

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



### BẢN TÓM LƯỢC 5 – Các Ngân hàng Chính sách Trung Quốc

Các ngân hàng chính sách Trung Quốc đã hoạt động ở nước ngoài được hơn mười năm để hỗ trợ chiến lược Tiến ra Bên ngoài. Thông qua chiến lược này, nhà nước Trung Quốc khuyến khích các công ty nước này mở rộng ra nước ngoài, sử dụng phần trao đổi dư thừa để tăng cường tiếp cận các thị trường, nguồn tài nguyên và công nghệ trên toàn cầu. Các ngân hàng chính sách này đã tạo ra nền tảng cho sự thăng tiến nhanh chóng của Trung Quốc để trở thành một trong những nhà đầu tư hàng đầu trên thế giới.<sup>1</sup> Các ngân hàng này được thành lập vào giữa những năm 1990 nhằm tách bạch giữa nền tài chính theo định hướng chính sách với nguồn tài chính thương mại. Có ba ngân hàng chính sách là: Ngân hàng Phát triển Trung Quốc, Eximbank Trung Quốc và Ngân hàng Phát triển Nông nghiệp Trung Quốc.<sup>2</sup> Tạo dựng các ngân hàng chính sách giúp cho “bốn ông lớn” ngân hàng thương mại quốc doanh Trung Quốc (Ngân hàng Trung Quốc, Ngân hàng Xây dựng Trung Quốc, Ngân hàng Nông nghiệp Trung Quốc, và Ngân hàng Thương mại và Công nghiệp Trung Quốc) tập trung nhiều hơn vào hoạt động thương mại.<sup>3</sup>

Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu (Eximbank) là các nhân tố chủ chốt trong chiến lược Tiến ra Bên ngoài, khi đã đầu tư hàng tỉ đô-la ra nước ngoài. Với tư cách là ngân hàng chính sách, các ngân hàng này hỗ trợ các mục tiêu chính sách của chính phủ Trung Quốc, vì vậy cả hai ngân hàng này sẽ có vai trò quan trọng khi đầu tư vào các dự án trong khuôn khổ sáng kiến Một Vành đai Một Con đường (Xem Bản Tóm lược 3). Từ khi công bố Một Vành đai Một Con đường, chính phủ Trung Quốc đã rót nguồn vốn to lớn vào hai ngân hàng này. Theo các báo cáo tài chính trên báo chí, giữa tháng 4 và tháng 8/2015, ngân hàng trung ương Trung Quốc cung cấp 94 tỉ đô-la trao đổi ngoại tệ cho Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và 90 tỉ đô-la cho Eximbank để hỗ trợ các dự án ở nước ngoài.<sup>4</sup>



Ngân hàng Phát triển Trung Quốc cung cấp vốn trung hạn đến dài hạn cho các hoạt động và dự án gắn với chiến lược kinh tế quốc gia của Trung Quốc. Ở Trung Quốc, chiến lược bao gồm cơ sở hạ tầng, công nghiệp và các dự án ưu tiên khác của quốc gia. Ngân hàng cũng cấp vốn cho giáo dục, chăm sóc sức khỏe, nông nghiệp, xây dựng nhà cho người có thu nhập thấp và các sáng kiến môi trường.<sup>5</sup> Ngân hàng có vai trò chủ chốt đối với đầu tư của Trung Quốc ra nước ngoài. Nó đã cấp 100 tỉ đô-la vốn vay bằng ngoại tệ trong năm 2014.<sup>6</sup> Trong khi đó, Ngân hàng Thế giới cho vay 61 tỉ đô-la trong năm 2014.<sup>7</sup>

Ngân hàng Phát triển Trung Quốc đã hỗ trợ các siêu dự án ở trong nước như đập Tam Hiệp, Dự án Điều tiết nước Nam-Bắc, và nhiều dự án lưới điện, đường bộ và đường sắt cao tốc. Tại ASEAN, nó đã cấp vốn cho đường dẫn khí đốt Trung Quốc-Myanmar gây nhiều tranh cãi, nhà máy nhiệt điện Vũng Áng ở Việt Nam và đập thủy điện Stung Atai ở Cam-pu-chia; cấp học bổng cho sinh viên Lào sang Trung Quốc học tập; và ký bản ghi nhớ với ban đầu tư của Thái Lan để thúc đẩy đầu tư song phương, cùng với nhiều dự án khác.

Khi ngân hàng tiếp tục phát triển kinh doanh trên thế giới, thì Một Vành đai Một Con đường sẽ là một trọng tâm chiến lược.<sup>8</sup> Ngân hàng cung cấp 5% số vốn ban đầu của Quỹ Con đường Tơ lụa và còn có nguồn vốn riêng để đầu tư cơ sở hạ tầng ở ASEAN. Thí dụ, trong

năm 2014, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường cam kết dành 20 tỉ đô-la để hỗ trợ kết nối giữa Trung Quốc với các nước Đông Nam Á. Khoản tiền này bao gồm 10 tỉ đô-la vốn cho vay đặc biệt do Ngân hàng Phát triển Trung Quốc dàn xếp để phát triển cơ sở hạ tầng trong khu vực.<sup>9</sup>

### **Chuẩn mực Xã hội và Môi trường của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc**

Ngân hàng Phát triển Trung Quốc cho rằng đã có chuẩn mực quản lý các tác động xã hội và môi trường trong hoạt động của mình. Tuy vậy ngân hàng này mới chỉ xuất bản bản tóm tắt, còn văn bản đầy đủ vẫn chưa được công bố. Thông tin duy nhất về chính sách này có trong các báo cáo năm gần đây của ngân hàng. Theo các bản tóm tắt này, việc xem xét các dự án đề trình bao gồm việc đánh giá các rủi ro xã hội và môi trường. Các bản đề nghị vay vốn phải có phần đánh giá tác động môi trường, và ngân hàng có thể từ chối cho vay vì lý do môi trường. Đáng chú ý là, ngân hàng có thể viết các chuẩn mực môi trường và chi phí vào thoả thuận vay vốn để ràng buộc trách nhiệm bên vay phải thực hiện các cam kết về môi trường.<sup>10</sup> Ngân hàng Phát triển Trung Quốc cũng là thành viên của Hiệp ước Toàn cầu Liên hợp quốc (UN Global Compact) và Sáng kiến Chương trình Tài chính Môi trường của Liên hợp quốc. Ngân hàng này vẫn chưa ký vào Nguyên tắc Xích đạo (Equator Principles), nhưng đã thành lập nhóm Nguyên tắc Xích đạo nội bộ và cho rằng các nguyên tắc đang được vận dụng dần dần trong quá trình phát triển kinh doanh của mình.<sup>11</sup>

Trong khi ngân hàng này đã có nhiều cam kết và có chuẩn mực nội bộ để quản lý các rủi ro xã hội và môi trường, quy trình đánh giá vẫn không minh bạch. Ngân hàng không có tài liệu xuất bản về các dự án cụ thể, và không có cơ chế đền bù thiệt hại hoặc kênh giao tiếp chính thức cho người dân bị ảnh hưởng. Trang tin của ngân hàng không cung cấp danh mục đầy đủ các dự án. Tình trạng thiếu minh bạch gây ra nhiều hạn chế đối với hiệu quả của bất cứ chính sách môi trường và xã hội nào nếu có.



Eximbank Trung Quốc được thành lập để thúc đẩy và hỗ trợ xuất khẩu và nhập khẩu hàng hoá Trung Quốc, giúp đỡ các công ty Trung Quốc ký hợp đồng và đầu tư ra nước ngoài, và đẩy mạnh hợp tác kinh tế và thương mại quốc tế.<sup>12</sup> Tương tự như Ngân hàng Phát triển Trung Quốc, Eximbank là cơ quan hỗ trợ chủ chốt cho các doanh nghiệp Trung Quốc tiến ra thế giới và tham gia vào các dự án trên toàn thế giới. Ngân hàng đã giải ngân dưới dạng vốn vay được 921 tỉ Nhân dân tệ (142 tỉ đô-la) trong năm 2014.<sup>13</sup> Phần nhiều các khoản cho vay tập trung vào cơ sở hạ tầng, công nghiệp và thương mại, bao gồm đóng tàu, cơ sở hạ tầng giao thông, xăng dầu và khí đốt, năng lượng, viễn thông, xây dựng nhà máy, và các dự án nông nghiệp. Đa phần các khoản cho vay của Eximbank là thương mại, nhưng ngân hàng này cũng có trách nhiệm đối với các khoản chuyển nhượng vốn cho vay (concessional lending) của Trung Quốc. Chuyển nhượng vốn cho vay là các khoản nợ và tín dụng có mức lãi suất thấp hơn thị trường và có thời hạn cho vay kéo dài. Các khoản nợ kiểu này chiếm phần lớn trong viện trợ nước ngoài của Trung Quốc.<sup>14</sup>

Eximbank chủ yếu tập trung hỗ trợ kết nối với các nước láng giềng. Ngân hàng này tuyên bố “theo đuổi phát triển kinh doanh đồng hành với chiến lược ngoại giao mới của Trung Quốc,” trong đó có sáng kiến Một Vành đai Một Con đường.<sup>15</sup> Ngân hàng là một tác nhân tài chính quan trọng ở ASEAN, với việc cấp vốn cho các dự án như thủy điện Kamchay ở Campuchia; cao tốc Bắc Giang-Lạng Sơn và nhà máy nhiệt điện Vĩnh Tân ở Việt Nam; nhiều đập và hệ thống tải điện ở Lào; tài chính quy mô nhỏ ở Myanmar; và phát triển khu dân cư

cao cấp ở Bangkok, Thái Lan. Eximbank là nhà đầu tư và quản lý hàng đầu của Quỹ Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN (Xem Bản Tóm lược 4). Ngân hàng này đầu tư nhiều vốn vào xây dựng đường sắt của Trung Quốc tại khu vực. Ngân hàng này ký thoả thuận cho vay với Tổng công ty quốc doanh Đường sắt Trung Quốc vào cuối năm 2015 để hỗ trợ mở rộng tập đoàn ra nước ngoài. Thoả thuận có dòng tín dụng lên đến 500 tỉ Nhân dân tệ (gần 80 tỉ đô-la). Tổng công ty Đường sắt Trung Quốc tham gia đệ trình các dự án phát triển đường sắt ở Indonesia, Lào và Thái Lan, tất cả các dự án đó sẽ nhận vốn vay từ Eximbank thông qua thoả thuận này.<sup>16</sup>


### **Chuẩn mực xã hội và môi trường của Eximbank**

Eximbank đã công bố các chuẩn mực và chính sách môi trường và xã hội nhiều hơn so với đa số các tổ chức tài chính Trung Quốc. Ngân hàng này có chính sách cơ bản gọi là *Hướng dẫn Đánh giá Tác động Xã hội và Môi trường đối với các Dự án tín dụng của Ngân hàng Xuất và Nhập khẩu Trung Quốc*. Bản hướng dẫn liên quan đến các dự án cả ở trong nước và nước ngoài và có các nội dung: đánh giá dự án, đánh giá môi trường, quản lý vốn vay và giám sát. Bản hướng dẫn xác định bên vay phải tuân thủ luật và các quy định về môi trường ở địa phương sở tại khi đầu tư ở nước ngoài. Trong trường hợp có bất cập trong hệ thống và quy định ở địa phương, thì bên vay vẫn được hướng dẫn thực thi các chuẩn mực của Trung Quốc hoặc theo “thông lệ quốc tế.”<sup>17</sup>

Hướng dẫn của Eximbank có đề cập vấn đề các quyền đất đai và tài nguyên và quy định tái định cư phải được thực hiện đúng đắn, và các dự án có tác động nghiêm trọng phải tiến hành tham vấn công khai. Eximbank có quyền thanh tra các dự án trong quá trình thực hiện, và nếu có tác động nghiêm trọng xảy ra trong khi phát triển hoặc vận hành dự án, thì ngân hàng có thể ngừng cấp vốn cho vay và yêu cầu trả vốn sớm nếu bên vay không có biện pháp thích hợp để giải quyết vấn đề.<sup>18</sup> Eximbank có thể yêu cầu khách hàng chấm chính hành vi, phong toả khoản tín dụng không sử dụng, đưa ra cảnh báo, chấp nhận các hạn chế kinh doanh, và thu hồi tín dụng nếu bên vay không chấp hành.<sup>19</sup>

Mặc dù bản hướng dẫn về xã hội và môi trường năm 2007 nói rõ đến các dự án ở nước ngoài và đề cập đến nhiều vấn đề chính, nhưng văn bản này còn sơ khai và chỉ có 21 điều văn tắt. Không có cách nào giúp mọi người yêu cầu tiếp cận thông tin các dự án cụ thể và cũng không có cơ chế khắc phục thiệt hại. Việc đánh giá dự án không được công khai và không có văn bản dự án nào được ngân hàng này xuất bản. Tương tự như Ngân hàng Phát triển Trung Quốc, những yếu kém đó gây ra nhiều hạn chế đối với hiệu quả của bản hướng dẫn, nhưng đó là cơ sở hữu ích để các cộng đồng và các nhóm xã hội dân sự tìm cách làm việc với ngân hàng hoặc tiến hành vận động trước các dự án do Eximbank cung cấp vốn.

Đây là bản tóm lược Báo cáo của Tổ chức Quốc tế Phát triển Có Sự Tham gia (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

- <sup>1</sup> Kynge, J. (18/5/2016), *Trung Quốc dẫn đầu thế giới về tài chính phát triển*, Thời báo Tài chính. <http://www.ft.com/intl/cms/s/3/b995cc7a-1c33-11e6-a7bc-ee846770ec15.html> (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>2</sup> Viện Nghiên cứu của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc (2011), *Ngân hàng Phát triển Trung Quốc Thực hiện và Thành quả Phát triển Tài chính*, Beijing: Báo chí Dân chủ và Xây dựng.
- <sup>3</sup> Erica Downs (2011), *Inside China, Inc.: Các thỏa thuận năng lượng xuyên biên giới của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc*, Washington DC: Brookings Institution, trang 12.
- <sup>4</sup> Zhang, Y. (2015, 21 July), *Ngân hàng Chính sách gắn với các kế hoạch 'Vành đai và Con đường' thông báo lấy được 31 tỉ đô-la*, Caixin trực tuyến. <http://english.caixin.com/2015-07-21/100831133.html> (truy cập tháng 5/2016); Xinhua (18/8/2015), *Trung Quốc tăng vốn cơ sở của ngân hàng phát triển*, Xinhuanet. [http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-08/18/content\\_21640335.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-08/18/content_21640335.htm) (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>5</sup> Ngân hàng Phát triển Trung Quốc (2015), *Báo cáo hàng năm 2014*, Beijing: CDB.
- <sup>6</sup> *Đã dẫn, trang 12*.
- <sup>7</sup> Ngân hàng Thế giới (1/7/2014), *Ngân hàng Thế giới Hứa hẹn Tăng Mạnh trong FY14 Thay đổi Tổ chức Giữa kỳ*. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/01/world-bank-group-commitments-rise-sharply-in-fy14-amid-organizational-change> (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>8</sup> *Đã dẫn, trang 17*.
- <sup>9</sup> Xinhua (13/9/2014), *Trung Quốc hứa cho vay hơn 20 tỉ đô-la để tăng cường kết nối Đông Nam Á*, Xinhuanet. [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/13/c\\_133787970.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/13/c_133787970.htm) (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>10</sup> Matisoff, A. (2012), *Đầu tư ra Nước ngoài của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc: Đánh giá chính sách và thực tiễn các chính sách xã hội và môi trường*, Berkeley: Bạn của Trái đất. <http://www.foe.org/news/archives/2012-07-new-report-on-china-development-bank-shows-the-bank>.
- <sup>11</sup> Ngân hàng Phát triển Trung Quốc (7/8/2013), *Thắt chặt đánh giá tác động môi trường để tăng cường kết quả các bên cùng thắng – “Tín dụng Xanh” Tiến ra Thế giới của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc*. <http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=4715> (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>12</sup> Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc, *Giới thiệu tóm tắt*. [http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index\\_617.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html) (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>13</sup> Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc (2014), *Báo cáo năm 2014*, Beijing: Eximbank Trung Quốc.
- <sup>14</sup> Grimsditch, M. & Yu, Y. (2015), *Tài chính phát triển ở các nước mới nổi BRICS: Trường hợp Trung Quốc*, New Delhi: Heinrich Böll Foundation. [https://za.boell.org/sites/default/files/development\\_finance\\_in\\_brics\\_countries.pdf](https://za.boell.org/sites/default/files/development_finance_in_brics_countries.pdf) (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>15</sup> Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc (2014), *Báo cáo năm 2014*, Beijing: Eximbank Trung Quốc.
- <sup>16</sup> Xinhua (2015, 19 November), *Eximbank Trung Quốc cấp vốn cho các dự án đường sắt của Trung Quốc trên thế giới*, Xinhuanet. [http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/19/c\\_134834239.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/19/c_134834239.htm) (truy cập tháng 5/2016).
- <sup>17</sup> Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc (2008), *Hướng dẫn Đánh giá tác động Xã hội và Môi trường đối với các Dự án có vốn vay của ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc*.
- <sup>18</sup> *Đã dẫn*.
- <sup>19</sup> Bạn của Trái đất US (2016), *Khung Bền vững thịnh hành: Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và Ngân hàng Xuất-Nhập khẩu Trung Quốc*, Washington DC: FOE. <http://www.foe.org/projects/economics-for-the-earth/international-finance/emerging-sustainability-frameworks>.