

รูกคืบ: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในอาเซียน และภูมิภาคอื่น



เอกสารหมายเลข 5 – ธนาคารเฉพาะกิจจีน

ธนาคารเฉพาะกิจจีน ได้เปิดดำเนินการในต่างประเทศมานานกว่าทศวรรษ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ “ออกสู่ตลาดโลก” (Going Out strategy) ของรัฐบาลจีน ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ รัฐบาลจีนส่งเสริมให้บริษัทจีนขยายการดำเนินธุรกิจออกไปในต่างประเทศ ด้วยแรงจูงใจด้านผลประโยชน์จากส่วนต่างอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงตลาดทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีนอกประเทศในโลก ธนาคารเฉพาะกิจเหล่านี้ได้สร้างรากฐานให้เงินเติบโตอย่างรวดเร็วจนเป็น 1 ใน 5 นักลงทุนที่ใหญ่ที่สุดในโลกⁱ

ธนาคารเฉพาะกิจทั้งหลายของจีนตั้งขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 90 เพื่อแยกภาคการเงินเพื่อสนองนโยบายออกจากภาคการเงินเชิงพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจประเทศจีนมีทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน (China Development Bank) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าจีน (China Eximbank) และธนาคารเพื่อพัฒนาการเกษตรของจีน (Agricultural Development Bank of China)ⁱⁱ

การกำเนิดของธนาคารเฉพาะกิจเหล่านี้ทำให้ “สี่พี่ใหญ่” ธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ [ธนาคารแห่งชาติจีน (Bank of China) ธนาคารเพื่อการก่อสร้างจีน (China Construction Bank) ธนาคารการเกษตรแห่งจีน (Agriculture Bank of China) และธนาคารพาณิชย์อุตสาหกรรมแห่งประเทศจีน (Industrial and Commerce Bank of China)] สามารถเน้นไปที่การดำเนินการเพื่อการพาณิชย์เพียงอย่างเดียวⁱⁱⁱ

ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีนและธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศจีน เป็นตัวสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ก้าวออกสู่ตลาดโลก มีการลงทุนในต่างประเทศนับพันล้านเหรียญ ในฐานะธนาคารเฉพาะกิจ บทบาทของธนาคารทั้ง 2 แห่งนี้คือให้การสนับสนุนเป้าหมายทางนโยบายของรัฐบาลจีน และทั้งสองธนาคารจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในด้านการเงินภายใต้โครงการ One Belt One Road (ดูเอกสารหมายเลข 3)

นับแต่ประกาศเปิดตัวโครงการ OBOR รัฐบาลจีนได้อัดฉีดเงินทุนจำนวนมหาศาลเข้าไปในสองธนาคารนี้ จากรายงานของสื่อมวลชนระบุว่าช่วงระหว่างเดือนเมษายนถึงสิงหาคม 2558 ธนาคารกลางแห่งประเทศจีนได้โอนเงินให้กับธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีนมากถึง 94,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และใส่ให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศจีนอีก 90,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนโครงการในต่างประเทศ^{iv}



ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน หรือ China Development Bank (CDB) ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินระยะกลางถึงระยะยาวให้กับกิจกรรมและโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระดับชาติของจีน ซึ่งรวมถึงโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม และโครงการสำคัญระดับประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ยังสนับสนุนด้านการเงินให้กับโครงการ

ด้านการศึกษา สาธารณสุข เกษตร ที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย และโครงการด้านสิ่งแวดล้อม^v CDB มีบทบาทสำคัญในการลงทุนในต่างประเทศของจีน ปี 2557 ธนาคารนี้ได้ปล่อยเงินกู้มูลค่ามากกว่า 1 แสนเหรียญสหรัฐ ในสกุลเงินตราต่างประเทศ^{vi} เทียบกับตัวเลขปีเดียวกันของกลุ่มธนาคารโลก ปล่อยกู้เพียง 61,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ^{vii}

ภายในประเทศจีน CDB ได้ให้การสนับสนุนโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการ อย่างโครงการเขื่อนสามผา (Three Gorges Dam) โครงการส่งน้ำเหนือ-ใต้ และระบบสายส่งไฟฟ้าหลายโครงการ และโครงการถนนและทางรถไฟความเร็วสูงในอาเซียน CDB ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนับสนุนการลงทุนทวิภาคี นอกจากนี้ได้สนับสนุนทางการเงินให้กับโครงการที่มีความขัดแย้ง อย่างโครงการท่อส่งก๊าซจีน-พม่า โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินหวงอาง (Vung Ang) ในเวียดนาม โครงการเขื่อนสะตุงอาไต (Stung Atai) ในกัมพูชา และอีกหลายโครงการ ธนาคารมีการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนจากประเทศลาวเพื่อศึกษาต่อในประเทศจีนด้วย

ด้วยเหตุที่ CDB ยังคงเดินหน้าพัฒนาธุรกิจต่างประเทศ โครงการ One Belt One Road จึงจะเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ^{viii} ธนาคารได้ให้เงินสนับสนุนกองทุนเส้นทางสายไหมจำนวน 5% ของเงินทุนตั้งต้นกองทุน และยังมีกองทุนเฉพาะสำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน ตัวอย่างเช่น ในปี 2557 นายหลี่ เค่อเฉียง นายกรัฐมนตรีจีน ได้ให้เงินจำนวน 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อสนับสนุนโครงการเชื่อมต่อระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงเงินกู้พิเศษจำนวน 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่ CDB จัดให้สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค^{ix}

มาตรฐานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของ CDB

CDB อ้างว่า ได้นำมาตรฐานการจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของธนาคาร ทั้งที่ธนาคารทำแค่เผยแพร่เอกสารสรุปเท่านั้น ส่วนเอกสารฉบับเต็มไม่ได้มีการเปิดเผยสู่สาธารณะ แหล่งข้อมูลเดียวเกี่ยวกับนโยบายเหล่านี้ที่ประชาชนจะเข้าถึงได้ คือรายงานของธนาคารในปีที่ผ่านมา

จากเอกสารฉบับสรุปที่เผยแพร่ การประเมินผลกระทบของโครงการต่างๆ ที่ยื่นเสนอมา จะรวมถึงการประเมินความเสี่ยงทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เอกสารยื่นขอเงินกู้จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมด้วย และธนาคารสามารถปฏิเสธการขอยืมเงินด้วยเหตุผลทางสิ่งแวดล้อมได้ ที่สำคัญ ธนาคารสามารถระบุถึงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมรวมถึงค่าใช้จ่ายไว้ในเงื่อนไขข้อตกลงเงินกู้เพื่อผูกมัดผู้กู้ให้ดำเนินการตามเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมที่ตกลงไว้^x

CDB เป็นภาคีสมาชิกข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ (UN Global Compact) และ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติด้านการเงิน (UN Environmental Program Finance Initiative) แม้จะยังไม่ได้ร่วมลงนามในหลักการอริคเวเตอร์ แต่ธนาคารก็ได้ตั้งคณะทำงานหลักการอริคเวเตอร์ขึ้นเป็นการภายใน และอ้างว่าหลักการอริคเวเตอร์กำลังถูกนำไปปรับใช้ในการพัฒนาธุรกิจของธนาคาร^{xi}

ขณะที่ CDB ให้คำมั่นสัญญาในหลายเรื่อง และได้จัดทำมาตรฐานภายในองค์กร เพื่อจัดการกับความเสี่ยงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม กระบวนการประเมินยังคงไม่โปร่งใส ไม่มีการเผยแพร่เอกสารรายโครงการ และไม่มีทั้งกลไกการร้องเรียนและช่องทางการสื่อสารกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ เว็บไซต์ของธนาคารไม่มีกระทู้รายชื่อโครงการที่ครอบคลุม การขาดความโปร่งใสเป็นการจำกัดอย่างมากต่อประสิทธิภาพของนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการในปัจจุบัน



中国进出口银行

THE EXPORT-IMPORT BANK OF CHINA

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย หรือ China Eximbank ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การนำเข้าและส่งออกสินค้าจีน เพื่อช่วยเหลือบริษัทจีนในการทำสัญญาโครงการและลงทุนในต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ^{xii}

เช่นเดียวกับธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน China Eximbank เป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ของบริษัทจีนในการออกสู่เวทีโลก และได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ทั่วโลก ในปี 2557 ธนาคารได้ปล่อยเงินกู้ทั้งหมด 921,000 ล้านดอลลาร์ ((ประมาณ 142,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)^{xiii} โดยส่วนใหญ่จะลงไปโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมและการค้า รวมถึงการชิปปิ้ง โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม น้ำมันและก๊าซ พลังงาน โทรคมนาคม อุตสาหกรรมการผลิต และโครงการด้านเกษตร

เงินกู้ China Eximbank ส่วนใหญ่เป็นการให้กู้เชิงพาณิชย์ แต่ธนาคารก็รับผิดชอบด้าน concessional lending หรือ เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน ซึ่งหมายถึงเงินกู้หรือสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด และระยะเวลาการชำระคืนยาวนานกว่า โดยส่วนใหญ่ เงินกู้นี้มักจัดสรรผ่านรูปแบบเงินช่วยเหลือพิเศษของจีน^{xiv}

สนับสนุนการเชื่อมโยงระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน คือเป้าหมายสำคัญของ China Eximbank โดยธนาคารระบุว่า “เราพัฒนาธุรกิจไปในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทางการทูตใหม่ของจีน” รวมถึงโครงการ One Belt One Road^{xv}

China Eximbank เป็นตัวละครทางการเงินที่สำคัญในภูมิภาคอาเซียน สนับสนุนทางการเงินแก่หลายโครงการ รวมถึงโครงการเชื่อมกำจาย (Kamchay) ในกัมพูชา ทางหลวงบักยาง-หลังเซิน (Bac Giang-Lang Son) และโรงไฟฟ้าพลังถ่านหินวินแดน Vin Than ในเวียดนาม เชื้อนอเนกประสงค์และระบบสายส่งไฟฟ้าในลาว เงินกู้ชุมชนในพม่า และโครงการพัฒนาที่พัทอาศัยระดับหุบเขาในกรุงเทพฯ ประเทศไทย China Eximbank เป็นผู้ให้ทุนใหญ่ที่สุดและเป็นผู้จัดการระดับกองทุนความร่วมมือด้านการลงทุนจีน-อาเซียน (CAF) (ดูเอกสารหมายเลข 4)

ธนาคารยังเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการลงทุนโครงการเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อภายในภูมิภาคของจีน เมื่อปลายปี 2558 China Eximbank ได้ลงนามสัญญาให้กู้เงินแก่บริษัทรถไฟของรัฐบาลจีน เพื่อสนับสนุนการขยายเส้นทางออกนอกประเทศ ข้อตกลงนี้ครอบคลุมถึงการให้สินเชื่อสูงถึง 500,000 ล้านดอลลาร์ (เกือบ 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) บริษัทนี้ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อเสนอโครงการพัฒนาเส้นทางรถไฟในอินโดนีเซีย ลาว และประเทศไทย ซึ่งทั้งหมดอาจได้รับเงินกู้จาก China Eximbank ผ่านข้อตกลงนี้^{xvi}

มาตรฐานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของ China Eximbank

China Eximbank ได้มีการดำเนินการเปิดเผยมาตรฐานและนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของธนาคาร มากกว่าการดำเนินการของสถาบันการเงินอื่นๆ ของจีนเกือบทั้งหมด โดยธนาคารมีนโยบายพื้นฐานที่เรียกว่า แนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการภายใต้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(Guidelines for Environmental and Social Impact Assessments of the China Export and Import Bank's Loan Projects) แนวทางนี้ผูกพันกับโครงการทั้งในและต่างประเทศ ครอบคลุมทั้งการประเมินผลโครงการ การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการและกำกับดูแลเงินกู้ของโครงการ

แนวทางดังกล่าวระบุว่า ผู้กู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นเมื่อไปลงทุนในต่างแดน ในกรณีที่ระบบและระเบียบของท้องถิ่นไม่ดีเพียงพอ แนะนำให้ผู้กู้นำมาตรฐานของจีน หรือ “ข้อปฏิบัติระหว่างประเทศ” มาดำเนินการ^{xvii}

แนวทางของ China Eximbank มีการระบุโดยสรุปเกี่ยวกับที่ดินและสิทธิในทรัพยากร และระบุว่ากรอบพหุตั้งถิ่นฐานใหม่ ต้องมีการดำเนินการอย่างเหมาะสม และหากระดับผลกระทบรุนแรงมากควรมีการจัดหาหรือสาธารณะ ธนาคารมีอำนาจในการติดตามตรวจสอบโครงการในระหว่างดำเนินการ หากมีผลกระทบรุนแรงเกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาหรือการดำเนินงานโครงการ ธนาคารอาจระงับการเบิกจ่ายเงินกู้ รวมถึงสามารถเรียกร้องให้มีการชำระหนี้เร็วขึ้น หากผู้กู้ไม่ได้ดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น^{xviii} ธนาคารยังสามารถเรียกร้องให้ลูกค้าปรับแก้พฤติกรรม ระงับสินเชื่อที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ออกจดหมายเตือน เข้มงวดกับการทำธุรกิจมากขึ้น และถอนสินเชื่อหากผู้กู้ไม่ปฏิบัติตาม^{xix}

แม้แนวทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมปี 2550 ดังกล่าว จะระบุถึงโครงการในต่างประเทศอย่างชัดเจน และแต่ละประเด็นสำคัญ ๆ หลายประเด็น แต่มาตรฐานในเอกสารนี้ก็ยังคงอยู่ในระดับพื้นฐาน และมีแค่ 21 มาตราสั้น ๆ ยังคงไม่มีการระบุถึงช่องทางการขอรับข้อมูลของสาธารณะในแต่ละโครงการและไม่มีกลไกรับเรื่องร้องเรียน ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดและผลการประเมินโครงการ ไม่ต่างจากกรณีของธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน ประสิทธิภาพของแนวทางนี้ถูกลดทอนลงอย่างมีนัยสำคัญจากการไม่มีดังกล่าว อย่างไรก็ตามแนวทางนี้ยังสามารถใช้เป็นจุดอ้างอิงสำหรับชุมชนและกลุ่มประชาสังคมที่จะแสวงการมีส่วนร่วมกับ China Eximbank หรือรณรงค์เกี่ยวกับโครงการที่ China Eximbank ให้กู้

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

-
- ⁱ Kyngge, J. (2016, 18 May), *China becomes global leader in development finance*, Financial Times. <http://www.ft.com/intl/cms/s/3/b995cc7a-1c33-11e6-a7bc-ee846770ec15.html> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ⁱⁱ Research Academy of China Development Bank (2011), *China Development Bank Practice and Achievements of Development Finance*, Beijing: Democracy and Construction Press.
- ⁱⁱⁱ Erica Downs (2011), *Inside China, Inc.: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals*, Washington DC: Brookings Institution, p.12.
- ^{iv} Zhang, Y. (2015, 21 July), *Policy Banks Linked to 'Belt and Road' Plans Said to Get US\$ 31 Bln*, Caixin Online. <http://english.caixin.com/2015-07-21/100831133.html> (accessed May 2016); Xinhua (2015, 18 August), *China raises capital base of development bank*, Xinhuanet. http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-08/18/content_21640335.htm (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^v China Development Bank (2015), *Annual Report 2014*, Beijing: CDB.
- ^{vi} อังแล้ว., p.12.
- ^{vii} World Bank (2014, 1 July), *World Bank Group Commitments Rise Sharply in FY14 Amid Organizational Change*. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/01/world-bank-group-commitments-rise-sharply-in-fy14-amid-organizational-change> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^{viii} อังแล้ว., p.17.
- ^{ix} Xinhua (2014, 13 September), *China pledges over 20-bln-USD loans to boost Southeast Asian connectivity*, Xinhuanet. http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/13/c_133787970.htm (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^x Matisoff, A. (2012), *China Development Bank's Overseas Investments: An assessment of environmental and social policies and practices*, Berkeley: Friends of the Earth. <http://www.foe.org/news/archives/2012-07-new-report-on-china-development-bank-shows-the-bank>.
- ^{xi} China Development Bank (2013, 7 August), *Tightening EIA to Promote Multilateral Win-Win Outcome – CDB's "Green Credit" Goes to the World*. <http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=4715> (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^{xii} Export-Import Bank of China, *Brief Introduction*. http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^{xiii} Export-Import Bank of China (2014), *Annual Report 2014*, Beijing: China Eximbank.
- ^{xiv} Grimsditch, M. & Yu, Y. (2015), *Development Finance in the BRICS Countries: A Review from China*, New Delhi: Heinrich Böll Foundation. https://za.boell.org/sites/default/files/development_finance_in_brics_countries.pdf (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^{xv} Export-Import Bank of China (2014), *Annual Report 2014*, Beijing: China Eximbank.
- ^{xvi} Xinhua (2015, 19 November), *China EximBank to finance China Railway's global projects*, Xinhuanet. http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/19/c_134834239.htm (เข้าถึงเดือนพฤษภาคม 2559).
- ^{xvii} Export-Import Bank of China (2008), *Guidelines for Environmental and Social Impact Assessments of the China Export and Import Bank's Loan Projects*.
- ^{xviii} อังแล้ว.
- ^{xix} Friends of the Earth US (2016), *Emerging Sustainability Frameworks: China Development Bank and China Export-Import Bank*, Washington DC: FOE. <http://www.foe.org/projects/economics-for-the-earth/international-finance/emerging-sustainability-frameworks>.