

Chính sách đầu tư ra nước ngoài của Trung Quốc và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Đỗ Huy Thương*

*Khoa Sau Đại học, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 10 tháng 7 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 7 tháng 11 năm 2015; chấp nhận đăng ngày 18 tháng 12 năm 2015

Tóm tắt: Từ sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), tiềm lực kinh tế của Trung Quốc đã tăng nhanh hơn. Trung Quốc đã trở thành một trong những cường quốc cung cấp vốn đầu tư trực tiếp ra nước ngoài (ODI) lớn ở châu Á. Bài viết phân tích các giai đoạn phát triển ODI của Trung Quốc, các biện pháp thúc đẩy ODI của Trung Quốc, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Trung Quốc, ODI, chính sách.

1. Các giai đoạn phát triển chính sách ODI của Trung Quốc

Trước năm 1978, Trung Quốc thực hiện chính sách kiểm soát chặt chẽ hoạt động ODI của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, các quy định về ODI đã từng bước được nới lỏng kể từ khi nước này thực hiện chính sách cải cách mở cửa năm 1978. Quá trình này diễn ra với 5 giai đoạn như sau:

Giai đoạn kiểm soát chặt chẽ (1979-1985)

Trong giai đoạn thực hiện những bước đi đầu tiên của quá trình cải cách mở cửa, Trung Quốc tập trung xây dựng môi trường thể chế để thu hút các doanh nghiệp nước ngoài đến Trung Quốc. Do vậy, hoạt động ODI bị kiểm soát chặt chẽ. Chỉ có những công ty ngoại thương thuộc

sở hữu nhà nước dưới sự giám sát của Bộ Ngoại thương và Hợp tác Kinh tế (nay là Bộ Thương mại) và các doanh nghiệp nhà nước cấp tỉnh trong lĩnh vực hợp tác kinh tế và công nghệ quốc tế dưới sự giám sát của Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước được phép đầu tư ra nước ngoài. Ngoài ra, Hội đồng Nhà nước phê duyệt các dự án ODI trên cơ sở xem xét từng trường hợp. Kết quả là, đến năm 1985, đã có 189 dự án ODI được phê duyệt với số vốn lên đến 197 triệu USD [1].

Giai đoạn khuyến khích thận trọng (1986-1991)

Trung Quốc bắt đầu khuyến khích đầu tư ra nước ngoài. Tuy nhiên, việc phê duyệt các dự án ODI vẫn do các cơ quan nhà nước trung ương thực hiện, nhưng từng bước được nới lỏng. Với việc ban hành những quy định đầu tiên cho hoạt động ODI vào năm 1984-1985,

*ĐT.: 84-913504223

Email: thuonghuydo@yahoo.com

các doanh nghiệp nhà nước khác không thuộc lĩnh vực ngoại thương cũng được phép đầu tư ra nước ngoài. Tuy nhiên, do dự trữ ngoại hối còn thấp (11,4 tỷ năm 1985), chỉ những doanh nghiệp có nguồn ngoại hối từ hoạt động kinh tế ở nước ngoài mới đủ điều kiện đầu tư ra nước ngoài. Ngoài ra, các doanh nghiệp phải trải qua quá trình phê duyệt nghiêm ngặt, gồm các thủ tục đánh giá năng lực tài chính, năng lực quản lý và phải có đối tác liên doanh nước ngoài phù hợp. Mục tiêu của chính sách ODI trong giai đoạn này là: (i) Tiếp cận với các nguồn tài nguyên khan hiếm trong nước; (ii) Tiếp cận và chuyển giao công nghệ cho Trung Quốc; (iii) Tăng khả năng xuất khẩu đối với các doanh nghiệp trong nước; (iv) Tăng cường kỹ năng quản lý thông qua hình thức “đào tạo qua công việc”. Kết quả là, với những thay đổi đó, giai đoạn này đã có 891 dự án ODI với tổng số vốn được phê duyệt lên đến 1,2 tỷ USD [2].

Giai đoạn khuyến khích tích cực (1992-1998)

Quyết định đẩy mạnh cải cách kinh tế và hội nhập toàn cầu, đặc biệt là cải cách doanh nghiệp nhà nước để hình thành các tập đoàn lớn kinh tế lớn đã đưa đến chính sách khuyến khích tích cực hơn đối với hoạt động ODI. Mục tiêu là tăng năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là hơn 100 tập đoàn kinh tế nhà nước. Từ đó, thủ tục phê duyệt dự án ODI và quản lý ngoại hối cũng được nới lỏng nhằm khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài.

Khi tiến trình tự do hóa phát triển mạnh, các doanh nghiệp Trung Quốc bắt đầu tham gia đầu tư nhiều vào bất động sản và thị trường chứng khoán, tập trung chủ yếu ở các nước châu Á. Đây cũng là giai đoạn diễn ra khủng hoảng tài chính châu Á. Nhiều nước trong khu vực đã chịu tổn thất lớn do những yếu kém về thể chế, tham nhũng và thiếu chuyên gia quản

lý. Đến cuối giai đoạn này, Bộ Ngoại thương và Hợp tác Kinh tế đã thắt chặt các thủ tục phê duyệt đầu tư, giám sát chặt chẽ bất kỳ dự án nào có giá trị trên 1 triệu USD. Kết quả là, ODI của Trung Quốc năm 1997-1998 giảm, nhưng trong cả giai đoạn 1992-1998, tổng ODI vẫn đạt 1,2 tỷ USD.

Giai đoạn hình thành và thực hiện chiến lược “đi ra ngoài” (1999-2009)

Từ năm 1999, ODI của Trung Quốc bước vào giai đoạn tăng trưởng nhanh. Việc Trung Quốc gia nhập WTO năm 2001 đòi hỏi phải dần mở cửa thị trường và đối mặt với áp lực cạnh tranh gia tăng. Do đó, Trung Quốc giảm bớt bảo hộ trong nước và các doanh nghiệp buộc phải tìm kiếm thị trường mới ở nước ngoài. Trong bối cảnh đó, chiến lược “đi ra ngoài” của Trung Quốc được đưa ra và một số quy định pháp lý được ban hành nhằm hỗ trợ cho hoạt động ODI, với mục tiêu là tăng khả năng hoạt động quốc tế của các doanh nghiệp Trung Quốc và gia tăng năng lực cạnh tranh quốc tế. Chẳng hạn, tháng 10/2004, Ủy ban Cải cách và Phát triển cùng với Ngân hàng Xuất nhập khẩu ban hành Thông tư về khuyến khích ODI đối với một số lĩnh vực sau: (i) Đầu tư vào các dự án khai thác tài nguyên nhằm đáp ứng nhu cầu thiếu hụt trong nước; (ii) Đầu tư vào các dự án đẩy mạnh xuất khẩu công nghệ, sản phẩm, thiết bị và lao động của Trung Quốc; (iii) Đầu tư thành lập các trung tâm nghiên cứu và triển khai ở nước ngoài nhằm sử dụng tốt hơn công nghệ tiên tiến trên thế giới, nâng cao năng lực quản lý cũng như kỹ năng của các chuyên gia; (iv) Các hoạt động M&A nhằm tăng khả năng cạnh tranh quốc tế của các doanh nghiệp Trung Quốc. Hội đồng Nhà nước Trung Quốc đã quyết định tăng hỗ trợ tài chính và trợ giúp ngoại hối. Thủ tục phê duyệt và kiểm soát ngoại hối được phân cấp cho các địa phương.

Kinh tế Trung Quốc tiếp tục tăng trưởng nhanh cộng với chính sách ưu đãi đã làm cho ODI của nước này tăng rất nhanh. Trong số các chính sách đó, có thể kể đến việc Ủy ban Quản lý ngoại hối xóa bỏ hạn ngạch mua ngoại hối vào ngày 1/7/2006 đã giúp nới lỏng rào cản về vấn đề này. Ngoài ra, Chính phủ đã quyết định đi xa hơn trong việc đơn giản hóa thủ tục hành chính và khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài. Chẳng hạn, từ tháng 12/2008, Ủy ban Điều tiết ngân hàng Trung Quốc đã cho phép các ngân hàng thương mại cấp các khoản vay đối với hoạt động M&A xuyên biên giới. Năm 2009, Bộ Thương mại đã rút ngắn thời gian phê duyệt và chuyển quyền phê duyệt cho các sở thương mại ở các địa phương. Quá trình tự do hóa tiếp tục diễn ra, hầu hết ODI của Trung Quốc vẫn do các doanh nghiệp nhà nước thực hiện. Năm 2009, các doanh nghiệp nhà nước đầu tư ra nước ngoài 38,2 tỷ USD, chiếm 67,6% tổng vốn ODI của Trung Quốc. Trong khi đó, các xí nghiệp tư nhân chỉ đầu tư 345 triệu USD (khoảng 0,6%) tổng vốn ODI của Trung Quốc và số còn lại (khoảng 30%) do các doanh nghiệp nhà nước cấp tỉnh, thành phố và khu tự trị đầu tư. Tổng vốn ODI cộng dồn của Trung Quốc đến cuối năm 2009 tăng lên 245,75 tỷ USD [3].

Giai đoạn đẩy mạnh chiến lược “đi ra ngoài” (2010-nay)

Trong bối cảnh điều chỉnh cơ cấu kinh tế và đẩy mạnh chiến lược “đi ra ngoài” theo kế hoạch 5 năm lần thứ 12, chính sách ODI của Trung Quốc có một số mục tiêu: (i) Di chuyển các ngành nghề tiêu hao năng lượng, có công nghệ lạc hậu và gây ô nhiễm môi trường ra nước ngoài để tiếp nhận công nghệ có trình độ cao hơn; (ii) Tăng cường hoạt động M&A để gia tăng năng lực cạnh tranh quốc tế và tiếp cận với công nghệ hiện đại, kỹ năng quản lý và mạng lưới phân phối của các tập đoàn đa quốc

gia; (iii) Tăng cường ODI để đảm bảo nguồn cung cấp tài nguyên thiếu hụt trong nước ổn định và lâu dài; (iv) Tăng cường các dự án tổng thầu ở nước ngoài giúp tạo công ăn việc làm cho người lao động. Do đó, thủ tục phê duyệt và quản lý ngoại hối tiếp tục được nới lỏng và trao quyền cho các địa phương. Theo quy định mới có hiệu lực từ tháng 6/2014, các dự án dưới 300 triệu USD chỉ cần báo cáo với cơ quan cấp tỉnh có thẩm quyền.

Đồng thời, chính sách “đi ra ngoài” cũng phải gắn với quá trình quốc tế hóa đồng Nhân dân tệ (NDT). Điều này thể hiện mục đích quốc tế hóa đồng NDT của Trung Quốc khi Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc ban hành dự thảo “Biện pháp quản lý hành chính đối với ODI bằng đồng NDT” và có hiệu lực từ ngày 6/1/2011 nhằm hỗ trợ thực hiện các giao dịch thương mại xuyên biên giới bằng đồng NDT và tạo điều kiện thuận lợi cho các thể chế tài chính, ngân hàng tiến hành đầu tư ra nước ngoài bằng đồng NDT.

Kết quả đến cuối năm 2013, Trung Quốc có khoảng 25.400 doanh nghiệp đầu tư vào 184 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới với tổng vốn 107,8 tỷ USD; năm 2014 con số này tăng lên 120 tỷ USD [4].

2. Các biện pháp hỗ trợ ODI của Trung Quốc

Để thúc đẩy hoạt động ODI, Trung Quốc đã thực hiện hỗ trợ thông qua biện pháp tài chính, tài khóa, đơn giản hóa thủ tục quản lý hành chính, nới lỏng kiểm soát ngoại hối và các hỗ trợ khác.

Tài chính

Trong thời gian qua, Trung Quốc đã sử dụng các ngân hàng chính sách (chủ yếu là Ngân hàng Phát triển và Ngân hàng Xuất nhập

khẩu) và chương trình ODA để hỗ trợ hoạt động ODI đối với các doanh nghiệp.

Từ năm 1991, Trung Quốc đã đa dạng hóa hình thức và nguồn cấp vốn ODA đối với các nước đang phát triển khác, đặc biệt là các nước châu Phi. Để đổi lấy “ân huệ” này, các nước nhận sự giúp đỡ phải cam kết doanh nghiệp Trung Quốc là nhà đầu tư, nhà thầu xây dựng hoặc cung cấp ít nhất 50% thiết bị và dịch vụ hoặc hoàn trả các khoản vay dưới dạng cung cấp nguyên liệu thô cho Trung Quốc. Theo số liệu của Bộ Tài chính Trung Quốc, năm 2009, tổng số vốn viện trợ không hoàn lại và vay không lãi của Trung Quốc (không kể viện trợ quân sự) đạt khoảng 2 tỷ USD. Ngoài ra, đến cuối năm 2009, Trung Quốc đã cung cấp các khoản vay ưu đãi với lãi suất 2-3%/năm cho 76 quốc gia trên thế giới và hỗ trợ 325 dự án (trong đó 142 dự án đã hoàn thành) [5].

Trung Quốc còn thành lập các quỹ hỗ trợ cho các dự án ODI như: Quỹ phát triển thị trường quốc tế cho doanh nghiệp vừa và nhỏ (2001), Quỹ đầu tư vào khai thác tài nguyên (2004), Quỹ đặc biệt cho rủi ro khảo sát các nguồn khoáng sản ở nước ngoài (2005), Quỹ đặc biệt cho việc hợp tác kinh tế và kỹ thuật ở nước ngoài (2005), Quỹ Phát triển Trung-Phi (2007)... Đáng chú ý là năm 2007, Trung Quốc thành lập một quỹ đầu tư quốc gia mang tên China Investment Corporation (CIC) với số vốn ban đầu là 200 tỷ USD, có nhiệm vụ thực hiện các dự án đầu tư dài hạn. Thông qua các quỹ hỗ trợ, Chính phủ Trung Quốc trợ cấp cho các dự án ODI được ưu tiên như: Xây dựng các trung tâm nghiên cứu và triển khai; cung cấp trang thiết bị và máy móc chế tạo; xây dựng các khu kinh tế và thương mại của Trung Quốc ở nước ngoài; đầu tư vào khai thác tài nguyên thiên nhiên ở nước ngoài... (MOF và MOFCOM, 2012).

Ngoài ra, Ngân hàng Phát triển Trung Quốc đưa ra chương trình “cho vay đổi lấy tài nguyên” năm 2008, đánh dấu sự bắt đầu một làn sóng ODI mới của các ngân hàng Trung Quốc. Một ví dụ là năm 2009, Ngân hàng Phát triển Trung Quốc cho Công ty Petrobras của Brazil vay 10 tỷ USD để đổi lại, công ty này cung cấp cho Trung Quốc 200.000 thùng dầu/ngày. Năm 2010, Ngân hàng Phát triển Trung Quốc còn cho Chính phủ Bolivia vay 10 tỷ USD bằng đồng NDT. Khoản vay này sẽ được hoàn trả dưới dạng xuất khẩu 200.000-300.000 thùng dầu thô/ngày cho Trung Quốc trong vòng 10 năm [6].

Tài khóa

Tương tự như biện pháp tài chính - tín dụng, Trung Quốc đã đưa ra nhiều biện pháp tài khóa nhằm hỗ trợ cho các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài.

Thứ nhất, Trung Quốc miễn thuế doanh nghiệp cho các doanh nghiệp ở nước ngoài 5 năm đầu sau khi đi vào hoạt động từ năm 1986. Sau 5 năm đầu, các doanh nghiệp đang hoạt động ở nước ngoài chỉ phải nộp 20% thuế thu nhập doanh nghiệp (so với 28% thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp đang hoạt động trong nước). Đáng chú ý, một số tỉnh, thành khuyến khích ODI bằng cách miễn thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân trong một thời gian nhất định cho các doanh nghiệp có trụ sở ở địa phương. Ngoài ra, Cơ quan Quản lý thuế của Trung Quốc còn giảm thuế doanh thu đối với hoạt động khai thác dầu lửa và khí đốt ở nước ngoài cho các doanh nghiệp; giảm thuế doanh nghiệp từ 25% xuống còn 15% đối với các doanh nghiệp công nghệ cao được Bộ Khoa học và Công nghệ Trung Quốc cấp phép.

Thứ hai, Trung Quốc hoàn thuế và miễn thuế cho các hoạt động thúc đẩy xuất nhập khẩu

trong nước. Các doanh nghiệp xuất khẩu thiết bị và nguyên liệu cho các dự án ODI được hoàn thuế giá trị gia tăng. Nếu có giấy phép hoặc hạn ngạch thì xuất khẩu cho các dự án ODI được Chính phủ ưu đãi hơn so với xuất khẩu thông thường. Ví dụ, các doanh nghiệp trong lĩnh vực điện tử và máy móc thiết bị được miễn đặt cọc lợi nhuận 5%. Ngoài ra, các dự án ODI trong hai lĩnh vực này có giá trị dưới 1 triệu USD không phải xin phép. Đồng thời, nhập khẩu từ các doanh nghiệp đang hoạt động ở nước ngoài cũng được miễn thuế hải quan.

Cuối cùng, Trung Quốc đã ký hiệp định tránh đánh thuế hai lần và hiệp định đầu tư song phương với các nước và vùng lãnh thổ trên thế giới nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của các doanh nghiệp khi đầu tư ra nước ngoài. Nếu như cuối năm 2002, Trung Quốc ký hiệp định đầu tư song phương với hơn 100 quốc gia và hiệp định tránh đánh thuế hai lần với 70 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, thì con số này lần lượt là 127 và 112 vào năm 2010 [7].

Đơn giản hóa thủ tục hành chính

Trước năm 2000, Trung Quốc áp dụng hệ thống phê duyệt đối với ODI. Trong hệ thống phê duyệt này, các biện pháp chủ yếu là kiểm tra và thẩm định nhằm giúp Chính phủ kiểm soát chặt chẽ mọi hoạt động ODI. Tuy nhiên, từ năm 2000, khi chuyển sang nền kinh tế định hướng thị trường và phát triển chiến lược “đi ra ngoài”, Trung Quốc dần nới lỏng các quy định về thủ tục đầu tư ra nước ngoài, được thể hiện ở một số điểm sau đây:

Thứ nhất, trao quyền phê duyệt cấp phép ODI cho các cơ quan cấp tỉnh, thành phố và khu tự trị. Nếu trong giai đoạn 1979-1985, Hội đồng Nhà nước phê duyệt mọi dự án, thì đến giai đoạn 1992-2004, Bộ Thương mại và Ủy ban Cải cách và Phát triển chịu trách nhiệm phê duyệt dự án dưới 30 triệu USD; Hội đồng Nhà

nước quyết định mọi dự án trên 30 triệu USD. Tuy nhiên, tháng 7/2004, Hội đồng Nhà nước công bố “Quyết định cải cách hệ thống đầu tư” nhằm thúc đẩy ODI và trao quyền cấp phép cho Cơ quan Cải cách và Sở Thương mại cấp tỉnh. Từ đó, những dự án khai thác tài nguyên từ 30 triệu USD trở lên và dự án thông thường từ 10 triệu USD trở lên do Ủy ban Cải cách và Phát triển cấp phép; dự án đầu tư vào Đài Loan và các nước không có quan hệ ngoại giao với Trung Quốc, dự án khai thác tài nguyên từ 200 triệu USD trở lên và dự án thông thường từ 50 triệu USD trở lên do Ủy ban Cải cách và Phát triển xem xét và sau đó trình Hội đồng Nhà nước cấp phép; dự án khai thác tài nguyên dưới 30 triệu USD và các dự án thông thường dưới 10 triệu USD do Cơ quan Cải cách và Phát triển cấp tỉnh, thành và khu tự trị cấp phép. Ngoài ra, để thúc đẩy các tập đoàn kinh tế nhà nước đầu tư ra nước ngoài, năm 2007, Ủy ban Cải cách và Phát triển đã cho phép các tập đoàn này quyền tự quyết đối với dự án thông thường dưới 10 triệu USD và dự án khai thác tài nguyên dưới 30 triệu USD, sau đó báo cáo với Ủy ban Đến năm 2009, Hội đồng Nhà nước chỉ phê duyệt dự án trên 300 triệu USD trong lĩnh vực khai thác tài nguyên hoặc trên 100 triệu USD trong các lĩnh vực khác. Đáng chú ý, từ ngày 2/12/2014, Hội đồng Nhà nước chỉ phê duyệt dự án trên 1 tỷ USD vào các khu vực và ngành công nghiệp nhạy cảm; dự án từ 300 triệu USD đến 1 tỷ USD cần phải báo cáo với Hội đồng Nhà nước; và dự án dưới 300 triệu USD đầu tư vào các khu vực và ngành công nghiệp nhạy cảm do Bộ Thương mại phê duyệt.

Thứ hai, Trung Quốc thực hiện các biện pháp đơn giản hóa thủ tục. Đầu tiên là bãi bỏ nghiên cứu khả thi trong hồ sơ xin phép đầu tư ra nước ngoài, thay thế bằng giải trình tiềm năng thị trường và khả năng quản lý của doanh nghiệp. Ngoài ra, thời gian cấp phép cũng được

rút ngắn. Đối với dự án khai thác tài nguyên dưới 30 triệu USD và dự án thông thường của các tập đoàn kinh tế nhà nước, Ủy ban Cải cách và Phát triển cấp giấy chứng nhận trong thời hạn 25 ngày làm việc sau khi nhận đủ hồ sơ. Đối với dự án đầu tư vào Đài Loan, Hồng Kông, Ma Cao và các nước không có quan hệ ngoại giao với Trung Quốc, thời gian cấp phép là 30 ngày làm việc và có thể kéo dài thêm 10 ngày. Đối với dự án thông thường, thời gian là 25 ngày làm việc. Đáng chú ý, năm 2009, Bộ Thương mại rút ngắn thời gian cấp phép hơn nữa. Kể từ khi nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Bộ Thương mại và các sở thương mại trong vòng 15 ngày phải đưa ra quyết định cấp phép. Bộ Thương mại chịu trách nhiệm cấp phép cho các tập đoàn kinh tế nhà nước, các dự án đầu tư vào các khu vực nhạy cảm về chính trị và các dự án trên 100 triệu USD. Trong khi đó, các sở thương mại cấp phép đối với dự án từ 10 đến 100 triệu USD, dự án khai thác tài nguyên và dự án cần huy động vốn trong nước. Đối với dự án thông thường dưới 10 triệu USD, chỉ cần gửi hồ sơ qua cổng thông tin điện tử cho cơ quan có thẩm quyền ở các địa phương đối với doanh nghiệp địa phương và cho Bộ Thương mại đối với tập đoàn kinh tế nhà nước. Quá trình cấp phép không quá 3 ngày làm việc [8].

Thứ ba, các doanh nghiệp tư nhân chính thức được nộp đơn xin phê duyệt đầu tư ra nước ngoài từ năm 2003. Sau đó, doanh nghiệp tư nhân được khuyến khích đầu tư ra nước ngoài vào năm 2006. Từ đó, doanh nghiệp tư nhân được đối xử công bằng như các loại hình doanh nghiệp khác. Vì vậy, các doanh nghiệp tư nhân có thể được sử dụng dự trữ ngoại hối của mình, vay ngoại hối trong nước hoặc mua ngoại hối để đầu tư ra nước ngoài. Ngoài ra, các doanh nghiệp này có thể sử dụng Quỹ Phát triển Ngoại thương để tham gia vào chế biến và lắp ráp ở nước ngoài, Quỹ Phát triển Thị trường Quốc tế

dành cho doanh nghiệp vừa và nhỏ, Quỹ Ưu đãi các khoản vay không lãi cho thuê dự án ở nước ngoài... Đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân có thể sử dụng doanh thu ở nước ngoài để bổ sung nguồn vốn của mình.

Nới lỏng kiểm soát ngoại hối

Trước năm 1994, chỉ các doanh nghiệp được cấp quyền thương mại quốc tế mới được mua và sử dụng ngoại tệ để đầu tư ra nước ngoài. Tuy nhiên, từ năm 1994, Trung Quốc đã chuyển sang chính sách ngoại hối tự do. Điều đó thể hiện qua việc mua ngoại hối từ Ủy ban Quản lý Ngoại hối để sử dụng cho việc đầu tư ra nước ngoài không phân biệt thu nhập của các doanh nghiệp có thông qua thương mại quốc tế hay không. Đây là một bước tiến quan trọng đối với ODI của Trung Quốc vì quy định này cho phép các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài bằng cách chuyển đồng NDT thu được từ các hoạt động kinh tế ở trong nước thành ngoại tệ mà không phải thẩm tra nguồn gốc ngoại tệ sử dụng cho mục đích đầu tư.

Ngoài ra, thẩm quyền chấp nhận mức ngoại hối trong 1 dự án ODI được điều chỉnh tăng lên. Trước năm 1995, các hồ sơ với mức ngoại hối dưới 1 triệu USD nộp tại văn phòng đại diện của Cơ quan Quản lý Ngoại hối ở 14 tỉnh, thành phố và khu tự trị; các hồ sơ từ 1 triệu USD trở lên phải nộp tại Ủy ban Quản lý Ngoại hối Nhà nước. Tuy nhiên, từ năm 1995, Cơ quan Quản lý Ngoại hối cấp tỉnh, thành phố và khu tự trị được lựa chọn trao quyền phê duyệt các hồ sơ dự án có giá trị lên đến 3 triệu USD và các hồ sơ có mức ngoại hối trên 3 triệu USD do Ủy ban Quản lý Ngoại hối Nhà nước phê duyệt. Quá trình nới lỏng kiểm soát ngoại hối tiếp tục diễn ra. Năm 2002, trên cơ sở quyết định của Hội đồng Nhà nước về việc hủy bỏ phê duyệt hành chính đối với các dự án ODI, Ủy ban Quản lý Ngoại hối đã bãi bỏ hệ thống xem xét

rủi ro và quy định đặt cọc lợi nhuận đối với ODI. Từ đó, các doanh nghiệp không phải đặt cọc 5% lợi nhuận tại Ủy ban Quản lý Ngoại hối. Thậm chí đến năm 2006, Trung Quốc quyết định đi xa hơn, cho phép Cơ quan Quản lý Ngoại hối cấp tính phê duyệt mức ngoại hối dưới 10 triệu USD và mức ngoại hối trên 10 triệu USD vẫn do Ủy ban Quản lý Ngoại hối Nhà nước phê duyệt. Năm 2009, Ủy ban Quản lý Ngoại hối đã bãi bỏ những yêu cầu thẩm định ngoại hối trong giai đoạn đầu. Các doanh nghiệp chỉ cần gửi hồ sơ cho Ủy ban Quản lý Ngoại hối khi chuyển ngoại hối ra nước ngoài. Ngoài ra, các doanh nghiệp có thể chuyển 30% giá trị cổ phần cho các chi nhánh ở nước ngoài.

Đáng chú ý là Ủy ban Quản lý Ngoại hối xóa bỏ hạn ngạch mua ngoại hối để phục vụ đầu tư ra nước ngoài vào ngày 1/7/2006. Nếu năm 1989 Ủy ban Quản lý Ngoại hối đặt ra hạn mức ngoại hối cho các dự án đầu tư ra nước ngoài hàng năm là 3,3 tỷ USD/năm, thì đến năm 2005 hạn mức ngoại hối này được nâng lên 5 tỷ USD/năm [9].

Các hỗ trợ khác

Ngoài các biện pháp trên, Trung Quốc còn thực hiện một số hỗ trợ khác như: cung cấp thông tin và hỗ trợ thông qua các phái đoàn ngoại giao.

Bộ Thương mại phối hợp với Bộ Ngoại giao đưa ra “Hướng dẫn đầu tiên đối với đầu tư vào các ngành công nghiệp ở nước ngoài” vào tháng 7/2004 và “Danh mục hướng dẫn đầu tư ra nước ngoài” vào tháng 7/2006 nhằm định hướng ODI của các doanh nghiệp trong các ngành được khuyến khích vào thị trường mục tiêu để phát huy năng lực cạnh tranh và lợi thế so sánh của các doanh nghiệp Trung Quốc. Thông qua ngân hàng dữ liệu, Bộ Thương mại đã cung cấp thông tin cho các doanh nghiệp có kế hoạch đầu tư ra nước ngoài như: nhu cầu đầu

tư của nước chủ nhà, cơ hội tham gia hội chợ thương mại, chính sách và các quy định về đầu tư của nước chủ nhà. Đồng thời, Bộ Thương mại cũng bắt đầu thu thập thông tin về các vấn đề và rào cản mà các nhà đầu tư Trung Quốc thường gặp phải cũng như phản ứng nhanh chóng để giải quyết các vấn đề thông qua cơ chế song phương nếu cần thiết.

Ngoài ra, cùng với các phái đoàn ngoại giao cấp cao đến các nước, Trung Quốc còn thường xuyên tổ chức cho các doanh nghiệp tham gia để tìm kiếm cơ hội đầu tư và ký kết thỏa thuận đầu tư với các nước. Ví dụ, trong chuyến thăm của Chủ tịch Hồ Cẩm Đào đến các nước Mỹ Latinh tháng 10/2004, Trung Quốc đã ký 400 thỏa thuận, thương vụ buôn bán với các nước và cam kết đầu tư hơn 100 tỷ USD vào các nước Mỹ Latinh trong 10 năm sau đó.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua việc nghiên cứu chính sách ODI của Trung Quốc, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, để thúc đẩy hoạt động ODI, việc xác định một chiến lược phát triển cụ thể là cần thiết. Hiện nay, chiến lược tổng thể về ODI của Việt Nam vẫn chưa được xây dựng, ngoại trừ ngành dầu khí đã có những kế hoạch dài hạn về ODI. Chính vì vậy, hiện chưa có biện pháp hỗ trợ cụ thể, thiết thực cho hoạt động ODI và các doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài vẫn mang tính tự phát. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy chiến lược này sẽ là yếu tố quan trọng tạo nên sự chuyển biến về tư duy, từ đó tạo đột phá trong hoạt động ODI. Ngoài ra, chiến lược còn có vai trò là căn cứ cao nhất để từ đó các chính sách khuyến khích cụ thể được xây dựng nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong toàn bộ hệ thống văn bản cũng như trong việc quản

lý hoạt động ODI của cơ quan nhà nước. Khi chiến lược được xác định với mục tiêu ngắn hạn, trung hạn và dài hạn thì các biện pháp khuyến khích ODI cần nhanh chóng được xây dựng, bổ sung đầy đủ, rõ ràng, đồng bộ và thống nhất.

Thứ hai, bộ máy quản lý cấp phép ODI cần được phân cấp để tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp. Hiện nay, trong khâu quản lý ODI của Việt Nam, việc triển khai thực hiện dự án ODI chưa phân định rõ ràng vai trò quản lý nhà nước của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, bộ ngành liên quan và địa phương nơi nhà đầu tư đăng ký kinh doanh hoặc thường trú. Ngoài ra, hiện nay cũng chưa có cơ quan nào ở nước ta được giao nhiệm vụ cung cấp thông tin về môi trường đầu tư, cơ chế pháp lý và cơ hội đầu tư ở các nước sở tại. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy việc phân cấp quản lý rõ ràng giúp các doanh nghiệp tiết kiệm được rất nhiều thời gian và chi phí; đồng thời nhờ có cơ quan cung cấp thông tin, các doanh nghiệp có thể nắm bắt nhanh chóng những thông tin về môi trường đầu tư và cơ hội kinh doanh ở các nước khác.

Thứ ba, các thủ tục, hồ sơ cấp phép đầu tư ra nước ngoài cần được đơn giản hóa và đặc biệt là các thủ tục thẩm tra, xác minh phức tạp cần được loại bỏ. Đây là bài học từ việc ban hành chính sách của Trung Quốc. Trước giai đoạn “đi ra ngoài”, thủ tục phê duyệt ODI và thủ tục quản lý ngoại hối của Trung Quốc rất phức tạp. Quá trình phê duyệt trải qua nhiều công đoạn với các cơ quan quản lý nhà nước. Điều đó làm tăng chi phí cũng như thời gian đối với các doanh nghiệp. Do đó, cần tránh chông chéo trong việc ban hành và điều chỉnh chính sách ODI.

Thứ tư, trong điều kiện khả năng cho phép, thực hiện một số biện pháp hỗ trợ tài chính ở mức hợp lý. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho

thấy những hỗ trợ của Nhà nước, đặc biệt là hỗ trợ tài chính, đóng vai trò quan trọng trong phát triển hoạt động ODI. Tuy nhiên, việc thực hiện các hỗ trợ tài chính cũng cần được thực hiện có trọng tâm, trọng điểm vào các doanh nghiệp đầu mối và tại các thị trường chiến lược nhằm tránh phân tán nguồn lực. Các doanh nghiệp nhà nước đầu mối trong các ngành chiến lược cần đóng vai trò chủ chốt và giữ vai trò định hướng trong hoạt động ODI nhằm dẫn dắt hoạt động của các doanh nghiệp khác.

Cuối cùng, thành lập quỹ phúc lợi quốc gia. Trong giai đoạn khuyến khích thúc đẩy ODI, Trung Quốc đã thành lập một loạt các quỹ và sử dụng các hình thức tín dụng ưu đãi để hỗ trợ các khoản vay cho các doanh nghiệp trong những ngành được khuyến khích. Điều đó cho thấy việc thành lập các quỹ là cần thiết vì nó giúp thực hiện chiến lược quốc gia dài hạn, nhất là các quỹ dự trữ tài nguyên thiên nhiên (như dầu thô, khoáng sản...) và hỗ trợ hoạt động mua lại và sáp nhập để thu mua tài sản chiến lược cũng như đầu tư gián tiếp trên toàn cầu nhằm phục vụ những mục tiêu chính trị khác.

Tài liệu tham khảo

- [1] John Wong, “China’s Outward Direct Investment: Expanding Worldwide”, *International Journal*, 1 (2003) 2, 273.
- [2] Phạm Thái Quốc, “Đầu tư trực tiếp ra nước ngoài của Trung Quốc”, *Tạp chí Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới*, 10 (2011) 186, 37.
- [3] Mofcom, *Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment*, Ministry of Commerce of People’s Republic of China, 2010.
- [4] Peter Fung, *China Outlook 2015*, KPMG Global China Practice, <http://www.kpmg.com/ES/es/Internacionalizacion-KPMG/Documents/China-Outlook-2015.pdf> [Truy cập ngày 24/9/2015].
- [5] Nathalie Bernasconi, Lise Johnson & Jianping Zhang, *Chinese Outward Investment: An Emerging Policy Framework*, Winnipeg:

- International Institute for Sustainable Development, 2012.
- [6] Deborah Brautigam, “Aid with Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD - DAC Aid Regime”, *Journal of International Development*, Published online in Wiley Online Library, 23 (2011) 5.
- [7] Davies (2010), Inward FDI in China and its policy context, Colombia FDI Profile, <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac%3A135192> [Truy cập ngày 25/9/2015].
- [8] Ken Davies, *China Investment Policy: An Update*, OECD Working Papers on International Investment 2013/1, OECD, Paris (2013).
- [9] Huang Wenbin & Andreas Wilkes, “An Analysis of China’s Overseas Investment Policies”, Working Paper 79 (2011), World Agroforestry Centre, China and East Asia Node, Beijing.

China’s Overseas Direct Investment Policy and Implications for Vietnam

Đỗ Huy Thường

*VNU School of Graduates, Vietnam National University, Hanoi
144 Xuân Thủy Str., Cầu Giấy Dist., Hanoi, Vietnam*

Abstract: Since China joined the World Trade Organization (WTO), its economic power has been increasing significantly. Together with the economic growth, since the 1980s China actively encouraged its enterprises to make investments overseas. Today, China is one of the big overseas direct investment providers in Asia. This article reviews China’s overseas direct investment stages, overseas direct investment encouragement measures, and implications for Vietnam.

Keywords: China, overseas direct investment (ODI), policy.