

KINH TẾ - XÃ HỘI**CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ HỆ THỐNG THỰC THI CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ CỦA MỸ**

TS. Nguyễn Thị Kim Chi

Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Hoa Kỳ không chỉ là một quốc gia công nghiệp hàng đầu thế giới, mà còn là nước đứng hàng đầu thế giới về giá trị trao đổi thương mại toàn cầu. Từ những sản phẩm nông nghiệp đến những sản phẩm công nghiệp và công nghệ cao, Hoa Kỳ đều thể hiện được thế mạnh của mình. Hơn một thập kỷ qua, tăng trưởng thương mại quốc tế của Hoa Kỳ đã vượt trội so với tăng trưởng GDP, trở thành một xu hướng chủ đạo trong nền kinh tế. Có thể khẳng định, thương mại quốc tế đã trở thành một nhân tố tăng trưởng kinh tế quan trọng, đóng vai trò quyết định trong thành tựu chung của nền kinh tế Hoa Kỳ những năm gần đây và những năm tiếp theo. Có tới "Một phần ba mức tăng trưởng kinh tế của Hoa Kỳ là do mở rộng ngoại thương"¹.

Một nền ngoại thương lớn mạnh như vậy đã được vận hành trong một hệ thống như thế nào? Cơ sở pháp lý, việc tổ chức ban hành và thực thi nó ra sao? Đó là những câu hỏi mà bài viết này mong muốn trả lời.

1. Mục tiêu và cơ sở pháp lý của chính sách thương mại Hoa Kỳ**1.1. Mục tiêu của chính sách thương mại của Hoa Kỳ****1.1.1. Thúc đẩy tự do hóa thương mại trên phạm vi toàn cầu**

Sau Chiến tranh Lạnh, đặc biệt là những năm gần đây, khi hoạt động thương mại quốc tế ngày càng phát triển, Chính quyền Clinton và tiếp đó là Chính quyền G. Bush đã hạ quyết tâm vừa đẩy mạnh hơn nữa tiến trình tự do hóa thương mại vừa thực hiện một mục tiêu mới là thúc đẩy "mậu dịch công bằng" trên phạm vi toàn thế giới, đặc biệt ở các quốc gia đang phát triển thực hiện kinh tế thị trường mở chưa lâu. Theo quan điểm của Hoa Kỳ:

"Thương mại công bằng thực chất là quá trình loại bỏ những ưu đãi không tương ứng ở từng cặp bạn hàng khi thiết lập quan hệ thương mại với nhau. Buôn bán công bằng cũng ngụ ý rằng sự hợp tác giữa các công ty Hoa Kỳ và các đối tác nước ngoài không có nghĩa là sự chuyển giao khoa học công nghệ một chiều từ các công ty Hoa Kỳ mà đồng thời phải là quyền được tiếp cận các nguồn khoa học công nghệ của nước ngoài và mở đường cho hàng hóa, dịch vụ của Hoa Kỳ. Các quan niệm này được hiểu là những ứng xử có đi có lại hay nhân nhượng lẫn nhau và đối xử bình đẳng chứ không phải là thực hiện những hạn chế tương đương với đối tác của mình"².

Cụ thể mục tiêu "tự do hóa và bình đẳng hóa thương mại" bao gồm việc tạo ra các thị trường mở cửa hơn cho hàng hóa và dịch vụ của Hoa Kỳ, hay

nói cách khác là tìm cách giảm và hủy bỏ các rào cản, các chính sách và thực tiễn gây trở ngại cho hoạt động thương mại, hoặc làm giảm cơ hội xâm nhập thị trường đối với các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ. Mặt khác, mục tiêu nói trên cũng bao gồm việc tạo ra các thị trường bình đẳng hơn cho hàng hóa và dịch vụ của Hoa Kỳ bằng việc thúc đẩy các quốc gia trên thế giới thiết lập hệ thống các qui chế và thủ tục thương mại quốc tế minh bạch hơn, đồng thời xây dựng các qui chế hiệu quả trong việc buộc các đối tác thương mại giảm hoặc hủy bỏ các thực tiễn thương mại phân biệt đối xử, không bình đẳng đối với các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ.

1.1.2. Đa dạng hóa các đối tác thương mại

Do sự cạnh tranh quyết liệt giữa Hoa Kỳ với những đối thủ lớn như EU, Nhật Bản, nên các hoạt động buôn bán của cường quốc số một thế giới này với những thị trường truyền thống đó trở nên đặc biệt khó khăn và đã không có những tiến triển lớn trong nhiều năm lại đây. Trong khi đó, ở các thị trường mới nổi, tình hình cạnh tranh lại có vẻ bớt căng thẳng hơn nhiều. Nguyên nhân là do các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ dễ dàng đạt được thắng lợi trong cuộc chạy đua với những nhà sản xuất của nước chủ nhà nhờ ưu thế vượt trội của Hoa Kỳ trong nhiều lĩnh vực, đồng thời nguy cơ đối đầu với các đối thủ lớn như Nhật Bản hay EU cũng giảm xuống. Các cơ hội cho hàng hóa của Mỹ ở các thị trường mới nổi cũng mở ra nhiều hơn. Tuy vậy, ở các thị trường mới, mà chủ yếu là các nước đang phát triển, vẫn còn tồn tại những rào cản thuế quan và phi thuế quan rất cao. Nhận thức được điều này, Hoa Kỳ đã chủ trương tích cực tìm kiếm, thiết lập mối quan

hệ mậu dịch và sau đó là thúc đẩy "tự do hóa thương mại" để khơi thông và chiếm lĩnh các thị trường mới, trong đó chú trọng những nước có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao. Hiện nay, chính sách thương mại mới đã chỉ ra rằng Hoa Kỳ xác định khu vực châu Á - Thái Bình dương với những thị trường đầy tiềm năng, trong đó Trung Quốc, ASEAN là hạt nhân cho hoạt động thương mại của Hoa Kỳ trong thế kỷ XXI.

1.1.3. Thúc đẩy xuất khẩu

Bắt đầu từ những năm 1970, nhận thấy vai trò to lớn của hoạt động ngoại thương (đặc biệt là hoạt động xuất khẩu) đối với nền kinh tế, Hoa Kỳ đã chủ trương tham gia tích cực hơn vào hoạt động thương mại quốc tế. Mặc dù giá trị xuất khẩu của Hoa Kỳ luôn tăng, nhưng quốc gia này vẫn phải đối phó với tình trạng thâm hụt thương mại, đặc biệt là việc nhập siêu liên tục tăng trong quan hệ buôn bán với Nhật Bản và Trung Quốc. Chính vì vậy mà yêu cầu đặt ra cho chính quyền Mỹ trong những năm vừa qua là phải thực hiện tốt mục tiêu thúc đẩy xuất khẩu. Những mục tiêu cụ thể là: (i) phấn đấu đạt mức tăng trưởng giá trị xuất khẩu khoảng 10%/năm, cải thiện dần tình trạng nhập siêu liên tục nhiều năm qua; (ii) đạt được hay tăng giá trị thặng dư thương mại trong quan hệ buôn bán với các đối tác nhỏ; (iii) xóa bỏ dần tình trạng thâm hụt thương mại trong quan hệ mậu dịch với Trung Quốc, Nhật Bản, EU và một số nước khác.

1.1.4. Ổn định đồng USD

Ổn định đồng USD là một mục tiêu quan trọng của chính sách ngoại thương nói riêng và chính sách kinh tế đối ngoại nói chung của Hoa Kỳ. Sự tăng, giảm giá trị đồng USD có ảnh

hưởng rất lớn đến hoạt động xuất nhập khẩu của cường quốc này. Suy đến cùng, sức mạnh của một đồng tiền được đảm bảo bằng khối lượng hàng hóa do quốc gia đó sản xuất ra. Hay nói cách khác, khả năng chuyển đổi của bất kỳ một đồng tiền của quốc gia nào cũng dựa trên sức mạnh thương mại và công nghiệp của nền kinh tế nước đó.

Vì thương mại luôn gắn liền với công nghiệp, nên các nhà kinh tế trên thế giới cũng như bản thân chính quyền Hoa Kỳ thống nhất rằng, trước hết cần phải đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao ở trong nước, phát triển thương mại và đầu tư thì mới có thể tăng cường sự ổn định, sức mạnh và tính chất quốc tế của đồng USD.

Trong lịch sử nền ngoại thương của mình, Hoa Kỳ đã nhiều lần sử dụng tỷ giá hối đoái như một công cụ của chính sách ngoại thương để tác động đến hoạt động xuất nhập khẩu. Song việc sử dụng công cụ quản lý kinh tế vĩ mô này đòi hỏi phải hết sức thận trọng, đồng thời đồng tiền quốc gia phải có tiềm lực thực sự. Do vậy, Hoa Kỳ ngày càng phấn đấu đạt được mục tiêu ổn định và tăng cường sức mạnh của đồng USD để có thể sử dụng công cụ tỷ giá hối đoái này một cách hiệu quả hơn.

Tóm lại, ngoài 4 mục tiêu kinh tế chính như trên còn có một số mục tiêu khác như chính trị, an ninh, môi trường cũng chi phối chính sách thương mại Hoa Kỳ. Những mục tiêu của chính sách thương mại Hoa Kỳ có mối quan hệ hỗ trợ lẫn nhau, để đạt được mục tiêu này cần phải thực hiện được tốt các mục tiêu còn lại. Do đó, Hoa Kỳ cho rằng cần phải có những điều chỉnh hợp lý trong chính sách thương mại để cùng một lúc thực hiện đồng bộ bốn mục tiêu trên.

1.2. Cơ sở pháp lý của chính sách thương mại Hoa Kỳ

1.2.1. Các đạo luật về thương mại Hoa Kỳ

Lịch sử của chính sách thương mại hiện đại Hoa Kỳ bắt nguồn từ sau đại khủng hoảng kinh tế 1929 - 1933 với việc ban hành Đạo luật về các Hiệp định thương mại năm 1934 và những thảo luận lúc bấy giờ về Hiệp định chung Thương mại và Thuế quan (GATT). Thực tế cho thấy, các đạo luật thương mại không chỉ là những văn bản pháp lý thể hiện quan điểm, chính sách phát triển ngoại thương của Hoa Kỳ mà còn là công cụ hữu hiệu phục vụ lợi ích đối ngoại nói chung và lợi ích thương mại nói riêng của Hoa Kỳ. Vì vậy, khi nghiên cứu chính sách thương mại Hoa Kỳ, không thể không xem xét các đạo luật này với tư cách là một bộ phận cấu thành quan trọng của chính sách nói trên.

Đạo luật về các hiệp định thương mại năm 1934:

Từ đầu những năm 1930, thương mại thế giới nói chung và xuất khẩu nói riêng của Hoa Kỳ lâm vào tình trạng suy giảm nghiêm trọng do tác động tiêu cực của đại khủng hoảng kinh tế. Việc thông qua Đạo luật biểu thuế Smoot-Hawley năm 1930 qui định mức thuế nhập khẩu trung bình lên đến 59% vào năm 1932 đã gây nên phản ứng trả đũa của các đối tác thương mại, làm cho kim ngạch xuất khẩu của Hoa Kỳ năm 1932 giảm chỉ bằng 31% so với mức năm 1929. Những ảnh hưởng gây ra cho thương mại quốc tế của thuế Smoot-Hawley hiện nay vẫn còn tranh cãi. Có ý kiến cho rằng đó là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm khủng hoảng trầm trọng hơn. Vào thời điểm đó, nhập khẩu của Hoa Kỳ chỉ chiếm khoảng 6% tổng sản phẩm quốc dân.

Để chống lại xu hướng giảm sút đó, năm 1934 Quốc hội Hoa Kỳ với chính quyền Roosevelt đã thông qua *Đạo luật về các hiệp định thương mại có đi có lại*. Có thể nói, đây là đạo luật đóng vai trò quan trọng nhất trong việc tạo hành lang pháp lý để hình thành các đạo luật về thương mại của Hoa Kỳ ở những giai đoạn sau đó. Đạo luật đã chuyển việc hoạch định chính sách thương mại từ Quốc hội mang tính chất chính trị nhiều hơn sang Tổng thống và cho phép Tổng thống có quyền đàm phán với các nước khác về biểu thuế tương quan thấp hơn khoảng 50% mức thuế của Đạo luật biểu thuế Smoot-Hawley. Đạo luật này được “hoàn thiện 11 lần trước khi được thay bằng Đạo luật mở rộng thương mại năm 1962”³. Đạo luật năm 1934 cũng như các đạo luật thương mại được ban hành sau này đều dựa trên nguyên tắc “Tối huệ quốc” (MFN), tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện chính sách không phân biệt đối xử của Hoa Kỳ với tất cả các bạn hàng trong đàm phán giảm mức thuế với nhau.

Đạo luật mở rộng thương mại năm 1962 và vòng đàm phán Kennedy:

Đạo luật này được ban hành nhằm đáp ứng tình hình phát triển mới của Cộng đồng Kinh tế châu Âu (EEC) hay Thị trường chung châu Âu và thay thế cho Đạo luật về các Hiệp định thương mại năm 1934. Đạo luật cho phép Tổng thống đàm phán giảm biểu thuế đến 50% so với mức trước đó, đồng thời qui định các biện pháp nhằm hỗ trợ người lao động và các hãng bị tổn hại do việc thực hiện chương trình tự do hóa thương mại bằng việc giảm thuế thu nhập, cho vay lãi suất thấp và trợ giúp kỹ thuật...

Nguyên tắc điều chỉnh hỗ trợ là một trong những đặc điểm quan trọng nhất của Đạo luật mở rộng thương mại năm 1962. Và đến đầu những năm 1970, khi các tiêu chuẩn trợ giúp được nới lỏng, rất nhiều người lao động và các hãng có đủ điều kiện để được điều chỉnh trợ giúp. Với Đạo luật này và dưới sự bảo trợ của GATT, Hoa Kỳ đã có nhiều cuộc đàm phán thương mại đa phương trong khuôn khổ Vòng đàm phán Kennedy. Đến năm 1967, sau 5 năm đàm phán, mức thuế trung bình đối với hàng công nghiệp được cắt giảm 35% so với mức năm 1962, và đến cuối năm 1972 khi Hiệp định được thực hiện đầy đủ, “mức thuế trung bình đối với hàng công nghiệp chỉ còn dưới 10% ở các nước công nghiệp. Tuy nhiên vẫn còn hàng rào phi thuế quan đặc biệt trong nông nghiệp”⁴.

Đạo luật cải cách thương mại năm 1974 và Vòng đàm phán Tokyo:

Đây là đạo luật thay thế cho đạo luật mở rộng thương mại năm 1962. Theo đó, Tổng thống Hoa Kỳ được quyền: (i) đàm phán giảm biểu thuế tới 60% và bãi bỏ mức thuế khoảng 5% hoặc thấp hơn; (ii) đàm phán giảm các hàng rào phi thuế quan trong thương mại. Đạo luật này cũng tự do hóa các tiêu chuẩn đối với điều chỉnh hỗ trợ.

Với Đạo luật này, Hoa Kỳ tham gia vào các cuộc đàm phán thuế quan đa phương được gọi là Vòng đàm phán Tokyo 1973-1979. Các cuộc đàm phán giảm thuế cho giai đoạn kéo dài 8 năm từ 1980 đã đưa ra mức giảm trung bình của Hoa Kỳ là 31%, Thị trường chung Châu Âu là 27% và Nhật Bản 28%. Cùng với việc đàm phán thuế quan, việc giảm các hàng rào phi thuế quan cũng

được triển khai thảo luận trong Vòng đàm phán này.

Đạo luật thương mại và thuế quan năm 1984:

Đạo luật này có ba điều khoản chủ yếu gồm: (i) ủy quyền cho Tổng thống tham gia đàm phán các Hiệp định quốc tế về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ và giảm hàng rào thương mại cho các ngành dịch vụ, sản phẩm công nghệ cao và đầu tư trực tiếp; (ii) mở rộng hệ thống ưu đãi chung, ưu đãi cho các nước đang phát triển xuất khẩu vào Hoa Kỳ trong vòng 5 năm từ tháng 7/1993, nhưng lại “có mức độ” hoặc bỏ ưu đãi đối với những nước đang phát triển mới nổi lên như Hàn Quốc hoặc Đài Loan; (iii) cho phép Tổng thống đàm phán Hiệp định thương mại tự do với Israel.

Đạo luật thương mại tổng hợp và cạnh tranh năm 1988:

Đạo luật này bao gồm các qui định quan trọng như: (i) cho phép Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR) áp dụng các biện pháp nhằm duy trì một số hàng rào thương mại nhất định; (ii) qui định tiến trình về đàm phán nhằm loại bỏ dần các hàng rào trên; (iii) cho phép trả đũa bằng cách hạn chế nhập khẩu từ những nước mà đàm phán không đi đến kết quả nào.

Đạo luật về các Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay:

Các Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay là những thỏa thuận thương mại rộng lớn và toàn diện nhất trong lịch sử phát triển của hệ thống thương mại đa phương, chứa đựng các cam kết không chỉ về thương mại hàng hóa mà còn gồm cả các vấn đề có liên quan đến thương mại dịch vụ, quyền sở hữu trí tuệ và các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (TRIMs). Hầu hết các Hiệp định nói trên thực chất là sự quốc tế hóa chính

sách thương mại của Hoa Kỳ, đồng thời phản ánh thành công của Hoa Kỳ trong việc áp đặt các “luật chơi” của mình đối với các đối tác thương mại. Ngược lại, việc triển khai các Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay cũng tác động đáng kể đến hệ thống pháp luật, chính sách thương mại của Hoa Kỳ, đòi hỏi Hoa Kỳ phải điều chỉnh chính sách thuế quan và phi thuế áp dụng đối với một số lĩnh vực và sản phẩm.

Văn bản pháp lý quan trọng nhất thể hiện sự điều chỉnh nói trên là Đạo luật về các Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay. Đạo luật này được ban hành nhằm hợp nhất toàn bộ các thỏa thuận đã đạt được tại các Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay, trong đó yêu cầu Cơ quan đại diện thương mại Hoa Kỳ báo cáo về hoạt động của WTO, đồng thời kiến nghị điều chỉnh pháp luật Hoa Kỳ (nếu cần thiết) cho phù hợp với các hiệp định này.

Chẳng hạn, đối với hàng nông sản và dệt may, theo qui định tại Điều 204, Luật Nông nghiệp năm 1956, Tổng thống có quyền đàm phán với chính phủ nước ngoài nhằm áp đặt hạn ngạch nhập khẩu các mặt hàng này vào thị trường Hoa Kỳ. Tuy nhiên, để thực hiện Hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay, Hoa Kỳ đã phải ban hành và/hoặc sửa đổi các luật hiện hành nhằm dỡ bỏ các hạn chế đối với việc nhập khẩu các mặt hàng này. Cụ thể, hạn ngạch nhập khẩu và những hạn chế khác đối với hàng dệt may sẽ từng bước giảm theo 3 giai đoạn để tiến tới xóa bỏ hoàn toàn vào năm 2005 (hiện nay, Hoa Kỳ vẫn áp đặt hạn ngạch nhập khẩu mặt hàng này với sản phẩm nhập khẩu từ trên 40 nước). Việc áp dụng các loại phí đối với hàng nông sản nhập khẩu từ các nước thành viên WTO sẽ được

xóa bỏ hoàn toàn theo qui định tại Điều 401 của Luật về các hiệp định của Vòng đàm phán Uruguay (trước đó, lúa mì là mặt hàng duy nhất không bị áp dụng loại phí này). Mặt khác, Hoa Kỳ cũng chấp nhận giảm các khoản trợ giá xuất khẩu và trợ giá nội địa đối với hàng nông sản theo lộ trình thỏa thuận (6 năm đối với nước phát triển và 10 năm đối với nước đang phát triển). Luật về nhập khẩu thịt cũng được xóa bỏ nhằm đáp ứng các yêu cầu của các Hiệp định thỏa thuận tại Vòng đàm phán Uruguay, theo đó, hạn ngạch thuế quan được áp dụng đối với sản phẩm này để thay thế chế độ hạn ngạch nhập khẩu được qui định trước đó. Tương tự như vậy, hạn ngạch thuế quan đối với đường mía thô, các loại đường khác và nước ngọt cũng được áp dụng để thay thế chế độ hạn ngạch tuyệt đối.

1.2.2. Một số qui định chủ yếu của pháp luật thương mại Hoa Kỳ

Hệ thống thuế, hải quan:

Hệ thống thuế nhập khẩu của Hoa Kỳ là một "Danh mục phân loại thuế nhập khẩu cân đối" chính thức được áp dụng từ ngày 1/1/1989. Hệ thống này dựa trên "Hệ thống phân loại và đánh mã vạch hàng hóa" của Hội đồng hợp tác thuế quan.

Phần lớn các loại thuế nhập khẩu của Hoa Kỳ được xác lập theo giá (cơ chế tổng giá - advalorem), nghĩa là thuế nhập khẩu được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) giá trị mặt hàng nhập khẩu. Tỷ lệ tổng giá dao động từ dưới 1% đến gần 40%, trong đó hàng dệt kim và giày dép thường phải chịu các mức thuế cao hơn. Hầu hết các loại thuế nhập theo giá thường dao động trong mức từ 2 đến 7% và trung bình là khoảng 4%. Một số hàng nhập khẩu, chủ yếu là nông sản và các mặt hàng ít tinh chế khác phải chịu "cơ

chế thuế đặc biệt", tức là thuế nhập được đánh trên một lượng hàng cụ thể. Một số sản phẩm còn phải chịu "cơ chế thuế kép", nghĩa là sự kết hợp cả thuế theo giá lẫn thuế đặc biệt. Không chỉ vậy, các sản phẩm như đường còn bị áp dụng cơ chế hạn ngạch tỷ lệ thuế nhập, nghĩa là một tỷ lệ thuế nhập khẩu cao hơn sẽ được áp dụng với các mặt hàng này sau khi có mặt trên thị trường Hoa Kỳ trong thời gian một năm với mức thuế thông thường.

Còn Hải quan Hoa Kỳ là một cơ quan thuộc Bộ Tài chính. Tổ chức hải quan theo cơ cấu địa lý bao gồm 7 vùng, được chia nhỏ thành các quận với các cảng khẩu trong từng quận. Trách nhiệm chủ yếu của ngành hải quan là quản lý việc thực hiện Luật thuế nhập khẩu năm 1930 đã qua sửa đổi. Nhiệm vụ chính bao gồm việc đánh giá và thu các loại thuế và phí đối với hàng nhập khẩu, việc thi hành các luật hải quan và các luật liên quan, quản lý việc thực hiện một số luật và hiệp định về hàng hải.

Qui chế thương mại bình thường (NTR)

Trước đây, khi nói đến Qui chế tối huệ quốc (MFN) trong quan hệ thương mại với Hoa Kỳ, gần như ai cũng hiểu là nếu quốc gia nào được Hoa Kỳ đối xử theo qui chế MFN thì được hưởng mọi ưu đãi thuận lợi nhất và mọi hàng rào thuế quan dường như được xóa bỏ. Thực chất không phải như vậy, nội dung của chính sách thương mại Hoa Kỳ về MFN là hoàn toàn khác, đó chỉ là một chính sách thương mại được đối xử bình thường như với tất cả các nước khác, cũng có thuế nhập khẩu đánh vào hàng hóa của nước được hưởng MFN. Và nước nào chưa được đối xử theo chính sách MFN tức là hàng hóa vào Hoa Kỳ sẽ

bị mức cao hơn mức trung bình như đang áp dụng với các nước khác. Năm 1948, khi tham gia ký kết GATT, Hoa Kỳ đã chấp nhận mở rộng qui chế MFN đối với tất cả các quốc gia tham gia ký kết hiệp định. Qui chế này cũng được mở rộng cho một số quốc gia không tham gia GATT. Năm 1951, Quốc hội Hoa Kỳ yêu cầu Tổng thống Truman hủy bỏ qui chế MFN đối với Liên Xô và các nước XHCN khác. Việc xóa bỏ này cũng được áp dụng với tất cả các nước XHCN sau này, trừ Nam Tư. Trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh, hầu hết các nước XHCN hoặc là không được hưởng qui chế MFN, hoặc phải thỏa mãn những điều kiện nhất định để được hưởng qui chế này.

Từ tháng 6 năm 1998, nhân điều chỉnh sắc luật liên quan đến hoạt động của Cục Thuế Liên bang Hoa Kỳ (IRS), Quốc hội Hoa Kỳ đã quyết định thay đổi tên gọi của chính sách Tối huệ quốc (MFN) thành khái niệm Quan hệ thương mại bình thường (NTR). Với cách gọi mới này, các quốc gia khi được đối xử theo quan hệ này sẽ không bị hiểu lầm là dường như mình sẽ được hưởng mọi ưu đãi đặc biệt trong quan hệ thương mại với Hoa Kỳ theo khái niệm MFN.

Để được hưởng qui chế này, đối tác thương mại của Hoa Kỳ phải đáp ứng 2 điều kiện: (i) tuân thủ điều luật bổ sung Jackson-Vanick của luật thương mại năm 1974, theo đó nguyên thủ quốc gia nước đó không từ chối hay ngăn cản quyền xuất cảnh của công dân; (ii) phải đạt được một thỏa thuận thương mại song phương với Hoa Kỳ.

Hiện nay, Hoa Kỳ mở rộng qui chế NTR tới tất cả các thành viên của WTO và hầu hết các quốc gia khác. Một vài nước chưa phải là thành viên WTO cần phải có quyết định hàng năm của Tổng thống Hoa Kỳ về việc

tạm hoãn hay gia hạn tạm hoãn việc áp dụng các điều luật bổ sung Jackson-Vanick của Luật thương mại năm 1974 để tiếp tục được hưởng qui chế NTR.

Chính sách đối xử đặc biệt trên cơ sở đơn phương:

Cùng với qui chế NTR, Hoa Kỳ áp dụng một số chính sách đối xử đặc biệt trên cơ sở đơn phương nhằm hỗ trợ các nước đang phát triển bằng cách mở rộng ưu đãi thuế quan đối với một số mặt hàng nhất định của các nước này. Các chương trình này bao gồm:

- Hệ thống ưu đãi thuế quan phổ cập (CEPT): Là một chương trình miễn thuế đối với hơn 4.450 sản phẩm từ khoảng 150 nước hoặc lãnh thổ đang phát triển. Theo qui định của Đạo luật về hệ thống CEPT, những mặt hàng và quốc gia đủ tiêu chuẩn phải được xem xét lại hàng năm. Hoa Kỳ có thể không áp dụng hệ thống này đối với một số mặt hàng trong trường hợp khối lượng nhập khẩu đã vượt quá hạn mức nhất định tính theo giá trị bằng USD. Việc áp dụng hệ thống CEPT cũng có thể bị hạn chế khi một quốc gia nào đó tiếp tục duy trì các hàng rào thuế quan đối với hàng xuất khẩu của Hoa Kỳ, từ chối bảo hộ sở hữu trí tuệ hoặc không đủ điều kiện để tuân thủ các quyền của công dân được cộng đồng quốc tế công nhận.

- Chương trình khuyến khích phát triển vùng vịnh Caribbean: Chương trình này cho phép miễn hoặc giảm thuế đối với phần lớn các sản phẩm nhập từ 24 quốc gia ở khu vực Trung Mỹ và Caribbean. Các ưu đãi thuộc chương trình này không phải tuân thủ điều kiện xem xét lại hàng năm. Tuy nhiên, một số nước có thể không được hưởng

ưu đãi thuộc Chương trình này trong một số trường hợp cụ thể.

- Các ưu đãi thuế quan đặc biệt đối với một số sản phẩm: Hoa Kỳ áp dụng ưu đãi thuế quan đặc biệt dành cho các mặt hàng nhập khẩu có linh kiện, phụ tùng sản xuất tại nước này. Ưu đãi này thường cho các linh kiện, phụ tùng xe có động cơ, chất bán dẫn, hàng may mặc ở nước ngoài. Trong những năm gần đây, khoảng 8,5% tổng lượng hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ được hưởng ưu đãi nói trên.

Ngoài ra, Hoa Kỳ cũng áp dụng một số ưu đãi thuế quan đặc biệt trong khuôn khổ các hiệp định thành lập khu vực thương mại tự do như NAFTA, các FTA song phương với một số nước.

Các biện pháp hạn chế về định lượng nhập khẩu:

- Hạn ngạch nhập khẩu (quota nhập khẩu): Hiện nay nó vẫn được duy trì đối với một số sản phẩm nông nghiệp và một số sản phẩm khác như nguyên liệu dệt may v.v... Nhìn chung quota được cấp với một số lượng nhất định và cho một thời gian cụ thể, đồng thời có những loại quota được áp dụng toàn cầu và có loại được áp dụng ở một số hoặc nhóm nước cụ thể. Những quota này đều do cơ quan Hải quan Hoa Kỳ cấp. Tuy nhiên, một số Bộ (Bộ Thương mại, Bộ Nông nghiệp, Bộ Nội vụ...) cũng có quyền cấp quota, nhưng phải tuân thủ quản lý của Hải quan.

- Các Hiệp định hạn chế tự nguyện (VRAs): Hoa Kỳ đã ký kết nhiều hiệp định hạn chế tự nguyện nhập khẩu với các nước nhằm hạn chế ảnh hưởng tiêu cực đối với sự phát triển của các ngành sản xuất tương tự tại Hoa Kỳ. Đây thực chất là hình thức bảo hộ trái với các qui định thương mại tự do hiện nay. Các nước bắt buộc tự nguyện đều vấp phải khó khăn lớn

hơn trong quan hệ thương mại với Hoa Kỳ. Tuy nhiên, trên thực tế, ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ vẫn liên tục điều tra nhằm xác định mặt hàng của Hoa Kỳ bị tổn thương do nhập khẩu quá nhiều với giá rẻ cần áp dụng các hình thức bảo vệ phi thuế quan như quota hay tăng thuế quan hoặc bắt buộc các nước phải tự nguyện hạn chế xuất khẩu vào Hoa Kỳ.

Các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời:

Qui định về chống bán phá giá và thuế đối kháng: Đây là biện pháp chủ yếu và phổ biến mà Chính phủ Mỹ sử dụng hiện nay. Thuế phá giá là thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu được bán ở Hoa Kỳ với giá thấp hơn giá trị đúng của thị trường, tức là thấp hơn giá bình thường bán ở nước sản xuất. Trong giai đoạn 1990-2003, trong số 630 vụ điều tra bán phá giá ở Mỹ thì có tới 294 vụ bị áp thuế bán phá giá (chiếm 47%). Trong đó, Trung Quốc là nước bị điều tra bán phá giá ở Mỹ nhiều nhất với 91 vụ, tiếp sau là Nhật Bản 53 vụ, Hàn Quốc 39 vụ. Còn thuế đối kháng là thuế được áp dụng để làm vô hiệu hóa tác động của trợ cấp xuất khẩu do chính phủ nước ngoài dành cho hàng hóa của họ khi xuất khẩu sang Mỹ.

Các biện pháp trợ giúp xuất khẩu và thi hành các hiệp định thương mại:

Điều 301 Luật Thương mại năm 1974 là cơ sở pháp lý bảo vệ quyền lợi của các công ty Hoa Kỳ trong khuôn khổ các hiệp định thương mại hiện hành, góp phần mở rộng khả năng tiếp cận thị trường nước ngoài cho hàng hóa và dịch vụ của Hoa Kỳ và đối phó với tình trạng vi phạm quyền sở hữu trí tuệ. Theo đó, Cơ quan đại diện thương mại Hoa Kỳ có thể điều

tra hành động vi phạm quyền sở hữu trí tuệ ở nước ngoài và khuyến nghị chính phủ nước ngoài có biện pháp xử lý. Trường hợp không đạt được kết quả thỏa đáng, USTR phải áp dụng thủ tục giải quyết tranh chấp qui định tại các hiệp định thương mại song phương.

Ngoài ra, các qui định về nguồn gốc xuất xứ cũng là biện pháp có được từ các hiệp định thương mại để điều chỉnh hoạt động thương mại của Hoa Kỳ với đối tác.

Các biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia, lợi ích kinh tế, môi trường:

Hoa Kỳ có hệ thống pháp luật khá hoàn chỉnh nhằm bảo đảm lợi ích an ninh quốc gia, kinh tế, thương mại của mình. Điều 232 Luật mở rộng thương mại năm 1962 cho phép Tổng thống sử dụng những biện pháp hạn chế đối với hàng nhập khẩu đe dọa đến an ninh quốc gia. Đạo luật buôn bán với các nước thù địch được thông qua năm 1917 cấm các công ty Hoa Kỳ buôn bán với những nước thù địch. Đạo luật về phòng chống, giáo dục, kiểm soát ma túy cho phép Tổng thống sử dụng trừng phạt thương mại được coi là phù hợp đối với những nước sản xuất ma túy hoặc trung chuyển ma túy "bất hợp tác". Ngoài ra, biện pháp cấm vận kinh tế cũng là biện pháp được Hoa Kỳ sử dụng phổ biến nhằm hạn chế thương mại với các nước được coi là thù địch với Hoa Kỳ.

Biện pháp hạn chế nhập khẩu nhằm bảo vệ môi trường: Chẳng hạn, nhằm khuyến khích các chính phủ bảo vệ các loài động vật như cá heo, các loài chim và các loài có nguy cơ diệt chủng khác, Hoa Kỳ ban hành một số đạo luật hạn chế nhập khẩu những hàng hóa có nguy cơ gây tổn hại đến những loài động vật nói trên.

2. Hệ thống ban hành và thực thi chính sách thương mại Hoa Kỳ

Hoa Kỳ không có một cơ quan quản lý riêng về chính sách thương mại như mô hình ở một số nước khác. Trên thực tế, chức năng này được phân bổ cho nhiều cơ quan khác nhau thuộc cả hệ thống lập pháp, hành pháp và tư pháp.

2.1. Quốc hội

Theo qui định của Hiến pháp Hoa Kỳ, Quốc hội có quyền quyết định chính sách ngoại thương và thu thuế. Tuy nhiên, việc tăng hoặc giảm thuế, áp dụng hạn ngạch nhập khẩu hoặc thực hiện các chính sách thương mại khác có ảnh hưởng đến những lợi ích quốc gia về đối nội cũng như đối ngoại. Vì vậy, Quốc hội đã trao lại phần lớn trách nhiệm này cho cơ quan hành pháp. Theo đó, Quốc hội yêu cầu cơ quan hành pháp thường xuyên khảo sát và thông tin đầy đủ cho Quốc hội trước khi đệ trình dự thảo Hiệp định thương mại hoặc Đạo luật thực hiện hiệp định thương mại.

Quốc hội còn thể hiện sự tác động đến chính sách ngoại thương bằng việc phê chuẩn ngân sách cho các hoạt động của các cơ quan thương mại chủ yếu.

2.2. Chính phủ

Cơ chế chủ yếu để xây dựng và điều phối lập trường của Chính phủ Hoa Kỳ về thương mại quốc tế và các vấn đề đầu tư liên quan đến thương mại được thực hiện thông qua quá trình hoạch định chính sách thương mại liên ngành ở ba cấp.

Ủy ban chính sách thương mại (TPC) là cơ quan điều phối quá trình nói trên. Cơ quan này do Đại diện thương mại Hoa Kỳ làm chủ tịch, có chức năng chủ yếu là nghiên cứu và đề xuất lên Tổng thống những vấn đề

lớn có liên quan đến xây dựng và thực hiện chính sách thương mại.

TPC có Nhóm trực thuộc là: Nhóm khảo sát chính sách thương mại (TPRG) và Ủy ban nhân sự chính sách thương mại (TPSC). TPSC bao gồm những quan chức cao cấp của các cơ quan thành viên TPC và có hơn 60 tiểu ban, đơn vị sự nghiệp trực thuộc. Trường hợp TPSC không đạt được sự nhất trí về một vấn đề nào đó, hoặc nếu vấn đề đó thuộc về một chính sách quan trọng thì sẽ được đưa ra TPRG là cơ quan có thành viên là những cấp bộ cấp thứ trưởng và phó đại diện USTR.

Các cơ quan thành viên TPC bao gồm đại diện các Bộ Thương mại, Bộ Nông nghiệp, Bộ Ngoại giao, Bộ Tài chính, Bộ Lao động, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Giao thông, Bộ Năng lượng, Bộ Y tế, Cơ quan bảo vệ môi trường, Văn phòng quản lý và ngân sách, Hội đồng cố vấn kinh tế, Cơ quan hợp tác và phát triển quốc tế, Hội đồng kinh tế quốc gia và Hội đồng an ninh quốc gia. Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ là thành viên không bỏ phiếu của TSPC và là quan sát viên trong các buổi họp của TPRG. Đại diện của các cơ quan khác cũng có thể được mời tham dự những buổi họp này tùy thuộc vào chủ đề thảo luận cụ thể.

Những bất đồng ở cấp TPRG được đưa lên cấp cuối cùng của bộ máy chính sách thương mại liên ngành gọi là Hội đồng kinh tế quốc gia (NEC). NEC chịu trách nhiệm tham mưu cho tổng thống về các vấn đề kinh tế quốc tế và trong nước. Trong khâu cuối cùng của quá trình liên ngành, các cuộc họp của NEC do Tổng thống chủ trì với sự tham dự của Phó tổng thống, các Bộ trưởng: Ngoại giao, Tài

chính, Nông nghiệp, Thương mại và các cơ quan có liên quan khác.

2.3. Đại diện thương mại Hoa Kỳ

Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR) là thành viên nội các với hàm đại sứ, có trách nhiệm chung là xây dựng và điều phối việc thực hiện chính sách thương mại Hoa Kỳ và là cố vấn chính sách của Tổng thống, đồng thời là phát ngôn chính về thương mại. Theo luật pháp Hoa Kỳ, USTR phải tham dự tất cả các cuộc họp thượng đỉnh về kinh tế và những hội nghị quốc tế khác mà thương mại quốc tế là một chủ đề chính và USTR có trách nhiệm hàng đầu trong tất cả các cuộc đàm phán về tất cả những vấn đề trong khuôn khổ của Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

2.4. Bộ Thương mại

Trong Bộ Thương mại, Cục Quản lý thương mại quốc tế (ITA) và Cục Quản lý xuất khẩu (BXA) là những cơ quan chịu trách nhiệm chủ yếu về chính sách thương mại.

ITA có trách nhiệm phối hợp hoạt động chung trong phát triển xuất khẩu, làm đại diện thương mại ở nước ngoài, giám sát thực hiện Luật thuế đối kháng và chống bán phá giá, kiểm soát xuất khẩu và hỗ trợ điều chỉnh thương mại cho các công ty.

BXA kiểm soát hoạt động xuất khẩu hàng hóa và công nghệ liên quan đến an ninh quốc gia, chính sách đối ngoại và tình trạng khan hiếm. BXA chịu trách nhiệm cấp các giấy phép xuất khẩu phù hợp với những qui định kiểm soát xuất khẩu của Hoa Kỳ.

2.5. Cục Hải quan Hoa Kỳ

Cục Hải quan chịu trách nhiệm thu thuế nhập khẩu và thực hiện hơn 400 luật và các qui định liên quan đến thương mại quốc tế. Cục này thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể như: cấm

và tịch thu những hàng hóa nhập khẩu trái phép; giám sát cá nhân, hàng hóa và thư từ ra, vào Hoa Kỳ; quản lý hạn ngạch và những hạn chế nhập khẩu khác; trợ giúp thực hiện các đạo luật Hoa Kỳ về bản quyền, bằng sáng chế và nhãn hiệu thương mại hàng hóa.

2.6. Ủy ban Thương mại quốc tế hoa Kỳ (ITC)

Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ là cơ quan bán tự pháp độc lập chịu trách nhiệm nghiên cứu, báo cáo và điều tra nhằm kiến nghị Tổng thống và Quốc hội những vấn đề liên quan đến thương mại quốc tế.

Một trong những chức năng chủ yếu của ủy ban này là xác định ngành công nghiệp nào đó của Hoa Kỳ có bị tổn hại vật chất do hàng nhập khẩu được trợ cấp được đánh giá hoặc được buôn bán không công bằng hay không. Theo Điều 337 của Đạo luật thuế quan năm 1930, ITC được phép ban hành lệnh để khắc phục tình trạng cạnh tranh không bình đẳng do hàng nhập vào Hoa Kỳ gây ra.

ITC có 6 ủy viên, trong đó không có 3 ủy viên thuộc một Đảng chính trị và được bổ nhiệm với nhiệm kỳ 9 năm.

2.7. Các ủy ban cố vấn khu vực kinh tế tư nhân

Năm 1974, Quốc hội Hoa Kỳ thành lập hệ thống các ủy ban cố vấn khu vực kinh tế tư nhân để bảo đảm các mục đích của đàm phán thương mại và chính sách thương mại phản ánh đúng lợi ích kinh tế và thương mại của Hoa Kỳ. Trong vòng 25 năm qua, Quốc hội Hoa Kỳ đã mở rộng và củng cố vai trò của hệ thống này và hiện

nay hệ thống này bao gồm 33 ủy ban cố vấn thành phần gồm khoảng 1000 chuyên gia.

Như vậy, có thể nhận thấy rằng hệ thống ban hành và thực thi chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ thuộc loại khá phức tạp trên thế giới. Với một cơ sở pháp lý khá hoàn chỉnh, cùng với đáp ứng các mục tiêu rất đa dạng, chính sách thương mại Hoa Kỳ đã có đóng góp lớn cho phát triển kinh tế Hoa Kỳ, cũng như tác động đến việc trao đổi hàng hóa trên thế giới ■

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Ngoại giao (2000), Tổ chức thương mại thế giới, Nxb CTQG, Hà Nội
2. Bộ Thương mại (1997), Phát triển quan hệ kinh tế thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, Viện Nghiên cứu Thương mại, Hà Nội
3. Đỗ Lộc Diệp (1999), Hoa Kỳ: Những phương hướng chủ yếu trong chính sách thương mại quốc tế", TC Châu Mỹ Ngày nay, Số 40.
4. Đỗ Lộc Diệp (2002), Chủ nghĩa tư bản ngày nay: những nét mới từ thực tiễn Mỹ, Tây Âu, Nhật, Nxb KHXH, Hà Nội, tr.248-249
5. Vũ Đăng Hình (2002) Chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế Mỹ những năm 1990, Trung tâm Nghiên cứu Bắc Mỹ, Hà Nội, tr.93.
6. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia (2000), Kết quả Vòng đàm phán Uruguay về hệ thống thương mại đa biên, Hà Nội.
7. Daniel W. Drezner (2006), U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair, Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/CPCTrade.pdf>
8. Các trang web: <http://www.wto.org>; <http://www.bea.doc.gov>; <http://www.ustr.gov>;

Chú thích:

- 1) Đỗ Lộc Diệp (2002), tr.248-249
- 2) Vũ Đăng Hình (2002), tr.93.
- 3) Bộ Ngoại giao (2000), tr.35
- 4) Bộ Thương mại (1997), tr.50