

KINH TẾ – CHÍNH TRỊ – XÃ HỘI

ĐIỀU HÀNH CHÍNH SÁCH TỶ GIÁ Ở TRUNG QUỐC VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. VŨ THỊ THOA

*Học viện Chính trị –
Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh*

Chính sách tỷ giá không chỉ đóng vai trò quan trọng đối với sự tăng trưởng kinh tế, mà còn tác động một cách trực tiếp và sâu rộng đến mọi mặt của hoạt động kinh tế của mỗi quốc gia. Bên cạnh đó, chính sách tỷ giá còn ảnh hưởng đến vai trò và tính hiệu quả của các chính sách kinh tế vĩ mô khác, cũng như ảnh hưởng đến uy tín của Chính phủ với tư cách là cơ quan hoạch định chính sách kinh tế tối cao.

Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế và hội nhập ngày càng sâu với nền kinh tế thế giới. Chính sách tỷ giá hối đoái của Việt Nam trong thời gian qua đã gắn liền với chính sách đổi mới, mở cửa hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới với những bước đi tương đối phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu Việt Nam, thúc đẩy kinh tế đối ngoại, cải thiện tình trạng thâm hụt cán

cán thương mại, góp phần đáng kể vào tăng trưởng kinh tế.

Tuy nhiên, trước những yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế, việc điều hành chính sách tỷ giá của Việt Nam vẫn tồn tại những vấn đề bất cập đã trực tiếp hay gián tiếp ảnh hưởng đến hoạt động thương mại quốc tế của đất nước nói chung và hoạt động xuất khẩu nói riêng theo các mức độ khác nhau, đặc biệt trong điều kiện môi trường kinh tế khu vực và quốc tế có nhiều biến động lớn.

Việt Nam và Trung Quốc là hai nước có nền kinh tế đang phát triển và cùng đang trong quá trình chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Do đó, nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc điều hành chính sách tỷ giá có thể rút ra được những bài học bổ ích cho Việt Nam trong quá trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới.

1. Quá trình cải cách chính sách tỷ giá ở Trung Quốc

Quá trình cải cách chính sách tỷ giá ở Trung Quốc là một quá trình biến đổi hoặc xóa bỏ những hạn chế hành chính xung quanh các quyết định về tỷ giá, bao gồm những thay đổi chính sách làm chuyển đổi mức tỷ giá đã xác lập và điều chỉnh tỷ giá đi liền với các bước chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.

Giai đoạn trước năm 1979, Trung Quốc thực hiện chính sách tỷ giá cố định và đa tỷ giá. Thực hiện cơ chế này đã làm cho các doanh nghiệp mất đi quyền chủ động trong kinh doanh, không gắn kết lợi ích kinh tế với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, làm cho các doanh nghiệp không chú ý đến hiệu quả của hoạt động sản xuất kinh doanh, tăng tính ỷ lại vào sự bao cấp của Nhà nước, chính điều này đã làm cho Trung Quốc rơi vào suy thoái, khủng hoảng kinh tế sâu sắc.

Nhận ra sự yếu kém của cơ chế quản lý kinh tế theo kế hoạch, từ năm 1979 Trung Quốc đã thực hiện cải cách kinh tế, thực hiện chuyển đổi nền kinh tế. Chính sách tỷ giá cũng được cải cách cho phù hợp với những chuyển đổi của nền kinh tế.

Ngay từ đầu những năm 1980 của thế kỷ 20, Trung Quốc đã cho phép thực hiện cơ chế điều chỉnh tỷ giá giảm dần để phản ánh đúng sức mua của đồng NDT. Năm 1980, tỷ giá đồng NDT so với USD là 1,53 NDT/USD, Trung Quốc đã thực hiện chính sách tỷ giá hối đoái cố định gắn đồng NDT với đồng USD và giá trị danh nghĩa của đồng NDT luôn cao hơn giá trị thực của nó. Điều này kéo theo một loạt tiêu cực

như: hàng xuất khẩu kém cạnh tranh, mất cân đối nghiêm trọng trong nền kinh tế, ngân sách hàng năm phải bù lỗ cho cả sản xuất và tiêu dùng. Chẳng hạn, mức bù lỗ năm 1989 là 76,3 tỷ NDT, lúc này tổng số nợ nước ngoài của Trung Quốc lên tới 47 tỷ USD, dự trữ ngoại tệ quốc gia hầu như cạn kiệt và lạm phát lên cao đến đỉnh điểm.

Để đẩy mạnh xuất khẩu, đưa đất nước thoát khỏi khủng hoảng, đồng thời với việc thực hiện rộng rãi các biện pháp cải cách kinh tế, Trung Quốc đã thực hiện cải cách chế độ tỷ giá hối đoái theo nhiều bước, trong đó đáng chú ý là việc phá giá đồng NDT liên tục trong những năm 1981 đến 1994. Năm 1990 tỷ giá đồng NDT so với USD là 5,22 NDT/USD. Chính sách tỷ giá này đã giúp Trung Quốc cải thiện được cán cân thương mại, giảm thâm hụt thương mại và cán cân thanh toán, đưa đất nước thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế. Tuy nhiên, việc thực hiện cơ chế tỷ giá theo hướng tương đối ổn định làm cho lạm phát tiếp tục gia tăng, hạn chế xuất khẩu và ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển kinh tế. Tỷ lệ lạm phát của Trung Quốc từ năm 1990 đến năm 1993 lần lượt là: 3,06%, 3,54%, 6,34% và 14,58%. Trong khi đó, lạm phát của Mỹ có xu hướng giảm xuống, thấp hơn nhiều so với Trung Quốc, năm 1993 lạm phát của Mỹ là 2,4%, do đó đồng NDT lại bị đánh giá cao so với sức mua thực tế.

Trung Quốc đã tiến hành những thử nghiệm điều chỉnh thường xuyên mức tỷ giá hối đoái vào cuối năm 1986. Mức tỷ giá chính thức từ đây gần như được cố định, ít khi dao động, chỉ biến đổi 16% vào tháng 7/1986; 27% vào tháng 12/1989 và 11% vào

tháng 12/1990. Tháng 4/1991, Trung Quốc chính thức công bố chấp nhận chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi.

Sự ổn định của mức tỷ giá chính thức của đồng NDT trong thời kỳ 1986-1991 chỉ là một phần cho bức tranh chung về tỷ giá và có thể làm cho nhiều người hiểu không đúng sự thật. Đằng sau nó, một sự phát triển mạnh mẽ hơn đã diễn ra, đó là sự nổi lên của cái gọi là thị trường trao đổi ngoại hối. Ra đời từ đầu những năm 80 của thế kỷ 20 ở Trung Quốc, thị trường này đã được phát triển rất nhanh từ sau năm 1986 dẫn tới sự hình thành một mạng lưới thanh toán dựa vào thị trường ngoại hối trên phạm vi toàn quốc. Cơ sở cho sự tồn tại thị trường này là quyền tự chủ của các doanh nghiệp, Trung Quốc cho phép các nhà sản xuất được giữ lại một phần ngoại tệ nhằm khuyến khích tăng khả năng hoạt động xuất khẩu. Với sự hiện diện của thị trường, tỷ giá có hiệu lực được các nhà xuất khẩu áp dụng trở thành mức trung bình có trọng lượng hơn so với tỷ giá chính thức. Trong khi tỷ giá chính thức được cố định, mức tỷ giá trao đổi từng bước được dao động tự do hơn.

Cải cách chính sách tỷ giá ở Trung Quốc diễn ra trong bối cảnh đẩy mạnh những cải cách theo định hướng thị trường đã làm thay đổi về cơ bản quan hệ kinh doanh của các thực thể về kinh tế, vai trò của tỷ giá cũng như hoạt động tổng thể của nền kinh tế, mặc dù những thay đổi này còn diễn ra chập chập. Sự gia tăng mức độ thị trường hóa, tăng trưởng của khu vực ngoài quốc doanh và gia tăng mức độ mở cửa của nền kinh tế là biểu hiện của những cố gắng lớn lao. Tất cả những điều

này đã tạo ra một môi trường thuận lợi cho cải cách chính sách tỷ giá. Tuy nhiên, sự hình thành một cơ cấu giá cả tương đối hữu hiệu, sự gia tăng cạnh tranh cùng việc củng cố các mối quan hệ với nền kinh tế thế giới và việc phi tập trung hóa những kiểm soát về thương mại của Chính phủ được xem là những yếu tố cơ bản nhất trong tiến trình đổi mới.

Cũng như cải cách ở các lĩnh vực khác, những mục tiêu của cải cách chính sách tỷ giá ở Trung Quốc được bộc lộ với mức độ ngày càng rõ nét hơn. Trong những năm cuối thập kỷ 70 của thế kỷ 20, mục tiêu chỉ là đưa tỷ giá đồng NDT về sát với tỷ giá thực. Từ giữa thập kỷ 80, cùng với những tiến triển của cải cách, những mục tiêu rõ ràng hơn về cải cách chế độ tỷ giá đã được định hình. Tháng 9-1985, các cơ quan hữu quan Trung Quốc đã ban hành dự thảo kế hoạch 5 năm lần thứ 7 (1986-1990), trong đó tỷ giá lần đầu tiên được coi như một đòn bẩy kinh tế, được sử dụng để đẩy mạnh xuất khẩu, mặc dù trong giai đoạn này tính kế hoạch tập trung vẫn còn khá đậm nét trong nền kinh tế. Từ đây đã đưa ra những nhiệm vụ mới cho cải cách chính sách tỷ giá là làm cho tỷ giá có vai trò lớn hơn trong phân bổ các nguồn lực.

Năm 1991, cơ quan ngoại hối Trung Quốc đã tóm tắt các mục tiêu của cải cách chính sách tỷ giá như sau:

- + Hợp lý hóa mức tỷ giá
- + Phát huy vai trò của tỷ giá như một đòn bẩy kinh tế
- + Thiết lập một chế độ tỷ giá linh hoạt và điều chỉnh hợp lý có sự quản lý của Nhà nước.

Vào tháng 11-1993, Trung Quốc quyết định thiết lập một chế độ tỷ giá thả nổi thống nhất có sự quản lý của Nhà nước dựa trên cung, cầu thị trường và tiến tới biến đồng NDT trở thành đồng tiền có khả năng chuyển đổi.

Ngày 1-1-1994, Trung Quốc chính thức công bố điều chỉnh mạnh tỷ giá đồng NDT từ 5,8 NDT/USD xuống 8,7 NDT/USD, tỷ lệ điều chỉnh (thực chất là phá giá đồng NDT) lên tới 50%. Để chính sách điều chỉnh tỷ giá giữ được ổn định, không bị giới đầu cơ thao túng, Trung Quốc đã thực hiện chính sách thắt chặt quản lý ngoại hối, nhằm mục đích tập trung ngoại tệ về Nhà nước, đảm bảo cung cầu ngoại tệ thông suốt.

Giai đoạn 1994 - 1996, Trung Quốc thực hiện chính sách kết hối ngoại tệ bắt buộc theo quy định tại Sắc lệnh số 91 ngày 25-12-1993 của Chính phủ và quy định về cải cách cơ chế quản lý ngoại hối ngày 28-12-1993 của Ngân hàng nhân dân Trung Quốc. Theo đó, các nguồn thu ngoại tệ của các doanh nghiệp, tổ chức xã hội (trừ các doanh nghiệp FDI) phải kịp thời chuyển về nước và bán hết cho các ngân hàng được ủy quyền. Khi có nhu cầu sử dụng các doanh nghiệp và tổ chức xã hội được mua ngoại tệ của các ngân hàng ủy quyền.

Cuối năm 1997, khi dự trữ ngoại hối của Trung Quốc tăng lên 139,89 tỷ USD, Trung Quốc mới nói lỏng chính sách kết hối ngoại tệ. Ngày 15-10-1997, Ngân hàng nhân dân Trung Quốc ban hành Chỉ thị số

402 cho phép một số doanh nghiệp (Công ty xuất nhập khẩu và doanh nghiệp sản xuất có giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu) được giữ lại một phần ngoại tệ trên tài khoản với mức tối đa không quá 15% tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu hàng năm.

Từ 1997 đến ngày 21-7-2005, đồng NDT được neo cố định với USD tại mức tỷ giá 8,28NDT/USD. Theo nhận xét của Hiệp hội các doanh nghiệp của Mỹ, so với giá trị thực của nó, NDT đang giảm đi mất 40% và chính điều này đã tạo ra một môi trường kinh doanh không công bằng, trong đó, hàng nhập khẩu từ Mỹ trở nên quá đắt và mất đi tính cạnh tranh trên thị trường. Theo các nhà phân tích, một minh chứng cho thấy đồng tiền NDT đang bị chính phủ nước này dìm giá chính là sự tăng lên đột biến trong nguồn ngân sách quốc gia. Trung Quốc được đánh giá là khá thành công trong lĩnh vực xuất khẩu và trở thành miếng nam châm thu hút lượng lớn ngoại tệ. Các chuyên gia công nghiệp Hoa Kỳ nói rằng sở dĩ có được điều này là vì các nhà sản xuất Trung Quốc có lợi thế về đồng tiền được duy trì trong một chế độ tỷ giá theo kiểu nhân tạo so với USD, như vậy giúp làm cho giá các mặt hàng xuất khẩu trở nên rẻ hơn. Trước tình hình này, Mỹ và các đối tác thương mại lớn khác của Trung Quốc đã gây sức ép để đồng Nhân dân tệ tăng giá. Cuối cùng Trung Quốc đã phải điều chỉnh tỷ giá vào năm 2005.

**Bảng 1: DIỄN BIẾN TỶ GIÁ, CÁN CÂN THƯƠNG MẠI
VÀ DỰ TRỮ NGOẠI TỆ CỦA TRUNG QUỐC 2002-2007**

| Năm | TGHĐ (NDT/USD) | Cán cân thương mại (triệu USD) | Dự trữ ngoại tệ (triệu USD) |
|------|--------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2002 | 8,277 | 44,167 | 286,407 |
| 2003 | 8,277 | 44,652 | 403,251 |
| 2004 | 8,2768 | 58,982 | 609,932 |
| 2005 | 8,1943 | 134,189 | 818,872 |
| 2006 | 7,9734 | 217,746 | 1.066,340 |
| 2007 | 7,6075 | 315,318 | 1.528,250 |

Nguồn: Tạp chí Ngân hàng số 12 năm 2009

Năm 2005, Ngân hàng Trung ương (NHTW) Trung Quốc đã công bố thay đổi chế độ tỷ giá. Tỷ giá sẽ được xác định dựa trên một rổ các đồng tiền nhưng các thành phần và tỷ trọng các đồng tiền không được đưa ra trong lần công bố này. Đồng thời với việc neo tỷ giá theo một rổ tiền tệ, NHTW Trung Quốc cho phép biên độ dao động hàng ngày của các tỷ giá song phương là 0,3%. Ngày 9/8/2005, đã công bố 11 đồng tiền trong rổ, trong đó các đồng tiền chính là đô la Mỹ, Euro, yên Nhật và đồng Won Hàn Quốc và các đồng Bảng Anh, Ruble Nga và Baht Thái cũng có mặt trong rổ tiền tệ nhưng có tỷ trọng nhỏ hơn nhiều.

Có thể thấy rằng, chế độ tỷ giá của Trung Quốc là một dạng của chế độ tỷ giá dựa vào rổ tiền tệ với biên độ dao động rộng được điều chỉnh định kỳ. So với lý thuyết thì biên độ dao động của tỷ giá là khá nhỏ chỉ là 2%/năm. Mặc dù tỷ giá song phương CNY/USD giảm giá nhưng tỷ giá đa phương danh nghĩa của CNY lại có xu hướng tăng dần. Như vậy, Trung Quốc vẫn duy trì được lợi thế cạnh tranh thương mại

quốc tế so với các quốc gia bạn hàng. Do đó, đã góp phần tích cực vào tăng trưởng kinh tế và thặng dư của cán cân thương mại của Trung Quốc.

Năm 2006, Trung Quốc vẫn thực hiện chính sách kết hối ngoại tệ theo Chỉ thị số 87 ban hành ngày 9/9/2002 của Cục Quản lý ngoại hối Trung Quốc yêu cầu các ngân hàng thương mại thực hiện quy định các công ty và doanh nghiệp được giữ ngoại tệ trên tài khoản, mức tối đa không quá 20% tổng nguồn thu ngoại tệ từ giao dịch vãng lai.

Dự trữ ngoại hối Trung Quốc đến năm 2007 đã tăng lên tới 1.528,249 tỷ USD. Ngày 13/8/2007 Cục Quản lý ngoại hối ban hành Chỉ thị số 48 cho phép các tổ chức kinh tế căn cứ nhu cầu sử dụng ngoại tệ phục vụ cho sản xuất kinh doanh được quyền giữ lại số ngoại tệ từ giao dịch vãng lai trên tài khoản. Như vậy, sau 13 năm Trung Quốc mới xóa bỏ chính sách kết hối ngoại tệ, chính sách này được xóa bỏ khi nền kinh tế nhiều năm tăng trưởng mạnh, tỷ lệ lạm phát thấp, cán cân thanh toán, cán cân thương mại dư thừa lớn, dự trữ

ngoại hối cao. Chính sách thắt chặt quản lý ngoại hối còn thể hiện ở các quy định về hạn chế cho vay ngoại tệ trong nước.

Ngày 5/8/2008, Thủ tướng Trung Quốc ký Sắc lệnh sửa đổi Điều lệ quản lý ngoại hối cho phép tự do hóa các giao dịch vãng lai và nối lỏng quản lý với giao dịch vốn với nội dung gần tương tự với pháp lệnh ngoại hối của Việt Nam.

Nhờ thực hiện cải cách chính sách tỷ giá với một loạt các biện pháp quản lý chặt chẽ về ngoại tệ, Trung Quốc đã thành công trong việc điều hành chính sách tỷ giá, đảm bảo đáp ứng được đầy đủ nhu cầu ngoại tệ cho nền kinh tế phát triển vững chắc.

Trong khoảng thời gian gần 20 năm (từ 1994 đến nay), sau khi điều chỉnh tỷ giá, Trung Quốc vẫn giữ được thị trường ngoại tệ ổn định, dựa trên cơ sở cân đối được cung cầu ngoại tệ. Nhà nước quản lý chặt chẽ các nguồn thu ngoại tệ sau khi điều chỉnh tỷ giá, đã góp phần tăng quyền sở hữu ngoại tệ của các ngân hàng thương mại, đó chính là chìa khóa thành công giúp cho các ngân hàng có đủ ngoại tệ bán cho các tổ chức kinh tế và cá nhân có nhu cầu.

2. Bài học kinh nghiệm rút ra có thể vận dụng cho chính sách tỷ giá ở Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế

Qua nghiên cứu các bài học kinh nghiệm của Trung Quốc có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, chính sách tỷ giá phải đặt trong tổng thể các chính sách kinh tế vĩ mô. Việc điều chỉnh tỷ giá có ảnh hưởng đến giá cả trong nước và quốc tế. Do đó, trong sự phối hợp với các chính sách vĩ mô khác, việc điều chỉnh chính sách tỷ giá

theo hướng thay đổi tỷ giá không mang tính chất cứng nhắc mà phải phù hợp với các giai đoạn phát triển khác nhau của nền kinh tế.

Thứ hai, phải duy trì một chính sách tỷ giá phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế của quốc gia trong từng giai đoạn. Một chính sách tỷ giá được coi là phù hợp bao gồm: 1/ Lựa chọn thời điểm phá giá đồng nội tệ phù hợp. Thành công trong việc phá giá tiền tệ thể hiện rõ nét ở thời điểm phá giá và mức điều chỉnh tỷ giá; 2/ Duy trì tỷ giá phù hợp với mục tiêu phát triển theo hướng nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế; 3/ Không nên neo giữ quá lâu đồng bản tệ với một đồng ngoại tệ mạnh.

Thứ ba, chính sách tỷ giá cần được đặt trong mối quan hệ với lãi suất và lạm phát, phù hợp với từng thời kỳ nhất định, phối hợp song song với chính sách kinh tế trên tất cả ngành lĩnh vực khác.

Thứ tư, chính sách tỷ giá cần phải linh hoạt phù hợp với từng giai đoạn. Do đó, các cơ quan quản lý cần tiến hành điều chỉnh chính sách tỷ giá cho phù hợp, chính sách tiền tệ của từng thời kỳ cần phải chú ý tới những rủi ro đang tăng lên đối với dòng vốn ngắn hạn, mà yêu cầu trước mắt là cải thiện khả năng thu thập thông tin về dòng vốn đầu tư gián tiếp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kinh nghiệm của Trung Quốc về điều hành chính sách tỷ giá. <http://luattaichinh.wordpress.com>

2. ThS. Phạm Thị Hoàng Anh: *Chế độ tỷ giá của Singapore và Trung Quốc – Lý thuyết, thực tế và những gợi ý cho Việt Nam*. Tạp chí Ngân hàng số 9-2009.

