/2019/11/15/developing-countries-and-export-subsidies-wto-panels-report-in-ds541/> (Accessed: 13 Sep. 2024)

Kishore, P. (2014). “Special and Different Treatment in the Multilateral Trading System.” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 13 No. 2, pp. 363–394.

Quân, N. T. (2023). “Đôi xử đặc biệt và khác biệt dành cho các quốc gia đang phát triển trong cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO.” *Tạp chí Luật học*, No. 7, pp. 121–137.

Behboodi, R. (2002). “The Aircraft Cases: Canada and Brazil.” *The Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 39, pp. 387–431.

Regulating for Globalization (2019). “Developing Countries and Export Subsidies: WTO Panel’s Report in DS541.” Available at: <https://regulatingforglobalization.com/2019/11/15/developing-countries-and-export-subsidies-wto-panels-report-in-ds541/> (Accessed: 10 Sep. 2024)

Tereposky & DeRose LLP (2019). “WTO Panel Issues Report in U.S.-India Dispute Concerning Export Subsidies.” Available at: <https://tradeisds.com/wto-panel-report-re-us-india-export-subsidy-dispute-ds541/> (Accessed: 6 Sep. 2024)

Trung tâm WTO và Hội nhập (ACCI). “Giải quyết Tranh chấp số DS046.” Available at: <https://trungtamwto.vn/chuyen-de/1241-giai-quyet-tranh-chap-so-ds046> (Accessed: 4 Sep. 2024)

Ukpe, A. (2024). “Special and Differential Treatment Reform in the WTO.” Oxford, England: Routledge.

Ukpe, A. & Khorana, S. (2021). “Special and Differential Treatment in the WTO: Framing Differential Treatment to Achieve (Real) Development.” *Journal of International Trade Law and Policy*, Vol. 20 No. 2, pp. 83–100.

Hegde, V. & Wouters, J. (2021). “Special and Differential Treatment Under the World Trade Organization: A Legal Typology.” *Journal of International Economic Law*, Vol. 24 No. 3, pp. 551–571.

Võ, A. P. (2020). “Những đối xử đặc biệt và khác biệt của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) dành cho những nước đang phát triển.” *Tạp chí Công Thương*. Available at: <https://tapchicongthuong.vn/nhung-doi-xu-dac-biet-va-khac-biet-cua-to-chuc-thuong-mai-the-gioi--wto--danh-cho-nhung-nuoc-dang-phat-trien-76102.htm> (Accessed: 3 Sep. 2024)

Uyên, M. H. (2014). “Việc sử dụng quy chế đặc biệt của WTO về chống trợ cấp hàng hóa xuất khẩu.” *Đại học Quốc gia Hà Nội, Luận văn Thạc sĩ Luật học*.

WTO. “Special and Differential Treatment.” Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/sdt_e.htm (Accessed: 3 Sep. 2024)

WTO. “DS46: Brazil — Export Financing Programme for Aircraft.” Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds46_e.htm (Accessed: 4 Sep. 2024)

WTO. “WTO Analytical Index SCM Agreement – Article 27.” Available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/subsidies_art27_oth.pdf (Accessed: 13 Sep. 2024)