

Con đường xâm nhập: Trung Quốc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở ASEAN và các nơi khác



BẢN TÓM LƯỢC 1 – Tóm tắt tổng quan

Trong thập niên qua, Trung Quốc đã trở thành nhà đầu tư và tác nhân tài chính lớn trên thế giới. Điều này xảy ra là do có sự hậu thuẫn mạnh mẽ của Nhà nước Trung Quốc cùng với chính sách tài chính và các ngân hàng thương mại. Trung Quốc đóng vai trò lớn hơn nhiều trong lĩnh vực tài chính thế giới với những chuyển biến lớn gần đây, mà nổi bật là việc thành lập Ngân hàng Đầu tư Hạ tầng Châu Á (AIIB) với nhiều bên tham gia và do Trung Quốc dẫn dắt. Trong mấy năm qua Trung Quốc cũng đã lập ra các quỹ đầu tư khác nhau, như Quỹ Con đường Tơ lụa (Silk Road Fund), và đã rót thêm vốn vào các ngân hàng chính sách, đặc biệt nhắm tới hỗ trợ hoạt động ở nước ngoài. Thêm nữa, thông qua sáng kiến Một Vành đai Một Con đường (One Belt One Road initiative), được công bố năm 2013, Chính phủ Trung Quốc đã tăng cường hỗ trợ đầu tư ra bên ngoài. Các thể chế và sáng kiến đó đặt trọng tâm vào phát triển cơ sở hạ tầng. Với địa lợi của mình, Đông Nam Á có tầm quan trọng chiến lược kinh tế đối với Trung Quốc, và cũng là đích ngắm trong kế hoạch mở rộng nguồn tài chính xây dựng hạ tầng ở nước ngoài của Trung Quốc.

Ngân hàng Đầu tư Hạ tầng Châu Á

Việc thành lập AIIB gây ra chấn động lớn nhất trong sự phát triển nền tài chính thế giới suốt mấy chục năm qua. Đến giữa năm 2016, có 57 nước đã ký xác nhận là sáng lập viên của ngân hàng này. AIIB có 100 tỉ đô-la vốn đăng ký ban đầu. Trung Quốc giữ số cổ phiếu lớn nhất, khoảng 30%, và kiểm soát hơn 26% cổ phiếu có quyền biểu quyết. Ngân hàng này sẽ tập trung đầu tư vào cơ sở hạ tầng và “các ngành sản xuất khác” ở châu Á, với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững, làm giàu và cải thiện hạ tầng kết nối ở châu Á.¹ AIIB đã công bố gói các dự án đầu tiên vào tháng 4 và tháng 5/2016, bao gồm dự án đường cao tốc ở Pakistan và Tajikistan, đường điện ở Bangladesh và nâng cấp khu ổ chuột ở Indonesia.

Nhà quản lý của AIIB dường như có hơn rất nhiều quyền phê duyệt dự án so với đồng sự ở các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới hoặc Ngân hàng Phát triển Châu Á, nơi có các ban giám sát các quyết định tương tự.² Chủ tịch Ngân hàng, Jin Liqun, đã nhấn mạnh AIIB cam kết “trong sạch” và phát triển mạnh văn hoá tổ chức trên cơ sở các chuẩn mực đạo đức, đồng thời không khoan nhượng với tham nhũng.³ Trong năm 2015, AIIB tổ chức lấy ý kiến tham vấn từ các tổ chức công và tư trong thời gian quá ngắn để phát triển Khung Xã hội và Môi trường, trong khi các nhóm xã hội dân sự phê phán quá trình đó là không đầy đủ. Ngân hàng đã thông qua khung này vào năm 2016 cùng với một chính sách thông tin công tạm thời, chính sách mua sắm và chuẩn mực ứng xử.

Khung Xã hội và Môi trường ràng buộc AIIB tuân theo các dự án có tính bền vững, bảo vệ nhóm yếu thế và bảo đảm sự tham gia của các bên. Tuy nhiên khung này có những hạn chế và lỗ hổng, với các chuẩn mực về tái định cư và người bản địa đều không đạt các chuẩn mực nhân quyền quốc tế và thực thi tốt.

Trung Quốc đã hăng hái nhấn mạnh rằng AIIB sẽ bổ sung vào các tổ chức tài chính đa phương chứ không phải đối thủ cạnh tranh. Trong năm 2016, AIIB ký các thoả thuận hợp tác với Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Ngân hàng Đầu tư châu Âu, và Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu. Nhiều tổ chức khác đã tuyên bố sẵn hợp tác với ngân hàng này trong tương lai. Điều quan trọng là, trong trường hợp AIIB cùng với Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á hoặc các tổ chức tương tự rót vốn vào các dự án, thì các chuẩn mực về xã hội và môi trường hoặc các chính sách an sinh của các tổ chức này được áp dụng. Cùng đầu tư với Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á

đường như cũng có nghĩa là: nếu người dân bị dự án gây hại thì họ có quyền khiếu kiện tới các cơ chế giải trình trách nhiệm của các tổ chức nói trên.

Từ khi công bố thành lập AIIB, có nhiều cuộc thảo luận về khả năng ngân hàng này là đối thủ của trật tự phát triển tài chính vốn có. Tuy nhiên, AIIB sẽ cần thời gian thiết lập và tiến triển. Các tổ chức tài chính quốc tế đã công khai chào mừng AIIB và sẽ cùng rót vốn vào các dự án đầu tiên của ngân hàng này. AIIB có thêm cơ hội học hỏi các hệ thống an sinh và trách nhiệm giải trình từ các tổ chức khác. Các nhóm xã hội dân sự ở ASEAN và các nơi khác có thêm cơ sở xác định những vấn đề liên quan đến AIIB thông qua mạng lưới liên lạc và các kênh được thiết lập với các tổ chức tài chính khác.

Sáng kiến Một Vành đai Một Con đường

Được công bố năm 2013, sáng kiến Một Vành đai Một Con đường tìm cách gia tăng kết nối giữa Trung Quốc và châu Á, Trung Đông, châu Phi và châu Âu bằng cách phát triển giao thông, năng lượng, thương mại và hạ tầng thông tin. Một Vành đai Một Con đường thúc đẩy đầu tư và hợp tác trên nhiều lĩnh vực, gồm nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, và năng lượng.⁴ Vượt qua một kế hoạch cụ thể hay một đòn bẩy tài chính, sáng kiến Một Vành đai Một Con đường xác định tầm nhìn tổng thể đối với đầu tư của Trung Quốc trong những năm tới. Chính phủ Trung Quốc cho biết có hơn 60 nước tham gia vào sáng kiến này.

Trung Quốc đã nhấn mạnh các bên cùng có lợi trong Một Vành đai Một Con đường và tiềm năng gia tăng hợp tác và đầu tư giúp ích cho các nước còn nghèo cơ sở hạ tầng. Sáng kiến được coi như bản chỉ dẫn vừa giúp Trung Quốc hội nhập vào nền kinh tế thế giới vừa tăng cường ảnh hưởng kinh tế của nó vào các khu vực. Nhiều nước nằm trên tuyến đường này đã có hạn chế liên kết đầu tư và thương mại với Trung Quốc, và sáng kiến hứa hẹn sẽ hỗ trợ cho các liên kết ngày càng sâu đậm hơn. Tầm nhìn Một Vành đai Một Con đường nhấn mạnh tầm quan trọng của vùng tây nam Trung Quốc như một cánh cửa của Con đường Tơ lụa trên đất liền và trên biển, bao gồm đoạn đi qua Myanmar, Lào và Việt Nam, như một phần của “chiến lược xoay trục của Trung Quốc ra phía Nam và Đông Nam Á.”⁵

Các dự án trong Một Vành đai Một Con đường sẽ ngốn hàng tỉ đô-la trong những năm tới. Nguồn tài chính đến từ nhiều nơi, nhưng đa số không có gì mới. Thí dụ, các ngân hàng chính sách Trung Quốc, gồm Ngân hàng Phát triển Trung Quốc đã và đang rót vốn vào các dự án của Một Vành đai Một Con đường hàng chục năm qua. Các ngân hàng thương mại Trung Quốc đang hoạt động ở nhiều nước trên trục đường, với danh nghĩa là các quỹ cổ phần và các công ty đầu tư Trung Quốc. Nhiều thực thể trong số đó đã thành lập các quỹ mới và nhận thêm tài trợ từ nhà nước để hỗ trợ các dự án Một Vành đai Một Con đường. AIIB dường như cũng đang rót vốn vào các dự án trong khuôn khổ sáng kiến này.

Các quỹ đầu tư do nhà nước hậu thuẫn

Một nguồn vốn quan trọng khác để Trung Quốc đầu tư ra bên ngoài chính là các quỹ đầu tư với hậu thuẫn của nhà nước. Có hai nguồn đầu tư đang hoạt động tại Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) là Quỹ Con đường Tơ lụa và Quỹ Đầu tư Cơ sở Hạ tầng Trung Quốc-ASEAN, cả hai đều có kế hoạch mở rộng hoạt động trong những năm tới.

Quỹ Con đường Tơ lụa 40 tỉ đô-la được lập ra năm 2014, với mục tiêu thúc đẩy “phát triển và thịnh vượng chung của Trung Quốc với các nước, các khu vực nằm trong Sáng kiến Một Vành đai Một Con đường.”⁶ Quỹ này tập trung đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng và kết nối chủ chốt. Quỹ Con đường Tơ lụa tuyên bố phát triển bền vững, thân thiện với môi trường, và “tôn trọng các chuẩn mực, thông lệ quốc tế, và tuân thủ luật, các quy định của Trung Quốc và các nước sở tại.”⁷ Tuy nhiên, điều này chưa nêu rõ: nếu có thì hệ thống đánh giá tác động môi trường và xã hội nào sẽ được áp dụng cho các dự án đầu tư.

Quỹ Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN (CAF) được thành lập năm 2013 và hướng đầu tư vào cơ sở hạ tầng, năng lượng và tài nguyên thiên nhiên ở các nước ASEAN.⁸ Quỹ này có vốn ban đầu khi thành lập là 1 tỉ đô-la nhưng đã nhắm tới con số 10 tỉ đô-la. Ngân hàng Xuất-nhập khẩu Trung Quốc (Eximbank) dẫn dắt việc lập quỹ và là nhà bảo trợ chính với khoản đóng góp 300 triệu đô-la trong số vốn ban đầu. Tập đoàn Tài chính Quốc tế của Ngân hàng Thế giới có cổ phần trong CAF và đóng góp 100 triệu đô-la, tương đương với 10% nguồn vốn giai đoạn đầu.⁹ Trong giai đoạn đầu, CAF đầu tư vào 11 dự án, bao gồm viễn thông, khai khoáng, giao thông và năng lượng. Trung Quốc đặt mục tiêu tăng thêm 3 tỉ đô-la vào quỹ trong giai đoạn hai.¹⁰

Trang tin của CAF khẳng định “chuyên tâm đầu tư bền vững không chỉ tạo ra tăng trưởng tài chính cho công ty nhận vốn đầu tư mà còn có giá trị đáng kể cho cộng đồng.”¹¹ Vào tháng 6/2014, CAF ban hành Bản Hướng dẫn Bảo vệ Môi trường và Trách nhiệm Xã hội đối với đầu tư ở vùng ASEAN, trong đó có việc tiếp nhận Các Chuẩn mực Vận hành của các Công ty Tài chính Quốc tế. Tất cả các công ty và dự án nhận vốn đầu tư của CAF có trách nhiệm áp dụng Bản Hướng dẫn này. Việc chấp nhận và xuất bản Hướng dẫn của CAF là một bước tiến của việc quản trị môi trường và xã hội trong khi đến nay chưa hề có quỹ nào do Trung Quốc dẫn dắt làm được như thế. Mặc dù quỹ này chưa thiết lập được cơ chế giải quyết khiếu kiện, nhưng với số vốn 10% của Tập đoàn Tài chính Quốc tế, thì các khiếu kiện có thể được chuyển tới cơ chế giải trình, bộ phận Thanh tra và Thực thi các quy định của Tập đoàn này.

Các ngân hàng chính sách Trung Quốc

Nhiều phần trong báo cáo này có đề cập tình hình đầu tư tài chính xây dựng cơ sở hạ tầng ở bên ngoài Trung Quốc. Tuy vậy, các ngân hàng chính sách Trung Quốc đã và đang hoạt động ở nước ngoài hơn chục năm qua để hỗ trợ cho chiến lược Tiến ra Bên ngoài của nước này. Với chiến lược đó, nhà nước Trung Quốc khuyến khích các công ty nước mình mở rộng ra nước ngoài, sử dụng phần dư thừa khi trao đổi với bên ngoài để tăng cường thâm nhập vào các thị trường, nguồn tài nguyên và công nghệ trên thế giới. Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và Eximbank Trung Quốc là những con bài chủ chốt trong chiến lược này, khi đầu tư hàng tỉ đô-la ra nước ngoài. Từ khi công bố sáng kiến Một Vành đai Một Con đường, chính phủ Trung Quốc đã rót thêm số vốn đáng kể vào cả hai ngân hàng này.

Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và Eximbank Trung Quốc đều có các chuẩn mực xã hội và môi trường. Các chính sách của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc chưa bao giờ được xuất bản, trong khi Eximbank Trung Quốc đã tiết lộ chính sách đánh giá môi trường sơ bộ được áp dụng cho các dự án ở trong nước và nước ngoài. Cả hai ngân hàng đều có quyền khuyến cáo các khách hàng quản lý rủi ro xã hội và môi trường thích đáng trong các dự án. Tuy nhiên không ngân hàng nào xuất bản thông tin chi tiết về dự án, và các đánh giá không được tiến hành một cách công khai và minh bạch. Không có cách nào giúp những người dân bị ảnh hưởng có thể khiếu kiện. Thiếu minh bạch như trên làm hạn chế hiệu quả của các chính sách môi trường và xã hội của các ngân hàng này.

Kết luận

Trung Quốc đã có vai trò chủ đạo trong phát triển giao thông, năng lượng và hạ tầng viễn thông ở Đông Nam Á. Trung Quốc là nhà đầu tư hàng đầu ở Cam-pu-chia, Lào và Myanmar, trong khi chiếm thế thượng phong ngày càng tăng trong đầu tư ở Việt Nam, Thái Lan, Malaysia và Indonesia. Tất cả 10 nước ASEAN đã ký nhận là thành viên của AIIB, và khu vực này đã ngã vào vòng sáng kiến Một Vành đai Một Con đường. Tăng cường tiếp cận tài chính cho cơ sở hạ tầng đường như đồng thời tăng thêm những tác động đáng kể đến khắp vùng ASEAN.

Châu Á đang thiếu nguồn vốn cho cơ sở hạ tầng và đa số các chính phủ ASEAN đang nhiệt tình tiếp nhận các dự án đầu tư quy mô lớn. Các thể chế và sáng kiến được bàn luận ở đây có thể đóng góp đáp ứng nhu cầu kể trên cùng với việc nhanh chóng khơi thông nguồn vốn lớn đổ vào khu vực, hỗ trợ các kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng nhanh hơn, và đóng góp vào việc tăng cường kết nối giữa Trung Quốc và ASEAN cũng như giữa các nước thành viên ASEAN. Trong khi đó, nếu thiếu vắng tính minh bạch, an sinh và trách nhiệm giải trình thì các lợi ích có thể bị nhấn chìm bởi các tác động ngược chiều đến người dân và môi trường.

Quý Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN đã chấp thuận các chính sách trên nền tảng các Chuẩn mực Vận hành của Tập đoàn Tài chính Quốc tế, và AIIB đã chấp nhận Khung Xã hội và Môi trường cùng với cơ chế đền bù thiệt hại đang được xây dựng. Tuy vậy, nhìn chung an sinh xã hội và môi trường của các nhà đầu tư tài chính Trung Quốc còn ở dạng sơ khai và chưa được công khai để mọi người biết và kiểm tra. Chưa có nhà đầu tư tài chính nhiều bên được đề cập ở đây công bố hồ sơ dự án chi tiết, cũng như chưa có cơ chế đền bù thiệt hại hoặc trách nhiệm giải trình. Trong tình hình đó, và trong khi cơ chế an sinh của AIIB còn chưa được kiểm chứng, thì cần đặt ra yêu cầu giám sát chặt chẽ đối với mọi việc tăng mức cho vay xây dựng cơ sở hạ tầng ở khu vực.

Các nhóm xã hội dân sự trong vùng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc theo dõi và gắn kết với các sáng kiến. Với việc hiểu biết sâu sắc hơn các tổ chức và sáng kiến đó và tăng cường nhận thức chung, xã hội dân sự sẽ có thêm khả năng thúc đẩy áp dụng các chuẩn mực và tăng cường trách nhiệm giải trình để bảo vệ các cộng đồng và hệ sinh thái chịu các tác động ảnh hưởng.

Đây là bản tóm lược Báo cáo của IDI với tựa đề [Con đường xâm nhập: Trung Quốc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở ASEAN và các nơi khác](#). Việc nghiên cứu và phát triển xuất bản phẩm này được hỗ trợ bởi: Heinrich-Böll-Stiftung vùng Đông Nam Á, Tổ chức McKnight và Tổ chức Wheeler Trái đất

Xuất bản phẩm này được cấp giấy phép bởi Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License  BY-NC-SA

¹ AIIB (2015), *Các Điều khoản đồng thuận*, Điều 1.

² Donnan, S. & Sevastopulo, D. (2015, 25 October), *lãnh đạo AIIB hứa trong sạch, xanh - và nhanh chóng*, Thời báo Tài chính. <http://www.ft.com/cms/s/0/b6f95846-7b0d-11e5-a1fe-567b37f80b64.html> (truy cập tháng 5/2016).

³ AIIB (26/8/2015), *Phát biểu của Jin Liqun tại cuộc họp báo ở Tbilisi*. http://www.aiib.org/html/2015/NEWS_0826/16.html (truy cập tháng 5/2016).

⁴ Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, Bộ Ngoại giao & Bộ Thương mại Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (2015), *Tầm nhìn và Hành động cùng Xây dựng Vành đai Kinh tế Con đường Tơ lụa và Con đường Tơ lụa trên biển thế kỷ 21*. http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (truy cập tháng 5/2016).

⁵ *Đã dẫn*.

⁶ Quỹ Con đường Tơ lụa (2015), *Về chúng tôi*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23767/index.html> (truy cập tháng 5/2016).

⁷ Quỹ Con đường Tơ lụa (2015), *Phạm vi nguyên tắc đầu tư*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23805/index.html> (truy cập tháng 5/2016).

⁸ Quý Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN, *Về CAF: Sự mệnh & Tầm nhìn*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1> (truy cập tháng 5/2016).

⁹ Tập đoàn Tài chính Quốc tế (25/1/2010), *Quý Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN: Tóm tắt các dự án đầu tư*. <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/EA30D66D3BCEE0F9852576BA000E3309> (truy cập tháng 5/2016).

¹⁰ Li, K. (13/11/2015), *Phát biểu của Thủ tướng Quốc Vụ Viện nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa Lý Khắc Cường tại kỳ họp thứ 17 Hội nghị cấp cao ASEAN-Trung Quốc*, Bộ ngoại giao Trung Quốc. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1212266.shtml (truy cập tháng 11/2015).

¹¹ Quý Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN, *Về CAF: Giới thiệu*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=2> (truy cập tháng 11/2015).