

BÁO CÁO CỦA NGÂN HÀNG THẾ GIỚI VỀ KINH TẾ TRUNG QUỐC NĂM 2008

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI. Trung Quốc kinh tế
quý báo. tháng 11/2008.

PHẠM SỸ THÀNH
lược thuật

Những biến động theo chiều hướng tiêu cực của tình hình tài chính và kinh tế thế giới đến nay vẫn chưa gây nhiều tác động đến nền kinh tế Trung Quốc, nhưng dự đoán trong năm 2009 nó sẽ tạo ra nhiều ảnh hưởng xấu. Hệ thống tài chính tiền tệ của Trung Quốc nhìn chung vẫn còn “biệt lập” với thế giới, nên đã tránh được những tác động trực tiếp lần này. Nhưng trước những diễn biến phức tạp của cuộc khủng hoảng, dự báo mức tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc năm 2009 sẽ sụt giảm mạnh. Trước tình hình đó, Chính phủ Trung Quốc đã thực thi chính sách kinh tế vĩ mô khuyếch trương, trong đó, tiêu dùng của Chính phủ sẽ có vai trò then chốt trong sự tăng trưởng của Trung Quốc năm 2009. Bản báo cáo “Trung Quốc kinh tế quý báo” tháng 11/2008 của WB phân tích và làm rõ tình hình kinh tế Trung Quốc năm 2008, chính sách kinh tế vĩ mô của Trung Quốc, đồng thời đưa ra những đánh giá bước đầu.

I. Tình hình kinh tế Trung Quốc năm 2008

Trong năm qua, tình hình kinh tế Trung Quốc vẫn tương đối ổn định. Do các ngân hàng lớn của Trung Quốc không nắm giữ nhiều các khoản vay thế chấp dưới chuẩn của Mỹ, cộng thêm sự kiểm soát chặt chẽ lượng tiền lưu thông của Chính phủ và khoản dự trữ ngoại tệ lớn trong ngân hàng trung ương (Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc), nên cuộc khủng hoảng lần này không gây ra ảnh hưởng lớn cho hệ thống tài chính – tín dụng của Trung Quốc. Nhưng ảnh hưởng đối với lĩnh vực ngoại thương và đầu tư trực tiếp nước ngoài lại tương đối rõ nét. Tuy nhiên, trong cán cân xuất nhập khẩu, xuất khẩu của Trung Quốc trong năm qua vẫn đạt được mức tăng “ngoạn mục”. Tính từ giữa năm đến cuối năm 2008, xuất khẩu tăng 13%, trong khi mức nhập khẩu của toàn thế giới chỉ tăng 6%. Có được điều này là do nhu cầu từ thị trường châu Âu và các nước có nền kinh tế thị trường mới nổi vẫn giữ được mức tăng đáng kể.

1. Đằng sau thành tích tăng trưởng của xuất khẩu là *sự chênh lệch khá lớn giữa các ngành xuất khẩu khác nhau*. Bên cạnh việc xuất khẩu của nhóm ngành công nghiệp nhẹ (bao gồm cả đồ chơi và hàng dệt may) sụt giảm mạnh, xuất khẩu của các ngành có giá trị gia tăng lớn như máy móc, thiết bị vẫn tăng lên nhanh chóng; các sản phẩm điện tử vẫn duy trì được mức xuất khẩu ổn định. Điều này sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến một số khu vực, chẳng hạn như vùng tam giác châu thổ (sông) Chu Giang – nơi tập trung các ngành công nghiệp nhẹ truyền thống.

2. Do một phần tác động từ chính sách thắt chặt của Chính phủ, *mức tăng đầu tư năm 2008 đã chậm lại*, từ đó ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế cùng kì. Kể từ mùa thu năm 2007 đến 2008, Trung Quốc đã thực thi chính sách tiền tệ thắt chặt nhằm kiềm chế lạm phát, nhưng điều này cũng làm “đóng băng” nền kinh tế (đặc biệt là đối với ngành bất động sản). Mặc dù mức đầu tư 10 tháng đầu năm 2008 vẫn giữ được quy mô nhất định, nhưng tốc độ tăng thực tế thấp hơn rất nhiều so với năm 2007. Điều bất ngờ là đầu tư vào ngành công nghiệp chế tạo vẫn giữ được mức tăng tương đối cao.

3. Là mục tiêu điều tiết – khống chế chủ yếu của chính sách thắt chặt, *ngành bất động sản xuất hiện sự suy giảm rõ rệt*. Để “hạ nhiệt” thị trường bất động sản, Chính phủ Trung Quốc đã áp dụng cả biện pháp hạn chế về lượng cầu (tạo ra ngưỡng hạn chế cao hơn đối với các khoản vay tín dụng để mua căn nhà thứ hai) lẫn các biện pháp giảm lượng cung (như thắt chặt việc phê chuẩn cấp đất và thắt chặt chính sách cấp tín dụng

cho các công ty khai thác - kinh doanh bất động sản). Trong hai biện pháp trên, việc hạn chế lượng cầu dường như phát huy hiệu quả nhanh hơn. Từ đầu năm 2008, số lượng nhà đất được bán ra đã giảm rõ rệt so với cùng kì năm trước. Bên cạnh đó, phán đoán của người mua nhà về triển vọng giá nhà đất sẽ tiếp tục giảm xuống, sự quan ngại về tình hình kinh tế tương lai và sự sụt giảm của thị trường cổ phiếu Trung Quốc càng khiến cho hoạt động kinh doanh nhà đất gặp thêm nhiều khó khăn. Mức tăng đầu tư vào thị trường bất động sản hiện nay xấp xỉ 0%.

4. Sự tụt dốc của ngành bất động sản kéo theo *sự suy giảm của các ngành nguyên vật liệu đầu vào*. Một phần do lượng hàng tồn kho đang tăng lên nên 10 tháng đầu năm 2008, mức tăng của ngành gang thép và xi măng đã giảm mạnh. Do sự suy giảm của các ngành công nghiệp nặng nhanh hơn các ngành khác nên các chỉ tiêu của nhóm ngành kinh tế thực nghiệp như lượng hàng hóa vận chuyển, lượng điện năng tiêu thụ có mức suy giảm lớn hơn nhiều so với sự giảm tốc của toàn bộ nền kinh tế.

5. Sự suy giảm liên tục của ngành bất động sản chỉ tạo ra tác động rất hạn chế đến *các khoản nợ của ngành ngân hàng và hộ gia đình*. Khoản cho vay đầu tư vào lĩnh vực bất động sản của các ngân hàng lớn và quan trọng của Trung Quốc chỉ chiếm khoảng 20% trong tổng số các khoản cho vay tín dụng, con số này thấp hơn rất nhiều so với tỉ trọng 60 - 70% của các nước OECD. Trong các khoản cho vay đầu tư bất động sản đó, đến 2/3 là được cấp cho hộ gia đình với hình thức vay thế chấp bằng chính bất động sản mua được, chỉ có 1/3 số tín

dụng được cung cấp cho các công ty khai thác – kinh doanh bất động sản theo phương thức góp/hùn vốn hạng mục. Đồng thời, tổng mức nợ và mức nợ ròng của hộ gia đình ở Trung Quốc rất thấp. Nhìn chung, bảng dư nợ cho vay tín dụng hiện nay đủ sức giúp hệ thống ngân hàng Trung Quốc ngăn chặn sự xuất hiện của tình trạng bất ổn trong hoạt động tài chính – tiền tệ.

6. Tác động tiêu cực từ ngành bất động sản cũng ảnh hưởng đáng kể đến *mức tăng trưởng kinh tế và thu nhập của chính quyền các địa phương*, bởi đây là nguồn thu nhập đáng kể của các tỉnh, thành. Để đối phó với tình trạng này, chính quyền trung ương cũng thi hành một số biện pháp kịp thời như: giảm thuế hợp đồng bất động sản với các căn nhà diện tích nhỏ, giảm khoản tiền phải chi trả lần đầu, tạm miễn thuế chuyển nhượng tài sản đối với các hoạt động kinh doanh bất động sản và mua nhà để ở của cá nhân, tạm miễn thuế giá trị gia tăng đất đai đối với hoạt động kinh doanh bất động sản và mua nhà để ở của cá nhân, v.v... Trọng tâm của các biện pháp này là tác động đến lượng cầu chứ không phải vào các công ty khai thác - kinh doanh bất động sản, đó là điều hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, những biện pháp này cũng chỉ tạo được tác động tích cực nhất định, những biện pháp mạnh hơn đã được ban hành vào tháng 11/2008.

7. Tình hình *tiêu dùng trong nước vẫn đảm bảo được sự ổn định*. Các chỉ số có liên quan trong năm 2008 cho thấy mức tiêu dùng và niềm tin của người tiêu dùng đều rất khả quan. Trong 10 tháng đầu năm, bán lẻ hàng tiêu dùng có mức tăng danh nghĩa 22% so với cùng kỳ năm trước, còn mức tăng thực tế là

17%. Điều tra với các hộ gia đình cho thấy, mức tăng thu nhập danh nghĩa trong 3 quý đầu năm so với cùng kỳ năm trước của cư dân thành thị là 10%, của cư dân nông thôn là 12 – 13%; mức tăng thực tế trong tiêu dùng của người dân ở nông thôn trong 3 quý đầu năm cũng tăng khoảng 10%.

8. Cùng với mức tăng mạnh của xuất siêu thương mại, *dự trữ ngoại tệ của Trung Quốc tiếp tục giữ vững đà tăng trưởng*. Do xuất khẩu vẫn giữ được đà tăng mạnh, đồng thời lượng hàng tồn kho của các ngành nguyên vật liệu trong nước tăng lên, nên mức nhập khẩu quý 3 có dấu hiệu giảm sút. Như vậy, mức tăng xuất khẩu tính bằng đồng Đô la Mỹ (USD) tiếp tục vượt qua mức nhập khẩu, tạo ra mức xuất siêu thương mại cao lịch sử (tháng 10 đạt 35 tỉ USD), lượng dự trữ ngoại tệ đạt 1.900 tỉ USD (tăng 97 tỉ USD). Nhìn chung, nhu cầu trong nước lớn hơn mức đóng góp của ngoại thương cho tăng trưởng GDP là nguyên nhân khiến kinh tế Trung Quốc tiếp tục giữ được đà tăng trưởng.

9. *Lạm phát bị đẩy lùi và được kiểm soát*.

10. *Thị trường cổ phiếu Trung Quốc chịu tác động nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính – tiền tệ thế giới*. Kể từ tháng 10/2007 đến 2008, thị trường cổ phiếu Trung Quốc đã “rơi” 2/3 tổng số điểm. Điều này khiến Trung Quốc trở thành một trong những nước có mức suy giảm thị trường cổ phiếu nghiêm trọng nhất trên thế giới. Tuy nhiên, có thể nói sự “đổ bệnh” của thị trường cổ phiếu không tạo ra nhiều cú sốc đối với các ngành kinh tế thực nghiệp của Trung Quốc.

II. Chính sách kinh tế vĩ mô - trọng tâm là chuyển hướng chính sách tài chính

Chính sách trọn gói nhằm đối phó với tác động của cuộc khủng hoảng tài chính – tiền tệ thế giới: Gói biện pháp 10 điểm.

Ngày 9/11/2008, Chính phủ Trung Quốc công bố phương án kích thích tăng trưởng kinh tế và việc làm quy mô lớn, đánh dấu chính sách tài chính chính thức chuyển từ “lành mạnh - ổn định” sang “tài chính tích cực”, chính sách tiền tệ cũng chuyển từ “thắt chặt phù hợp” thành “nới lỏng phù hợp”. Phương án này cho thấy, chính sách tài chính sẽ phát huy tác dụng quan trọng trong việc duy trì tăng trưởng. Mặc dù nội dung của 10 biện pháp trong gói phương án này khác nhau, nhưng trọng tâm chung của chúng vẫn là đầu tư cho các ngành cơ sở hạ tầng và một số ngành khác, trong đó rất nhiều biện pháp được đánh giá là đặt nền tảng cho sự phát triển kinh tế lâu dài hoặc là có ý nghĩa trong việc cải thiện đời sống của người dân chứ không phải chủ yếu phục vụ cho ngành công nghiệp.

- Chương trình nhà ở công cộng – đặc biệt là xây dựng nhà cho thuê giá rẻ và cải tạo nhà ở xuống cấp, nguy hiểm ở nông thôn.
- Xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn – bao gồm chương trình nước uống an toàn vệ sinh, xây dựng công trình thủy lợi và đường cái, hoàn thiện mạng lưới điện nông thôn, đẩy nhanh xây dựng các công trình thủy lợi trọng điểm quốc gia như “Nam thủy Bắc điều” (đưa nước từ miền Nam lên miền Bắc).
- Xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông – trọng điểm là xây dựng các tuyến đường sắt chuyên vận chuyển hành khách và

chuyên vận chuyển than, đồng thời cũng đầu tư một phần cho hệ thống đường cao tốc, sân bay, xây dựng lưới điện.

- Ngành vệ sinh, y tế và văn hóa, giáo dục – bao gồm cải thiện cơ sở hạ tầng y tế, cải tạo kí túc xá học sinh – sinh viên ở vùng nông thôn miền Tây và miền Trung.
- Bảo vệ môi trường sinh thái – bao gồm các chương trình xử lý nước thải ô nhiễm ở thành thị, ngăn chặn ô nhiễm các lưu vực nước trọng điểm, chương trình trồng rừng phòng hộ và chương trình tiết kiệm năng lượng, giảm ô nhiễm.
- Tự chủ sáng tạo và điều chỉnh kết cấu – tích cực hỗ trợ cho việc xây dựng, phát triển các ngành kĩ thuật cao và tiến bộ kĩ thuật, trợ giúp ngành dịch vụ phát triển.
- Xây dựng lại tại các vùng bị động đất.
- Nâng cao thu nhập của cư dân – nâng cao mức giá thu mua sản phẩm nông thực, tăng các loại trợ giá cho nông dân, nâng mức hỗ trợ bảo hiểm xã hội.
- Năm 2009 sẽ tiến hành cải cách thuế giá trị gia tăng trong cả nước, sẽ làm theo thông lệ quốc tế, cho phép khấu trừ mức thuế đối với các tài sản cố định (đưa vào sản xuất), theo tính toán của các bộ ngành hữu quan, mức thuế giảm cho doanh nghiệp sẽ khoảng 120 tỉ Nhân dân tệ (NDT), tương đương 0,4% GDP.
- Nâng cao mức đóng góp của ngành tài chính – tiền tệ cho tăng trưởng kinh tế, mở rộng quy mô cho vay tín dụng mà trọng tâm là trợ giúp tín dụng cho nông nghiệp, các doanh nghiệp vừa và nhỏ, sáng tạo và cải tiến kĩ thuật, sắp

nhập và sắp xếp lại doanh nghiệp, v.v... Đồng thời lựa chọn kĩ nhằm cung cấp các loại hình tín dụng phục vụ tiêu dùng.

10 biện pháp kích thích được các tác giả báo cáo trích từ Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia Trung Quốc, bao gồm:

- Xây dựng nhà ở công cộng;
- Xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn (điện, nước, đường);
- Giao thông (đường sắt, sân bay, đường cao tốc);
- Sức khỏe và giáo dục (gồm cả xây dựng trường học và bệnh viện);
- Năng lượng và môi trường (gồm cả cung cấp nước, vệ sinh môi trường, xử lí nước thải và phục hồi môi trường);
- Nghiên cứu phát triển khoa học kĩ thuật;
- Xây dựng lại vùng bị động đất.

Kế hoạch trọn gói này đảm bảo nguồn tín dụng cho các hạng mục đầu tư, đồng thời sẽ đẩy nhanh tiến độ thực hiện các hạng mục khác. Có rất nhiều hạng mục đã được đưa vào trong bản quy hoạch phát triển trung – dài hạn của Trung Quốc, nhưng chưa có quy định về thời gian thực thi và mức vốn đầu tư cụ thể. Thông qua “Kế hoạch trọn gói 119”, Chính phủ trung ương đã phê chuẩn những hạng mục này và cam kết trợ giúp tín dụng. Theo ước tính, từ quý IV năm 2008 đến năm 2010, để thực hiện tất cả các chương trình nêu trên cần khoảng 4.000 tỉ NDT (bằng khoảng 12% GDP dự kiến của năm 2009), Chính phủ sẽ bỏ ra 1.180 tỉ NDT, trong đó 120 tỉ sẽ được chi trong quý IV của năm 2008.

III. Đánh giá của Ngân hàng Thế giới

Theo những mục tiêu nêu trên (về ngắn hạn, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng; về dài hạn, hỗ trợ điều chỉnh kết cấu kinh tế và phát triển) của chương trình trọn gói 10 điểm, các tác giả đưa ra một số nhận định bước đầu về kế hoạch nêu trên:

- Phần lớn các hạng mục của kế hoạch đòi hỏi Chính phủ phải tăng các khoản chi tiêu/tiêu dùng trực tiếp. Do vậy, sẽ tạo ra tác động quan trọng đối với sản xuất về ngắn hạn. Đầu tư cho cơ sở hạ tầng có thể tạo lối thoát cho một số ngành có sản lượng dư thừa nghiêm trọng nhất – như ngành xây dựng và nguyên vật liệu đầu vào, từ đó tối đa hóa tác dụng của chính sách kích thích kinh tế.

- Kế hoạch trọn gói có rất nhiều hạng mục có lợi cho phát triển kinh tế và cải thiện đời sống của người dân trong dài hạn. Như chương trình nhà ở công cộng, xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, phát triển giao thông công cộng, cải tạo kí túc xá, xử lí rác và nước thải.

- Người hoạch định chính sách cần ứng phó với những thách thức mà các hạng mục xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô lớn có thể gây ra. Trong đó, thách thức lớn nhất là tuân thủ trình tự lựa chọn, chuẩn bị và thực hiện, đồng thời đảm bảo hiệu quả triển khai các hạng mục, chú trọng yêu cầu phát triển lâu dài.

- Có biện pháp kinh tế trực tiếp phục vụ cho mục tiêu trung hạn là chuyển đổi phương thức tăng trưởng. Đặc biệt là những biện pháp tăng chi tiêu và chuyển dịch chi tiêu của Chính phủ, bao gồm hỗ trợ cho ngành y tế - vệ sinh, tăng các loại trợ giá cho nông dân. Những biện pháp này có thể tăng khoản thu nhập khả dụng cho người dân, nhất là nhóm người có thu nhập thấp, qua đó kích thích tiêu dùng. Ngoài các biện

pháp đã công bố, dự kiến sẽ có một số biện pháp và chính sách nữa sẽ được đưa ra. Ví dụ, Chính phủ Trung Quốc dự kiến kế hoạch tiền dưỡng lão ở nông thôn đến năm 2010 sẽ “phủ diện” được 60% số nhân khẩu ở nông thôn, đến năm 2015 sẽ bao phủ 80%. Đây là con số cao hơn dự kiến trước kia. Ngoài ra, mặc dù điều chỉnh tỉ giá hối đoái không nằm trong kế hoạch kích thích kinh tế trong bối cảnh nhu cầu bên ngoài suy giảm mà xuất khẩu của Trung Quốc vẫn giữ được sức cạnh tranh thì việc kích thích nhu cầu trong nước còn cần thiết hơn việc làm giảm giá đồng NDT hay giảm thuế cho các doanh nghiệp xuất khẩu. Tuy nhiên, sự tăng lên của “tỉ giá hối đoái hiệu quả thực tế” trong 9 tháng đầu năm 2008 cũng giúp ích cho việc thực hiện chuyển đổi phương thức tăng trưởng.

- Kế hoạch kích thích kinh tế trọn gói không thể giúp nền kinh tế Trung Quốc thực hiện sự chuyển biến căn bản về phương thức tăng trưởng. Bởi lẽ, giữa hai mục tiêu: kích thích tăng trưởng kinh tế và thực hiện chuyển đổi phương thức tăng trưởng có sự xung đột nhất định.

- Việc hoạch định chính sách kinh tế năm 2009 vẫn chưa kết thúc, cần có nhiều biện pháp thiết yếu hơn nữa phục vụ cho việc điều chỉnh kết cấu kinh tế. Thủ tướng Ôn Gia Bảo trong một cuộc họp báo gần đây cho biết, chính sách kích thích đã tạo ra cơ hội tốt cho việc cải cách giá năng lượng và nhiên liệu. Những cải cách này gồm có: cải cách việc định giá năng lượng và nhiên liệu, làm cho giá trong nước gần sát với giá thế giới, v.v...

Ngoài ra, nhóm thực hiện báo cáo cũng khuyến nghị, việc hoạch định chính sách năm 2009 cần đạt được sự

cân bằng giữa hai điểm sau đây:

Thứ nhất, biện pháp kích thích kinh tế cần tạo ra ảnh hưởng tối đa đối với nhu cầu trong nước, tăng trưởng và việc làm. Các khoản chi tiêu trực tiếp của Chính phủ dưới hình thức tiêu dùng và đầu tư trực tiếp thường phát huy tác dụng hơn biện pháp bù đắp tài chính và giảm thuế trong việc vực dậy hoạt động kinh tế. Bởi vì, bù đắp tài chính hoặc giảm thuế tuy có thể làm tăng thu nhập nhưng không nhất định sẽ kéo theo sự tăng lên về tiêu dùng. Điều này đặc biệt đúng đối với nhóm người có thu nhập cao hay khi dự đoán về tương lai rất ảm đạm. Biện pháp kích cầu đối với những nhóm ngành có sản lượng dư thừa quá lớn có lợi cho việc tạo việc làm và phục hồi kinh tế. Nhưng, xét từ góc độ kích thích tăng trưởng ngắn hạn thì hiệu quả của việc tăng đầu tư Chính phủ và tăng tiêu dùng Chính phủ không có gì khác biệt.

Thứ hai, biện pháp kích thích cần phải chú trọng mục tiêu điều chỉnh kết cấu kinh tế về trung hạn và phù hợp với yêu cầu phát triển dài hạn. Xét về chiến lược phát triển tổng thể, việc điều chỉnh mô hình tăng trưởng đòi hỏi phải hạ thấp vị trí của ngành công nghiệp, đầu tư và xuất khẩu trong nền kinh tế, chuyển sang coi trọng sự phát triển của nhóm ngành dịch vụ và mức tăng tiêu dùng. Sự chuyển biến này hàm ý là tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc sẽ phải dựa nhiều hơn nữa vào các ngành sử dụng nhiều lao động và tạo ra nhiều việc làm hơn nữa ở khu vực thành thị. Thông qua việc nâng cao tỉ trọng của lương và thu nhập gia đình trong GDP để tăng cường tác dụng của tiêu dùng trong tăng trưởng cũng là một mục tiêu chủ yếu của Chính phủ.