

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



BẢN TÓM LƯỢC 6 – Gợi ý đối với khu vực ASEAN: Cơ hội để Xã hội Dân sự phản hồi

Trong nhiều năm qua Trung Quốc đã là tác nhân quan trọng trong lĩnh vực đầu tư tài chính xây dựng cơ sở hạ tầng. Các ngân hàng chính sách, ngân hàng thương mại của nước này và các quỹ đầu tư do nhà nước hậu thuẫn đã và đang hỗ trợ đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở nước ngoài được hơn mười năm. Các tổ chức và sáng kiến mới được lập ra và được thảo luận trong báo cáo của IDI về *Con đường Xâm nhập* dường như thể hiện ngày càng nhiều yếu tố Trung Quốc trong sự phát triển tài chính thế giới trong thời gian tới.

AIIB là định chế tài chính đa phương đầu tiên mà Trung Quốc thiết lập, và nó đang phát triển thành một mô hình mới với cấu trúc quản lý và quản trị được tinh giản, hiệu quả và phù hợp hơn với nhu cầu của châu Á so với các ngân hàng sẵn có như Ngân hàng Thế giới hay Ngân hàng Phát triển châu Á. Sáng kiến Một Vành đai Một Con đường là sự tái khẳng định của Trung Quốc đối với việc thúc đẩy đầu tư ra nước ngoài, đặc biệt là các dự án tăng cường kết nối khu vực. Nhiều quỹ đặc biệt được tạo ra để hỗ trợ Một Vành đai Một Con đường, và các định chế, các công ty, trong đó có các ngân hàng chính sách Trung Quốc đã nhanh chóng thể hiện sự ủng hộ và công bố các kế hoạch tăng vốn đầu tư vào các dự án trong khuôn khổ Một Vành đai Một Con đường.

Tăng nguồn tài chính cho cơ sở hạ tầng

Châu Á đang thiếu nguồn tiền đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng. Chính phủ đa số các nước ASEAN đang tích cực thu hút đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn, đặc biệt là giao thông, năng lượng và các dự án khác hỗ trợ việc kết nối. AIIB và các sáng kiến khác được thảo luận ở đây sẽ đóng góp vào việc đáp ứng các nhu cầu đó. AIIB vẫn chưa bắt đầu cho vay, nhưng người ta đã nêu ra nhiều quan ngại rằng ngân hàng này sẽ hỗ trợ các dự án có nguy cơ rủi ro cao mà các định chế tài chính khác đã từ chối, thí dụ các nhà máy nhiệt điện và các đập thủy điện lớn. Tuy nhiên người ta sẽ được chứng kiến AIIB vẫn đầu tư vào các dự án quá rủi ro theo đánh giá của các tổ chức tài chính quốc tế khác. AIIB đang xây dựng một chính sách năng lượng, nhưng cho đến khi chính sách được công bố, thì người ta vẫn chưa biết rõ ngân hàng này sẽ hỗ trợ những loại dự án năng lượng nào.

Sáng kiến Một Vành đai Một Con đường đã gắn kết với các siêu dự án, gồm đại công trình thủy điện Karot ở Pakistan và các dự án năng lượng hoá thạch ở châu Á. Cùng lúc đó, cũng có thể có cơ hội đáng kể để nguồn tài chính của Trung Quốc đi theo hướng xanh hơn. Trung Quốc là nhà đầu tư chủ yếu vào các loại năng lượng tái tạo như gió, mặt trời cả ở trong nước và nước ngoài. Một mục tiêu chính thức của AIIB là đẩy mạnh “phát triển kinh tế bền vững.” Tương tự như thế, giá trị cốt lõi của Quỹ Con đường Tơ lụa và Quỹ Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN có các cam kết về tính bền vững. Nếu nguồn vốn từ các định chế này đi theo hướng thực sự bền vững và các dự án phát triển có được sự tham gia rộng rãi, thì lợi ích có được sẽ đáng kể.

Các chuẩn mực môi trường và xã hội của các nhà đầu tư Trung Quốc

An sinh môi trường và xã hội của các nhà đầu tư Trung Quốc nói chung là sơ khai và không công khai để mọi người biết và kiểm tra. Các ngân hàng chính sách Trung Quốc còn đặc biệt yếu kém trong việc quản trị xã hội và môi trường. Bản hướng dẫn của Eximbank rất ngắn ngủi, và bản hướng dẫn của Ngân hàng Phát triển Trung Quốc vẫn chưa được xuất bản. Quỹ Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN có được hệ thống và bộ chuẩn mực xã hội và môi trường do có Tập đoàn Tài chính Quốc tế góp vốn. Đối với AIIB, Khung An sinh Môi

trường là một bước tiến so với các định chế tài chính song phương của Trung Quốc, nhưng các nhóm xã hội dân sự vẫn lo ngại đối với những lỗ hổng lớn trong khung này.

Có nhiều bản hướng dẫn của nhà nước áp dụng cho tất cả các công ty và nhà đầu tư khi hoạt động ở nước ngoài, trong đó có Bản Hướng dẫn Tín dụng Xanh của Ủy ban Giám sát các ngân hàng Trung Quốc¹ và bản Hướng dẫn Bảo vệ môi trường trong Hợp tác và Đầu tư với nước ngoài do Bộ Thương mại Trung Quốc và Bộ Bảo vệ Môi trường cùng ban hành. Có các hướng dẫn riêng áp dụng đối với các công ty có các dự án khai khoáng và lâm nghiệp ở nước ngoài. Tuy nhiên không có bộ chuẩn mực nào quy định được rõ ràng cơ chế thực thi và mức độ mà các công ty Trung Quốc thực sự thực hiện trên thực tế.²

An sinh môi trường và xã hội mạnh là điều thiết yếu để đảm bảo các định chế tài chính phát triển thành công. Nhiều nước ASEAN còn đối diện với thách thức về quản trị, và nhiều nước có hồ sơ xấu trong việc quản lý tác động môi trường và xã hội ở các dự án phát triển. Trong tình trạng quản lý theo pháp luật và hệ thống tư pháp còn yếu kém, thì những người dân dễ bị tổn thương và việc bảo vệ hệ sinh thái phải dựa vào các cơ chế bảo vệ trong chính sách vận hành mạnh của các nhà đầu tư, cũng chính là những tác nhân có trách nhiệm đối với các tác động từ các dự án nhận vốn của họ.

Phản hồi của các quốc gia và tổ chức khác

Việc thành lập AIIB và sự phát triển nhanh chóng của các sáng kiến do Trung Quốc dẫn dắt đã làm tăng thêm mối quan ngại đối với một số quốc gia vốn đã lo lắng về vai trò và ảnh hưởng càng tăng lên của Trung Quốc trong nền tài chính khu vực và thế giới. Nước Mỹ không tham gia AIIB, tương tự như Nhật Bản, nước đã công bố nhiều sáng kiến rót vốn cho cơ sở hạ tầng trong khu vực. Tuy nhiên, nhiều định chế tài chính phát triển chọn cách cộng tác và đã đồng ý cùng với AIIB rót vốn vào các dự án, trong đó có Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), và Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu.

Cả ADB lẫn Ngân hàng Thế giới đang cải cách để giảm nhẹ thủ tục cho vay. Cải cách của ADB theo hướng làm cho ngân hàng “mạnh hơn, tốt hơn và nhanh hơn” bằng cách đơn giản hoá thủ tục giải ngân và thủ tục phê duyệt của ban quản trị, trong khi giảm thủ tục cho vay, hỗ trợ kỹ thuật và chuyển tiền.³ Trong khi đó, Ngân hàng Thế giới xem xét lại các chính sách an sinh về môi trường và xã hội của mình.⁴ Mục tiêu chính trong Khung Xã hội và Môi trường là giảm bớt công việc chuẩn bị và quá trình đánh giá để việc phê duyệt dự án được dễ dàng, bớt chi phí và nhanh chóng hơn. Mặc dù những cải cách đó bắt đầu trước khi thành lập AIIB, việc chuyển đổi sang mô hình cho vay nhanh chóng hơn một phần là do mong muốn cải thiện tính cạnh tranh đối với các định chế tài chính phát triển mới. Các nhóm xã hội dân sự, các luật gia về nhân quyền và nhà khoa học xã hội đã phê phán rằng một số điểm cải cách gây tổn hại đến an sinh xã hội và môi trường, việc tiếp cận thông tin và quá trình tham vấn, đặc biệt là giai đoạn ngân hàng chuẩn bị phê duyệt các dự án.⁵

Vai trò tăng lên của Trung Quốc ở khu vực ASEAN

Quan hệ của Trung Quốc với một số nước ASEAN còn phức tạp bởi còn tồn tại các tranh chấp lãnh thổ. Trong khi đó Chủ tịch Tập Cận Bình nỗ lực phát triển khái niệm về “Cộng đồng Trung Quốc-ASEAN có chung Vận mệnh.” AIIB, Một Vành đai Một Con đường và các sáng kiến tài chính khác được coi như các phương tiện cải thiện hợp tác ngoại giao và kinh tế với hiệp hội khu vực này. Tất cả 10 nước thành viên ASEAN cũng đồng thời là thành viên AIIB, và Một Vành đai Một Con đường có tuyến trực tiếp đi qua khu vực này.

Nhiều lãnh đạo và quan chức cao cấp của các nước ASEAN công khai ca ngợi lợi ích tiềm năng của AIIB và sáng kiến Một Vành đai Một Con đường. Hội nhập khu vực được coi là ưu tiên chính và dường như là trọng tâm đầu tư vào cơ sở hạ tầng trong những năm tới. Trong khuôn khổ hợp tác Tiểu vùng sông Mê-công, nhiều tổ chức tìm cách hỗ trợ thực hiện các dự

án trong khu vực, gồm giao thông, năng lượng, viễn thông, nông nghiệp, thương mại và đầu tư vào khu vực tư nhân.⁶ Các dự án do từng nước xây dựng và được nhiều tổ chức, trong đó có Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á đầu tư vốn, nhưng bên cạnh đó còn có các ngân hàng chính sách Trung Quốc và các nhà đầu tư khác. Ngân hàng đa phương AIIB, các ngân hàng chính sách và thương mại Trung Quốc, và các quỹ đầu tư đường như cùng hỗ trợ các dự án thúc đẩy hội nhập khu vực trong những năm tới.

Cơ hội để Xã hội Dân sự phản hồi

Tính chất của các định chế và sáng kiến được trình bày trong bài này có sự khác nhau đáng kể. Thí dụ, mặc dù cùng do Trung Quốc dẫn dắt, nhưng AIIB là một định chế đa phương với thành viên rộng khắp ở châu Á và các nơi khác. Cho đến nay vẫn còn thiếu vắng việc tham vấn của xã hội dân sự đối với ngân hàng, nhưng tính chất đa phương của ngân hàng này là cơ hội tiềm năng để xã hội dân sự tham gia và tạo ảnh hưởng trong tương lai. Trái lại, Một Vành đai Một Con đường không phải là một tổ chức mà là một sáng kiến, vì thế không có thực thể đứng giữa điều phối việc thực hiện tại các nơi, làm cho khả năng gắn kết và tác động gặp nhiều khó khăn hơn.

Các quỹ đầu tư Trung Quốc được bàn luận ở đây hoàn toàn do Trung Quốc vận hành. Trong khi chúng thường không xuất hiện trên thực địa, nhưng các thông tin cơ bản về đầu tư xuất hiện trên trang tin của quỹ, và có thể có cơ hội để theo dõi các định chế này trong tương lai. Cuối cùng, các ngân hàng chính sách Trung Quốc, Ngân hàng Phát triển Trung Quốc và Eximbank đã hoạt động ở nước ngoài được hơn 10 năm, nhưng nói chung là khó tiếp cận và các ngân hàng này có xu hướng tránh xa, không phản hồi xã hội dân sự. Tuy nhiên, các ngân hàng này sẽ tiếp tục có vai trò quan trọng trong đầu tư ra nước ngoài của Trung Quốc, và các nhóm xã hội dân sự cần tăng cường hiểu biết về các tác nhân và chiến lược đó để có thể gây ảnh hưởng đến chúng.

Có nhiều cơ hội để các nhóm xã hội dân sự gắn kết và vận động để có được trách nhiệm nhiều hơn từ các cơ sở hạ tầng có vốn đầu tư của Trung Quốc. Đây là công việc không dễ dàng, nhưng các hoạt động sau có thể hữu ích đối với các tổ chức xã hội dân sự ở khu vực có nhiều nguồn đầu tư của Trung Quốc:

- **Hiểu biết kỹ càng hơn về các định chế tài chính và cách tiếp cận của Trung Quốc:** Khi các định chế này đang phát triển và tăng trưởng hoạt động, thì các nhóm xã hội dân sự cần tăng cường nhận thức và hiểu biết về cấu trúc quản trị, các chiến lược và vận hành các định chế đó.
- **Tăng cường kiến thức về các kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng ở khu vực và quốc gia:** Nguồn tài chính từ Trung Quốc dành cho các dự án cơ sở hạ tầng thường xuất phát từ đề nghị của chính phủ các nước sở tại. Mỗi nước sẽ phải có phần đóng góp riêng của mình để tìm kiếm nguồn tiền cho các dự án. Bằng cách thu thập thông tin về phần đóng góp của các nước, thì có thể dự đoán được dự án sắp tới là gì.
- **Theo dõi sự phát triển thể chế và hoạt động trong tương lai của AIIB:** AIIB hiện nay đang hoạt động nhưng đang ở giai đoạn đầu. Cần phải theo dõi sự phát triển của nó và việc thực hiện các chính sách vận hành mới và các chính sách dự kiến, nắm được các thông tin công khai, và việc thiết lập cơ chế bồi thường thiệt hại. Tương tự như thế, cần theo dõi thủ tục phê duyệt dự án nhằm xác định các cơ hội ảnh hưởng đến các quyết định của ngân hàng này. Vì ngân hàng có thành viên đa phương và có mối quan hệ cùng đầu tư với Ngân hàng Thế giới và ADB vào nhiều dự án, nên sẽ có cơ hội để gắn kết và vận động.
- **Theo dõi hoạt động của các quỹ đầu tư:** Quỹ Con đường Tơ lụa và Quỹ Hợp tác Đầu tư Trung Quốc-ASEAN (CAF) đã hoạt động tại khu vực ASEAN. Cần theo dõi

hoạt động khi các quỹ này mở rộng phạm vi. Cả hai quỹ đều có trang thông tin và đó có thể là những nguồn thông tin hữu ích. Thông tin trên các trang tin trên còn sơ khai, vì vậy cũng cần theo dõi các báo cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng và các nguồn khác để nắm được thông tin về các dự án đệ trình. Phần góp vốn đáng kể của Tập đoàn Tài chính Quốc tế (IFC) tại CAF và việc CAF chấp thuận Chuẩn mực Vận hành của IFC tạo ra cơ hội để những người dân bị ảnh hưởng gắn kết với quỹ, trong đó có việc vận dụng cơ chế giải trình trách nhiệm của IFC, với vai trò của Thanh tra Tư vấn Chấp hành.

- **Tăng cường hiểu biết của cộng đồng:** Nếu bạn biết hoặc làm việc với các cộng đồng có thể bị ảnh hưởng do các hoạt động có vốn đầu tư của các định chế đó, thì cần nâng cao nhận thức và hiểu biết về các tác nhân này và các lựa chọn đối với cộng đồng để họ tạo ảnh hưởng lên các dự án, yêu cầu trách nhiệm giải trình và bồi thường thiệt hại nếu biết mình đã bị gây hại.
- **Hướng tới các định chế tài chính của Trung Quốc:** Tất cả các định chế được nói tới trong bài viết này đều tuyên bố gắn với các nguyên tắc phát triển bền vững, mà điều cốt yếu trong đó là có sự tham vấn công. Các nhóm xã hội dân sự có thể tìm cách tiếp cận các định chế để nắm thông tin và cung cấp đầu vào liên quan đến phát triển thể chế và chính sách, cũng như cố gắng tạo ảnh hưởng đến từng dự án.
- **Vận động để cải thiện các chuẩn mực và việc thực hiện:** Khung Xã hội và Môi trường của AIIB đã được xây dựng nhưng vẫn chưa được kiểm chứng. Các ngân hàng và các quỹ của Trung Quốc được trình bày ở đây có các bản hướng dẫn về môi trường và xã hội với chất lượng khác nhau, nhưng mức độ thực hiện các bản hướng dẫn đó vẫn chưa được làm rõ. Các nhóm xã hội dân sự có thể vận động để các bản hướng dẫn đó được mở rộng, cải thiện, công khai hoá và được thực hiện.
- **Vận động để cải thiện tính minh bạch:** Ngoại trừ AIIB, vẫn chưa có định chế Trung Quốc nào được nói tới ở đây có thông tin chi tiết về các dự án được đưa lên trang tin. Các nhóm xã hội dân sự có thể vận động hành lang để cải thiện việc công bố thông tin minh bạch hơn.
- **Vận động các định chế tài chính quốc tế có quan hệ cộng tác với AIIB:** AIIB mới bắt đầu các dự án đồng tài trợ với các định chế tài chính quốc tế, bao gồm Ngân hàng Phát triển châu Á, Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu, và Ngân hàng Thế giới. Hoạt động cùng rót vốn là một cơ sở quan trọng để tạo ảnh hưởng lên việc vận hành và hoạt động của AIIB bằng cách vận dụng các quy định và các cơ chế giải trình trách nhiệm của các tổ chức cùng rót vốn.
- **Phát triển các mạng lưới chia sẻ thông tin:** Các định chế được đề cập trong bài viết này có tính phức tạp và vận hành ở nhiều nước châu Á và trên thế giới. Vì lý do đó, các nhóm xã hội dân sự cần chia sẻ thông tin và kinh nghiệm thường xuyên với các đối tác và đồng nghiệp ở các cấp độ trong nước, trong khu vực và quốc tế.

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 

-
- ¹ Để phân tích Hướng dẫn Tín dụng Xanh, xem thêm: *Bạn của Trái đất US (2015), Tiến ra Bên ngoài, nhưng Bước đi Xanh? Xem xét việc thực hiện Hướng dẫn Tín dụng Xanh ở nước ngoài của Trung Quốc*, Washington DC: FOE. <http://www.foe.org/news/archives/2014-11-going-out-but-going-green>.
- ² Xem sổ tay sắp xuất bản của IDI về hướng dẫn thực tiễn các chính sách an sinh của Trung Quốc và những vấn đề khác.
- ³ Ngân hàng Phát triển châu Á (16/12/2015), *Thông tin hợp báo: ADB Thông qua Gói Đổi mới để Đẩy mạnh Giải ngân, Cải thiện Hiệu quả Hoạt động*. <http://www.adb.org/news/adb-approves-reforms-package-speed-loan-delivery-enhance-operational-efficiency> (truy cập tháng 5/2016).
- ⁴ Ngân hàng Thế giới (2/9/2014), *Xem xét và Cập nhật các Chính sách An sinh của Ngân hàng Thế giới, Khung Xã hội và Môi trường được đề xuất, Bản Giới thiệu*, đoạn 20.
- ⁵ Xem thêm phần thảo luận về cải tổ chính sách an sinh của Ngân hàng Thế giới tại đường dẫn: <http://www.inclusivedevelopment.net/world-bank-safeguards-campaign/>.
- ⁶ Ngân hàng Phát triển châu Á (không ghi ngày), *Tổng quan Tiểu vùng Mê-công*. <http://www.adb.org/countries/gms/overview> (truy cập tháng 5/2016).