VEPR

BÀI NGHIÊN CỨU NC-34

ĐẠI HỘI 19 ĐẢNG CỘNG SẢN TRUNG QUỐC: CHUẨN BỊ CHO MỘT KỶ NGUYÊN MỚI

Phạm Sỹ Thành

©2017 Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách
Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Bài Nghiên cứu NC-34

ĐẠI HỘI 19 ĐẢNG CỘNG SẢN TRUNG QUỐC: CHUẨN BỊ CHO MỘT KỶ NGUYÊN MỚI[1]

Phạm Sỹ Thành[2]

Báo cáo này được thực hiện với sự hỗ trợ của:

Konrad Adenauer Stiftung

Văn phòng Đại diện Viện Konrad Adenauer tại Việt Nam

[1] Nghiên cứu chuyên đề này được thực hiện trước khi diễn ra Đại hội 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc ngày 18/10/2017. Một số nhận định của nghiên cứu sẽ được giữ nguyên, một số sẽ cập nhật kết quả tình hình của Đại hội 19.

[2] Giám đốc, Chương trình Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc thuộc VEPR (VCES)

MỤC LỤC

DANH MỤC HÌNH **2**

DANH MỤC BẢNG **2**

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT **2**

GIỚI THIỆU **3**

TRUNG QUỐC NHIỆM KỲ ĐẦU CỦA ÔNG TẬP CẬN BÌNH (2012 – 2017) **4**

Chính trị Trung Quốc - Quá trình chuyển giao quyền lực và đặc điểm chính trị Trung Quốc dưới thời ông Tập Cận Bình 4

Kinh tế Trung Quốc – Ổn định tăng trưởng và cải cách cầm chừng 6

CHÍNH TRỊ TRUNG QUỐC CHUẨN BỊ CHO ĐẠI HỘI 19 ..... **11**

Các vấn đề nhân sự trước Đại hội 19 11

Tư tưởng Tập Cận Bình 12

Khuynh hướng chính trị Trung Quốc sau Đại hội 19 12

KINH TẾ TRUNG QUỐC HƯỚNG ĐẾN ĐẠI HỘI 19 VÀ XA HƠN NỮA **13**

Thông điệp kinh tế chủ yếu 13

Cơ chế thiết kế cải cách kinh tế: nhấn mạnh sự tập quyền tinh anh 21

Trọng tâm chính của cải cách kinh tế: điều chỉnh tổng cung 22

HÀM Ý CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VIỆT NAM VÀ KHU VỰC **26**

Về đối ngoại 26

Về kinh tế 27

Về quân sự 28

TÀI LIỆU THAM KHẢO **29**

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Một số mốc thời gian kiểm soát rủi ro tài chính, Trung Quốc, 2014-2017 9

Hình 2. Xử lý nợ và tăng trưởng GDP Trung Quốc đến 2020 (% GDP).....10

Hình 3. Tỷ lệ đảng viên phân chia theo trình độ học vấn (%) 11

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. So sánh cơ chế quyết sách tại Trung Quốc thời Tập Cận Bình và các thời kỳ trước 5

Bảng 2. Những lĩnh vực cải cách chính, Trung Quốc, 2012-2017 7

Bảng 3. Chính sách quản lý doanh nghiệp FDI bằng Danh mục chỉ định đầu tư 16

Bảng 4. So sánh Danh mục Chỉ định Đầu tư nước ngoài của Trung Quốc 2011 và 2015.....16

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BRI:	Sáng kiến Vành đai, Con đường *(Belt and Road Initiative)*
CCP:	Đảng Cộng sản Trung Quốc *(Chinese Communist Party)*
DNNN:	Doanh nghiệp nhà nước
FTZ:	Khu thương mại tự do *(Free Trade Zone)*
NDT:	Nhân dân tệ
PBoC:	Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (*People's Bank of China)*

GIỚI THIỆU

Ngày 18/10/2017 tới đây, Trung Quốc sẽ triệu tập Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Trung Quốc. Với gần 90 triệu Đảng viên, trong đó khoảng 2300 Đảng viên sẽ tham dự, đây là Đại hội Đảng lớn nhất của Trung Quốc từ ngày thành lập đến nay. Sau khi ông Tập Cận Bình trở thành Tổng Bí thư, Trung Quốc đã xuất hiện những thay đổi nhanh chóng cả về đối nội và đối ngoại.

Về đối nội, công tác chấn chỉnh trong Đảng, sắp xếp lại nhân sự và đặc biệt là chiến dịch chống tham nhũng đã tạo ra một cấu trúc quyền lực hoàn toàn khác so với thế hệ lãnh đạo tiền nhiệm. Quyền lực tập trung hơn, các quyết sách được ban hành chóng vánh hơn, các ý tưởng giàu tham vọng hơn. Bên cạnh đó, cải cách quân đội cũng đạt được những bước tiến đáng kinh ngạc. Nhưng những cải cách kinh tế dường như chưa được thúc đẩy mạnh mẽ như cam kết. Về đối ngoại, Trung Quốc nhanh chóng trỗi dậy như một cường quốc khu vực. Từ chỗ là quốc gia chấp nhận luật chơi, Trung Quốc thiết lập một hệ thống mô phỏng, song song với hệ thống quyền lực hiện thời, thông qua đó định hình một hệ thống mới. Chẳng hạn như sự xuất hiện của Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng châu Á (AIIB) với 57 nước thành viên sáng lập; sáng kiến Vành đai, Con đường (BRI), Ngân hàng Phát triển mới của các nước BRICS (NDB) v.v.

Những thay đổi của quốc gia này đã tạo ra tác động đa chiều tới khu vực châu Á – Thái Bình Dương và thế giới, tác động trực tiếp đến nhiều quốc gia láng giềng. Trong bối cảnh đó, Đại hội 19 không chỉ đánh dấu năm năm lãnh đạo của ông Tập Cận Bình mà còn mở ra đường hướng phát triển của Trung Quốc trong ít nhất mười năm kế tiếp. Với nhiều mục tiêu quan trọng cần thực hiện trong nhiệm kỳ sau Đại hội 19, Trung Quốc sẽ có nhiều hành động mạnh mẽ hơn, khó đoán định hơn. Vì vậy, việc theo dõi, phân tích chuyên sâu về Đại hội 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc - đại hội bản lề cho những năm phát triển tiếp theo – có ý nghĩa quan trọng với những quốc gia như Việt Nam.

TRUNG QUỐC NHIỆM KỲ ĐẦU CỦA ÔNG TẬP CẬN BÌNH (2012 – 2017)

Chính trị Trung Quốc - Quá trình chuyển giao quyền lực và đặc điểm chính trị Trung Quốc dưới thời ông Tập Cận Bình

Có một điểm bất ngờ là quá trình chuyển giao quyền lực ở Trung Quốc từ thế hệ lãnh đạo thứ tư sang thế hệ thứ năm đã diễn ra nhanh chóng và êm thấm hơn rất nhiều so với dự báo. Điều này được đánh dấu bằng việc ngay lập tức ông Tập Cận Bình nắm giữ cả ba vị trí hiến định quan trọng – khác với ông Hồ Cẩm Đào chỉ trở thành Chủ tịch Quân uỷ trung ương (CMC) sau hai năm nhậm chức.

Là một lãnh đạo giàu tham vọng, ông Tập Cận Bình nhanh chóng củng cố quyền lực và xây dựng lực lượng ủng hộ mình nhằm đảm bảo các đề xuất do ông đưa ra sẽ được tuân thủ nghiêm ngặt. Cơ cấu thể chế chính trị Trung Quốc có nhiều thay đổi khi có nhiều "tiểu ban'' mới được thành lập, nằm bên ngoài quyền kiểm soát của Quốc vụ viện và trực tiếp do ông Tập Cận Bình chỉ đạo. Cải cách quân đội được tiến hành mạnh mẽ và liên tục. Số uỷ viên thường vụ Bộ chính trị giảm xuống còn bảy người. Đến Hội nghị trung ương 6 khoá 18 Đảng Cộng sản Trung Quốc, ông Tập Cận Bình chính thức trở thành "lãnh đạo hạt nhân" (core leadership). Tất cả những chuyển động này đưa thể chế chính trị Trung Quốc vào dạng hình một thể chế tập quyền mạnh. Cách hoạch định chính sách thời ông Tập Cận Bình mang nhiều điểm khác với giai đoạn trước đó. Cụ thể là:

1. Dấu ấn cá nhân trong quyết sách rõ nét. Các sáng kiến quan trọng như Vành đai, Con đường (BRI), chiến dịch chống tham nhũng, hoạch định lộ trình và phương hướng cải cách Hội nghị trung ương 3 khóa 18 đều do ông Tập Cận Bình trực tiếp chỉ đạo.
2. Tính tập quyền tăng mạnh. Chuỗi các cơ quan tham gia vào quyết sách bị giảm xuống, làm tăng tốc độ và hiệu quả của việc ban hành quyết sách. Ông Tập Cận Bình đứng đầu 13 tiểu ban trung ương được thành lập bên ngoài ba vị trí hiến định của ông. Tính tập quyền không chỉ xuất hiện trong quan hệ giữa các cá nhân với Tập Cận Bình mà cả trong quan hệ trung ương – địa phương thông qua hai kênh: (i) thay đổi cơ chế bổ nhiệm từ cách đánh giá dựa vào thành tích kinh tế địa phương sang bổ nhiệm trực tiếp bởi Tổng Bí thư, chiến dịch chống tham nhũng được sử dụng để sắp xếp nhân sự; (ii) quyền lực của địa phương bị thu hẹp khi phân chia tài chính với trung ương bị thu hẹp.

Bảng 1. So sánh cơ chế quyết sách tại Trung Quốc thời Tập Cận Bình và các thời kỳ trước

STT	Thời kỳ hậu Mao	Thời kỳ Tập Cận Bình	Công cụ thực hiện của Tập Cận Bình
1	Quyết sách mang tính đồng thuận tập thể, với quyền lực hạt nhân thuộc về Thường vụ Bộ Chính trị	Tập quyền cao độ, tính đồng thuận tập thể vẫn được nhắc tới nhưng quyền lực hạt nhân thuộc về Thường vụ Bộ Chính trị dần được thay thế bởi việc "đồng thuận" theo quan điểm của Tập Cận Bình.	- Giảm số Uỷ viên thường vụ Bộ Chính trị từ 9 xuống còn 7 người - Thành lập và đứng đầu 13 tiểu ban trung ương - Tập Cận Bình giành được danh hiệu "lãnh đạo hạt nhân" tại Hội nghị trung ương 6
2	Quan hệ trung ương – địa phương cho phép địa phương góp ý kiến về hình thành nên "dự thảo"	Quyền lực của địa phương bị thu hẹp	- Chống tham nhũng - Cải cách thể chế thuế - Cải cách hệ thống tư pháp tại Hội nghị trung ương 4
3	Quyền tham gia quyết sách được mở rộng đến cả các cơ quan truyền thông trung ương (CCTV, Tân Hoa xã, Nhân dân Nhật báo) và các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trung ương quan trọng	DNNN bị siết chặt bởi Ủy ban Kiểm tra kỷ luật trung ương	- Chống tham nhũng - Vai trò chỉ đạo của Đảng ủy trong các tập đoàn kinh tế và các DNNN trung ương - Đưa điều lệ Đảng vào Điều lệ hoạt động của các công ty niêm yết Trung Quốc - Can thiệp hành chính (yêu cầu DNNN tăng cường đầu tư để đảm bảo không suy giảm tăng trưởng kinh tế)
4	Điều phối hàng ngang Bộ ngành tương đối cồng kềnh, các cơ quan điều phối mang tính siêu bộ là một mô hình thu nhỏ của Quốc vụ viện (NDRC)	Điều phối hàng ngang được tăng cường quyền lực bởi một cơ quan siêu bộ nằm ngoài Quốc Vụ viện	- Hơn 10 ủy ban do Tập Cận Bình trực tiếp đứng đầu được thành lập sau ĐH18, nằm ngoài 3 vị trí hiến định dành cho Tập Cận Bình (chủ tịch nước, TBT, chủ tịch quân ủy)

5	Nhà nước có ảnh hưởng hơn Đảng	Đảng dần khôi phục vị trí lãnh đạo tuyệt đối	- Chống tham nhũng - Vai trò chỉ đạo của Đảng ủy trong các hoạt động kinh tế và doanh nghiệp - Khai trừ Đảng tịch đối với những người phản đối cải cách (phản đối chính sách của Tập Cận Bình)

Nguồn: Tác giả tổng hợp

3. Tính bao hàm, tổng thể của các quyết sách. Những kiến nghị cải cách kinh tế tại Hội nghị trung ương 3 khoá 18, Kế hoạch 5 năm lần thứ 13, chiến lược Một vành đai, Một con đường (OBOR), hay các Khu thương mại tự do (FTZ) v.v. đều mang tính tổng thể với nhiều tham vọng, liên quan đến nhiều địa phương và nhiều lĩnh vực cùng lúc. Kể từ sau khi công bố nghị quyết của Hội nghị trung ương 3, các nhà phân tích đã chú ý đến quy mô lớn các cuộc cải cách, đồng thời cũng thấy thất vọng khi quy mô này không có những khung thời gian phù hợp hoặc không có định hướng rõ ràng cho các khu vực được ưu tiên.
4. Tính mập mờ và rời rạc của quyết sách gia tăng. Do thông tin và quyền lực đều được tập trung vào các ủy ban chuyên biệt mới được thành lập, các tiểu ban này thậm chí có quyền hành cao hơn cả các bộ nên việc truyền đạt quan điểm và giải thích ý tưởng, cách làm từ Tập Cận Bình và các tiểu ban này đến các bộ ngành đòi hỏi nhiều thờn gian hơn trước; việc cụ thể hóa các sáng kiến, chính sách do các tiểu ban đề xuất cũng bị hạn chế do các bộ ngành và địa phương rơi vào tình trạng "mỗi nơi hiểu theo một kiểu". Sáng kiến BRI là một điển hình của tình trạng các quyết định lớn, nhưng trừu tượng đã khiến địa phương và bộ ngành lúng túng khi triển khai như thế nào.

Kinh tế Trung Quốc – Ổn định tăng trưởng và cải cách cầm chừng

Các cải cách được tiến hành dồn dập trong 5 năm đầu của ông Tập Cận Bình, nhưng chủ yếu tập trung vào (i) công tác Đảng, (ii) cải cách sâu rộng quân đội và phần nào là (iii) cải cách chính trị. Cải cách kinh tế được thúc đẩy trong một số lĩnh vực như cải cách chế độ sở hữu đất tập thể ở nông thôn, cải cách luật lao động, cải cách doanh nghiệp nhà nước, cải cách tài chính tiền tệ. Nhưng nhìn chung bước tiến và tốc độ cải cách kinh tế không rõ nét như cam kết được đưa ra vào đầu nhiệm kỳ.

Ba văn kiện quan trọng nhất trong 5 năm qua, tương ứng với ba trọng tâm công tác - kinh tế bao gồm nghị quyết của Hội nghị trung ương 3 khoá 18, Kế hoạch 5 năm lần thứ 13 và văn kiện về sáng kiến Vành đai con đường (3/2015).

Bảng 2. Những lĩnh vực cải cách chính, Trung Quốc, 2012-2017

STT	Lĩnh vực cải cách	Biện pháp chủ yếu
1	Cải cách DNNN	- Thúc đẩy cải thiện quản trị công ty, áp dụng thí điểm với 6 tập đoàn kinh tế nhà nước lớn, nhưng tại các lĩnh vực kém quan trọng. - Cải cách chế độ sở hữu, kêu gọi các chính quyền địa phương phát triển các kế hoạch chuyển đổi các DNNN sang "hình thức sở hữu hỗn hợp" tại Hội nghị Trung ương 3, tuy nhiên chương trình chuyển đổi thử nghiệm vẫn diễn ra rất chậm chạp". - Đẩy mạnh sáp nhập các DNNN lớn.
2	Cải cách chế độ sở hữu đất tập thể và chế độ hộ khẩu ở nông thôn	- Điểm lựa chọn để cải cách là thể chế quản lý đất đai hiện hành. - Cho phép chuyển nhượng với đất thuộc sở hữu tập thể ở nông thôn – không nhắc đến sở hữu tư nhân đối với đất nông nghiệp. - Biện pháp này có mục đích khơi thông vốn cho sản xuất nông nghiệp, tạo ra hiệu ứng tích tụ ruộng đất. - Cải cách chế độ hộ khẩu tại các tỉnh thành lớn.
3	Tự do hóa tài chính tiền tệ	- Tự do hóa lãi suất cả hai chiều lãi suất huy động và lãi suất cho vay. - Thay đổi cơ chế xác định tỷ giá đồng Nhân dân tệ (NDT). Những thay đổi quan trọng diễn ra vào tháng 8/2015. Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBoC) xác định một tỷ giá tham chiếu vào cuối ngày, để thị trường điều tiết quanh Trung Quốc giá tham chiếu. Tuy nhiên, khi tỷ giá dao động mạnh, PBoC vẫn phải can thiệp như tiến hành mua vào/bán ra đồng NDT với quy mô lớn tại thị trường Hong Kong – có những phiên đã can thiệp tỷ giá tới 1%. - Liên thông sàn giao dịch Thượng Hải và Thâm Quyến với sàn giao dịch chứng khoán Hong Kong. - Đồng NDT được dữ trữ trong SDR của IMF
4	Kiểm soát rủi ro tài chính	- Cho phép tỉnh được phát hành trái phiếu (đã áp dụng với 50% số tỉnh thành), nhưng quy mô huy động được không đáng kể, đến năm 2016 việc vay nợ của địa phương lại tăng mạnh trở lại khiến trung ương quan ngại. - Chính thức ban hành kế hoạch chuyển nợ thành cổ phần để tháo gỡ khó khăn và giảm rủi ro cho doanh nghiệp. Quan điểm của tác giả cho rằng việc ban hành biện pháp này thực chất có thể coi là một dạng nới lỏng tiền tệ phi truyền thống.

5	Cải cách thể chế thuế và tài khóa	- Cuộc cải thuế và tài khóa đang được xúc tiến, và chính phủ cũng đang tiến hành thử nghiệm một chương trình liên kết cấp thành phố từ tháng 5/2014, điều này có thể có những tác động quan trọng đến việc thay đổi hệ thống ngân sách của Trung Quốc. - Cái cách chuyển thuế doanh thu doanh nghiệp thành thuế VAT. - Xây dựng luật thuế tài sản cá nhân. - Xây dựng thể chế ngân sách quốc gia để phân chia lại thu chi giữa trung ương và địa phương. - Chuyển nợ của DNNN thành cổ phần trong doanh nghiệp.
6	Nâng cấp ngành	- Đóng cửa hàng loạt doanh nghiệp thuộc các ngành truyền thống ô nhiễm và lợi nhuận thấp như thép, xi-măng, than. - Sáp nhập hàng loạt tập đoàn kinh tế nhà nước để tăng sức cạnh tranh toàn cầu. - Ban hành chiến lược Sản xuất Trung Quốc 2025 (Made in China 2025).

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Có hai biểu hiện cho thấy cải cách kinh tế chưa mạnh mẽ như cam kết hồi đầu Đại hội 18.

Thứ nhất, các nhà nghiên cứu hiện nay đều nhận định trọng tâm chính sách của Tập Cận Bình hiện nay mang nhiều đặc điểm "kế thừa" các chính sách của Lenin, trong đó đặt nặng việc ưu tiên cải cách chính trị chứ không phải cải cách kinh tế. Chẳng hạn, Feigenbaum và Ma (2015) cho rằng, trọng tâm nhiệm vụ của Tập Cận Bình trong nhiệm kỳ đầu không phải là giải quyết vấn đề kinh tế mà là thanh lọc, thay máu và ổn định nội bộ Đảng Cộng sản Trung Quốc (CCP) với ba nhiệm vụ rất rõ ràng: (i) làm trong sạch CCP, (ii) xây dựng một CCP có kỷ luật hơn, (iii) giúp CCP phát triển mạnh mẽ và bền vững hơn (Feigenbaum và Ma, 2015).

Thứ hai, trong giai đoạn đầu của nhiệm kỳ 2012 - 2017, Trung Quốc đã mạnh dạn tiến hành nhiều cải cách, ưu tiên lành mạnh hoá nền kinh tế và nâng cao chất lượng tăng trưởng, chấp nhận tăng trưởng chậm lại. PBoC đã nhiều lần trì hoãn không hạ lãi suất cũng như tỷ lệ dự trữ bắt buộc của hệ thống ngân hàng thương mại để hối thúc các chủ thể kinh tế phải nâng cao hiệu quả. Điều này tạo sức ép lớn lên tăng trưởng kinh tế. Nhưng sau đó, chính sách tiền tệ đã nhanh chóng chuyển sang nới lỏng từ đầu năm 2015 với bốn lần hạ lãi suất và hai lần hạ tỷ lệ dự trữ bắt buộc trong cả năm đó để đảm bảo đạt mục tiêu tăng trưởng mà chính phủ đề ra. Đặc biệt, tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc hiện nay đang được dẫn dắt bởi đầu tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đầu tư bất động sản và đầu tư của khu vực DNNN nên khi đầu tư. Vấn đề lớn nhất của kinh tế Trung Quốc trong 3 quý/2016 là sự sụt giảm đột ngột của đầu tư tư nhân (sụt giảm tới 80%) khiến chính phủ phải hối thúc các DNNN tăng đầu tư lên

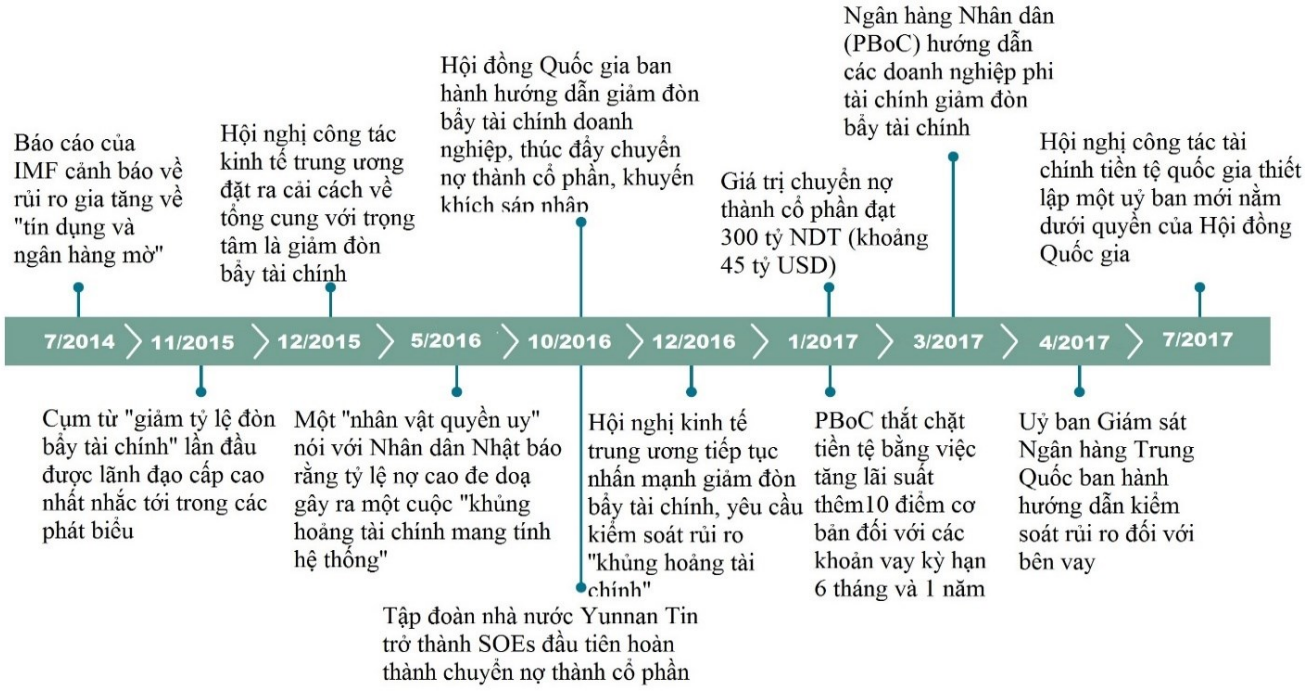
gấp ba lần mặc dù các khoản đầu tư của DNNN đều có mức hiệu quả thấp hơn nhiều so với khu vực doanh nghiệp tư nhân.

Nhìn chung, thành tựu kinh tế trong nhiệm kỳ đầu của ông Tập Cận Bình là (i) Thay đổi tư duy kinh tế, chấp nhận tăng trưởng thấp hơn, chất lượng cao hơn, ít ô nhiễm và hao phí nguồn lực hơn: khái niệm "trạng thái bình thường mới"; (ii) Đưa ra hình dung về các lĩnh vực cải cách kinh tế trọng điểm cho hai nhiệm kỳ lãnh đạo; (iii) Thúc đẩy cải cách tự do hóa tài chính đạt được những kết quả khả quan. Nhưng hai thách thức mang tính nền tảng với cải cách kinh tế Trung Quốc suốt 5 năm qua vẫn tồn tại.

Thứ nhất, lộ trình cải cách của Hội nghị trung ương 3 khóa 18 không có trọng tâm cải cách, không có thứ tự ưu tiên và quá tham vọng. Với 60 điều luật và 336 biện pháp cụ thể, "Nghị quyết" của Hội nghị đã truyền tải cam kết của Bộ Chính trị Trung Quốc nhưng những nội dung cải cách mà Hội nghị lần này đưa ra không phải là một chiến lược cải cách bởi (i) các mâu thuẫn bên trong từng lĩnh vực cải cách rõ nét, (ii) không có thứ tự ưu tiên cho các cải cách chính, (iii) rất nhiều nội dung quan trọng không được bàn thảo kỹ lưỡng trước khi được đưa vào nghị quyết của Hội nghị

Thứ hai, xử lý khối nợ của nền kinh tế. Tỷ lệ nợ của quốc gia này đã tăng từ 141,3% GDP (năm 2008) lên 260% GDP (năm 2016). Trung Quốc là nước có mức gia tăng tỷ lệ đòn bẩy tài chính nhanh sau khủng hoảng 2008 – trái ngược với nỗ lực của các nước phát triển. Những lo ngại lớn nhất của Trung Quốc trong vấn đề nợ là (i) nợ của các DNNN, (ii) nợ của chính quyền địa phương và (iii) hệ thống ngân hàng mờ (shadow banking).

Hình 1. Một số mốc thời gian kiểm soát rủi ro tài chính, Trung Quốc, 2014-2017

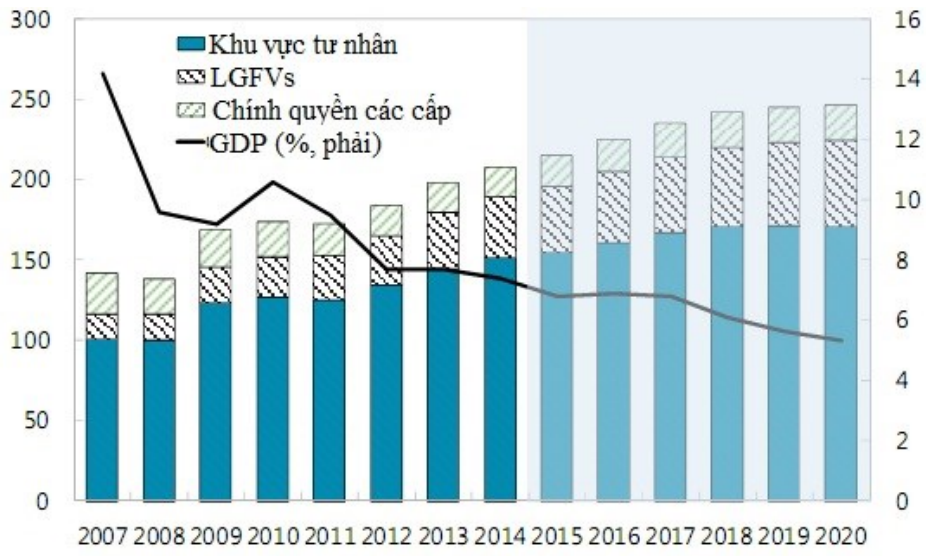


Nguồn: EIU (2017)

Nợ của DNNN. DNNN là nguyên nhân chính khiến nợ của khối doanh nghiệp Trung Quốc tăng mạnh. Chỉ tính riêng từ năm 2004 đến 2014, tỉ lệ nợ của doanh nghiệp Trung Quốc đã tăng từ 107% GDP lên 160% GDP. Cuối năm 2015, 42% số DNNN thua lỗ, 1,8 triệu lao động đã mất việc do hoạt động tái cơ cấu trong ngành than và thép. Vào cuối năm 2016, Trung Quốc đã phải sáp nhập hàng loạt tập đoàn công ty nhà nước và từ bỏ chủ trương cho phá sản các DNNN yếu kém, số lượng doanh nghiệp "cương thi" giảm ít. Khảo sát đối với 6800 công ty phát hành trái phiếu cho thấy đầu năm 2016 tỉ lệ vay nợ cũ để trả nợ lên tới 42% trong khi đó con số này của 2014 chỉ có 8%. Báo cáo ổn định tài chính toàn cầu của IMF năm 2016 đánh giá có khoảng 1.300 tỷ USD tín dụng của Trung Quốc thuộc diện các khoản vay rủi ro, con số này chiếm 15,5% tổng mức cho vay tín dụng của Trung Quốc cao gần gấp ba con số chính thức mà chính phủ Trung Quốc công bố.

Nợ của chính quyền địa phương. Đối với chính quyền địa phương, các khoản thu từ đất đai chiếm tới 75% nguồn thu của chính quyền địa phương. Nhưng do bất động sản đóng băng nên nguồn thu này đã giảm mạnh, năm 2015 thu từ đất giảm từ 30 – 40% khiến năng lực trả nợ của địa phương chịu thêm thử thách. Trung Quốc hiện đã cho khoảng 50% số tỉnh được thí điểm phát hành trái phiếu, nhưng việc bán ra thị trường không dễ do thông tin thiếu minh bạch và các tiêu chuẩn kiểm toán, ngoài ra việc phát hành 1000 – 2000 tỷ NDT trái phiếu quá nhỏ so với quy mô nợ địa phương của Trung Quốc. Theo số liệu đến hết tháng 9/2017 các tỉnh Trung Quốc đã vay thêm 160 tỷ USD thông qua các sàn huy động vốn, nhiều hơn 20% so với cả năm 2015.

Hình 2. Xử lý nợ và tăng trưởng GDP Trung Quốc đến 2020 (% GDP)



Nguồn: IMF (2017)

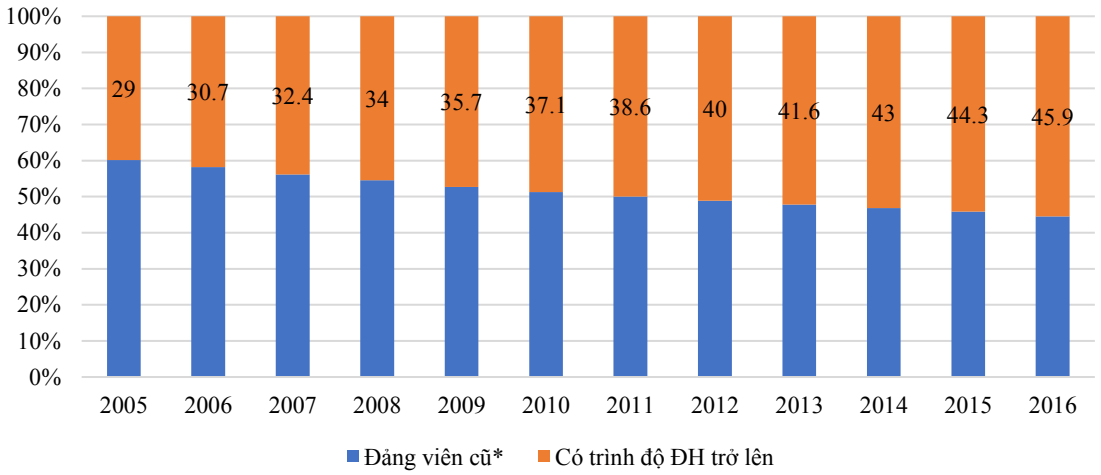
Tại Hội nghị công tác tài chính được tổ chức vào tháng 7/2017, ông Tập Cận Bình đã nhấn mạnh "phải coi việc giảm nợ của các DNNN là trọng tâm hàng đầu" (Hoà Phong, 2017).

CHÍNH TRỊ TRUNG QUỐC CHUẨN BỊ CHO ĐẠI HỘI 19

Các vấn đề nhân sự trước Đại hội 19

Cấu trúc nhân sự CCP ngày càng tinh anh, số đảng viên là công nhân và nông dân đã giảm từ 43.2% xuống còn khoảng 37% (2005 – 2016). Trong khi đó số có trình độ đại học trở lên tăng từ 16,7% lên 45,9%. Ba nhóm tinh anh là lãnh đạo, tinh anh doanh nghiệp và tinh anh học vấn chiếm 10% tổng số đảng viên.

Hình 3. Tỷ lệ đảng viên phân chia theo trình độ học vấn (%)



Nguồn: MERICS (2017)

Số tuổi của đảng viên già hoá nhanh chóng (nhóm trên 60 tuổi tang nhanh hơn nhóm 35-60) cho thấy công tác chuẩn bị lực lượng kế tiếp sẽ được đẩy mạnh hơn nữa. 370 vị trị lãnh đạo tỉnh thành Trung Quốc có 298 người là thế hệ 6x; có 80,7% số Bí thư tỉnh thành là thế hệ 6x. Cơ chế tuyển chọn nhân sự thay đổi: cất nhắc dựa trên các yếu tố (i) đã kinh qua kinh nghiệm địa phương có nhiều khó khăn và thành tựu; (ii) trung thành với Tập Cận Bình: (iii) có quan hệ gần gũi với Tập Cận Bình gọi là cơ chế trực thăng vận như trường hợp Thái Kỳ. Thái Kỳ (1953), một cán bộ từng làm việc dưới quyền Tập Cận Bình ở hai tỉnh Phúc Kiến và Chiết Giang, làm Bí thư Thành uỷ Bắc Kinh chỉ trong 8 tháng.

Từ 2016 đã điều động vị trí lãnh đạo tại 29/31 tỉnh thành, 6 tháng đầu năm 2017, 17 tỉnh thành thay đổi vị trí lãnh đạo cấp chủ tịch tỉnh; đề bạt hơn 200 nhân sự cấp Ủy viên Thường vụ tỉnh. Có 8 bí thư và chủ tịch tỉnh mới được điều động là lãnh đạo DNNN. Với việc bổ nhiệm cấp tập hàng loạt lãnh đạo có độ tuổi trong thế hệ 6x, ông Tập Cận Bình cho thấy công tác chuẩn bị nhân sự cho các nhiệm kỳ tiếp theo của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã được lên dây xong. Quá trình sắp xếp nhân sự nhanh – theo chiều hướng nhiều nhân sự được cất nhắc trực tiếp của Tổng bí thư - khiến các nhận định cho rằng Đại hội sẽ đem lại cho ông Tập Cận Bình quyền lực mạnh hơn nữa sau năm 2017. Sự gia tăng quyền lực của ông Tập Cận Bình có thể đến từ việc (i) sắp xếp được người vào Bộ Chính trị và Thường vụ Bộ Chính trị; (ii) đưa tư tưởng Tập Cận Bình vào trong Điều lệ Đảng.

Dự kiến uỷ viên thường vụ khoá tới có thể gồm: (i) Tập Cận Bình - Tổng Bí thư; (ii) Lý Khắc Cường (Chủ tịch Quốc hội); (iii) Uông Dương (Thủ tướng); (iv) Hồ Xuân Hoa (Phó Thủ tướng thường trực); (v) Hàn Chính (Chủ tịch Chính hiệp); (vi) Lật Chiến Thư (Bí thư Ban bí thư); (vii) Trần Mẫn Nhĩ (chủ nhiệm Uỷ ban Kiểm tra Kỷ luật trung ương. Trong 25 uỷ viên Bộ Chính trị dự kiến có 11 người thuộc nhóm do ông Tập Cận Bình cất nhắc, 4 người do Vương Kỳ Sơn tiến cử, như vậy sẽ có 15/25 người thuộc nhóm ủng hộ mạnh mẽ ông Tập Cận Bình.

Tư tưởng Tập Cận Bình

Một điểm gây tranh luận nhiều nhất trước Đại hội là liệu "tư tưởng Tập Cận Bình" có được đưa vào Điều lệ Đảng hay không. Trước đây, "thuyết ba đại diện" của Giang Trạch Dân và "quan điểm phát triển khoa học" đều chỉ được đưa vào sau khi nhiệm kỳ thứ hai của hai ông kết thúc. Nếu tư tưởng Tập Cận Bình được đưa vào trong Đại hội lần này, điều đó có nghĩa là vị thế chính trị và mức độ tập trung quyền lực của ông Tập Cận Bình đã được củng cố đến mức cao nhất.

Khuynh hướng chính trị Trung Quốc sau Đại hội 19

Sáu khuynh hướng chính trị có thể định hình đời sống chính trị Trung Quốc sau Đại hội 19.

1. Tập trung quyền lực tiếp tục tiếp diễn. Đặc điểm chính trị Trung Quốc thời ông Tập Cận Bình là việc đẩy mạnh truyền bá tư tưởng Mao Trạch Đông. Sự quay trở lại tìm kiếm tư tưởng này sẽ đặt vị trí của Đảng vào trung tâm quyền lực và mọi lĩnh vực đời sống, kinh tế, xã hội. Vai trò của chính quyền trogn quá trình quyết sách sẽ suy giảm, ảnh hưởng cá nhân lãnh đạo sẽ bao trùm lên tập thể.
2. Ý thức hệ, sẽ kiểm soát cả trái tim và suy nghĩ (hệ thống xếp hạng xã hội - Social Credit System); hạn chế ảnh hưởng phương Tây, tăng cường truyền bá các học thuyết của Tập Cận Bình thông qua Uỷ ban Tài liệu Giáo dục quốc gia (National Textbook Commission).
3. Tăng cường sự hiện diện của CCP, tiếp tục đẩy cao vai trò của CCP so với chính quyền, thể hiện vai trò lãnh đạo tuyệt đối của CCP. Trong nhiệm kỳ trước CCP đã tăng cường hiện diện tại DNNN, NSEs và các tổ tổ chức không thuộc chính phủ. Nhiệm kỳ hai có thể hướng đến khu vực kinh tế sở hữu hỗn hợp và tổ chức dân sự.
4. Các chính sách vẫn được hoạch định nhất quán nằm dưới sự chỉ đạo của các tiểu ban với sự giám sát trực tiếp của ông Tập Cận Bình.
5. Chưa rõ hướng đi của nhóm chính trị gia 6x.
6. Tiếp tục chống tham nhũng theo cả hai hướng ở cấp cao nhất ngăn chặn từ uỷ viên thường vụ Bộ Chính trị và ở tầm cơ sở (diệt nhiều "ruồi" hơn).

KINH TẾ TRUNG QUỐC HƯỚNG ĐẾN ĐẠI HỘI 19 VÀ XA HƠN NỮA

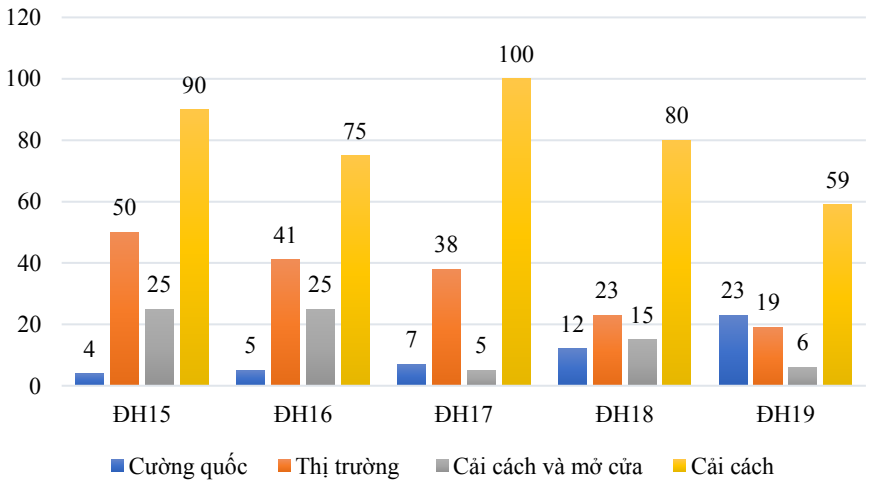
Thông điệp kinh tế chủ yếu

Ngày 18/10/2017, trước sự chứng kiến của gần 2300 đại biểu, Tổng bí thư Tập Cận Bình đã đọc Báo cáo chính trị dài 68 trang với thời gian lên tới 3 giờ 23 phút. Báo cáo đã khái quát toàn bộ 9 lĩnh vực quan trọng, định hình đường hướng phát triển của Trung Quốc đến giữa thế kỷ này với hai mốc thời gian 2035 và 2050. Bằng việc nêu lên "Tư tưởng chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc trong thời đại mới", ông Tập Cận Bình đã trực tiếp gửi đi thông điệp rằng sự phát triển của Trung Quốc đã vượt ra ngoài thời đại của tư tưởng Mao Trạch Đông và lý luận Đặng Tiểu Bình. Những thông điệp kinh tế chủ yếu gồm có:

(i) Cải cách kinh tế sẽ theo mô hình nhà nước lớn, thị trường nhỏ

"Không cải cách thị trường hoá ồ ạt, nhà nước sẽ dẫn dắt quá trình này", đây là thông điệp đậm nét nhất được phát đi. Nếu theo dõi Báo cáo chính trị các kỳ Đại hội Đảng của Trung Quốc có thể thấy số lần nhắc đến từ "thị trường" đã giảm nhanh chóng. Năm 1997, tại Đại hội 15, từ "thị trường" được nhắc tới 50 lần, năm 2012 tại Đại hội 18 chỉ còn 22 lần, đến Đại hội lần này chỉ còn 19 lần. Tại Hội nghị trung ương 3 khoá 18, Trung Quốc đã mạnh mẽ tuyên bố sẽ để "thị trường đóng vai trò quyết định trong việc phân bổ nguồn lực". Nhưng Báo cáo chính trị lần này thậm chí đã không nhắc đến cách thức biểu đạt cải cách "dò đá qua sông" – mang hàm ý để thị trường dẫn dắt – như trước đó. Các tín hiệu phát đi cho thấy ổn định chính trị và theo đuổi lợi ích quốc gia được Trung Quốc đặt ở vị trí ưu tiên so với việc xác lập các nguyên tắc kinh tế thị trường.

Hình 4. Số lần xuất hiện các từ khoá trong Báo cáo chính trị Đại hội Đảng Trung Quốc



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Bên cạnh đó, so với Đại hội 15, cụm từ "cải cách" (cho tất cả các lĩnh vực) và "cải cách mở cửa" (chỉ các cải cách kinh tế) cũng giảm mạnh. Cụm từ "cải cách mở cửa" đã giảm từ 25 lần xuống còn 6 lần. Trong khi đó cụm từ "cải cách" cũng giảm từ 90 lần xuống còn hơn 59 lần.

Với những người ủng hộ cải cách kinh tế tự do thì đây là tín hiệu khác lạ so với Đại hội 18. Những trông chờ thị trường mạnh mẽ, nhất là dưới sự thiết kế của Lưu Hạc, được thay bằng sự chỉ đạo của Đảng đối với công tác kinh tế. Tiểu ban Lãnh đạo Đi sâu Cải cách Kinh tế mặc dù đã ban hành 286 văn bản trong giai đoạn 2013 – 2017 với 46 văn bản hướng dẫn liên quan đến lĩnh vực kinh tế và cải cách DNNN, nhưng rõ ràng sự định hướng của Đảng sẽ đặt người hoạch định chính sách trước một nhiệm vụ và thử thách kép: ưu tiên cho mục tiêu chính sách hay mục tiêu kinh tế và liệu hai mục tiêu này có luôn đồng nhất với nhau được hay không?

Hai nguyên nhân lý giải cho sự can thiệp của ý chí nhà nước vào chương trình hành động kinh tế của Trung Quốc hiện nay, có thể bao gồm việc đến năm 2012, Trung Quốc phải hoàn thành mục tiêu thế kỷ đầu tiên trong hai mục tiêu thế kỷ mà ông Tập Cận Bình nêu lên. Theo đó, tăng trưởng kinh tế Trung Quốc phải đảm bảo GDP bình quân năm 2020 tăng gấp đôi so với năm 2010. Điều này đòi hỏi nhà nước có các công cụ hoặc chính sách can thiệp kinh tế trong bối cảnh khu vực tư nhân có thể suy giảm hoặc không đảm trách được yêu cầu giữ nhịp tăng trưởng. Thứ hai, những sáng kiến kinh tế đối ngoại và các chiến lược lớn của Trung Quốc đều đòi hỏi các nguồn lực lớn và công cụ thực thi. Vì thế, các DNNN hoặc các tập đoàn tư nhân có quan hệ mật thiết với chính phủ thường được ưu đãi về chính sách và tiếp cận nguồn lực để thực hiện các mục tiêu mà chính phủ theo đuổi. Trung Quốc xác định các sáng kiến nước này đưa ra là "đóng góp trí tuệ" và cung cấp "giải pháp Trung Quốc" cho thế giới[3].

Một ví dụ rõ nét là các DNNN và các quỹ đầu tư nhà nước của Trung Quốc đang dẫn dắt quá trình đầu tư ra nước ngoài cho dù số vốn của các công ty tư nhân cũng chiếm xấp xỉ 40% tổng mức đầu tư. Nửa đầu năm 2017, đầu tư của DNNN ra nước ngoài đạt 28,7 tỷ USD vượt xa khoản đầu tư của khu vực tư nhân (MERICS, 2017). Theo báo cáo của Thời báo Tài chính (Anh), các thoả thuận nhà nước đã tăng 86% trong năm 2016 trong khi số thoả thuận của khu vực tư nhân ở hải ngoại sụt giảm 40%. Những thoả thuận mới nhất để hiện thực hoá các tham vọng của ông Tập Cận Bình là việc tập đoàn nhà nước Tập đoàn China Merchant Port Holding (CMPH) đã đạt được thoả thuận 924 triệu USD để giành quyền kiểm soát 90% đối với cảng có lợi nhuận lớn nhất của Brasil là TCP Participações SA. Thoả thuận lớn nhất mà một công ty tư nhân Trung Quốc thực hiện năm 2016 là tập đoàn China Legend mua 90% cổ phần của Ngân hàng quốc tế Luxembourg với giá 1,8 tỷ USD. Luxembourg được xem là một địa điểm quan trọng của ngân hàng Trung Quốc ở châu Âu. Đại diện của Legend nói rằng muốn hiện diện ở châu Âu, cung cấp các sản phẩm tài chính đến đối tượng khách hàng là những công ty nào triển khai sáng kiến BRI của Trung Quốc (MERICS, 2017).

(ii) Đẩy mạnh xuất khẩu mô hình phát triển

Ông Tập Cận Bình nhấn mạnh việc Trung Quốc kết hợp sự can dự sâu rộng của nhà nước với thị trường để đạt mục tiêu có một nền kinh tế hiện đại, mang sức mạnh toàn cầu. Về bản chất, điều này giống với mô hình chủ nghĩa tư bản nhà nước. Để can dự, nhà nước can sẽ sử dụng cả chính sách định hướng và công cụ DNNN. Từ những kế hoạch lớn nhằm nâng cấp ngành công nghiệp như chiến lược

[3] Phát biểu quan trọng của Tập Cận Bình ngày 26/7/2017 về công tác chuẩn bị cho Đại hội 19

"Sản xuất tại Trung Quốc 2025" đến các giải pháp kĩ thuật trên thị trường chứng khoán và ngân hàng đều được chính phủ thiết kế tỉ mỉ. Một quan chức cao cấp Trung Quốc đã phát biểu trước Đại hội 19: "Với tư cách là động lực chính của phát triển kinh tế quốc gia, DNNN cần đóng vai trò là nhân tố dẫn dắt trong cải cách tổng cung (SSSR). Các DNNN phải đảm trách nhiệm vụ định vị mô hình cải cách này, và trở thành người dẫn đường, là lực lượng chính của cải cách".

Trong quá trình vươn ảnh hưởng ra bên ngoài, Trung Quốc không chỉ đẩy mạnh xuất khẩu vốn (từ năm 2000 - 2014, quốc gia này đã cho vay phát triển với các hình thức khác nhau tổng cộng 354,3 tỷ USD), xuất khẩu lao động mà còn xuất khẩu cả mô hình phát triển. Sau khi đẩy mạnh quảng bá cho sáng kiến Vành đai, Con đường, tại Đại hội 19, ông Tập Cận Bình tự tin giới thiệu "giải pháp Trung Quốc", "mô hình Trung Quốc" như một cách thức mới để các nước có thể vừa phát triển nhanh, vừa tránh khủng hoảng của nền kinh tế thị trường tự do. Ông nói, mô hình này "dành cho những quốc gia và dân tộc muốn đẩy nhanh tốc độ phát triển của mình trong khi vẫn duy trì được sự độc lập [khỏi can thiệp của quốc gia khác]".

Mô hình Trung Quốc hay "giải pháp Trung Quốc" được nhấn mạnh trong Báo cáo chính trị. Mô hình phương Tây mặc dù không bị phê phán trực diện, nhưng "chính trị dân tuý", "sự đe doạ của khủng bố" đã trở thành mối lo của nhiều quốc gia. Trong khi đó, nền chính trị ổn định, môi trường sống an toàn của Trung Quốc có thể trở thành hình mẫu cho nhiều nước. Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng sẵn sàng đảm trách vai trò quốc tế mới, dẫn dắt các trào lưu lớn, như nước này đã thể hiện trong chương trình chống biến đổi khí hậu.

Số lần xuất hiện của từ "cường quốc" đã tăng từ 4 lần (Đại hội 15) lên 23 lần, cho thấy tham vọng vươn ra toàn cầu và xác lập ảnh hưởng của Trung Quốc, nó cũng thể hiện sự tự tin của ông Tập Cận Bình vào sức mạnh và vị trí quốc tế mà Trung Quốc đã định hình được trong 5 năm đầu dưới sự lãnh đạo của ông.

(iii) Ổn định chính trị và lợi ích quốc gia lấn át việc xác lập các nền tảng của kinh tế thị trường

Hội nghị trung ương 3 khoá 18 đã đặt ra nhiều nhiệm vụ cải cách quan trọng như cải cách DNNN, cải cách chế độ sở hữu đất tập thể ở nông thôn, cải cách chế độ hộ khẩu v.v. Đặc biệt Hội nghị đặt nhiều kỳ vọng cho giới quan sát khi khẳng định "để thị trường đóng vai trò quan trọng trong phân bổ nguồn lực". Cải cách thị trường hoá do đó được kỳ vọng không chỉ (i) phân bổ các loại nguồn lực mà còn (ii) hạ thấp rào cản thị trường. Nhưng sau 5 năm đầu, Trung Quốc cho thấy các tín hiệu đầy mâu thuẫn về việc thị trường hoá nền kinh tế - đặc biệt là hạ thấp rào cản thị trường đối với các doanh nghiệp nước ngoài.

Trong lĩnh vực đầu tư. Một mặt, Trung Quốc cải cách danh mục đầu tư chọn - bỏ, giảm số ngành cấm doanh nghiệp nước ngoài đầu tư. Chẳng hạn như tháng 8/2017, Hội đồng Quốc gia Trung Quốc đã ban hành Văn bản số 39/2017 về hạ thấp rào cản thị trường, mở cửa đối với 22 nhóm ngành và 95 ngành hàng cho doanh nghiệp nước ngoài đầu tư (Zenglein, 2017).

Mặt khác, bằng nhiều chính sách công khai, Trung Quốc đã đặt các doanh nghiệp nước ngoài vào tình thế phải lựa chọn: chuyển giao công nghệ hoặc đứng ngoài và quản lý hành chính rất chặt với các doanh nghiệp này.

Bảng 3. Chính sách quản lý doanh nghiệp FDI bằng Danh mục chỉ định đầu tư

Tiếp cận thị trường	Được quy định rõ ràng trong Danh mục Hướng dẫn Đầu tư nước ngoài, trong một số ngành lại có thể có các quy định đặc thù: - Chỉ rõ các lĩnh vực, ngành mà doanh nghiệp FDI được khuyến khích, được cho phép hoặc bị cấm đầu tư. - Yêu cầu có một đối tác chủ yếu, đối tác chính là doanh nghiệp Trung Quốc, yêu cầu thành lập doanh nghiệp liên doanh với Trung Quốc thay vì khuyến khích doanh nghiệp100% vốn FDI phải đáp ứng một mức vốn giải ngân nhất định. - Cả doanh nghiệp FDI và liên doanh Trung Quốc đều phải đáp ứng các yêu cầu nhất định về tài chính và công nghệ.
Quản lý của chính quyền	Lập ra các quy định và đánh giá về việc tái cơ cấu danh mục đầu tư hoặc chính sách ngành tuỳ theo từng giai đoạn và từng yêu cầu cụ thể.
Quản lý về sáp nhập	Căn cứ theo luật Chống độc quyền của Trung Quốc.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Ngay cả khi Danh mục chỉ định đầu tư theo hướng chọn bỏ tiếp tục được các hội nghị kinh tế trung ương hướng đến việc tinh giản số lượng đầu mục quản lý, nhưng nhìn vào Danh mục được sửa lần gần nhất (năm 2015) so với khi ông Tập Cận Bình chuẩn bị lên nắm quyền (năm 2011) có thể thấy không có nhiều thay đổi.

Bảng 4. So sánh Danh mục Chỉ định Đầu tư nước ngoài của Trung Quốc 2011 và 2015

	2011	**2015**
Số ngành mà doanh nghiệp FDI được khuyến khích đầu tư	78	38
Số ngành nhạy cảm không được khuyến khích	39	36
Số ngành yêu cầu có đối tác Trung Quốc	43	15
Số ngành yêu cầu có đối tác và cơ quan chủ quản Trung Quốc	44	35

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Trong lĩnh vực cải cách tài chính tiền tệ, Trung Quốc đã thành lập nhiều khu thương mại tự do (FTZ) để thí điểm, quan trọng nhất trong số đó là khu FTZ Thượng Hải. Nhưng Thượng Hải không

phải là một điển hình thành công. Khi FTZ Thượng Hải mới thành lập, gần 3500 công ty bao gồm 288 doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài và 12 ngân hàng nước ngoài đã chấp thuận sự quản lý FTZ vừa được thiết lập để đăng ký vào khu vực này (Sina News, 2014). Một nhóm Phối hợp Công tác Tài chính, do Phó Thị trưởng Thành phố Thượng Hải chủ trì, đã được thành lập nhằm phát triển chương trình nghị sự về cải cách tài chính của FTZ. Khu vực này cũng đã nhận được sự tán thành nhiệt tình trong Hội nghị trung ương 3, với quyết định coi đó như là "một giải pháp quan trọng trong việc tiến đến cải cách cũng như mở ra với những điều kiện mới". Có mặt trong các tài liệu được soạn thảo nhằm đặt ra chương trình nghị sự cho 10 năm cải cách, sự chứng nhận này có ý nghĩa đặc biệt và là minh chứng rõ nét hơn về sự ủng hộ của giới lãnh đạo.

Một số lượng lớn các cuộc cải cách được công bố trước đó bao gồm hệ thống tài khoản thương mại tự do, tự do hóa lãi suất gửi ngoại tệ của các công ty, và xóa bỏ yêu cầu về vốn điều lệ, mặc dù có định hướng rõ ràng, nhưng lại thất bại trong việc dập tắt quan điểm chung mới nảy sinh cho rằng cuộc thí nghiệm này đang gặp khó khăn. Thậm chí việc MOFCOM duyệt lại danh mục chọn-bỏ - được công bố vào tháng 7/2014 "giảm 27% số lượng các mục bị cấm", cũng bị chỉ trích gay gắt. Theo như các nhà phân tích của Bộ Tài chính Hoa Kỳ (Inside U.S. Trade, 2014)- đã nhận thấy ngay, sự cắt giảm này chủ yếu đến từ việc xóa bỏ những mục dư thừa ở trong văn bản gốc chứ không phải sự mở cửa mới mẻ và quan trọng nào (Lu & Ruwitch, 2014). Thêm vào những rắc rối của Thượng Hải đó là việc ông Đới Hải Ba, phó Chủ tịch FTZ bị bãi nhiễm do vi phạm nghiêm trọng kỷ luật Đảng và pháp luật vào giữa tháng 9/2014 (*South China Morning Post*, 2014).

Số phận cuối cùng của FTZ vẫn còn chưa rõ ràng. Mặc dù thử nghiệm bước đầu trong ba năm bị phê phán và đả kích, tuy nhiên dự án này vẫn nhận được sự hỗ trợ tại khu vực Trung Nam Hải thông qua sự có mặt của thủ tướng Lý Khắc Cường tại lễ kỷ niệm tròn một năm thành lập và những lời nhận xét của chủ tịch Tập Cận Bình về khu vực này trong cuộc họp Tiểu ban Lãnh đạo Đi sâu Cải cách Toàn diện vào cuối tháng 10/2014[4]. Vào tháng 9/2014, PBoC đã hứa hẹn rằng cuộc cải cách tài chính sẽ được thúc đẩy nhanh hơn (Xinhua, 2014), và sau đó khu vực này sẽ được mở rộng hơn đến quận trung tâm tài chính Lục Gia Chủy vào tháng 1/2015, điều này sẽ tăng thêm ảnh hưởng của các cuộc cải cách tài chính trong tương lai (Li, 2015). Thậm chí là nếu điều đó không trở thành hiện thực, bí thư thành phố Thượng Hải vẫn bào chưa rằng: "cốt lõi của cuộc cải cách là chuyển đổi chức năng chính quyền" (Hu, 2014), có nghĩa rằng nếu tập trung quá mức vào tài chính hay các chính sách đãi ngộ đối với các doanh nghiệp nước ngoài sẽ làm mất đi mục tiêu chính của nỗ lực này (mặc dù điều này không lý giải cho sự nhấn mạnh liên tục vào vấn đề mở các tài khoản vốn trong các tuyên bố chính thức) (Xinhua, 2014).

[4] Tại buổi họp đó, ông Tập Cận Bình đã so sánh những kinh nghiệm đã đạt được thông qua FTZ như những "hạt giống được canh tác trên khu vực thử nghiệm", và hứa hẹn rằng Trung Quốc sẽ áp dụng những kế hoạch đã được thử nghiệm ở Thượng Hải cho cả những nơi khác "sớm nhất có thể". Chính điều này đã báo trước cho việc thông qua mở rộng thêm 3 khu vực FTZ vào tháng 12 như được thảo luận bên dưới. "Ông Tập nói Trung Quốc sẽ thành lập nhiều khu FTZ theo sau cuộc thử nghiệm ở Thượng Hải," Xinhua, 27/10/2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/27/c_133746159.htm.

Tuy nhiên, dường như giới lãnh đạo đang thay đổi phương pháp tiếp cận và sự nổ bật của Thượng Hải đang dần dần mờ đi. Sau khoảng một năm bác bỏ đơn của các tỉnh khác xin phép thành lập khu vực thương mại riêng của họ, vào tháng 12/2014 Hộng đồng Nhà nước đã thông qua việc thành lập các khu vực mới cho thêm ba tỉnh thành (Anderlini, 2014). Tuyên bố chính thức nêu rõ : "Nối tiếp thành công của khu thí nghiệm mậu dịch tự do Thượng Hải, những khu vực mới sẽ được mở ra tại Thiên Tân, Quảng Đông và Phúc Kiến"[5].

Không có dấu hiệu cho thấy sau Đại hội 19 rào cản đối với việc tiếp cận thị trường sẽ được hạ thấp đối với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp nước ngoài. Bởi lẽ, chiến lược quan trọng nhất để nâng cấp ngành công nghiệp của Trung Quốc – Made in China 2025 – đã xác định lấy việc trợ giá, hỗ trợ tài chính, mua sắm chính phủ và ngăn cản doanh nghiệp nước ngoài cạnh tranh làm phương thức chính để thúc đẩy hàng loạt ngành công nghiệp mới của Trung Quốc phát triển (MERICS, 2016). Trong 10 chính sách cụ thể để thúc đẩy Chiến lược Made in China 2025 có 7 chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp trong nước và 3 chính sách hạn chế doanh nghiệp nước ngoài.

(iv) Sáng kiến BRI được đưa vào Điều lệ Đảng, trở thành nền tảng cho chính sách đối ngoại và kinh tế đối ngoại mới của Trung Quốc.

Tại Đại hội 19, có một số bổ sung quan trọng vào Điều lệ Đảng của Trung Quốc, trong đó quan trọng nhất là bổ sung "tư tưởng Tập Cận Bình" và "sáng kiến Vành đai, Con đường".

Cụ thể, điều lệ Đảng (sửa đổi) viết cần "thúc đẩy xây dựng cộng đồng chung vận mệnh của nhân loại, tuân theo nguyên tắc cùng bàn bạc, cùng xây dựng, cùng thụ hưởng, thúc đẩy xây dựng Một vành đai, Một con đường". Việc BRI được đưa vào Điều lệ Đảng cho thấy, trước hết, toàn bộ quá trình hoạch định chính sách và triển khai BRI từ năm 2013 – 2017 tuy đã diễn ra theo một hệ thống nhất quán và được thể chế hoá trong nội bộ Trung Quốc, được thúc đẩy rầm rộ trên quy mô quốc tế nhưng chưa thực sự đạt hiệu quả. Việc triển khai thiếu sự giải thích, thiếu chiến lược và khung khổ hành động rõ ràng, mang tính định hướng. Vì thế, BRI cần được đưa vào Điều lệ để tạo ra nền tảng pháp lý và tính bắt buộc về mặt chính sách ở cấp cao nhất, chỉ đạo công tác của toàn bộ các cấp chính quyền Trung Quốc. Thứ hai, bằng việc thể chế hoá BRI ở cấp chính trị cao nhất, Trung Quốc có điều kiện đánh giá lại BRI một cách toàn diện từ mục tiêu, trọng tâm, đối tác, cách triển khai. Thứ ba, ông Tập Cận Bình có thể sử dụng BRI để thay cho chính sách "thao quang dưỡng hối", đây có thể là một nền tảng mới cho chính sách đối ngoại của Trung Quốc trong thời gian tới.

Tuy nhiên, việc đảm bảo thành công của BRI ở nước ngoài không phải là điều dễ dàng. Các sáng kiến giàu tham vọng như BRI hay Ngân hàng Cơ sở Hạ tầng châu Á (AIIB) đều là các sáng kiến đa mục tiêu. Để đảm bảo thực hiện thành công các siêu dự án này không chỉ đòi hỏi Trung Quốc tích luỹ đủ sức mạnh trong nước mà còn cần thuyết phục được các quốc gia khác - đặc biệt là các nước phát triển – chấp nhận và cùng tham gia.

[5] Đến hết 2017, Trung Quốc đã thành lập tổng cộng 11 FTZs

Cuộc họp thượng đỉnh sáng kiến Vành đai, Con đường họp tại Bắc Kinh vào tháng 5/2017 mặc dù có sự tham gia của 26 nguyên thủ quốc gia cùng hàng ngàn khách tham dự, Trung Quốc cũng ký kết được hơn 270 dự án với các nước, nhưng (i) sự vắng mặt cùa nguyên thủ các cường quốc kinh tế đã từng gia nhập AIIB như Anh, Pháp, Đức, Australia v.v. và (ii) các nước châu Âu không ký vào bản Thông cáo chung ngày 15/5[6] đã cho thấy (i) việc thiếu hụt những giải thích cho các nước hiểu về mục đích và mục tiêu của sáng kiến này sẽ ảnh hưởng tức thì và nghiêm trọng tới mức độ ủng hộ của các nước phát triển; (ii) mức độ rủi ro về kinh tế và chiến lược mà các nước phương Tây cảm nhận được từ các đại dự án của Trung Quốc. AIIB hiện đã phối hợp cùng Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) để cung cấp các khoản vay đầu tiên liên quan đến cơ sở hạ tầng (CSHT), nhưng quy mô vẫn còn khiêm tốn[7], đặc biệt vẫn chưa định hình được tiêu chuẩn của AIIB so với WB hay ADB.

Số liệu cho thấy sau khi khủng hoảng xảy ra ở Venezuela, Trung Quốc đã phải xem xét lại các khoản đầu tư ở nước ngoài[8]. Năm 2016 – 2017 đánh dấu sự suy giảm của hoạt động đầu tư và thương mại của Trung Quốc tại các quốc gia BRI.

Các giải pháp đang tập trung vào:

(i) Cải thiện truyền thông trong nước trong việc đưa tin về các sang kiến hoặc chiến lược quốc gia của Trung Quốc (như BRI).

(ii) Nghiên cứu và cải thiện hình ảnh của Trung Quốc, các dự án của Trung Quốc trên truyền thông nước ngoài bằng việc tổ chức hội thảo, toạ đàm, học tập trao đổi kinh nghiệm quản trị truyền thông v.v.

(iii) Phát huy vai trò của các think-tank để đưa ra các đề xuất, giải pháp nhằm hiện thực hoá chủ trương, chính sách của chính phủ. Thông qua các think-tank, tập hợp mạng lưới học giả quốc tế để cải thiện công tác tuyên truyền về các vấn đề liên quan đến Trung Quốc.

Nhưng không phải khoản cho vay nào của Trung Quốc cũng đem lại hiệu quả kinh tế hoặc chính trị như quốc gia này trông đợi. Venezuela là một điển hình. Trung Quốc đã mất hàng chục tỷ USD ở thị trường hoá ra tiềm ẩn rất nhiều rủi ro này. Từ 2007 – 2015 Trung Quốc đã đầu tư vào Venezuela 65 tỷ USD. Cần biết rằng, từ năm 1945, WB chưa từng cấp tín dụng cho quốc gia nào vượt

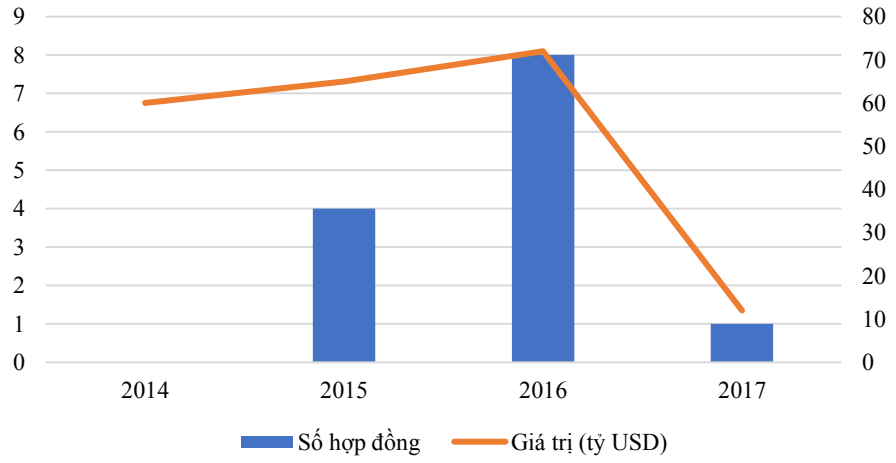
[6] 6 nước châu Âu Đức, Pháp, Anh, Hy Lạp, Bồ Đào Nha và Estonia từ chối ký kết vào bản thông cáo chung vì bản thông cáo này "không quan tâm đúng mức đến các chuẩn mực về môi trường, về các tiêu chuẩn xã hội, không bảo đảm tính minh bạch mỗi khi các cơ quan nhà nước gọi thầu".

[7] Tổng số vốn đã cấp và đợi phê duyệt mà AIIB triển khai trong năm 2016 là 1,82 tỷ USD, trong đó vốn đã cấp cho tám dự án là 1,43 tỷ USD và đang phê duyệt thêm bốn dự án với giá trị 386 triệu USD. Một trong những dự án đầu tiên được nhận vốn vay của SRF là dự án thủy điện Karot – được cấp tháng 2/2015, nằm trong sáng kiến Hành lang kinh tế Trung Quốc – Pakistan (CPEC) với số vốn vay khoảng hơn 1,65 tỷ USD. Ngoài ra, SRF cũng cung cấp khoảng 11 tỷ USD cho dự án khí hóa lỏng (LNG) Yamal giữa Trung Quốc và Nga.

[8] Từ 2007 – 2015 Trung Quốc đã đầu tư vào Venezuela 65 tỷ USD; từ năm 1945, WB chưa từng cấp tín dụng cho quốc gia nào vượt được 65 tỷ USD. Trong giai đoạn 2013-2015, 6/10 quốc gia được Trung Quốc cấp tín dụng phát triển nằm trong danh sách các quốc gia bị OECD đánh giá rất rủi ro về đầu tư phát triển, trong khi con số này của WB chỉ là 2 quốc gia. Giá trị rủi ro bình quân trọng số của Trung Quốc cũng cao hơn 20% so với các khoản cho vay phát triển của WB.

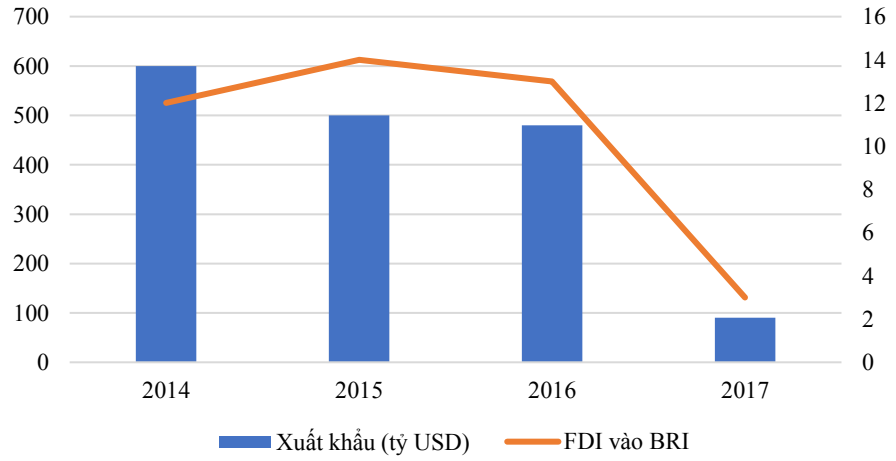
được 65 tỷ USD. Hàng loạt tập đoàn Trung Quốc cũng đầu tư và đưa lao động sang đây. Tập đoàn Trung Tín (CITIC Group) xây dựng đường sắt và nhà ở; Thủy điện Trung Quốc (Sinohydro Group) xây trạm phát điện; Viễn thông ZTE cung cấp mạng điện thoại; Sinopec và PetroChina xây dựng các nhà máy hóa dầu; Đường sắt Trung Quốc (China Railway Group) xây dựng mạng lưới đường sắt. Nhưng khi khủng hoảng nổ ra, Trung Quốc đã không thể cho Venezuela vay thêm hàng tỷ USD để đổi lấy việc ở lại quốc gian này. Đây là khoản đầu tư quá rủi ro và không thể thu hồi. Nghiên cứu cho thấy, trong giai đoạn 2013-2015, 6/10 quốc gia được Trung Quốc cấp tín dụng phát triển nằm trong danh sách các quốc gia bị OECD đánh giá rất rủi ro về đầu tư phát triển, trong khi con số này của WB chỉ là 2 quốc gia. Giá trị rủi ro bình quân trọng số của Trung Quốc cũng cao hơn 20% so với các khoản cho vay phát triển của WB. Vì vậy, bước sang năm 2017, Trung Quốc đã có cách tiếp cận thận trọng hơn với các khoản cho vay nước ngoài - kể cả đối với các sáng kiến kinh tế trọng yếu như BRI.

Hình 5. Số hợp đồng xây dựng và giá trị tại các nước BRI



Nguồn: Financial Times (2017)

Hình 6. Giá trị xuất khẩu và đầu tư FDI của Trung Quốc vào BRI



Nguồn: Financial Times (2017)

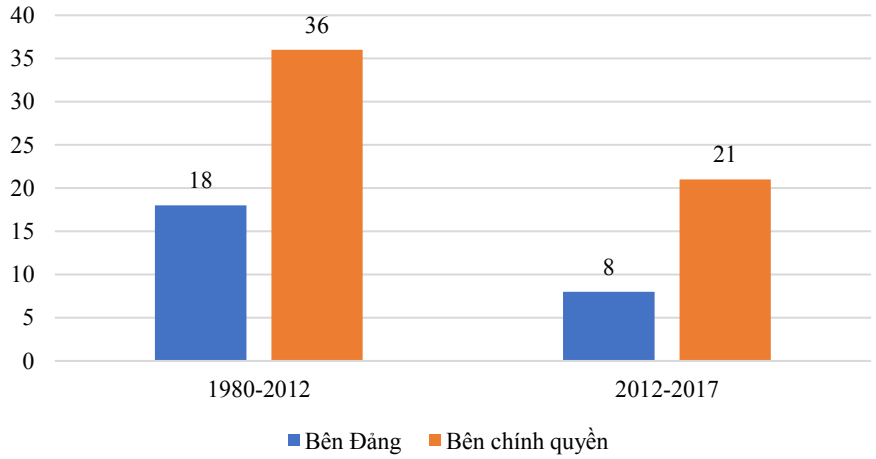
Năm 2016, FDI Trung Quốc giảm 2%, quý I giảm 18%. Xuất khẩu sang BRI giảm 40%.

Cơ chế thiết kế cải cách kinh tế: nhấn mạnh sự tập quyền tinh anh

Đặc điểm quyết sách của Trung Quốc thời ông Tập Cận Bình là tập trung quyền lực. Vì vậy , để thiết kế và triển khai cải cách, ông Tập Cận Bình đã thành lập hàng chục tiểu ban lãnh đạo công tác. Bản chất của các tiểu ban lãnh đạo là một dạng mô hình tập quyền tinh anh. Đặc điểm của "những nhân vật số hai" trong các tiểu ban này vừa là người am hiểu chuyên môn sâu sắc, vừa có khả năng hoạt động con thoi giữa các cấp chính quyền. Lưu Hạc - hiện là Chủ nhiệm Văn phòng Tiểu ban lãnh đạo cải cách tài chính kinh tế trung ương - được coi là người thiết kế chính của cải cách kinh tế Trung Quốc từ năm 2012.

Ngay từ năm 1980, mô hình tiểu ban lãnh đạo (LSG) đã xuất hiện nhằm thúc đẩy cải cách kinh tế theo hướng thị trường hoá. Tiểu ban lãnh đạo công tác tài chính kinh tế khi đó đóng vai trò tham vấn chính sách cho ông Đặng Tiểu Bình trong việc đề xuất các giải pháp cải cách cho các lĩnh vực then chốt. Kể từ đó đến năm 2012, Trung Quốc đã thành lập 54 LSG. Từ năm 2012 đến 2017, Trung Quốc thiết lập thêm 29 LSG nữa, chiếm 35% tổng số LSG từ năm 1980 đến nay. Trong số 83 LSG thì 26 LSG trực thuộc Đảng Cộng sản (ông Tập Cận Bình làm chủ nhiệm của 8 LSG) và 57 LSG trực thuộc Quốc vụ viện (ông Lý Khắc Cường đứng đầu 8 LSG). Trong 8 tiểu ban do ông Tập Cận Bình lãnh đạo, có hai tiểu ban quan trọng liên quan đến kinh tế là Tiểu ban Lãnh đạo Công tác Tài chính kinh tế (thành lập năm 1980) và Tiểu ban Lãnh đạo Đi sâu cải cách toàn diện (thành lập năm 2013).

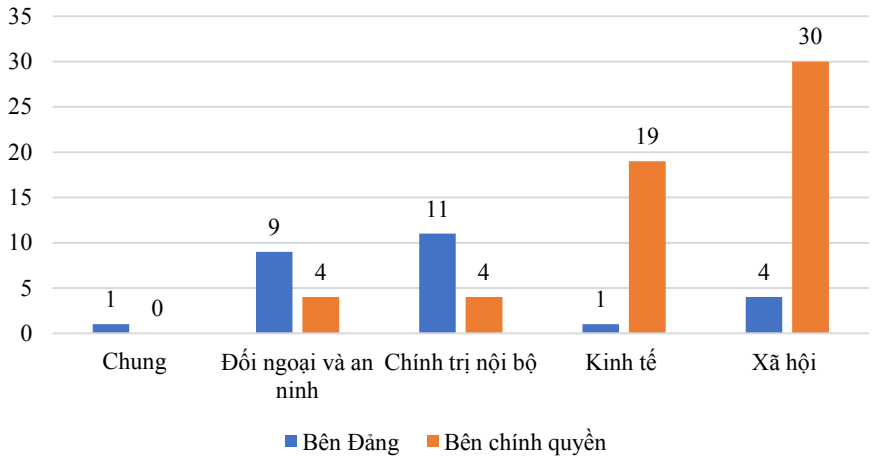
Hình 7. Số lượng LSG được thành lập trong giai đoạn trước và sau Đại hội 18 năm 2012



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Trong số 57 LSG do chính phủ quản lý, số LSG liên quan đến công tác kinh tế lên tới 19, chỉ đứng sau số LSG đảm trách các vấn đề xã hội (30 LSG). Điều này cho thấy cải cách kinh tế trở thành lĩnh vực quyết định đến sự phát triển tiếp tục của Trung Quốc trong trung và dài hạn. Tiểu ban lãnh đạo đi sâu cải cách gồm 4 uỷ viên thường vụ Bộ Chính trị khoá 18, ngoài ông Tập Cận Bình còn có ông Lý Khắc Cường, Lưu Vân Sơn và Trương Cao Lệ. LSG này đã họp tới 38 lần, ban hành 286 văn bản và chỉ thị chính sách. Trong số 286 văn bản này có 36 văn bản liên quan trực tiếp đến cải cách kinh tế (chiếm 13%), 10 văn bản về cải cách DNNN (chiếm 4%), 36 văn bản liên quan đến môi trường và tài nguyên (chiếm 13%).

Hình 8. Số lượng LSG của mỗi lĩnh vực cải cách



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Trong nhiệm kỳ thứ hai của ông Tập Cận Bình, sau Đại hội 19, các nhóm LSG này sẽ hoạt động theo khuynh hướng nào? Khuynh hướng thứ nhất là LSG sẽ trở lại với vai trò truyền thống của chúng: điều phối thông tin, và khi hoàn thành các mục tiêu nhà nước liên quan đến mình, LSG sẽ bị loại bỏ. Khuynh hướng thứ hai là LSG sẽ tiếp tục cung cấp các chỉ dẫn chiến lược như hiện nay cho Đảng và chính phủ. Khuynh hướng thứ ba, đặc biệt với các LSG nằm dưới sự lãnh đạo của bên Đảng, các LSG sẽ đóng vai trò đặc quyền bền vững trong quá trình thiết kế chính sách. Khuynh hướng thứ hai có lẽ sẽ được đẩy mạnh nhằm phục vụ các sáng kiến cải cách mang tính tập quyền của Tổng bí thư Tập Cận Bình.

Trọng tâm chính của cải cách kinh tế: điều chỉnh tổng cung

Toàn bộ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế của Trung Quốc được xác định là một quá trình (i) giảm dư thừa sản lượng, (ii) giảm tồn kho, (iii) giảm tỷ lệ đòn bẩy tài chính, (iv) bù đắp cho các khu vực khó khăn, (v) hạ thấp chi phí vốn. Cách tiếp cận này đặt trọng tâm vào kiểm soát rủi ro trước khi thực hiện các cải cách cần thiết. Việc thắt chặt ràng buộc ngân sách như vậy sẽ khiến đầu tư và tăng trưởng chậm lại. Để đảm bảo đạt mục tiêu GDP đề ra, Trung Quốc đã hối thúc DNNN tăng đầu tư vào các lĩnh vực nhà nước chỉ định. Vì vậy, cải cách theo hướng điều chỉnh tổng cung trên thực tế là một kế hoạch dài hạn can thiệp vào nền kinh tế thông qua DNNN.

(i) Cải cách DNNN theo hướng khuyến khích chế độ sở hữu hỗn hợp

Cải cách DNNN vào những năm cuối của nhiệm kỳ thứ nhất ông Tập Cận Bình cho thấy sự thắng thế của khuynh hướng cải cách quyền tài sản theo hướng thúc đẩy khuyến khích sở hữu hỗn hợp và hợp tác công tư thay vì chống độc quyền và mạnh dạn cho phá sản, sáp nhập đối với các DNNN làm ăn kém hiệu quả[9]. Đặc biệt, cùng với sáng kiến BRI và chiến lược Made in China 2025, các doanh nghiệp tư nhân được lựa chọn/được chỉ định sẽ nhận nhiều ưu đãi của chính phủ để thực hiện các mục tiêu ngành được định sẵn. Các công ty công nghệ tư nhân khổng lồ của Trung Quốc như Alibaba, Baidu,

[9] Xem thêm Phát biểu quan trọng của Tập Cận Bình ngày 26/7/2017 về công tác chuẩn bị cho Đại hội 19

Tencent có nhiệm vụ phát triển các ngành công nghệ cao và mới dựa trên nền tảng số liệu lớn (big data), điện toán đám mây (icloud), thanh toán điện tử (digital payment), robot để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, khẳng định vị thế dẫn đầu công nghệ của Trung Quốc (Zenglein, 2017).

Người thiết kế các ý tưởng lớn về cải cách kinh tế Trung Quốc từ sau Đại hội 18 là Lưu Hạc. Với đặc điểm am hiểu kinh tế Trung Quốc và là người có khả năng "gắn các vấn đề kinh tế Trung Quốc vào quỹ đạo toàn cầu" - điều hoàn toàn phù hợp với tham vọng chính trị và ngoại giao của ông Tập Cận Bình, Lưu Hạc đã chủ trương tạo ra một hệ thống DNNN sao cho đáp ứng được các mục tiêu quốc gia và đảm bảo lợi ích quốc gia trong bối cảnh mới (Wu & Choi, 2017). Điều này làm gợi nhớ mô hình của Nhật Bản và Hàn Quốc khi chính phủ hai nước cố gắng sử dụng các *keiretsu* và *chaebol* để vươn ra toàn cầu. Trong suốt chuyến thăm của cố vấn an ninh Mỹ Tom Donilon đến Trung Quốc hồi năm 2013, ông Tập Cận Bình đã giới thiệu rằng Lưu Hạc "rất quan trọng đối với tôi" (Wu & Choi, 2017).

Vào cuối tháng 8/2014, toàn bộ 25 uỷ viên Bộ Chính trị Trung Quốc đã được triệu tập để bàn thảo về đường lối chính cho các cải cách mang tính nền tảng và tổng hợp cho DNNN (Naughton, 2014). Trên thực tế, các tranh luận về đường hướng cải cách DNNN đã làm giảm hiệu quả của các chính sách đã được ban hành trước đó – do tính biểu đạt trừu tượng và mục tiêu cải cách không rõ ràng. Bằng việc thâu tóm quyền lực cải cách DNNN về cho tiểu ban cải cách toàn diện (RSG), ông Tập Cận Bình hy vọng sẽ tìm ra động năng mới và giải quyết được gọn ghẽ tình trạng thực thi chính sách không nhất quán ở bên dưới. Vấn đề lớn nhất của DNNN khi cải cách là người đứng đầu DNNN vừa là CEO vừa là một người thuộc hệ thống của chính phủ/chính quyền – nghĩa là phải đảm trách các trách nhiệm chính trị bên cạnh trách nhiệm kinh tế. Uỷ ban quản lý vốn nhà nước Trung Quốc (SASAC) đã thảo luận điều này nhưng không đưa ra được văn bản cuối cùng để giải quyết vấn đề. Sau nhiều trì hoãn, SASAC cuối cùng cũng ban hành văn bản về cải cách DNNN vào tháng 7/2014 nhưng không có nhiều đột phá (Naughton, 2014). .

Giữa hàng loạt văn kiện được Hội nghị kinh tế trung ương năm 2016 đưa ra vào những ngày cuối của tháng 12/2016, năm 2017 được nhìn nhận là "năm bản lề cho việc thực thi các cải cách sở hữu hỗn hợp (mixed-ownership reform) ở tầng thấp nhất/tầng cơ sở (Naughton, 2017). Đến tháng 1/2017, đã có 28/31 tỉnh thành, khu tự trị tổ chức họp Đại hội đại biểu nhân dân cấp cơ sở và Hội thảo học tập chính trị để nhấn mạnh về tầm quan trọng của việc xây dựng chế độ sở hữu hỗn hợp tại địa phương mình, coi đó như chìa khoá để cải cách DNNN. Một số DNNN trụ cột đã được lựa chọn để cải cách. Thông thường, sẽ không có một mô hình đơn nhất cho cải cách kiểu này ở Trung Quốc, nhưng các doanh nghiệp được chọn thường là các doanh nghiệp tiêu biểu cho ngành mà nó đại diện, cả về quy mô lẫn tính chất của mô hình quản trị. Chính quyền các địa phương cũng nhấn mạnh đến việc "tài chính hoá" các tài sản của chính quyền. Nhưng không địa phương nào đưa ra văn bản cụ thể về việc hiện thực hoá cải cách DNNN ở mức độ sâu rộng hơn như thế nào. Phiên bản thường thấy của cải cách chế độ sở hữu hỗn hợp là chính quyền sẽ chứng khoán hoá các tài sản mà họ đại diện chủ sở hữu trong doanh nghiệp. Trong 5 năm qua, Thiên Tân đã chứng khoán hoá được 40% số tài sản của chính quyền trong các DNNN; Bắc Kinh, Cam Túc và Hồ Bắc phấn đấu sẽ chứng khoán hoá/cổ phần hoá 50% tài sản nhà nước vào năm 2020; một số tỉnh thành khác còn đưa ra mục tiêu cao hơn như

Giang Tây (60%), Quảng Đông (70%), Trùng Khánh và Hồ Nam (80%). Các DNNN trung ương cũng nằm trong diện này (Naughton, 2017). Một số địa phương còn có các biện pháp cấp tiến hơn, như Vân Nam cho phép công ty dược tư nhân mua lại 50% cổ phần của doanh nghiệp dược nhà nước. Quảng Châu công khai tất cả tài sản của DNNN thuộc lĩnh vực cạnh tranh để cổ phần hoá. Nhưng những biện pháp như vậy rõ ràng vẫn tồn tại trong một phạm vi rất hẹp.

Một biện pháp cải cách khác gần đây cũng được truyền thông Trung Quốc đưa tin nhiều, đó là chương trình để người nội bộ doanh nghiệp sở hữu cổ phần (ESOP). ESOP đã được đưa ra tại Hội nghị trung ương 3 khoá 18, nhưng biến mất hai năm sau đó. Gần đây, chương trình này mới được làm nóng lại. Chính quyền một số nơi như Cát Lâm, Bắc Kinh, Thiểm Tây, Cam Túc, Sơn Đông đã cho phép thí điểm này diễn ra. Nhưng diễn biến này vẫn bị kiểm soát chặt chẽ để tránh làn sóng bán tháo cổ phần nội bộ dẫn đến trục lợi của thiểu số giàu có. Chẳng hạn, chính quyền thành phố Bắc Kinh quy định tổng số cổ phần mà người nội bộ doanh nghiệp nắm giữ không được vượt quá 30%, mỗi cá nhân không được mua quá 1% giá trị tài sản được chứng khoán hoá (Naughton, 2017).

Càng gần Đại hội 19, cải cách DNNN ở Trung Quốc càng phát đi nhiều tín hiệu trái chiều. Một mặt chính phủ muốn có cải cách theo hướng khuyến khích sự tham gia của các lực lượng thị trường, mặt khác, lại gia tăng vai trò chỉ đạo và định hướng của lực lượng phi thị trường - tổ chức Đảng. SASAC sẽ thành lập thêm ba uỷ ban cố vấn để mở rộng việc tham vấn cải cách. Quan trọng hơn cả, Trung Quốc có thể sẽ thử nghiệm để bí thư Đảng uỷ DNNN kiêm luôn chức vụ CEO hoặc tổng giám đốc (Economic Daily, 2016). Xa hơn nữa, SASAC tuyên bố rằng bất kỳ quyết định nào trong DNNN liên quan đến các yếu tố "chiến lược" như kinh tế vĩ mô, chiến lược của doanh nghiệp, hay lợi ích quốc gia đều phải mang ra thảo luận trước Đảng uỷ doanh nghiệp. Đảng uỷ sẽ cho ý kiến trước khi mang ra bàn lần cuối ở Ban giám đốc. Bằng cách này, Trung Quốc hy vọng sẽ hướng hành vi của các DNNN gắn chặt vào lợi ích của Đảng. Toàn bộ những mâu thuẫn này khiến cải cách DNNN khó có thể đem lại các tiến triển thực sự có ý nghĩa (Naughton, 2017).

Toàn bộ cải cách DNNN ở Trung Quốc 5 năm qua mang ba đặc điểm quan trọng. Thứ nhất, chỉ tăng vốn tư nhân, không chấp nhận tư nhân hoá (cổ phần hoá mạnh mẽ với quy mô lớn cho tư nhân). Thứ hai, sử dụng các công ty đầu tư vốn nhà nước như cửa ngõ chính để tiến hành cải cách chế độ sở hữu đối với DNNN. Thứ ba, sáp nhập quy mô lớn, với tốc độ nhanh các tập đoàn, công ty nhà nước lớn.

(ii) Cải cách tài chính tiền tệ

Sẽ có những rủi ro nếu chính quyền của ông Tập Cận Bình trì hoãn cuộc cải cách tài chính mang tính quyết định quá lâu. Tuy nhiên, có vẻ như Trung Quốc sẽ không phải hứng chịu một cuộc khủng hoảng tài chính nặng nề trong gian đoạn tới. Họ đã hạn chế được tính dễ bị tổn thương bên ngoài, và khu vực ngân hàng khá lành mạnh. Chính phủ Trung Quốc vẫn có đủ những công cụ chính sách nhằm tránh tăng trưởng quá chậm. Những công cụ này bao gồm nguồn tiền dự trữ nội địa lớn, tài sản đáng kể của khu vực công và mức nợ nước ngoài thấp. Hơn thế nữa, các chuyên gia tài chính của Trung Quốc -

đặc biệt là ông Chu Tiểu Xuyên - là những nhà cải cách tài năng có kinh nghiệm lâu năm và dường như có sự tự tin của các nhà lãnh đạo hàng đầu.

Các biện pháp cải cách tài chính được thúc đẩy sau Đại hội 19 có thể bao gồm:

Thứ nhất, bỏ mục tiêu tăng trưởng GDP cố định để chuyển sang mục tiêu "vùng GDP" nhằm tăng tính linh hoạt cho sc của chính phủ, giảm áp lực thực thi chính sách tiền tệ và tài khoá mở rộng, tạo điều kiện giảm nợ và cải cách tài chính ngân hàng.

Thứ hai, hoạt động cạnh tranh về điều tiết và buôn chứng khoán đã bị thay thế bằng điều tiết theo lộ trình và phối hợp nhiều bên. Tất cả những vị trí điều hành cấp cao nhất đều chia sẻ các nền tảng và mục tiêu giống nhau và có khả năng giao tiếp rất tốt (với truyền thông và chính phủ).

Thứ ba, các công ty bị yêu cầu báo cáo tỷ lệ đòn bẩy tài chính của mình và phải ước lượng tác động của tất cả các giao dịch thị trường tín dụng khác nhau mà công ty tham gia.

Thứ tư, thắt chặt các loại giao dịch có tính rủi ro và khả năng bất trắc cao – bao gồm cả các chứng khoán và đầu tư liên quan đến bảo hiểm nhân thọ trọn đời. Các giao dịch loại này đều bị hạn chế đặc biệt .

Thứ năm, chi phí thanh khoản (lãi suất) được cho phép tăng tại các thị trường huy động vốn – bao gồm cả lãi suất của hoạt động tái cấp vốn cho trái phiếu chính phủ và các giao dịch liên ngân hàng. Biện pháp này nhằm kích thích cho vay đối với các dự án cần tăng vốn trong ngắn hạn.

HÀM Ý CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VIỆT NAM VÀ KHU VỰC

Về đối ngoại

(i) Ông Tập Cận Bình là lãnh đạo có quyền lực lớn và tính cách cứng rắn. Chủ quyền, toàn vẹn và thống nhất lãnh thổ là ưu tiên hàng đầu trong trọng tâm chính trị của Đại hội 19. Điều này có thể làm gia tăng các xung đột và va chạm với các quốc gia khác, cũng như việc tìm kiếm các thoả thuận sẽ phải thông qua nhiều bước hơn, với nhiều thương thảo hơn trước.

(ii) Quan hệ Trung - Mỹ có thể gặp nhiều gập ghềnh trong nhiệm kỳ của chủ tịch Tập Cận Bình và tổng thống Trump. Sau 6 tháng cầm quyền, có thể thấy những vấn đề quan trọng trong quan hệ Mỹ - Trung ít đạt được tiến triển. Điều này một mặt trở thành lá bài chính trị của ông Trump trong các vấn đề đối nội, mặt khác sẽ tác động trực tiếp đến khu vực châu Á – Thái Bình dương vốn có nhiều quốc gia gắn bó lợi ích của mình cùng lúc với cả Mỹ và Trung Quốc.

Trong suốt thời gian kể từ khi Donald Trump lên nắm quyền, chính sách của chính quyền mới trong quan hệ với Trung Quốc tập trung vào 2 vấn đề Bắc Triều Tiên và thương mại. Tuy nhiên, vẫn chưa xác định được tính ổn định của chính sách Trung Quốc của Mỹ hiện nay. Cho đến khi chính quyền Trump có một chiến lược rõ ràng với Trung Quốc, các phát biểu mâu thuẫn về quan điểm của các nhân vật trong nội các Trump vẫn sẽ tiếp tục. Mattis, Tillerson, McMaster, Kelly và Dunford có cách tiếp cận khá thực tế, mong muốn một mối quan hệ bình ổn và dựa trên đối thoại để giải quyết các khúc mắc. Mnuchin và Cohn hoàn toàn ý thức được nguy cơ xảy ra chiến tranh thương mại với Trung Quốc. Còn nhóm cố vấn có tầm ảnh hưởng lớn bên cạnh Tổng thống như Ross, Lighthizer, Navarro và Bannon lại ủng hộ Mỹ có phản ứng mạnh mẽ hơn đối với thách thức mà Trung Quốc đặt ra đối với những ưu tiên của Mỹ (Bader, 2017).

Một vài quan chức trong chính quyền hy vọng quan hệ Mỹ - Trung trong tương lai là một mối quan hệ mang tính xây dựng, mở rộng hợp tác, cạnh tranh lành mạnh và nhất là tránh được nguy cơ xung đột. Kể từ khi nhậm chức, Donald Trump đã đưa ra khá nhiều con bài để "mặc cả" với Trung Quốc như vấn đề Đài Loan, Biển Đông, Bắc Triều Tiên và vấn đề thương mại, nhưng đến thời điểm này, có lẽ chỉ có hai vấn đề sau này có "hiệu quả". Đối với vấn đề Đài Loan, Mỹ không thể lật ngược cam kết "Một Trung Quốc", sự phản ứng dữ dội từ phía Trung Quốc đã cho thấy điều này. Còn với vấn đề Biển Đông, các lựa chọn của Mỹ tại khu vực này chủ yếu là các hoạt động triển khai quân sự, kêu gọi tôn trọng tự do hàng hải và thực thi FONOP, mà chính quyền luôn cố gắng để chuẩn hóa sau khi các lựa chọn ngoại giao không còn vị trí ưu thế vì sự "đào thoát" của Philippines dưới thời Tổng thống Duterte.

Vấn đề Bắc Triều Tiên. Trong vấn đề Triều Tiên, chính quyền Trump đã đúng khi thúc đẩy Trung Quốc phải đóng góp nhiều hơn, thông qua sự can thiệp sâu rộng và sự tin cậy của các biện pháp trừng phạt đối với các công ty của Trung Quốc (ví dụ như lệnh cấm than đá, hỗ trợ các biện pháp trừng phạt cứng rắn hơn tại LHQ và tăng cường kiểm tra thương mại của Trung Quốc qua biên giới với Bắc Triều Tiên).

Cuối tháng 6/2017, Nhà Trắng đã áp đặt các biện pháp trừng phạt gián tiếp ở mức độ hạn chế đối với hai công dân và một công ty vận tải biển Trung Quốc, vì cho rằng họ đã hỗ trợ Triều Tiên phát triển vũ khí hạt nhân. Nhà Trắng cũng cáo buộc Ngân hàng Đan Đông của Trung Quốc rửa tiền giúp Bình Nhưỡng.

Về cơ bản, hai bên có thể sẽ phải tìm cách xây dựng quan hệ chiến lược, bốn cơ chế đối thoại mới chưa hiệu quả và đủ mạnh mẽ, cơ chế đối thoại mới về các điểm nóng khu vực chưa hình thành. Sự quay lại của chủ nghĩa bảo hộ ở Mỹ có thể làm chệch hướng thương mại Mỹ - Trung, tác động không nhỏ đến các quốc gia khác về thương mại. Chính sách thương mại của Hoa Kỳ có thể gây thiệt hại cho các nước đang phát triển và làm gia tăng thâm hụt thương mại của các nước này với Trung Quốc.

(iii) Các vấn đề chủ quyền được nhấn mạnh trong và sau Đại hội 19 cho thấy đường lối đối ngoại của Trung Quốc trong thời gian tới sẽ cứng rắn hơn cả nhiệm kỳ trước. Cùng với sức mạnh gia tăng và các cải cách quân đội liên quan, việc Trung Quốc tuyên bố khái niệm "tứ sa" sẽ đặt ra thách thức lớn đối với Việt Nam và các nước khác trong việc bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ trên biển. Sau khi phán quyết của Toà trọng tài quốc tế được đưa ra vào tháng 7/2016, bác bỏ "đường chín đoạn", Trung Quốc dường như đã tìm được cách để vượt qua điều này, và rõ ràng các tuyên bố "tứ sa" sẽ khiến tình hình càng thêm phức tạp.

Về kinh tế

(i) BRI là sáng kiến giàu tham vọng, sẽ được đẩy mạnh trong thời gian tới. Tại Đông Nam Á, Việt Nam là "địa bàn" tiến triển chậm nhất. Sau khi được đưa vào Điều lệ Đảng, BRI có thể được nâng tầm trở thành "chiến lược". Dù có kế hoạch hành động này, sáng kiến của Tập Cận Bình không thiếu những vùng tối. Cho đến nay, vẫn chưa có danh sách những cơ sở hạ tầng ưu tiên nào lẫn lịch trình triển khai nào. Các thoả thuận hợp tác giữa Việt Nam và Trung Quốc cần đi vào thực chất hơn nữa. Việt Nam cần có và nâng cao hiệu quả hoạt động của nhóm tư vấn liên quan đến Vành đai, Con đường. Các hoạt động của ASEAN có thể chịu nhiều chia rẽ khi đứng trước lợi ích kinh tế từ Trung Quốc nhưng ngay cả việc xây dựng cơ sở hạ tầng của từng quốc gia cũng cần tính tới kế hoạch tổng thể chung của ASEAN, gắn BRI với Master Plan mà các nước ASEAN đã hình thành với nhau. Nghiên cứu của tổ chức AID toàn cầu cho thấy đến nay cho vay tín dụng phát triển của Trung Quốc dựa vào cầu của các nước nhiều hơn là cung của Trung Quốc – nghĩa là nước nào xin vay thì Trung Quốc cấp vốn. Chưa có dấu hiệu thục sự rõ nét cho thấy Trung Quốc có thể rải tiền trên sáng kiến BRI. Cộng thêm các chuẩn mực môi trường, lao động, điều kiện vay vốn còn nhiều điểm chưa làm rõ, việc đón nhận BRI cần thận trọng và theo lộ trình.

(ii) Làn sóng đổi mới công nghệ ở Trung Quốc có thể tạo áp lực về môi trường và năng lực sản xuất cho các nước trong khu vực.

(iii) Trong bối cảnh cải cách kinh tế có thể khiến tăng trưởng chậm lại, kinh tế Trung Quốc sẽ tác động hai chiều đến kinh tế Việt Nam. Trước hết, tăng trưởng đầu tư của Trung Quốc sẽ giảm từ

5,8% về 3,6% do đó tăng trưởng chung sẽ chậm lại, ảnh hưởng đến nhập khẩu của Trung Quốc và làm tăng nhu cầu Trung Quốc xuất khẩu hàng dư thừa ra bên ngoài. Điều này tạo nên sức ép với hàng hoá Việt Nam. Mặt khác, thu nhập gia tăng của Trung Quốc tạo nhu cầu về hàng nhập khẩu chất lượng cao. Việt Nam cần nhận thức đầy đủ điều này để có sự định hướng với doanh nghiệp và điều hướng chính sách thương mại cho phù hợp với tình hình mới.

Về quân sự

Thay đổi cấu trúc nhân sự quân đội cho thấy ưu tiên của PLA là tác chiến hướng biển. Tình hình Biển Đông với quan điểm cứng rắn của Trung Quốc có thể sẽ xuất hiện nhiều khó khăn mới, khi mà hải quân Trung Quốc (PLAN) được hiện đại hoá nhanh chóng và có quyết tâm cao.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Barry Naughton (2014), "It's All in the Execution: Struggling with the Reform Agenda", *China Leadership Monitor*, no. 45, https://www.hoover.org/research/its-all-execution-struggling-reform-agenda.

Barry Naughton (2017), "Xi Jinping's Economic Policy in the Run-up to the 19th Party Congress: The Gift from Donald Trump", *China Leadership Monitor*, No. 52, https://www.hoover.org/research/xi-jinpings-economic-policy-run-19th-party-congress-gift-donald-trump.

Bader, Jeffrey A,. David Dollar, and Ryan Hass (2017), "U.S.-China relations, 6 months into the Trump presidency - Still in search of a strategy", August 14, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/08/14/u-s-china-relations-6-months-into-the-trump-presidency/

Economic Daily (2016), "SASAC official says government will fully implement the plan of merging two posts of party secretary and chairman of the board in SOEs, *Economic*, 15/12/2016, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1582256.https://www.hoover.org/research/xi-jinpings-economic-policy-run-19th-party-congress-gift-donald-trump.

F Feigenbaum Evan A. and Damien Ma (2015), "Lenin's Chinese Heirs",F*oreign Affair Magazine*, Oct. 14, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-10-14/lenin-s-chinese-heirs.

Hoà Phong (2017), "Tập Cận Bình: DNNN giảm tỷ lệ đòn bẩy tài chính "là trọng tâm của trọng tâm*", Financial Times*, 17/7/2017, http://www.ftchinese.com/story/001073429#adchannelID=2000.

Hu Shuli (2014), "How Shanghai's Free Trade Zone Works," *Caixin*, 08/01/ 2014, http://www.chinafile.com/how-shanghais-free-trade-zone-works.

Inside U.S. Trade (2014), "Lew says China update of Shanghai FTZ list contains no major U.S. benefits," *Inside U.S. Trade*, 01/07/2014, https://www.uschina.org/media/inthenews/lew-says-china-update-shanghai-ftz-list-contains-no-major-us-benefits.

Jamil Anderlini (2014), "New China free trade zones to lift growth," *Financial Times*, 14/12/2014, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dfac8e5e-834f-11e4-9a9a-00144feabdc0.html.

Li Yang (2015), "Shanghai FTZ heft quadruples," *China Daily USA*, 09/01/2015, ttp://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-01/09/content_19281568.htm

Lu Jianxin and John Ruwitch (2014), "Shanghai trade zone cuts FDI restrictions, but avoids significant changes," *Reuters,* 01/07/2014, http://www.reuters.com/article/2014/07/01/china-ftz-negativelistidUSL4N0PC2LY20140701

MERICS (2016), “Made in China 2025 - The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries”, Papers on China, No. 2, December

MERICS (2017), *China Update*, Issue 14/201, August 25 - September 7

Sina News (2014), “FTZ Thượng Hải: những lợi ích từ cải cách”, *Sina News,* 09/01/2014, http://news.sina.com.cn/c/2014-01-09/162529199303.shtml.

South China Morning Post (2014), “Head of Shanghai’s free-trade zone, Dai Haibo, to step down amid graft probe,” *South China Morning Post*, 15/09/ 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1592689/head-shanghais-free-trade-zone-dai-haibo-step-down-amid-graft-probe.

Wendy Wu and Choi Chi-yuk (2017), “How Liu He went from government researcher to Xi’s right-hand man”, *South China Morning Posts*, 02/3/2017, http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2074276/xis-right-hand-man-can-see-big-picture

Xinhua (2014), “Financial reform to speed up in Shanghai FTZ,” *Xinhua*, 29/09/2014, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2014-09/29/content_18683829.htm.

Xinhua (2014), “Shanghai to speed up FTZ reforms: Mayor,” *Xinhua*, 02/11/ 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/02/c_133760807.htm.

Zenglein, Max J., (2017), “For China, it’s one step forward, two steps back on market access”, *MERICS,* 21/9/2017, http://blog.merics.org/en/blog-post/2017/09/21/for-china-its-one-step-forward-two-steps-back-on-market-access/.

Zenglein, Max, J., (2017), “Why economic reforms in China mean a bigger role for the state”, *South China Morning Post,* 21/9/2017, http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2111993/why-economic-reforms-china-mean-bigger-role-state.

Những quy định về công bố thông tin

Chứng nhận của tác giả

Tác giả sau sẽ chịu trách nhiệm về nội dung của nghiên cứu này, đồng thời chứng nhận rằng những quan điểm, nhận định, dự báo trong nghiên cứu này phản ánh ý kiến chủ quan của người viết và không nhất thiết phản ánh quan điểm của VEPR: TS. Phạm Sỹ Thành, Giám đốc Chương trình Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc thuộc VEPR (VCES). Email: pham.sythanh@vepr.org.vn.

Tài liệu này được thực hiện và phân phối bởi Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), chỉ nhằm mục đích cung cấp tài liệu tham khảo cho các khách hàng hoặc đối tác đặc biệt của VEPR, không nhằm mục đích thương mại và xuất bản, dù thông qua báo chí hay các phương tiện truyền thông khác. Các khuyến nghị trong báo cáo mang tính gợi ý và không nên coi như lời tư vấn cho bất kỳ cá nhân nào, vì báo cáo được xây dựng không nhằm phục vụ lợi ích cá nhân.

Các thông tin cần chú ý khác

Báo cáo được xuất bản vào ngày 2 tháng 11 năm 2017.

Tất cả những thông tin nêu trong báo cáo phân tích đều đã được thu thập, đánh giá với mức cẩn trọng tối đa có thể. Tuy nhiên, do các nguyên nhân chủ quan và khách quan từ các nguồn thông tin công bố, tác giả không đảm bảo về tính xác thực của các thông tin được đề cập trong báo cáo phân tích cũng như không cập nhật những thông tin trong báo cáo sau thời điểm báo cáo này được phát hành.

VEPR có quy trình thủ tục để xác định và xử lý các mâu thuẫn về lợi ích nảy sinh liên quan đến nhóm tác giả. Mọi đóng góp và trao đổi vui lòng gửi về: Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Phòng 707, Nhà E4, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội. Email: info@vepr.org.vn.

VEPR

☐ CÁC BÀI NGHIÊN CỨU KHÁC

NC-33 Tổng quan kinh tế Việt Nam 2013, Nguyễn Đức Thành, Ngô Quốc Thái

NC-32 Tổng quan kinh tế thế giới 2013, Lê Kim Sa, Nguyễn Cẩm Nhung

VMM17Q3 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 3 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

VMM17Q2 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 2 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

VMM17Q1 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 1 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

VMM16Q4 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 4 – 2016, Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-13 Tiền lương tối thiểu ở Việt Nam: Một số quan sát và nhận xét ban đầu, Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-12 Đánh giá nhanh về ảnh hưởng của Brexit đến kinh tế thế giới và Việt Nam, Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-11 Tác động của diễn biến giá dầu tới ngân sách, Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-10 Những đặc điểm của nợ công ở Việt Nam, Phòng Nghiên cứu VEPR

LIÊN HỆ

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách
Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội
Địa chỉ: Phòng 707, nhà E4
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy
Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84-4) 3 754 7506 - 704/714
Fax: (84-4) 3 754 9921
Email: info@vepr.org.vn
Website: www.vepr.org.vn
Bản quyền © VEPR 2009 - 2017