

TÁC ĐỘNG CỦA COVID-19 ĐẾN HỆ THỐNG THƯƠNG MẠI ĐA PHƯƠNG DƯỚI GÓC NHÌN CỦA CÁC QUỐC GIA ĐANG PHÁT TRIỂN VÀ VIỆT NAM

ĐÀO GIA PHÚC *

Tóm tắt: Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) sau 25 năm hình thành và phát triển, bên cạnh những thành tựu được ghi nhận, đang đối mặt với nhiều thách thức trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu thế kỷ XXI. Tình hình còn trầm trọng hơn khi đại dịch COVID-19 xuất hiện vào cuối năm 2019 gây ra những vấn đề toàn cầu cả về nhân đạo, y tế và thương mại. Với việc nhìn nhận sự thông suốt trong thương mại quốc tế đóng vai trò cốt lõi nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực từ dịch bệnh, điều này đặt ra vấn đề liệu tổ chức thương mại đa phương như WTO có thể đóng vai trò thiết yếu trong việc duy trì toàn cầu hoá kinh tế, giảm thiểu thiệt hại và đặt nền tảng cho sự hồi phục kinh tế thế giới bền vững trong tương lai? Bài viết phân tích vai trò của các tổ chức quốc tế, đặc biệt là WTO trong việc dẫn dắt và hỗ trợ các quốc gia vượt qua những cuộc khủng hoảng toàn cầu, khắc phục thiệt hại gây ra bởi đại dịch COVID-19 cho nền kinh tế thế giới; phân tích, đánh giá về các chính sách thương mại ứng phó với đại dịch của các quốc gia đang phát triển và Việt Nam, từ đó đưa ra một số đề xuất, kiến nghị cho Việt Nam trong bối cảnh hiện tại.

Nhận bài: 27/9/2020

Hoàn thành biên tập: 01/3/2021

Duyệt đăng: 10/3/2021

Từ khóa: COVID-19; chủ nghĩa bảo hộ; thương mại đa phương; tổ chức quốc tế; WTO

THE EFFECT OF COVID-19 PANDEMIC ON THE MULTILATERAL TRADING SYSTEM IN THE PERSPECTIVE OF DEVELOPING COUNTRIES AND VIETNAM

Abstract: After 25 years of establishment and development, the World Trade Organization (WTO) has faced many challenges in the context of the 21st-century global economy. Such challenges are more aggravated by the COVID-19 pandemic in late 2019 which caused globally humanitarian, medical, and commercial issues. With the acknowledgment that the transparency would be a crucial instrument to mitigate adverse effects of the epidemic on international trade, the role of the WTO - a multilateral trade organization - as an essential mechanism to sustain the economic globalization, minimize trade damages, and lay the foundation for a sustainable world economic recovery is questioned. The paper analyzes the role of international organizations, especially the WTO, to lead and support countries to overcome global crises and mitigate the damages caused by the COVID-19 pandemic to the world economy. It also analyzes and assesses the trade policies that responded to the pandemic of developing countries and Vietnam. The paper then offers some suggestions and recommendations for Vietnam in the current context.

Keywords: COVID-19; protectionism; multilateral trade; international organization; WTO.

Received: Sept 27th, 2020; Editing completed: Mar 1st, 2021; Accepted for publication: Mar 10th, 2021

* Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: phucgd@uel.edu.vn

1. Những vấn đề hiện tại của WTO và hệ thống thương mại đa phương

25 năm sau khi Hiệp định thành lập Tổ chức Thương mại thế giới (Hiệp định WTO) được thông qua, WTO và hệ thống các quy tắc, hiệp định của tổ chức này vốn đóng vai trò đảm bảo và thúc đẩy cho hệ thống thương mại đa phương đang vấp phải những thách thức lớn, dẫn đến quá trình chuyển đổi căn bản của các đàm phán đa phương. Quá trình chuyển đổi này bắt đầu từ sau sự thất bại của của Vòng đàm phán Doha,⁽¹⁾ dẫn đến sự gia tăng mạnh mẽ của các hiệp định thương mại khu vực (RTA), từ đó làm suy yếu hệ thống thương mại đa phương vốn dựa trên nguyên tắc không phân biệt đối xử (nguyên tắc tối huệ quốc hay nguyên tắc MFN).⁽²⁾ Các biện pháp hạn chế thương mại gần đây, như thuế quan, được Hoa Kỳ áp dụng với lí do bảo vệ an ninh quốc gia, đã đặt ra bước phát triển mới của chủ nghĩa bảo hộ; cũng như sự xuất hiện nền kinh tế số vốn vượt ra khỏi quy tắc truyền thống của luật thương mại quốc tế.⁽³⁾ Đặc biệt, với sự xuất hiện của đại dịch COVID-19 từ cuối năm 2019 làm đứt gãy chuỗi cung ứng toàn cầu

với các biện pháp hạn chế thương mại được áp dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới. Những vấn đề này được nhiều học giả đánh giá đã mở ra thời kì mới cho tiến trình tự do hoá thương mại toàn cầu.⁽⁴⁾

Các quy tắc đảm bảo và thúc đẩy tự do hoá thương mại của WTO đầu tiên được đề ra tại Vòng đàm phán Uruguay (1986 - 1994), thể hiện trong mục tiêu hoạt động cũng như các hiệp định đa phương của Tổ chức này. Tiếp theo đó, các quy tắc này được củng cố thông qua các thoả thuận đa phương như Hiệp định về Trợ cấp và biện pháp đối kháng (Hiệp định SCM), Hiệp định về Các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (Hiệp định TRIMs), Hiệp định về Cơ chế rà soát chính sách thương mại. Các thoả thuận đa phương này đã góp phần làm giảm khả năng các chính phủ có thể làm biến dạng thương mại quốc tế và đảm bảo cho tự do hoá thương mại. Mặt khác, Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) cho phép các chính phủ áp dụng biện pháp có thể làm ảnh hưởng đến thương mại cho mục đích vì lợi ích cộng đồng. Tuy nhiên, thành quả này không được duy trì tại vòng đàm phán đa phương tiếp theo của WTO (Vòng đàm phán Doha vào năm 2002) và cho đến hiện tại.

Trên thực tế, sự ủng hộ và tin tưởng thương mại đa phương đã suy yếu dần từ những năm 1990, ngay sau khi thành lập

(1). Yong-Shik Lee, *Reclaiming Development in the World Trading System*, Cambridge University Press, 2006, tr. 270 - 271.

(2). Hiệp định chung về Thuế quan và thương mại năm 1994; Hiệp định Marrakesh thành lập Tổ chức Thương mại thế giới, Phụ lục 1A, 1867 U.N.T.S. 190 (GATT 1994). Xem nội dung văn bản tại: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm, truy cập 07/9/2020.

(3). Yong-Shik Lee, "Three Wrongs Do Not Make a Right: The Conundrum of the US Steel and Aluminum Tariffs", *World Trade Review*, số 3, 2019, tr. 18.

(4). Timothy Meyer, "Trade Law and Supply Chain Regulation in a Post-COVID-19 World", *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, tập 114, số 4/2020, tr. 638 - 639.

WTO, cùng với những chính sách về thương mại quốc tế được đánh giá là thất bại tại các nước Đông Âu (thời hậu Xô Viết), châu Mỹ La tinh, châu Á và châu Phi dẫn đến siêu lạm phát, thất nghiệp và suy thoái kinh tế kéo dài.⁽⁵⁾ Nhiều nhà phê bình cho rằng, những thất bại trên, bên cạnh nguyên nhân chính đến từ chính sách nội địa của các chính phủ còn xuất phát từ mặt trái của toàn cầu hoá kinh tế, trong đó chủ yếu đến từ các quy tắc cổ súy cho tự do hoá thương mại của WTO vốn chỉ đem lại lợi ích kinh tế cho các nhóm đặc quyền nhỏ, không thể nâng cao thu nhập, tiêu chuẩn sống cho phần lớn dân số ở các nước đang phát triển.⁽⁶⁾ Các hiệp định đa phương của WTO cũng làm hạn chế khả năng của các chính phủ trong việc điều hành chính sách thương mại quan trọng, thúc đẩy phát triển kinh tế như trợ cấp và thuế quan.⁽⁷⁾ Nhìn chung, các quy tắc được đặt ra bởi WTO đã làm giảm đáng kể không gian chính sách và tăng rủi ro pháp lí đối với quốc gia muốn sử dụng biện pháp hạn chế thương mại vì mục đích tăng trưởng.⁽⁸⁾

(5). David M. Trubek and Alvaro Santos, “The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice”, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, tr. 6.

(6). David M. Trubek and Alvaro Santos, tđđ.

(7). Lee, “Reclaiming Development in the World Trading System”, *Journal of World Trade*, Cambridge University Press, 2006, tr. 14 - 32.

(8). Các học giả còn cho rằng, lí do các nước đang phát triển thành công trong những năm 1960 - 1990 như Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore và gần đây là Trung Quốc là do chính phủ đã mạnh tay áp dụng các chính sách làm biến dạng thương mại như trợ cấp xuất khẩu, trợ cấp thay thế hàng nhập khẩu, cũng như

Một trong những thách thức lớn nhất của hệ thống thương mại đa phương WTO trong thời gian gần đây là sự thay đổi trong chính sách ngoại thương của Hoa Kỳ - thành viên sáng lập GATT và sau này là WTO. Sau khi đắc cử vào năm 2016, Tổng thống Trump đã thực hiện triệt để chính sách bảo hộ thương mại, đi ngược lại với đường lối ủng hộ chủ nghĩa đa phương và hợp tác mở trước đây. Cụ thể, Hoa Kỳ đã rút khỏi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), yêu cầu đàm phán lại Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA), sửa đổi Hiệp định Thương mại tự do Hoa Kỳ - Hàn Quốc. Hoa Kỳ cũng tăng mức thuế quan đối với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc và viện dẫn ngoại lệ về an ninh quốc gia để áp thuế đối với hàng nhập khẩu thép và nhôm trên toàn cầu, ngoại trừ nhóm nhỏ các nước đã kí kết thỏa thuận hạn ngạch với Hoa Kỳ.⁽⁹⁾ Tiếp nối các biện pháp tác động thương mại đơn phương này, từ năm 2017, Hoa Kỳ cũng đã làm vô hiệu hoá cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, hoạt động chủ yếu dựa trên hai cơ

tăng thuế quan vốn không được cho phép trong khuôn khổ các hiệp định đa phương của WTO. Tương tự như các nước Đông Á, các nước phát triển ở phương Tây như Hoa Kỳ, Anh cũng từng sử dụng các biện pháp này, đi ngược lại các quy tắc của WTO ngày nay. Xem thêm: Dani Rodrik, “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty research Working papers, RWP04-047, 2004, tr. 34 - 35.

(9). Các quốc gia này bao gồm: Hàn Quốc, Brazil, và Argentina. Xem thêm: Yong-Shik Lee, “The Steel and Aluminum Quota Agreements: A Question of Compatibility with WTO Disciplines and Their Impact on the World Trading System”, *Journal of World Trade* 52, số 5/2019, tr. 53.

quan xét xử là Ban hội thẩm và Cơ quan phúc thẩm, bằng cách ngăn cản quá trình bổ nhiệm thành viên mới cho Cơ quan phúc thẩm (vấn đề đòi hỏi phải có sự đồng thuận của các quốc gia thành viên). Điều này khiến cho các vụ kiện bị đóng băng nếu được một trong các bên tranh chấp yêu cầu thủ tục phúc thẩm sau khi có phán quyết của Ban hội thẩm, do Cơ quan phúc thẩm hiện không đủ số thành viên tối thiểu là ba để xét xử.⁽¹⁰⁾

Sự thay đổi chính sách ngoại thương triệt để này là hệ quả của việc các khu vực suy thoái kinh tế tại Hoa Kỳ vốn không nhận thấy lợi ích từ tự do hoá thương mại mà Chính phủ đã theo đuổi ở các đời tổng thống trước đó.⁽¹¹⁾ Các tập đoàn đa quốc gia

có trụ sở ở bờ Đông và Tây của Hoa Kỳ, các ngành công nghiệp mới như dược phẩm, công nghệ thông tin hoặc các nhà đầu tư có thể gạt hái được nhiều lợi ích từ chính sách thương mại đa phương nhưng phần nhiều dân số Hoa Kỳ là cư dân ở các khu vực có ngành công nghiệp đang suy yếu trong cuộc cạnh tranh với hàng nhập khẩu đã ủng hộ tích cực cho chủ nghĩa bảo hộ thương mại của chính quyền Tổng thống Trump.⁽¹²⁾ Những khó khăn của hệ thống thương mại đa phương dường như được tăng lên gấp bội sau khi đại dịch COVID-19 bùng phát vào cuối năm 2019 dẫn đến sự đứt gãy của chuỗi cung ứng toàn cầu.

2. Đại dịch COVID-19 và sự tác động đến thương mại thế giới

Vào tháng 12/2019, một loại virus mới đã được phát hiện lây nhiễm tại thành phố Vũ Hán, Trung Quốc, gây ra triệu chứng viêm phổi cấp. Chỉ 3 tháng sau, mầm bệnh của virus đã lan ra toàn thế giới. Virus này được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) định danh là COVID-19 và ban bố tình trạng đại dịch toàn cầu. Các quốc gia phải đối mặt với thách thức chưa từng có về sức khỏe cộng

(10). Quyết định để tiến hành quy trình lựa chọn đòi hỏi phải có sự đồng thuận của Cơ quan giải quyết tranh chấp (DSB - bao gồm tất cả các thành viên của WTO), tuy nhiên với sự phủ quyết của Hoa Kỳ, DSB không thể thực hiện quy trình trên từ năm 2017. Xem thêm: Biên bản cuộc họp của Tổ chức tại Centre William Rappard ngày 31/8/2017, 5.5, 7.3, 7.11, WTO Doc. WT/DSB/M/400, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=245737,244893,244861,243702,243638,243575,243249,241746,240008,239851&CurrentCatalogueIdIndex=9&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True, truy cập 07/9/2020.

Với sự chấm dứt nhiệm kỳ của thành viên Ujal Singh Bhatia và Thomas R. Graham vào ngày 10/12/2019, Cơ quan phúc thẩm có 6/7 ghế trống, buộc phải hoãn các hoạt động xét xử, căn cứ theo Điều 17.1 Thỏa thuận về Giải quyết tranh chấp (DSU). Xem văn bản tại: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm, truy cập 07/9/2020.

(11). Ví dụ, Tổng thống Trump đã giành được đa số phiếu bầu ở một số bang khu vực Great Lakes - khu vực này bao gồm các bang phía trên miền Trung Tây,

trải dài từ phía Bắc bang Minnesota đến phía Tây New York và Pennsylvania. Khu vực này đã mất hơn 1,2 triệu việc làm trong các ngành sản xuất kể từ năm 1990 và 2,2 triệu kể từ năm 1970. Xem thêm: R. D. Yaro, "Toward a National Reinvestment Strategy for Underperforming Regions", *New Strategies for Regional Economic Development*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2009, tr. 13 - 19.

(12). Trip Gabriel, "How Erie Went Red: The Economy Sank, and Trump Rose", *NY TIMES*, 12/11/2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/13/us/politics/pennsylvania-trump-votes.html>, 2016, truy cập 07/9/2020.

đồng, kinh tế-xã hội và dĩ nhiên không loại trừ thương mại quốc tế. Các biện pháp khẩn cấp để ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh được các quốc gia lần lượt ban hành đã khiến nhiều ngành sản xuất dịch vụ phải ngừng hoạt động, dẫn đến “cú sốc” cung cầu hàng hoá. Các ngành sản xuất trên thế giới từ nhiều thập kỉ nay đã tận dụng chuỗi cung ứng toàn cầu để đặt các nhà máy và thu mua hàng hoá, nguyên vật liệu từ các địa điểm khác nhau, nhằm hưởng lợi từ quy luật về lợi thế so sánh trong kinh tế học. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh đại dịch, các đường biên giới đóng cửa kéo theo chuỗi cung ứng này bị phá vỡ.

Ví dụ điển hình là nhu cầu về các mặt hàng y tế quan trọng, như thiết bị y tế, bảo hộ, dược phẩm và các sản phẩm thiết yếu khác để chống đại dịch đã tăng vọt ở mọi khu vực trên thế giới. Kết quả là có sự gia tăng đột biến về nhu cầu đối với các sản phẩm y tế trên phạm vi toàn cầu. Tuy nhiên, việc cung cấp các sản phẩm này đều phụ thuộc vào thương mại quốc tế và chuỗi giá trị toàn cầu. Đây là thách thức trong bối cảnh gián đoạn của vận tải quốc tế, đặc biệt là hoạt động vận chuyển hàng hoá hàng không. Vấn đề này càng trầm trọng hơn khi một số chính phủ tiếp tục đưa ra lệnh cấm và hạn chế xuất khẩu để giảm thiểu tình trạng thiếu hụt thiết bị y tế tại quốc gia mình. Tuy việc đưa ra biện pháp hạn chế xuất khẩu là dễ hiểu trong bối cảnh hiện tại nhưng sự thiếu hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này có nguy cơ cắt đứt nguồn cung của quốc gia phụ thuộc lớn vào nhập khẩu thiết bị y tế thiết

yếu. Nói cách khác, việc các quốc gia can thiệp vào chuỗi cung ứng y tế trên thế giới có thể gây tác động tiêu cực cho công tác phòng, chống đại dịch trên phạm vi toàn cầu.

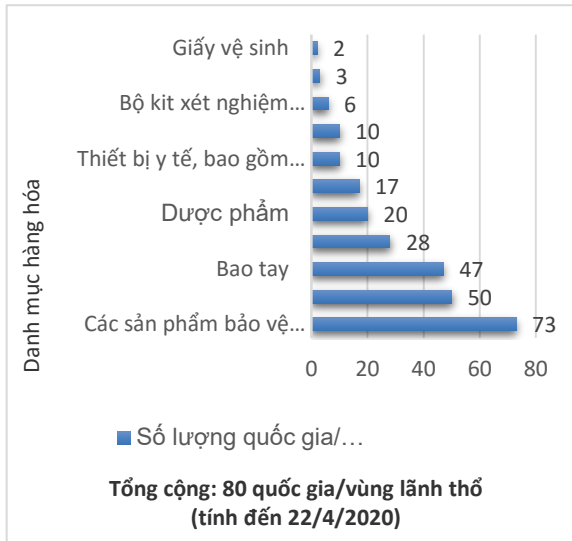
Theo thông tin từ WTO, đến đầu tháng 9/2020, đã có gần 80 quốc gia và vùng lãnh thổ ban hành biện pháp hạn chế hoặc cấm xuất khẩu do đại dịch COVID-19, phần lớn trong số này là các biện pháp tạm thời.⁽¹³⁾ Các hàng hoá bị áp dụng bởi các biện pháp này đa dạng từ vật tư y tế (ví dụ: khẩu trang, mặt nạ), dược phẩm và thiết bị y tế (ví dụ: máy thở), cho đến các mặt hàng thực phẩm và giấy vệ sinh.⁽¹⁴⁾ Một trong những biện pháp gây tranh cãi nhất là quyết định của Chính phủ Hoa Kỳ không cho phép xuất khẩu mặt nạ N95 đến Canada và châu Mỹ Latinh (hiện nay đã được dỡ bỏ một phần);⁽¹⁵⁾ hay quyết định của Chính phủ Ấn Độ cấm xuất khẩu một số loại thuốc phòng ngừa sốt rét (biện pháp này cũng được nói lỏng sau sức ép từ Hoa Kỳ và Brazil).⁽¹⁶⁾

(13). WTO, WTO members' notifications on COVID-19, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm, truy cập 07/9/2020.

(14). WTO, *WTO Report - Export Prohibitions and Restrictions*, 23/4/2020. Xem tại: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf, truy cập 07/9/2020.

(15). Cecco and Borger, “Trump and 3M reach deal to allow N95 face masks to be exported to Canada”, *The Guardian*, 07/4/2020. Xem tại <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/06/us-blocks-face-masks-canada-n95-protection-equipment>, truy cập 07/9/2020.

(16). Arshad R. Zargar, “India Drops Export Ban on Drug Being Tested for COVID-19 after Trump Threat”, *CBS News*, 07/4/2020, <https://www.cbsnews.com/news/coronavirus-india-hydroxychloroquine-trump-thread-covid-19/>, truy cập 07/9/2020.



Bảng: Số lượng các quốc gia và vùng lãnh thổ ban hành lệnh cấm và hạn chế xuất khẩu do COVID-19 dựa trên danh mục hàng hoá.⁽¹⁷⁾

Xét dưới góc độ tác động kinh tế, các biện pháp hạn chế xuất khẩu này trong ngắn hạn có thể khiến các mặt hàng trong danh mục hạn chế giảm giá tại thị trường nội địa và tăng lượng dự trữ của quốc gia. Tuy nhiên, cách làm này cũng khiến nguồn cung trên thế giới giảm, trực tiếp gây ảnh hưởng đến quốc gia nhập khẩu không có khả năng sản xuất các sản phẩm này. Đồng thời các nhà xuất khẩu cũng gặp rủi ro cao trong dài hạn khi chênh lệch đáng kể về giá giữa giá bán hàng hoá trong nước và nước ngoài sẽ làm giảm động lực sản xuất và tạo ra nhu cầu xuất lậu mặt hàng ra ngoài, cuối cùng làm giảm tổng lượng sản phẩm trong nước. Mặt khác, các hạn chế thương mại trong lĩnh vực y tế do một số quốc gia khởi xướng có thể sẽ gây nên hiệu ứng domino, khiến cho

các biện pháp tương tự có thể được ban hành để áp dụng lên các lĩnh vực khác ít liên quan đến COVID-19. Ví dụ, một số quốc gia như Việt Nam đã đưa ra hạn chế xuất khẩu mặt hàng nông sản do lo ngại thiếu hụt lương thực. Điều này có thể tác động tiêu cực đến an ninh lương thực toàn cầu và kéo theo hiệu ứng domino cho các ngành sản xuất khác.

Nếu thương mại không tạo ra được sự đảm bảo và khả năng dự đoán được trước việc cung ứng các mặt hàng thiết yếu thì niềm tin vào chuỗi giá trị toàn cầu có thể bị xói mòn. Khi đó, các quốc gia sẽ phải tìm cách tự cung ứng từ sản xuất nội địa thay cho hàng nhập khẩu, với giá cả có thể cao hơn nhiều. Điều này rõ ràng đi ngược lại với quy tắc về lợi thế so sánh, kéo theo nguồn cung hàng hóa hạn chế và giá cả của những mặt hàng thiết yếu sẽ tăng cao. Các hàng rào thuế quan và phi thuế quan mới do vậy cũng có thể được dựng lên nhằm bảo hộ cho các ngành công nghiệp thiết yếu tránh khỏi cạnh tranh quốc tế.

Ngoài các “cú sốc” cung và cầu, vấn đề khác có thể xảy ra do các tác động tiêu cực từ những hạn chế thương mại trong bối cảnh đại dịch COVID-19 là sự gián đoạn đáng kể trong logistics, phân phối và dịch vụ vận tải quốc tế. Ví dụ, sự giảm đáng kể lưu lượng hành khách hàng không trên toàn cầu đã dẫn đến giới hạn năng lực vận chuyển hàng hoá hàng không và làm tăng giá cho loại hình vận tải này. Điều này tiềm ẩn rủi ro khi các nước thường dựa vào đường hàng không để vận chuyển vật tư y tế và các hàng hoá khẩn cấp khác trên khắp thế giới. Đặc biệt, khi dịch vụ y tế ở một quốc gia trở nên quá tải, việc cung cấp nhanh chóng thiết bị, nhân viên y tế

(17). Báo cáo của Ban thư kí WTO vào tháng 4/2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf, truy cập 07/9/2020.

từ các quốc gia khác có thể là cách duy nhất để giải quyết khủng hoảng một cách hữu hiệu.

Từ phân tích về tác động kinh tế nêu trên, có thể dự đoán một số hệ quả nếu như các quốc gia không tìm được tiếng nói chung trong việc ứng phó với đại dịch:

Thứ nhất, cuộc chiến chống đại dịch COVID-19 sẽ bị suy yếu đáng kể. Do với bản chất lây lan trên phạm vi toàn cầu, nếu một số quốc gia thất bại trong việc ngăn chặn dịch bệnh, virus này và các chủng đột biến của nó chắc chắn sẽ tái luân chuyển và lây nhiễm đến các quốc gia khác, bao gồm cả quốc gia áp đặt hạn chế thương mại.

Thứ hai, chính sách hạn chế thương mại sẽ dẫn đến sự chậm trễ và thiếu hiệu quả kinh tế khi các chính phủ tìm cách thiết lập các hệ thống sản xuất trong nước mới thay vì tiếp tục dựa vào chuỗi cung ứng toàn cầu.

Thứ ba, sự tự cô lập của các quốc gia trong chính sách thương mại sẽ tạo ra xói mòn niềm tin vào hệ thống thương mại đa phương, đặc biệt nếu các hạn chế xuất khẩu tác động tiêu cực đến các quốc gia dễ bị tổn thương như quốc gia có thu nhập trung bình và thấp, vốn có hệ thống chăm sóc sức khỏe quá tải và ít hiệu quả. Sẽ là bất khả thi cho các quốc gia nhập khẩu đặt niềm tin vào một hệ thống không tạo ra được các lợi ích hữu hình trong thời kỳ khủng hoảng như hiện nay.

3. Vai trò của hệ thống thương mại đa phương trong việc giảm thiểu tác động tiêu cực từ đại dịch

Trong bối cảnh đại dịch COVID-19 diễn ra phức tạp trên quy mô toàn cầu, khi quốc gia đơn lẻ không thể chống chọi và ngăn chặn dịch bệnh một cách hữu hiệu thì yêu cầu về vai trò kết nối và dẫn dắt của các tổ chức

quốc tế trở nên bức thiết hơn bao giờ hết. Trong những năm trở lại đây, các nỗ lực có thể xem là sai lầm của một số quốc gia phương Tây khi cố gắng làm giảm và (hoặc) suy yếu vai trò các tổ chức quốc tế. Có thể dẫn chứng trường hợp của WHO, tổ chức này đã bị cắt giảm ngân sách đáng kể trong vài thập kỉ gần đây, điều này ảnh hưởng lớn đến khả năng can thiệp hữu hiệu vào các tình huống y tế khẩn cấp, như dịch Ebola tại Tây Phi vào năm 2014. Tình hình càng trầm trọng hơn khi Tổng thống Hoa Kỳ - Donald Trump tuyên bố ngưng hoàn toàn ngân sách cho tổ chức này vào ngày 14/4/2020.⁽¹⁸⁾ Thực tế hiện cho thấy, với sự thiếu vắng vai trò lãnh đạo của Hoa Kỳ thì WHO đang ở vị trí tiên phong trong cuộc chiến chống lại COVID-19 ở phạm vi toàn cầu với nguồn lực hạn chế.

Dưới góc độ kinh tế và thương mại, đại dịch rõ ràng đã và đang gây ra những tác động nặng nề trên phạm vi toàn cầu. Như đã nói ở trên, nhiều quốc gia đã đóng cửa biên giới và thực hiện các biện pháp phong tỏa, cách li để ngăn chặn dịch bệnh. Điều này làm ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế, nhiều lao động mất việc làm, một số ngành như hàng không và du lịch gần như phải đóng cửa. Hệ quả là nhiều quốc gia đang gặp phải các khó khăn về tài chính. Tổ chức Tiền tệ thế giới (IMF) đã cảnh báo, nền kinh tế thế giới có thể đối mặt với khủng hoảng

(18). Peter Beaumont and Sarah Boseley, "What Does the WHO Do, and Why Has Trump Stopped Supporting It?", *The Guardian*, 4/2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/15/world-health-organization-why-has-trump-suspended-funding>, truy cập 20/9/2020.

ngghiêm trọng hơn so với năm 2008 - 2009, Tổng giám đốc của Tổ chức này cũng cho biết đã có 80 quốc gia yêu cầu giúp đỡ.⁽¹⁹⁾

Một số nghiên cứu và bình luận cho rằng, khủng hoảng từ virus đã làm bộc lộ sự “mong manh” của chuỗi cung ứng toàn cầu - thành quả đạt được của WTO và các hiệp định thương mại, đầu tư toàn diện vốn chỉ nhằm đến lợi ích của các tập đoàn đa quốc gia mà thiếu vắng đi khả năng giải quyết các khủng hoảng về nguồn cung như hiện tại.⁽²⁰⁾

Một số quan điểm còn cho rằng, nền kinh tế thế giới hậu COVID-19 sẽ dẫn đến quá trình đảo ngược toàn cầu hoá và quay trở lại chuỗi giá trị khu vực, thúc đẩy mạnh mẽ việc bảo hộ ngành sản xuất mũi nhọn ở mỗi quốc gia thay cho việc luân chuyển nguồn vốn đầu tư ra nước ngoài.⁽²¹⁾ Tuy nhiên, thực tế không thể phủ nhận, ngày nay tự do hoá thương mại đã vượt xa cắt giảm thuế quan thông thường mà các cam kết đã mở rộng đến cả các quy định về môi trường và xã hội. Dù là tích cực hay tiêu cực thì các cam kết này cũng đang và sẽ tác động mạnh mẽ lên chính

sách nội địa của mỗi quốc gia. Nói cách khác, mức độ toàn cầu hoá và ảnh hưởng lẫn nhau giữa các nền kinh tế là rất cao, quá trình này để đảo ngược dường như là không thể, nhất là khi nhân loại bước vào cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Ở góc nhìn khác, đại dịch là cơ hội để các quốc gia cũng như các hệ thống kinh tế đa phương tự điều chỉnh, trước hết là để vượt qua thời kì khó khăn hiện nay và tiến đến hồi phục tăng trưởng kinh tế trong trung và dài hạn. Với sự chưa chắc chắn về thời gian sẽ kết thúc của đại dịch, rất khó để dự báo được chính xác tác động của nó lên hệ thống kinh tế thế giới, có chăng sẽ là những thay đổi lâu dài về tái cơ cấu chuỗi sản xuất tại các quốc gia tâm dịch (nơi có hệ thống y tế và sự điều hành kém linh hoạt, hiệu quả của chính phủ khi ứng phó với dịch bệnh) và sự tăng cường đáng kể vai trò của công nghệ, số hoá trong sản xuất, kinh doanh cũng như sự thống nhất trong quản trị đối với quy trình sản xuất.⁽²²⁾ Đối với hệ thống thương mại đa phương dưới sự dẫn dắt của WTO vốn đã bất ổn từ trước khi đại dịch xảy ra,⁽²³⁾ sẽ cần phải tái khẳng định vai trò của mình trong việc tạo niềm tin và gắn kết các quốc gia thành viên, giảm thiểu tác động tiêu cực

(19). IMF (International Monetary Fund), “IMF Videos - IMF’s Georgieva: COVID-19 Economic Outlook Negative, But Rebound in 2021”, 23/3/2020, <https://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=6144138845001>, truy cập 25/9/2020.

(20). Florian Horn, “The Coronavirus Free-Trade Crisis - RLS”, *Rosa Luxemburgh Stiftung*, 09/4/2020, <https://www.rosalux.de/en/news/id/41952/the-coronavirus-free-trade-crisis?cHash=acf154b156a54d60883a9f5ba4dbd307>, truy cập 25/9/2020.

(21). Patrick Artus, “Natixis Research - Will the Coronavirus Crisis Signal the End of Neo-Liberal Capitalism?”, *Natixis Beyond Banking*, 30/3/2020, https://www.research.natixis.com/Site/en/publication/C2jbfA0zcbpLTlzisXIYmW1aPawaRp_Jyo63jwOaFnC%3D?from=email, truy cập 25/9/2020.

(22). Joseph Sarkis et al., “A Brave New World: Lessons from the COVID-19 Pandemic for Transitioning to Sustainable Supply and Production”, *Resour Conserv Recycl*, 17/4/2020, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7164912/>, truy cập 30/9/2020.

(23). Larry Elliott, “Trump’s WTO Threats Matter - Especially to a Post-Brexit Britain”, *The Guardian*, 02/9/2018, <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/02/trumps-world-trade-wto-threat-threat-matters-especially-britain>, truy cập 07/9/2020.

của COVID-19 lên nền kinh tế thế giới và tìm ra phương thức mới để vận hành các đàm phán thương mại đa phương đang bị đình trệ. Những việc này là đặc biệt quan trọng đối với quốc gia đang phát triển khi Hội nghị Liên Hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD) đã chỉ ra rằng, các quốc gia này sẽ chịu tác động nặng nề từ cú sốc COVID-19 lên chính sách kinh tế, tiền tệ, công nghiệp - những yếu tố cơ bản cho sự phát triển bền vững.⁽²⁴⁾

Một trong những khó khăn lớn nhất hiện nay xét dưới góc độ thương mại quốc tế là sự thiếu minh bạch và thiếu tính hợp tác giữa các quốc gia khi ban hành biện pháp tác động lên chuỗi cung ứng toàn cầu. Theo quy định của WTO, các biện pháp hạn chế định lượng phải được thông báo sớm nhất có thể lên Tổ chức này và các quốc gia thành viên, tuy nhiên tính đến ngày 26/4/2020, mới chỉ có 39 quốc gia thực hiện việc thông báo theo Quyết định về hạn chế định lượng và 03 quốc gia thông báo về các hạn chế xuất khẩu áp dụng lên thực phẩm theo Điều 12 Hiệp định về nông nghiệp.⁽²⁵⁾ Do vậy, các quốc gia trên thế giới sẽ rất khó để biết được những biện pháp nào đã được ban hành và bởi ai khi các biện pháp mới thường xuyên được áp dụng. Thông tin không đầy đủ khiến

các chính phủ khó khăn trong việc đưa ra quyết định về nhập khẩu hàng hoá và tìm nhà cung ứng mới, làm ảnh hưởng lớn đến khả năng ứng phó linh hoạt trước đại dịch COVID-19.

Trước tình trạng này, các thiết chế thương mại đa phương đang nỗ lực hết mình để kêu gọi các quốc gia cùng chung tay hành động. Trong Tuyên bố của Bộ trưởng G20 ngày 30/3/2020 đã nhấn mạnh rằng, các biện pháp khẩn cấp có thể được ban hành, nếu thấy cần thiết, để ứng phó với đại dịch COVID-19 song cần phải có mục tiêu rõ ràng, phù hợp, minh bạch và chỉ mang tính tạm thời, đồng thời chúng không được tạo ra rào cản không cần thiết đối với thương mại hoặc phá vỡ chuỗi cung ứng toàn cầu, cũng như phù hợp với quy tắc của WTO.⁽²⁶⁾ Gần đây, Tuyên bố của Bộ trưởng Nông nghiệp G20 ngày 21/4/2020 cũng tái khẳng định, các quốc gia thoả thuận không áp đặt hạn chế xuất khẩu hoặc thuế bất thường đối với thực phẩm và nông sản được mua cho mục đích nhân đạo phi thương mại của Chương trình Lương thực thế giới (WFP) và các cơ quan nhân đạo khác.⁽²⁷⁾ Tương tự, vào ngày 24/4/2020, WTO và IMF đã ra tuyên bố chung kêu gọi các quốc gia hạn chế tối đa việc sử dụng hạn chế thương mại có thể phá vỡ chuỗi cung ứng toàn cầu; đồng thời kêu gọi các quốc gia cải thiện tính minh bạch khi ban hành biện pháp thương mại mới nhằm ứng phó với đại dịch COVID-19.⁽²⁸⁾

(24). Peter Donelan, Théo Mbise and Visvanathan Subramaniam, "COVID-19, Least Developed Countries and Financial Support", *Trade 4 Dev News*, tháng 4/2020, <https://trade4devnews.enhancedif.org/en/news/covid-19-least-developed-countries-and-financial-support>, truy cập 07/9/2020.

(25). WTO, WTO Report - Export Prohibitions and Restrictions, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf, truy cập 07/9/2020.

(26). WTO, WTO Report - Export Prohibitions and Restrictions, t.lđđ.

(27). WTO, WTO Report - Export Prohibitions and Restrictions, t.lđđ.

(28). IMF, IMF and WTO Heads Call for Lifting

Tuy nhiên, phải thấy rằng, tất cả những nỗ lực trên chỉ có thể đạt được hiệu quả, từ đó các tổ chức quốc tế có thể phát huy được hết vai trò của mình, khi các quốc gia trên thế giới đồng thuận về vai trò và tầm quan trọng của các tổ chức này, cũng như tạo điều kiện cho chúng vận hành. Việc một số quốc gia như Hoa Kỳ cố gắng làm “rối loạn” chức năng của các tổ chức quốc tế trong thời gian qua, tạo ra tác động bất lợi cho hệ thống đa phương và khả năng dẫn đến các hệ lụy tiêu cực tiếp theo, nhất là khi các quốc gia chỉ ban hành giới hạn, rào cản thay cho giải pháp. Theo Morgenthau và các học giả ủng hộ chủ nghĩa đa phương, một hệ thống quốc tế chỉ có thể hoạt động hiệu quả khi thoả mãn được ba điều kiện tiên quyết: 1) một hệ thống pháp lý quốc tế hoạt động hiệu quả, đảm bảo được sự giám sát và tính cân bằng cũng như sự thực thi đầy đủ của các hiệp ước, công ước và hiệp định; 2) sự trao đổi thông tin hiệu quả giữa các quốc gia; 3) chi phí giao dịch bằng không - các công việc này không chịu chi phí về tài chính hoặc quyền lực.⁽²⁹⁾ Rõ ràng, để tất cả những điều kiện trên được đáp ứng, yếu tố cốt lõi là niềm tin vào hệ thống thương mại đa phương, sự đoàn kết và đồng lòng trong những thời điểm khó khăn như hiện tại là bước đầu tiên để xây dựng niềm tin, xa hơn sẽ là những giải pháp với ý thức và trách nhiệm chung. Tất cả những quyết định và

hành động chung đó sẽ góp phần xây dựng niềm tin giữa các quốc gia và thúc đẩy hợp tác hiệu quả hơn cho lợi ích của cộng đồng quốc tế. Nói cách khác, khi đối diện với những thảm họa toàn cầu như đại dịch COVID-19 thì giải pháp tối ưu cho các quốc gia là theo đuổi và bảo vệ chủ nghĩa đa phương hơn là biện pháp bảo hộ mang tính chủ nghĩa quốc gia.

4. Ứng phó với đại dịch COVID-19 dưới góc nhìn của các quốc gia đang phát triển và Việt Nam

Theo các báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB), các nước đang phát triển có thể dễ bị tổn thương hơn trước các tác động về thương mại của đại dịch so với các nước phát triển.⁽³⁰⁾ Cụ thể, các quốc gia đang phát triển, đặc biệt tại khu vực Đông Á, nơi vốn thương mại và du lịch đóng góp phần lớn vào nền kinh tế đã bị tổn hại nặng nề.⁽³¹⁾ Ngoài ra, các nước đang phát triển này cũng phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu hàng hoá để đóng góp cho ngân sách của chính phủ,⁽³²⁾

Trade Restrictions on Medical Supplies and Food, <http://bit.ly/35Vp8kr>, truy cập 07/9/2020.

(29). Xem thêm: Ersan Ozkan and Hakan Cem Cetin, “The Realist and Liberal Positions on the Role of International Organizations in Maintaining World Order”, *European Scientific Journal*, 12, số 17/2016, tr. 85.

(30). Norman V. Loayza and Steven Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries, Research & Policy Briefs;no. 28* Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/951811585836124198/Macroeconomic-Policy-in-the-Time-of-COVID-19-A-Primer-for-Developing-Countries>, truy cập ngày 07/9/2020.

(31). World Bank, *COVID-19 and the East Asia and Pacific Region*, Washington, DC: The World Bank, East Asia and Pacific Economic Update, tháng 4/2020, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33477>, truy cập ngày 07/9/2020.

(32). World Bank, *With the Benefit of Hindsight: The Impact of the 2014-16 Oil Price Collapse*, Washington, DC: World Bank, Global Economic Prospects (January 2018); The Economist, “Commodity Economies Face Their Own Reckoning Due to Covid-19”, *Economist*,

cũng như số lượng lớn những người phụ thuộc vào ngoại tệ từ thân nhân đang làm việc tại các nước phát triển.⁽³³⁾

Theo một số tác giả, các quốc gia đang phát triển sẽ phải đối diện với sức ép từ nhu cầu gia tăng phân bổ ngân sách cho chăm sóc sức khỏe cộng đồng và hỗ trợ thu nhập trong bối cảnh nguồn thu của chính phủ giảm do suy thoái kinh tế từ trước đại dịch.⁽³⁴⁾ Trong hoàn cảnh này, nhiều quốc gia đang phát triển sẽ cần nguồn vốn vay từ các tổ chức tài chính quốc tế như IMF để tránh cắt giảm chu kỳ đối với chi tiêu công.⁽³⁵⁾ Không giống như cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, đại dịch COVID-19 là hiện tượng dịch tễ học mang theo sự lan tỏa toàn cầu với các nỗ lực ngăn chặn lây nhiễm xuyên quốc gia. Đầu tiên, dường như các ngăn chặn lây nhiễm mang lại hiệu quả khi có thể làm giảm đi số ca mắc thông qua hành động phối hợp, tuy nhiên sau đó, các biện pháp như cấm di chuyển và cách li cũng làm tổn hại đến quốc gia khác được kết nối thông qua các mối liên kết thương mại. Do vậy, cần có sự phối hợp và hỗ trợ tài chính cho các nước đang phát triển bị ảnh hưởng, có tính đến cả tác động tích cực và tiêu cực từ

05/3/2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/03/05/commodity-economies-face-their-own-reckoning-due-to-covid-19>, truy cập 07/9/2020.

(33). Ricardo Hausmann, "Flattening the COVID-19 Curve in Developing Countries", *World Economic Forum*, 24/3/2020.

(34). Ricardo Hausmann, t.lđđ.; Kristalina Georgieva, "Policy Action for a Healthy Global Economy," *IMF Blog*, 16/3/2020.

(35). IMF (International Monetary Fund), "IMF Videos - IMF's Georgieva: COVID-19 Economic Outlook Negative, But Rebound in 2021", t.lđđ.

các biện pháp ngăn chặn dịch bệnh. Cụ thể, cộng đồng quốc tế cần phải có các biện pháp hỗ trợ như: chuyển giao công nghệ để kiểm tra và phát hiện sớm trường hợp nhiễm bệnh; tăng cường năng lực cho hệ thống chăm sóc sức khỏe kém hiệu quả; đảm bảo hệ thống y tế sẵn sàng để triển khai các phương pháp chữa trị khi có vắc-xin; tạo điều kiện, hỗ trợ kỹ thuật để các quốc gia này chuyển sang hoạt động cung cấp dịch vụ và tạo thu nhập phù hợp với tình trạng cách li xã hội thông qua đầu tư vào cơ sở hạ tầng kỹ thuật số.⁽³⁶⁾

Theo các đề xuất từ WB, đối với quốc gia đang phát triển, trong ngắn hạn, trọng tâm phải là biện pháp ngăn chặn và giảm thiểu sự lây lan của virus, cũng như biện pháp cứu trợ khẩn cấp nhằm ngăn ngừa khủng hoảng sức khỏe có thể gây ra thất nghiệp hàng loạt và phá sản.⁽³⁷⁾ Mục tiêu của chính sách thương mại trong thời gian tới không phải là tăng trưởng - vốn là điều không thể do các biện pháp ngăn chặn dịch ảnh hưởng đến chuỗi cung ứng toàn cầu, mà là để hỗ trợ đối tượng bị ảnh hưởng bởi các biện pháp y tế và hạn chế thương mại. Sau khi sự lây lan của virus đã được kiểm soát và biện pháp ngăn chặn được nới lỏng, chính sách thương mại có thể chuyển dần sang kích thích tăng trưởng vĩ mô.

Từ khi đại dịch COVID-19 lan rộng ra toàn cầu cho đến nay, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia kiểm soát

(36). World Bank, "World Bank Group Increases COVID-19 Response to \$14 Billion To Help Sustain Economies, Protect Jobs", *The World Bank - Press Release*, 17/3/2020.

(37). Loayza and Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19", t.lđđ.

dịch bệnh tốt nhất thế giới, ngay cả khi có chung đường biên giới với nơi xuất phát dịch bệnh là Trung Quốc và lân cận các quốc gia có số ca lây nhiễm cao như Singapore, Malaysia, Phillipines.⁽³⁸⁾ Để đạt được thành quả đó, Chính phủ đã phải ban hành hàng loạt biện pháp cách li xã hội và ngăn chặn dịch bệnh. Đối với thương mại quốc tế, Việt Nam cũng là quốc gia ban hành sớm các biện pháp hạn chế thương mại, tác động trực tiếp đến chuỗi cung ứng toàn cầu như: hạn chế xuất khẩu gạo và thiết bị y tế, đóng cửa biên giới, ban hành lệnh cấm bay, thực hiện cách li toàn dân...

Mặc dù các biện pháp ứng phó với dịch bệnh là hết sức cần thiết song chúng cũng tạo ra chi phí rất lớn cho kinh tế, đặc biệt là với các quốc gia đang phát triển có mức thu nhập trung bình như Việt Nam. Theo số liệu từ Tổng cục Thống kê, tác động tiêu cực của COVID-19 lên nền kinh tế được thể hiện rõ nét trong số liệu của Quý I/2020, khi tăng trưởng kinh tế Việt Nam chỉ đạt 3.82%, giảm gần một nửa so với cùng kỳ năm 2019. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cũng chứng kiến mức thấp kỷ lục với chỉ 0.5%, trong khi con số là gần -2% đối với nhập khẩu.⁽³⁹⁾ Các số liệu này cho thấy, doanh nghiệp trong nước đang cạn kiệt nguyên liệu đầu vào phục vụ

sản xuất. Nếu như đại dịch vẫn còn kéo dài, chi phí phát sinh cho người dân và doanh nghiệp tăng cao có thể khiến mức độ và số lượng biện pháp ngăn chặn dịch bệnh ít đi, khiến cho cuộc chiến chống virus trở nên kém hiệu quả. Có lẽ nhà hoạch định chính sách Việt Nam sẽ cần phải cân nhắc giữa chi phí và lợi ích của các biện pháp ứng phó với đại dịch, để tránh ảnh hưởng lớn đến mục tiêu phát triển và xã hội.

Do vậy, một số kiến nghị và đề xuất chính sách Việt Nam có thể tham khảo trong bối cảnh hiện tại là:

Thứ nhất, hợp tác và thúc đẩy hệ thống thương mại đa phương

Với tình hình đại dịch hiện nay, yêu cầu chung được đặt ra cho các chính phủ là cần phải có cách tiếp cận chung về thương mại quốc tế để tránh sự sụp đổ kinh tế trên diện rộng và gián đoạn chuỗi cung ứng toàn cầu. Do vậy, hợp tác quốc tế là đặc biệt quan trọng vì chủ nghĩa bảo hộ có thể làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng sức khỏe toàn cầu và trì hoãn sự phục hồi kinh tế sau đại dịch. Là quốc gia đang phát triển có nền kinh tế mới nổi, những thành tựu về tăng trưởng của Việt Nam trong khoảng hai thập niên gần đây đến từ sự hội nhập kinh tế, do vậy trong bối cảnh đại dịch COVID-19, hơn ai hết, Việt Nam phải cùng chung tay với cộng đồng quốc tế, ủng hộ chủ nghĩa đa phương, tránh các trường hợp làm vô hiệu khả năng vận hành của các tổ chức quốc tế như WHO hay WTO trong thời gian vừa qua, cụ thể:

Một là, cần cân nhắc giảm thiểu đến mức tối đa việc ban hành các biện pháp hạn chế thương mại quốc tế. Như đã phân tích, biện

(38). "Lessons from Vietnam's COVID-19 Victories", *East Asia Forum*, 21/4/2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/21/lessons-from-vietnams-covid-19-victories/>, truy cập 10/01/2021.

(39). Tổng cục Thống kê, *Báo cáo số liệu kinh tế - xã hội Quý I năm 2020*. Nguồn: <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2020/03/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-quy-i-nam-2020/>, truy cập 07/9/2020.

pháp ngăn chặn, giảm thiểu dịch bệnh khi ban hành cần phải được cân nhắc kỹ tới hệ lụy về kinh tế và thương mại trong dài hạn mà nó có thể mang lại. Chẳng hạn, với đề nghị tạm dừng xuất khẩu gạo của Bộ Công thương,⁽⁴⁰⁾ khi sản lượng lúa gạo trong nước đang ổn định, đảm bảo được cả an ninh lương thực và xuất khẩu thì biện pháp trên có thể đánh mất cơ hội xuất khẩu với giá tốt, hỗ trợ cho nông dân và ảnh hưởng đến hình ảnh của Việt Nam với cộng đồng quốc tế - một trong những nước xuất khẩu gạo chính trên thế giới.

Hai là, khi cần thiết phải ban hành biện pháp hạn chế thương mại, Việt Nam cần tuân thủ tuyệt đối khuyến nghị về nghĩa vụ thông báo và tính minh bạch của WTO. Theo đó, cần thông báo sớm nhất có thể tất cả các biện pháp hạn chế xuất khẩu mới thông qua Quyết định về hạn chế định lượng; nếu hạn chế đó liên quan đến thực phẩm, cần thông báo cho Ủy ban Nông nghiệp theo thủ tục tại Điều 12 của Hiệp định về Nông nghiệp.⁽⁴¹⁾ Tuân thủ quy định về “thông báo minh bạch” tại Điều 1 Hiệp định về Thuận lợi hoá thương mại, bao gồm thông tin về điều kiện kèm theo có liên quan.⁽⁴²⁾ Đồng thời nỗ lực cung cấp thông tin bổ sung cho các quốc gia khác, bất cứ khi nào có yêu cầu.

(40). Công thông tin điện tử Bộ Công thương, *Bộ Công thương thông tin về tình hình xuất khẩu gạo*, Nguồn: <https://www.moit.gov.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/bo-cong-thuong-thong-tin-ve-tinh-hinh-xuat-khau-gao-18209-22.html>, truy cập 07/9/2020.

(41). Xem quy định này tại: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm, truy cập 25/9/2020.

(42). Xem quy định này tại: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm#art1, truy cập 25/9/2020.

Thứ hai, áp dụng một số biện pháp làm giảm thiểu sự gián đoạn của chuỗi cung ứng toàn cầu

Một là, đảm bảo cho vận chuyển hàng hải không bị gián đoạn. Ngày nay, khoảng 80% khối lượng thương mại toàn cầu được vận chuyển thông qua đường hàng hải giúp lưu thông hàng hoá, thực phẩm, năng lượng, nguyên liệu thô và linh kiện sản xuất. Việt Nam cần ủng hộ các khuyến nghị của UNCTAD (nhất là trong bối cảnh đường hàng không đang bị đình trệ) đảm bảo các hãng vận tải duy trì hoạt động, hỗ trợ dịch vụ cần thiết, từ vật tư đến dịch vụ y tế cho thủy thủ đoàn.⁽⁴³⁾

Hai là, đảm bảo thương mại quốc tế cho các hàng hoá thiết yếu, đẩy nhanh quy trình thông quan và tuân thủ các thuận lợi hoá thương mại. Tổ chức Hải quan thế giới gần đây đã cung cấp Danh sách mã số hải hoà thuế quan (Harmonized System) cho các thiết bị y tế quan trọng, giúp Chính phủ và các cơ quan hải quan có thể thông quan nhanh các hàng hoá này.⁽⁴⁴⁾ Chính phủ và cơ quan cần phải đảm bảo thông quan, chuyển khẩu nhanh cho các loại hàng hoá trong danh mục. Ngoài ra, cũng cần phải tuân thủ quy định của Hiệp định về Thuận lợi hoá thương mại của WTO góp phần giảm thời gian thông quan các mặt hàng thiết yếu tại cảng và cửa khẩu biên giới.

(43). Các phân tích về thương mại hàng hải được đăng tải tại phân đánh giá về vận tải hàng hải và số liệu thống kê trực tuyến của UNCTAD, <http://uncad.org/RMT> và <http://stats.uncad.org/maritime>

(44). Xem thêm tại: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-phân-loại-tham-khảo_en.pdf?la=en, truy cập 25/9/2020.

Ba là, cung cấp đầy đủ thông tin cho các bên liên quan. Chính phủ phải truyền đạt rõ ràng và đảm bảo thông tin thông suốt về tình hình dịch bệnh cũng như chính sách gây tác động đến thương mại cho tất cả chủ thể và các bên liên quan, các thông tin thương mại có thể cập nhật trực tuyến và kênh giải đáp được hoạt động liên tục. Công thông tin điện tử của Chính phủ cần cung cấp thông tin minh bạch, đầy đủ tất cả các quy trình, thủ tục cho doanh nhân trong và ngoài nước, đảm bảo rằng bất kỳ ai cần tương tác với cơ quan nhà nước đều có thể tìm thấy trên môi trường trực tuyến, mà không cần phải liên lạc theo phương thức truyền thống. Chính phủ cũng nên hỗ trợ các hiệp hội ngành nghề chia sẻ thông tin và cung cấp hỗ trợ trong toàn mạng lưới của mình.

Bốn là, phát huy hiệu quả hải quan điện tử. Trong thời gian dịch bệnh cần giảm thiểu tối đa tiếp xúc vật lý trong việc thực hiện thủ tục hành chính về hải quan trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Các lựa chọn thay thế cho phương thức giao dịch truyền thống như vận đơn thương mại cũng cần được khuyến khích sử dụng. Việc cho phép thương nhân nộp đơn và nhận các giấy phép, chứng từ qua phương thức điện tử là cách thức hiệu quả để loại bỏ tương tác vật lý và giảm thiểu nguồn lây nhiễm virus.

Năm là, cung cấp hỗ trợ pháp lý cần thiết cho thương nhân. Sự tác động và hậu quả của đại dịch đến kinh tế-xã hội là chưa có tiền lệ, có thể làm nảy sinh nhiều vấn đề pháp lý phát sinh giữa các thương nhân trên toàn cầu (ví dụ: sự chậm trễ thực hiện hợp đồng, trách nhiệm vi phạm hợp đồng, trường

hợp bất khả kháng). Tác động của những vấn đề trên có thể dẫn đến thiệt hại cho thương nhân, thậm chí gây phá sản trên diện rộng và làm quá tải hệ thống tư pháp khi các bên xảy ra tranh chấp. Do vậy, chính phủ cần có biện pháp dự phòng và hỗ trợ thích hợp cho thương nhân, khuyến khích các phương thức giải quyết tranh chấp thay thế như trung gian hoà giải để giảm thiểu thiệt hại cho các bên. Danh sách khuyến nghị của Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO) về việc tạo thuận lợi và quy tắc ứng xử của các bên thương nhân trong thương mại hàng hải được ban hành gần đây trong bối cảnh đại dịch COVID-19 cũng có thể được tham khảo như ví dụ về khuyến khích hợp tác giữa các thương nhân.⁽⁴⁵⁾

5. Kết luận

Sự lan rộng trên phạm vi toàn cầu của COVID-19 đã đặt ra những vấn đề lớn cần phải giải quyết cho hệ thống thương mại đa phương và chuỗi cung ứng toàn cầu. Câu trả lời cho những vấn đề này rõ ràng không nằm ở từng quốc gia đơn lẻ, mà phải đến từ sự đồng lòng, đoàn kết từ tất cả các quốc gia trên thế giới. Nói cách khác, đại dịch dường như đã mang lại cho thế giới lời cảnh báo rằng, mỗi quốc gia không thể tồn tại riêng biệt, mà thực sự đã từ lâu có sự gắn kết và tác động sâu sắc lẫn nhau. Vì vậy, sẽ không thể có sự thay thế nào khác cho chủ nghĩa đa phương và các tổ chức quốc tế như WHO và WTO. Đối với quốc gia đang phát triển, đặc

(45). Thông tư số 204/Add.6 của Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO), <http://www.imo.org/en/Media Centre/HotTopics/Document/Circular%20Letter%20No.4204Add.6%20Coronavirus%20Covid-19%20Preliminary%20List%20Of%20Recommendations.pdf>, truy cập 07/9/2020.

biệt là Việt Nam, cần nâng cao tinh thần hợp tác quốc tế, ủng hộ hệ thống thương mại đa phương, kết hợp cùng các biện pháp giúp hạn chế sự gián đoạn trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Tất cả những hành động này sẽ chứng minh với cộng đồng quốc tế rằng, Việt Nam luôn sẵn sàng hợp tác, đồng lòng cùng các quốc gia trên thế giới đẩy lùi đại dịch một cách hiệu quả nhất, từ đó giúp tăng cao uy tín, vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế và cũng là lời khẳng định mạnh mẽ bảo vệ các thiết chế đa phương về thương mại - vốn là chìa khoá mang lại sự phát triển kinh tế của Việt Nam trong những thập kỉ vừa qua./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. David M. Trubek and Alvaro Santos, “The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice”, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
2. Florian Horn, “The Coronavirus Free-Trade Crisis - RLS”, Rosa Luxemburg Stiftung, 09/4/2020.
3. Joseph Sarkis et al., “A Brave New World: Lessons from the COVID-19 Pandemic for Transitioning to Sustainable Supply and Production”, *Resour Conserv Recycl*, 17/4/2020.
4. Kristalina Georgieva, “Policy Action for a Healthy Global Economy”, *IMF Blog*, 16/3/2020.
5. Lee, “Reclaiming Development in the World Trading System”, *Journal of World Trade*, Cambridge University Press, 2006.
6. Norman V. Loayza and Steven Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*, Research & Policy Briefs; số 28 Washington, D.C.: World Bank Group, 26/3/2020.
7. Patrick Artus, “Natixis Research - Will the Coronavirus Crisis Signal the End of Neo-Liberal Capitalism?”, *Natixis Beyond Banking*, 30/3/2020.
8. Peter Donelan, Théo Mbise and Visvanathan Subramaniam, “COVID-19, Least Developed Countries and Financial Support”, *Trade 4 Dev News*, tháng 4/2020.
9. Ricardo Hausmann, “Flattening the COVID-19 Curve in Developing Countries”, *World Economic Forum*, 24/3/2020.
10. Timothy Meyer, “Trade Law and Supply Chain Regulation in a Post-COVID-19 World”, *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, tập 114, số 4/2020.
11. World Bank, *COVID-19 and the East Asia and Pacific Region*, Washington, DC: The World Bank, East Asia and Pacific Economic Update, tháng 4/2020.
12. World Bank, *With the Benefit of Hindsight: The Impact of the 2014-16 Oil Price Collapse*, Washington, DC: World Bank, Global Economic Prospects, tháng 1/2018.
13. Yong-Shik Lee, *Reclaiming Development in the World Trading System*, Cambridge University Press, 2006.
14. Yong-Shik Lee, “Three Wrongs Do Not Make a Right: The Conundrum of the US Steel and Aluminum Tariffs”, *World Trade Review*, số 3/2019.