

# รูกึบ: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในอาเซียน และภูมิภาคอื่น



## เอกสารหมายเลข 4 – กองทุนเพื่อการลงทุนจีน ในอาเซียน

แหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับการลงทุนในต่างประเทศของจีน มาจากกองทุนเพื่อการลงทุนที่สนับสนุนโดยรัฐบาลจีน หลายกองทุนที่กำลังมีบทบาทในเวทีโลกปัจจุบัน ทั้งในแอฟริกา ละตินอเมริกา รัสเซีย และเอเชีย ส่วนใหญ่มักเป็นการลงทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน (China Development Bank) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (China Eximbank) และ/หรือ หน่วยงานอื่นที่รัฐให้การสนับสนุน สองกองทุนที่เปิดดำเนินการในภูมิภาคอาเซียนคือ กองทุนเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียน-จีน (China-ASEAN Infrastructure Investment Fund, CAF) และ กองทุนเส้นทางสายไหม (Silk Road Fund, SRD) ทั้งคู่มิ่แผนขยายการดำเนินงานในระยะอันใกล้

### กองทุนเส้นทางสายไหม (SRD)

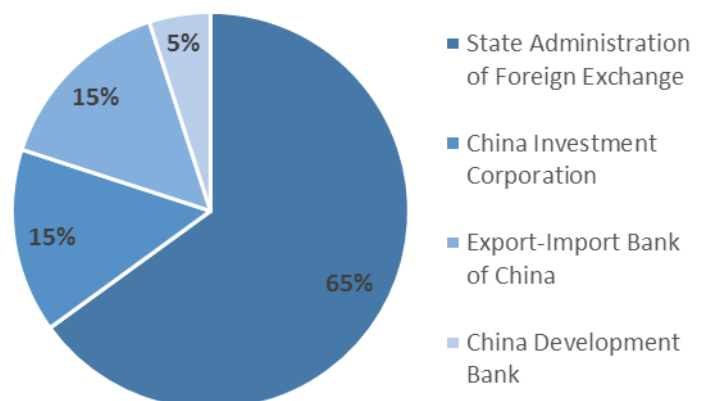
SRD มีขนาด 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ก่อตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม 2557 เพื่อส่งเสริม "การพัฒนาและความมั่งคั่งร่วมระหว่างจีนและประเทศและภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับโครงการ One Belt One Road (OBOR)"<sup>1</sup> (ดูเอกสารหมายเลข 3 - One Belt One Road ประกอบ) กองทุนนี้ให้ความสำคัญกับ 4 ด้านกว้าง ๆ ดังนี้

- โครงสร้างพื้นฐาน
- การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน
- ความร่วมมือด้านขีดความสามารถทางอุตสาหกรรม และ
- ความร่วมมือด้านการเงิน<sup>2</sup>

SRD ทำงานร่วมกับวิสาหกิจจีน วิสาหกิจสากล และสถาบันการเงินอื่น ๆ ส่วนใหญ่ผ่านการลงทุนในตราสารทุน แต่ก็อาจมีการให้เงินกู้ และตั้งกองทุนใหม่ในลักษณะความร่วมมือกับสถาบันจีนและสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ<sup>3</sup> SRD เน้นให้ความสำคัญกับ "โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก และโครงการที่พัฒนาการเชื่อมต่อในภูมิภาค"<sup>4</sup> เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงของจีนกล่าวว่า กองทุนนี้จะดำเนินการในลักษณะเดียวกับ กองทุนตราสารทุนเอกชน เพียงแต่จะมีระยะเวลาการลงทุนที่ยาวกว่า

SRD ตั้งเป้าหมายไว้ที่ 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ ก่อตั้งด้วยเงินทุนตั้งต้น 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากทุนสำรองระหว่างประเทศของจีน<sup>5</sup> ปัจจุบันกองทุนนี้ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันที่ควบคุมโดยหรือเชื่อมโยงถึงรัฐจีน อย่างไรก็ตาม SRD ย้ำว่า การดำเนินการของกองทุนสอดคล้องกับหลักการตลาด และมีเป้าหมายที่จะให้ "ผลตอบแทนที่สมเหตุสมผล" จากการลงทุน<sup>6</sup> ปัจจุบันองค์ประกอบ

เงินทุนเริ่มต้นของกองทุนเส้นทางสายไหม (ทั้งหมด 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ส่วนใหญ่ในคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการกำกับดูแลกองทุนฯ ซึ่งดูแลรับผิดชอบกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง จากกระทรวงและหน่วยงานรัฐของจีน ธนาคารประชาชนจีน ธนาคารเพื่อการพัฒนาจีน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า จีน และบริษัทเพื่อการลงทุนแห่งประเทศไทย (China Investment Corporation)<sup>7</sup>

โครงการแรกที่ SRD สนับสนุนคือ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำกาโรต (Karot) ในปากีสถาน ซึ่งได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับธนาคารและกองทุนของรัฐหลายแห่งในหลายประเทศ กองทุนได้ถือครองหุ้นบริษัทเอกชนหลายแห่ง และได้สนับสนุนบริษัทที่รัฐบาลจีนเป็นเจ้าของเข้าจดทะเบียนในตลาดหุ้นฮ่องกง<sup>8</sup>

### มาตรฐานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของ กองทุนเส้นทางสายไหม

SRD ประกาศปรัชญาของกองทุนว่าจะ “เปิดเผย ครอบคลุม และร่วมผลประโยชน์”<sup>9</sup> หลักการการลงทุนของ SRD อ้างว่า กองทุนได้พยายามอย่างหนัก ที่จะส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม<sup>10</sup> และ “เคารพมาตรฐานและธรรมเนียมปฏิบัติสากล รวมทั้งปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบของจีนและประเทศเจ้าของโครงการ”<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่า กองทุนมีระบบอย่างไร (หากมี) ในการจัดการและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม SRD มีคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงทางการเงินที่ต้องทำทั้งก่อนและหลังการลงทุนจะเสร็จสมบูรณ์<sup>12</sup> แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่า คณะกรรมการจะพิจารณาความเสี่ยงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับใด ในการประเมินศักยภาพของโครงการลงทุน ปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดว่า ชื่อเรียกหรือแบบไหนที่สามารถยื่นได้ สำหรับประชาชนที่รู้สึกว่าคุณเองได้รับผลกระทบด้านลบจากโครงการที่กองทุนเส้นทางสายไหมมีส่วนเกี่ยวข้อง

SRD เปิดตัวเว็บไซต์ทั้งภาษาจีนและภาษาอังกฤษเมื่อพฤศจิกายน 2558 ให้ข้อมูลที่ค่อนข้างพื้นฐาน และแม้หมวดข่าวของเว็บไซต์จะมีการรายงานสถานะล่าสุดของกิจกรรมกองทุน แต่ก็ไม่มีปรากฏรายละเอียดรายการการลงทุน แม้รายละเอียดของโครงการจะมีจำกัด แต่ถึงถือว่าครอบคลุมที่มากกว่า เมื่อเทียบกับเว็บไซต์กองทุนเพื่อการลงทุนอื่น ๆ ที่รัฐจีนให้การสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่า SRD มีนโยบายเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และไม่มีการเปิดให้สาธารณชนร้องขอข้อมูลโครงการได้

### กองทุนความร่วมมือด้านการลงทุนจีน-อาเซียน (CAF)

CAF ได้รับการอนุมัติจากรัฐในปี 2556 และดำเนินการภายใต้การกำกับของคณะมนตรีแห่งรัฐ (State Council) ของจีน<sup>13</sup> มีพันธกิจสร้างผลตอบแทนสูงสุดแก่นักลงทุนและเสริมความแข็งแกร่งให้กับความร่วมมือระหว่างจีนและอาเซียน เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาร่วมกัน<sup>14</sup> CAF มีเป้าหมายพัฒนาโครงการด้าน:

- โครงสร้างพื้นฐาน (รวมถึงถนน ทางรถไฟ โทรคมนาคม และท่าอากาศยานและน้ำมัน)
- พลังงาน (รวมถึงพลังงานกระแสหลัก และพลังงานทางเลือก) และ
- ทรัพยากรธรรมชาติ (รวมถึงโลหะอุตสาหกรรม โลหะมีค่า และอุตสาหกรรมเกษตร)<sup>15</sup>

CAF ก่อตั้งด้วยเงินทุนเริ่มต้น 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ด้วยเป้าหมายที่จะเป็นกองทุนขนาด 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าจีน (China Eximbank) เป็นผู้นำในการริเริ่มก่อตั้ง CAF และเป็นผู้สนับสนุนหลัก ร่วมลงเงินลงทุนก่อตั้ง 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) ของธนาคารโลกถือหุ้นของกองทุน และร่วมลงเงิน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (10% ของกองทุนระยะแรก<sup>16</sup> สถาบันอีกสองสามแห่ง รวมถึงบริษัทเพื่อการลงทุนแห่งชาติ

จีน (CIC) และธนาคารแห่งประเทศไทย (BOC) ร่วมถือหุ้น และมีส่วนในการบริหารจัดการกองทุน<sup>17</sup> ขนาดการลงทุน โดยทั่วไปของกองทุนอยู่ที่ 50-100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนใหญ่ผ่านการซื้อหุ้น<sup>18</sup> ในระยะแรกของการดำเนินงาน กองทุนได้ลงทุนใน 11 โครงการ รวมถึงโครงการดังต่อไปนี้

- โทรคมนาคม ในกัมพูชา
- การลงทุนท่าเรือ ในไทย
- เหมืองโปแตช ในลาว
- เหมืองแร่เหล็ก ในมาเลเซีย
- คมนาคม ในฟิลิปปินส์
- ถลุงแร่ ในอินโดนีเซีย และ
- ส่งออกซีเมนต์ ในจีน

ระยะที่สองของกองทุนจะเริ่มต้นในอีกสองปี และเงินกำลังหาทางระดมทุนเพิ่มอีก 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>19</sup> ในอาเซียน กองทุนจะพุ่งเป้าให้ความสำคัญกับโครงการลงทุนในอนาคต ทั้งในประเทศบนคาบสมุทรอินโดจีนและอินโดนีเซีย<sup>20</sup>

#### มาตรฐานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของ CAF

เช่นเดียวกับกองทุนเพื่อการลงทุนอื่น ๆ อีกหลายกองทุน CAF อ้างว่ากองทุนมีชุด “คุณค่าหลัก” ที่เป็นแนวทางการลงทุน ของตัวเอง และในชุดคุณค่านี้ ได้รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>21</sup> CAF กล่าวว่าตัวเอง “เชี่ยวชาญในการลงทุนที่ยั่งยืน ที่ไม่เพียงสร้างการเติบโตทางการเงินให้บริษัทที่ร่วมลงทุน แต่ยังสร้างคุณค่าสำคัญให้กับ ชุมชนด้วย”<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม กองทุนได้พุ่งเป้าการลงทุนไปยังโครงการกลุ่มความเสี่ยงสูงหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มเหมืองแร่ พลังงานและอุตสาหกรรมเกษตร ด้วยธรรมชาติที่มีความเสี่ยงสูงของการลงทุนในกลุ่มโครงการเหล่านี้ นโยบายด้าน สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

เพื่อเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation-IFC) CAF ถูกเรียกร้องให้มี ระบบการจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และให้คำมั่นว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานของ IFC จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ใน โครงการลงทุนของ CAF<sup>23</sup> วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการเข้ามาร่วมลงทุนของ IFC ก็เพื่อทำให้กองทุน CAF ปฏิบัติตาม หลักการเคเวเตอร์ (Equator Principle - กรอบการจัดการความเสี่ยงโครงการที่กระทบกับสังคมและสิ่งแวดล้อมตาม มาตรฐานของ IFC ซึ่งสถาบันการเงินหลายแห่งนำไปปรับใช้ - อธิบายเพิ่มเติมโดยผู้แปล) (ซึ่งสะท้อนถึงมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน)<sup>24</sup>

CAF อ้างว่า ระบบการจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของตนเอง เป็นกระบวนการบูรณาการ ของการประเมินโครงการ ของทีมลงทุน กับการเลือกโอกาสทางการลงทุน<sup>25</sup> ในเดือนกรกฎาคม 2557 CAF ได้ออก *แนวทางคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ รับผิดชอบต่อสังคมสำหรับการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน* ที่ทุกโครงการและทุกบริษัทที่ได้รับการลงทุนจากกองทุนจะต้อง “ยอมรับและปฏิบัติตาม”<sup>26</sup>

แนวทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม CAF ดังกล่าว ถูกบรรจุลงในเอกสารที่ค่อนข้างสรุป ความหนา 15 หน้า เนื้อหา รวมถึงรายละเอียดของหลักการการลงทุน กระบวนการดำเนินงาน มาตรฐานการปฏิบัติงาน การประเมินผลและการ

ติดตามตรวจสอบ รวมถึงการจัดการหลังการลงทุน แม้เนื้อหาโดยรวมของของแนวทางดังกล่าวจะค่อนข้างพื้นฐาน แต่ก็มีภาคผนวกที่ระบุว่า “[กองทุน] ยอมรับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่ออกโดยบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) ของกลุ่มธนาคารโลก เพื่อจัดการและให้คำแนะนำแก่บริษัทเป้าหมาย ให้บรรลุการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด”<sup>27</sup>

การยอมรับและเผยแพร่แนวทางกองทุนของ CAF แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าด้านธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมและสังคมของกองทุนนี้ ซึ่งยังไม่เคยมีกองทุนใดที่นำโดยจีนทำมาก่อนกระทั่งปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อมูลน้อยมากที่เข้าถึงได้เกี่ยวกับแต่ละโครงการ และยังคงไม่มีเอกสารเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ เกี่ยวกับการประเมินและประเมินผลการลงทุนในแต่ละโครงการ ดังนั้นประเด็นประสิทธิภาพของระบบการจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมภายใต้กองทุนนี้ จึงยังคงเป็นคำถามต่อไป ว่ากองทุนได้พยายามเพียงใด ในการทำให้ทุกโครงการและทุกการลงทุนของตัวเอง ได้มาตรฐานการปฏิบัติงาน

เอกสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นจากรายงานของ IDI [Making Inroads: Chinese Infrastructure Investment in ASEAN and Beyond](#) การวิจัยและการผลิตเพื่อเผยแพร่เอกสาร ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเฮนริคเบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มูลนิธิ McKnight และมูลนิธิ Planet Wheeler

เผยแพร่ภายใต้ Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License 

<sup>1</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *About Us*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23767/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559)

<sup>2</sup> อ้างแล้ว.

<sup>3</sup> อ้างแล้ว.

<sup>4</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *Articles of Agreement*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23786/23796/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).

<sup>5</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *About Us*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23767/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).

- 
- <sup>6</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *About Us*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23767/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>7</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *Corporate Governance*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23786/23794/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>8</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *News and Press Releases*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23809/23812/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>9</sup> อ้างแล้ว.
- <sup>10</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *Investment Principles*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23768/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>11</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *Scope of Investment*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23805/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>12</sup> Silk Road Fund (ไม่ระบุวันที่), *Risk Management*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23807/index.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>13</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *About CAF: Background*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=2> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>14</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *About CAF: Mission & Vision*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>15</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *Investment: Target Areas*. <http://www.china-asean-fund.com/investment.php?slider1=2> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>16</sup> International Finance Corporation (2010, 25 January), *China-ASEAN Fund on Investment Cooperation: Summary of Proposed Investment*. <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/EA30D66D3BCEE0F9852576BA000E3309> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>17</sup> Li, Y. (2014, 30 June), *Chinese investment fund aims to spread wealth, sustainability in Asean*, Nikkei Asian Review. <http://asia.nikkei.com/Business/Executive-Lounge/Chinese-investment-fund-aims-to-spread-wealth-sustainability-in-Asean> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>18</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *Investment: Investment Approach*. <http://www.china-asean-fund.com/investment.php?slider1=1> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>19</sup> Li, K (2015, 13 November), *Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 17th ASEAN-China Summit*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1212266.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1212266.shtml) (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>20</sup> Jiang, X. (2015, 26 January), *Fund to foster economic ties with ASEAN*, China Daily USA. [http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-01/26/content\\_19409699.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-01/26/content_19409699.htm) (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>21</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *About CAF: Mission & Vision*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>22</sup> อ้างแล้ว.
- <sup>23</sup> International Finance Corporation (2010, 25 January), *China-ASEAN Fund on Investment Cooperation: Summary of Proposed Investment*. <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/EA30D66D3BCEE0F9852576BA000E3309> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>24</sup> อ้างแล้ว.
- <sup>25</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (no date), *Responsible Investing*. <http://www.china-asean-fund.com/responsible-investing.php> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>26</sup> China-ASEAN Investment Cooperation Fund (2014, 5 July), *CAF and ASEAN-China Center Jointly Issued the Social Responsibility and Environmental Protection Guidelines for Investments in the ASEAN Region*. <http://www.china-asean-fund.com/news-detail.php?id=20> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- <sup>27</sup> ASEAN-China Centre & China-ASEAN Investment Cooperation Fund (2014), *Social Responsibility and Environmental Protection Guidelines for Investments in the ASEAN Region*, appendix C. [http://www.china-asean-fund.com/files/publication/20140709150739\\_166.pdf](http://www.china-asean-fund.com/files/publication/20140709150739_166.pdf) (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).