

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG GIAO THÔNG VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM*

Nguyễn Đình Hòa

Nguyễn Phương Thảo

Nguyễn Duy Hiếu

Tóm tắt: Hạ tầng giao thông có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội. Nền kinh tế chỉ có thể vững mạnh và cất cánh khi có hạ tầng giao thông phát triển tốt. Nhiều nước trong khu vực trong khoảng vài thập niên đã xây dựng được hạ tầng giao thông để phục vụ cho nền kinh tế bước vào giai đoạn cất cánh. Câu hỏi đặt ra là các nước đã làm như thế nào để nhanh chóng có hạ tầng giao thông hoàn chỉnh và hiện đại? Bài viết tập trung nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về phát triển hạ tầng giao thông và rút ra các bài học cho Việt Nam.

Từ khóa: Hạ tầng giao thông; Hàn Quốc; Trung Quốc; Việt Nam.

Giới thiệu

Hạ tầng giao thông đóng vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội. Tại Việt Nam, hạ tầng giao thông được xác định là một trong ba đột phá chiến lược để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Sau 35 năm đổi mới, hạ tầng giao thông Việt Nam đã có sự cải thiện đáng kể về số lượng lẫn chất lượng, góp phần nâng cao năng lực vận chuyển hàng hóa và hành khách. Tuy nhiên, đến nay, về cơ bản, hạ tầng giao thông Việt Nam vẫn chưa đáp ứng được so với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trên các diễn đàn kinh tế thế giới, hạ tầng giao thông Việt Nam được đánh giá là có những cải thiện nhất định, song chất lượng vẫn chưa vượt qua mức trung bình của thế giới. Hạ tầng giao thông là một trong những

điểm xung yếu của nền kinh tế Việt Nam. Những yếu kém về hạ tầng giao thông ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh và nếu không giải quyết điểm xung yếu này, Việt Nam khó có thể tận dụng được các cơ hội của hội nhập kinh tế quốc tế để tăng trưởng kinh tế (Phí Vĩnh Tường, 2015; Diễn đàn Kinh tế thế giới-WEF, 2019).

Nếu so với một số nước (Hàn Quốc, Trung Quốc,...) như Việt Nam khi bắt đầu đổi mới, trong vòng khoảng 30 năm, hạ tầng giao thông của các nước này đã có sự cải thiện đáng kể và phục vụ cho nền kinh tế bước vào giai đoạn cất cánh (Diễn đàn Kinh tế thế giới-WEF, 2019). Câu hỏi đặt ra là các nước đã làm như thế nào để nhanh chóng có hạ tầng giao thông hoàn chỉnh và hiện đại?

Mục tiêu của bài viết này là nghiên cứu cách tiếp cận trong phát triển hạ tầng giao thông của các nước và rút ra các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

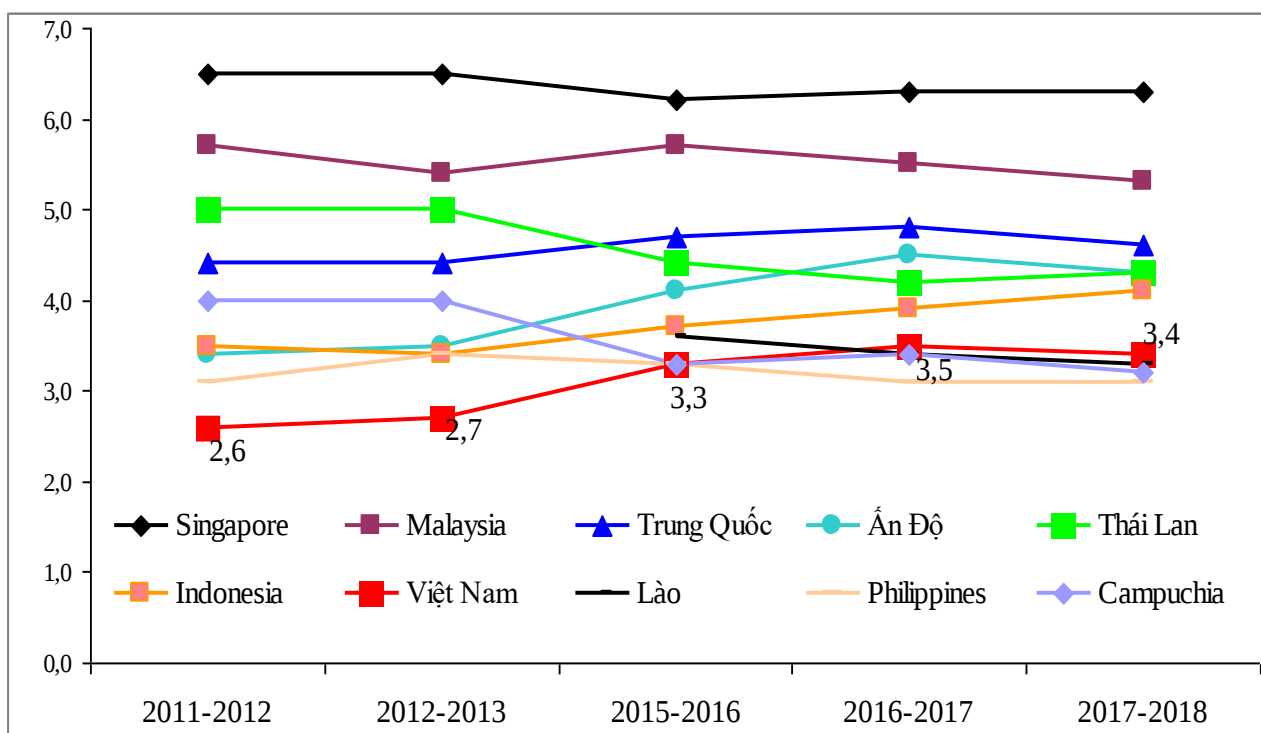
* Bài viết là một phần sản phẩm của đề tài “Hạ tầng giao thông phục vụ phát triển bền vững ở Việt Nam”.

1. Hạ tầng giao thông Việt Nam so với một số nước trong khu vực

Hạ tầng giao thông được xác định là một trong ba đột phá chiến lược của Việt Nam. Trong 10 năm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020, hạ tầng giao thông Việt Nam đã có những bước phát triển đáng kể, cải thiện cả về số lượng và chất lượng. Chiều dài đường bộ tăng từ 127.615 km (năm 2007) lên 206.633 km (năm 2011) và đạt 269.557 km (năm 2019). Nhiều tuyến đường quốc lộ được xây dựng mới hoặc mở rộng lên gấp nhiều lần. Đường bộ cao tốc, xuất phát từ con số 0, đến năm 2020, các tuyến đường cao tốc đã và đang hình thành với chiều dài gần 2.000 km, trong đó có khoảng 1.200 km đã đưa vào khai thác (Bộ Giao thông và Vận tải, 2020).

Những cải thiện về chất lượng hạ tầng giao thông Việt Nam thể hiện qua các đánh giá của quốc tế. Theo xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF), năng lực và chất lượng hạ tầng giao thông của Việt Nam liên tục tăng trên bảng xếp hạng, từ thứ 95/144 (năm 2011) lên thứ 79/137 (năm 2016) và xếp hạng 77/141 nền kinh tế (năm 2019). Mặc dù vậy, trụ cột về cơ sở hạ tầng của Việt Nam có thứ hạng dưới thứ hạng chung về năng lực cạnh tranh (xếp hạng 67). Hạ tầng giao thông Việt Nam có những cải thiện đáng kể nhưng năng lực, mức độ sẵn sàng còn thấp và cải thiện với tốc độ chậm hơn so với nhiều nước (Hình 1). Đặc biệt, Việt Nam vẫn chỉ đứng thứ 6 trong ASEAN, thậm chí, rất thấp so với Trung Quốc và Ấn Độ (những nước cạnh tranh trực tiếp trong việc thu hút các tập đoàn công nghệ hàng đầu trên thế giới) (Bảng 1).

HÌNH 1. ĐÁNH GIÁ CỦA THẾ GIỚI VỀ CHẤT LƯỢNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế thế giới - WEF (2010 - 2018).

BẢNG 1. HẠ TẦNG GIAO THÔNG VIỆT NAM SO VỚI CÁC NƯỚC

	Xếp hạng (141 nền kinh tế)	Kết nối đường bộ: điểm số 0-100 (tốt nhất)	Chất lượng hạ tầng đường bộ: điểm số 1-7 (tốt nhất)	Mật độ đường sắt (km/1.00 km ²)	Hiệu quả dịch vụ vận tải đường sắt: điểm số 1-7 (tốt nhất)	Kết nối bằng đường hàng không: điểm số 0-100 (tốt nhất)	Hiệu quả dịch vụ vận tải hàng không: điểm số 1-7 (tốt nhất)	Kết nối bằng đường biển: điểm số 0-100 (tốt nhất)	Hiệu quả dịch vụ vận tải đường biển: điểm số 1-7 (tốt nhất)
		Đường bộ		Đường sắt		Hàng không		Cảng biển	
Singapore	1	NA	6,5	281,5	5,8	352.687,7	6,7	133,9	6,5
Malaysia	35	40	5,3	6,8	5,1	420.239,6	5,5	109,9	5,2
Trung Quốc	36	95,7	4,6	7,2	4,5	4.925.931,0	4,6	187,8	4,5
Ấn Độ	70	75,8	4,5	22,7	4,4	1.224.525,6	4,9	59,9	4,5
Thái Lan	71	80	4,4	8,7	2,8	670.386,8	5	48	4,1
Indonesia	72	59,8	4,2	2,6	4,7	972.336,6	4,9	47,8	4,3
Việt Nam	77	63,3	3,4	7,6	3,6	364.184,2	4,0	68,8	3,8
Lào	93	51,5	3,7	NA	NA	14.364,3	4,0	NA	3,0
Philippines	96	51,6	3,7	1,7	2,4	306.152,8	4,1	29	3,7
Campuchia	106	61,9	3,6	NA	NA	57.534,6	3,7	8,2	3,6

Ghi chú: NA thể hiện không có số liệu.

Nguồn: Diễn đàn Kinh tế thế giới-WEF (2019).

Mặc dù có nhiều cải thiện nhưng chất lượng hạ tầng giao thông đường bộ của Việt Nam luôn thấp hơn mức trung bình của thế giới và thấp hơn so với các nền kinh tế khác trong ASEAN như Thái Lan, Malaysia hay Singapore (Hình 1). Trong hai thập kỷ vừa qua, chất lượng hạ tầng giao thông đường bộ của các quốc gia này đã được cải thiện đáng kể và vượt trên mức trung bình của thế giới, mặc dù các quốc gia như Thái Lan và Malaysia

từng nổi tiếng về tắc nghẽn giao thông trong những năm 90 của thế kỷ trước.

Sau 35 năm đổi mới, hạ tầng giao thông của Việt Nam đã có những bước tiến về số lượng và cải thiện về chất lượng song vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu và đang là “điểm nghẽn” đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Ở một số nước trong khu vực có trình độ tương đương Việt Nam khi bắt đầu đổi mới, trong vòng khoảng 30 năm, hạ

tầng giao thông đã có sự cải thiện đáng kể và phục vụ cho nền kinh tế bước vào giai đoạn cất cánh. Điều này thể hiện qua một số so sánh sau đây:

Việt Nam là một trong số ít nước trên thế giới sớm có đường sắt (tuyến đường sắt đầu tiên của Việt Nam từ năm 1881, đoạn Sài Gòn - Mỹ Tho dài khoảng 70 km). Trải qua hơn 100 năm, hạ tầng giao thông đường sắt Việt Nam hầu như không có thay đổi và ngày càng tụt hậu so với thế giới. Đường cao tốc là tiêu chí để đánh giá mức độ hiện đại của hạ tầng giao thông đường bộ. Tuy nhiên, tốc độ xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam là rất chậm so với nhiều nước. Kể từ tuyến cao tốc đầu tiên (đoạn thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương) dài khoảng 30 km xây dựng năm 2004, cho đến năm 2020, Việt Nam mới chỉ có gần 2.000 km đường bộ cao tốc (trong đó mới khai thác được tầm 1.200 km), (Bộ Giao thông và Vận tải, 2020). Điều này có nghĩa trong gần 20 năm qua (2004-2022), mỗi năm Việt Nam chỉ xây dựng được khoảng 100km đường bộ cao tốc, con số khá khiêm tốn nếu so với Trung Quốc.

Hàn Quốc bắt đầu công nghiệp hóa trong những năm 1960 và sau khoảng 30 năm, nước này đã có hệ thống hạ tầng giao thông hiện đại. Trong kế hoạch 5 năm lần thứ nhất (1962-67), quốc gia này chỉ có 275 km đường sắt và một số đường bộ cao tốc, nhưng đến năm 2011 đã có tới 3.379 km đường sắt và tuyến đường sắt tốc độ cao nối Seoul với Pusan (ADB, 2014). Cho đến năm 1992, Hàn Quốc đã hoàn thành việc xây dựng hệ thống giao thông kết nối với các nền kinh tế Đông Á như hệ thống các đường bộ cao tốc, đặc biệt cảng Zarubino với hệ thống phà hiện đại để kết nối với Trung Quốc, Liên bang Nga và Mông Cổ (Jaebong Ro, 2002; ADB, 2014).

Trung Quốc đang nổi lên là một trong những cường quốc kinh tế hàng đầu thế giới.

Chỉ trong vòng 3 thập kỷ kể từ khi nước này bắt đầu công cuộc cải cách và mở cửa, nước này đã xây dựng được hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông gồm đường quốc lộ, đường cao tốc, tàu điện ngầm, đường sắt trên cao, đường sắt cao tốc, cảng hàng không, cảng biển... khá hoàn chỉnh, hiện đại và tương đối đồng bộ. Chỉ trong vòng hơn 25 năm kể từ năm 1984 khi bắt đầu xây dựng tuyến đường cao tốc đầu tiên, Trung Quốc đã xây dựng được 41.700 km đường cao tốc và hiện nay đứng thứ hai trên thế giới, chỉ sau Mỹ, về tổng chiều dài đường cao tốc. Trong giai đoạn 1995 - 2005, mỗi năm Trung Quốc xây dựng được khoảng 4.000 km đường cao tốc (Zhang, 2007).

Những số liệu trên cho thấy, hạ tầng giao thông Việt Nam phát triển tương đối chậm so với Hàn Quốc, Trung Quốc. Câu hỏi đặt ra là các nước, chẳng hạn như Hàn Quốc và Trung Quốc, đã làm như thế nào để nhanh chóng có hạ tầng giao thông hoàn chỉnh và hiện đại?

2. Kinh nghiệm của một số nước về phát triển hạ tầng giao thông

Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc là quốc gia có sự phát triển vượt bậc trong một thời gian tương đối ngắn. Quốc gia này đã chuyển mình từ nước nông nghiệp nghèo để trở thành nước công nghiệp hiện đại. Một trong những nhân tố quan trọng trong giai đoạn công nghiệp hóa là sự phát triển của hệ thống hạ tầng giao thông làm tiền đề cho luân chuyển lao động và quá trình đô thị hóa. Giai đoạn phát triển của Hàn Quốc những năm 1960 và 1970 gắn liền với sự dịch chuyển rất lớn lao động từ nông thôn sang thành thị. Các thành phố lớn trở nên đông đúc hơn, số lượng ô tô cũng gia tăng và dẫn đến hậu quả là tắc đường. Do đó, bên cạnh việc tiếp tục cải thiện, nâng cấp và mở rộng hệ thống đường xá vốn có, Hàn Quốc tập trung phát triển các phương

tiện giao thông công cộng như tàu điện ngầm hay hệ thống xe buýt (Lee và Lim, 2013).

Sự phát triển của hệ thống hạ tầng giao thông của Hàn Quốc từ giai đoạn những năm 1950 đến nay có thể được tóm tắt như sau:

Những năm 1950 là thời kì phục hồi cơ sở hạ tầng giao thông sau khi bị tàn phá trong chiến tranh. Tiếp đó là giai đoạn bùng nổ những năm 1960 và 1970, trong thời kỳ này, Hàn Quốc tập trung xây dựng đường cao tốc và hệ thống đường sắt công nghiệp. Sau đó, những năm 1980 đến 1990, Hàn Quốc tiếp tục mở rộng hệ thống mạng lưới giao thông quốc gia và xây dựng hệ thống tàu điện ngầm đô thị. Những năm 2000 đến nay, Hàn Quốc hướng tới tăng trưởng xanh, do đó hệ thống giao thông phát triển theo hướng xanh hóa và thân thiện với môi trường (Lee và Lim, 2013).

Trong từng giai đoạn, Hàn Quốc đã có những thay đổi về chính sách liên quan đến hạ tầng giao thông phù hợp với quá trình phát triển, cụ thể:

Sau chiến tranh giành độc lập, vào những năm 1950, phương tiện chủ yếu tại các đô thị Hàn Quốc là xe buýt công cộng và taxi. Tuy nhiên, trong giai đoạn phát triển sau đó, chính sách về giao thông của Hàn Quốc tập trung vào việc cung cấp các khoản đầu tư để thực hiện các dự án quốc gia theo quy hoạch phát triển kinh tế và quy hoạch tổng thể về quỹ đất xây dựng quốc gia (Lee và Lim, 2013).

Trong những năm 1960, kế hoạch 5 năm về phát triển kinh tế - xã hội được thiết lập nhằm chuyển đổi nền công nghiệp Hàn Quốc từ công nghiệp nhẹ sang công nghiệp nặng. Cùng với đó là những khoản đầu tư liên tiếp vào hệ thống hạ tầng giao thông như đường sắt, đường bộ. Trên thực tế, trong giai đoạn này, sự phát triển hạ tầng giao thông chủ yếu là để kết nối các vùng nguyên liệu, nhà máy và khách hàng, qua đó tối đa hóa các hoạt

động sản xuất của quốc gia. Chẳng hạn, Hàn Quốc xây dựng hệ thống đường sắt để vận chuyển than đá. Trong kế hoạch phát triển kinh tế đầu tiên, đầu tư vào hệ thống đường sắt chiếm 4,6% tổng chi tiêu chính phủ. Con số này lớn hơn gấp 5 lần đầu tư vào xây dựng đường xá. Tuy nhiên, đến những năm 1960, khi số lượng xe ô tô bắt đầu gia tăng, đầu tư phát triển hạ tầng giao thông hướng tới việc mở rộng hệ thống đường xá. Cụ thể, trong quy hoạch phát triển kinh tế, kinh phí xây đường là 14 tỷ won. Theo đó, khoảng 431 cây cầu và 73.7 km đường được xây dựng. Bên cạnh đó, 488 km đường được xây dựng vỉa hè và 120 km đường được cải thiện chất lượng (Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc - MSF, 2012).

Sức ép từ tăng dân số là nguyên nhân chính dẫn đến sự phát triển của hệ thống giao thông đường bộ cuối những năm 1960. Trong giai đoạn này, hệ thống đường sắt của Hàn Quốc chủ yếu phục vụ vận chuyển các loại nguyên vật liệu cho ngành công nghiệp. Khi nhu cầu về đi lại của dân cư tăng lên, các chính sách về hạ tầng giao thông đã chuyển hướng để tập trung vào xây dựng phát triển hệ thống đường bộ. Bởi vậy, những năm 1970, hệ thống đường sắt tăng trưởng chậm dần, thay vào đó là sự mở rộng của mạng lưới đường cao tốc. Trong thời kỳ này, khi quy hoạch tổng thể về quỹ đất xây dựng quốc gia được đưa vào thực tế, các chính sách giao thông được xem xét dưới góc nhìn của sự phát triển quỹ đất quốc gia chứ không còn là một phần trong kế hoạch phát triển kinh tế nữa. Quy hoạch phát triển đất quốc gia tập trung vào việc khuyến khích các ngành xuất khẩu và các trung tâm phát triển. Do đó, đầu tư vào phát triển giao thông chủ yếu hướng tới hệ thống đường cao tốc Kwon, 2011).

Sau bước đầu hình thành hệ thống đường bộ và đường sắt, Hàn Quốc tiến hành cải thiện

hiệu quả hoạt động trên các tuyến này. Vào năm 1969, các tuyến xe buýt tốc hành bắt đầu đi vào hoạt động trên tuyến Seoul - Incheon, Seoul - Suwon. Cùng với đó, sự ra đời của những chuyến tàu du lịch sang trọng báo hiệu cho thời đại giao thông cao tốc. Trong nội đô, các thành phố hướng tới phát triển hệ thống xe buýt và bắt đầu thúc đẩy đầu tư vào tàu điện ngầm cũng như hệ thống tàu điện. Năm 1974 đánh dấu sự ra đời của hệ thống tàu điện ngầm tại Seoul và hệ thống tàu điện từ Seoul tới Incheon và Suwon. Đến năm 1984, tuyến tàu điện ngầm Seoul Line 2 được đưa vào hoạt động, tiếp theo đó là tuyến Seoul Line 3 vào năm 1985. Song song với đó, các dự án về điện khí hóa đường sắt cũng được thực hiện tại các khu vực lớn của Hàn Quốc (Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc, 2013).

Trong giai đoạn những năm 1980 đến 1990, khi thu nhập dân cư bắt đầu tăng, nhu cầu về sở hữu ô tô cũng tăng nhanh và những vấn đề về giao thông xuất hiện ngày một nhiều hơn. Bởi vậy, các chính sách về giao thông chuyển hướng tập trung vào việc giảm tắc nghẽn và tăng khả năng lưu thông của dịch vụ vận tải tới những khu vực ít phát triển hơn. Thêm vào đó, nhu cầu sở hữu ô tô riêng tăng đồng nghĩa với nhu cầu về sử dụng phương tiện công cộng như xe buýt giảm (Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc, 2013).

Đến những năm 2000, nhu cầu về sử dụng xe buýt tại Hàn Quốc vẫn tiếp tục giảm và chỉ có một chút phục hồi sau khi tiến hành đổi mới trong hệ thống xe buýt vào năm 2004. Tương tự như vậy, nhu cầu cho dịch vụ taxi tiếp tục giảm. Ngược lại, nhu cầu về đường sắt có mức độ tăng chậm nhưng tương đối vững chắc. Sự ra đời của hệ thống đường sắt tốc độ cao Gyeongbu, hệ thống đường sắt tốc độ cao Honam cũng được xúc tiến. Đường sắt sân bay Incheon cũng đã được khai trương với nguồn kinh phí tư nhân. Tuy nhiên, nguồn

vốn cho đường sắt rất lớn nên khó để đảm bảo nguồn tài chính cần thiết. Do đó, hệ thống đường sắt loại nhẹ đã được đưa ra xem xét tại nhiều thành phố của Hàn Quốc (Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc, 2013).

Xét đến vốn đầu tư cho phát triển hạ tầng giao thông, có sự khác biệt giữa vốn dành cho đường bộ và đường sắt. Về đường bộ, trước năm 1988, các dự án được cấp vốn bởi tài khoản chung quốc gia. Sau đó, một tài khoản đặc biệt đã được thiết lập nhằm cấp vốn một cách ổn định và hiệu quả hơn. Tài khoản này có nguồn thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt xăng dầu, thuế tiêu thụ đặc biệt diesel và thuế tiêu thụ đặc biệt ô tô. Ngoài ra, nguồn vốn có thể được bổ sung bởi tài khoản quốc gia nếu thiếu. Sau đó, tài khoản này được mở rộng thành tài khoản đặc biệt thúc đẩy giao thông không chỉ cung cấp vốn cho đường bộ mà còn cung cấp cho cả đường sắt nội đô, đường sắt cao tốc, cảng hàng không và cảng biển. Về đường sắt, có thể thấy rằng, mặc dù nhu cầu về đường sắt tăng chậm và đều nhưng đầu tư vào đường sắt lại ít hơn rất nhiều so với đầu tư vào đường bộ. Tuy nhiên, vẫn có sự tăng đều trong nguồn vốn đầu tư vào đường sắt từ năm 1960 đến nay (Lee và Lim, 2013).

Tóm lại, từ những năm 1950 đến nay, hạ tầng giao thông tại Hàn Quốc đã có những bước phát triển đáng ghi nhận thông qua các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Những năm đầu 1950, sự phát triển chỉ hướng tới đáp ứng nhu cầu vận chuyển, những năm tiếp theo, các chính sách tại Hàn Quốc tập trung phát triển hạ tầng giao thông theo hướng phục vụ công nghiệp hóa đất nước. Hàn Quốc chú trọng đến phát triển hệ thống giao thông công cộng như xe buýt, taxi hay hệ thống tàu điện cũng như tàu điện ngầm. Tuy nhiên, cùng với quá trình đô thị hóa, dân cư tại các thành phố lớn đang tăng lên nhanh chóng. Thêm vào đó, khi thu nhập cá nhân tăng cao, cư dân có

xu hướng sở hữu xe riêng làm số lượng xe hơi tăng nhanh chóng. Đây là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tắc đường khi mà sự phát triển đường bộ chưa thể theo kịp sự tăng nhanh của số lượng ô tô. Vì vậy, hai lĩnh vực là xe buýt và xe taxi dường như đang có cầu giảm dần. Bởi vậy, Hàn Quốc vẫn đang tiếp tục cải thiện chất lượng và số lượng đường bộ. Ngược lại, nhu cầu về đường sắt có xu hướng tăng chậm nhưng khá đều. Qua đó, các dự án đầu tư về đường sắt tiếp tục được triển khai. Từ những năm 2000, để khắc phục các thách thức hiện có, Hàn Quốc bắt đầu theo đuổi những chính sách tập trung vào việc xây dựng hệ thống vận tải đô thị bền vững và thân thiện với môi trường và vận hành hệ thống trung chuyển giao thông quốc gia.

Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc đang nổi lên như cường quốc hàng đầu trên thế giới trong nhiều lĩnh vực, trong đó có phát triển hạ tầng giao thông. Theo đuổi định hướng phát triển “mở cửa”, khuyến khích “mang lại lợi nhuận” và “vươn ra toàn cầu”, Trung Quốc đã nỗ lực rất nhiều để thúc đẩy phát triển hệ thống hạ tầng toàn diện cả trên bộ, trên biển và trên không, đồng thời phối hợp các chính sách, quy tắc và tiêu chuẩn để đảm bảo kết nối ở cấp độ cao hơn với các quốc gia khác và tạo thuận lợi cho vận tải quốc tế (SCIO, 2020).

Mạng lưới cơ sở hạ tầng giao thông của Trung Quốc đã có sự phát triển chưa từng có, cả về chiều dài và chất lượng trong những thập kỷ qua. Các hành lang giao thông chính được mở rộng và kết nối, đảm bảo an ninh lãnh thổ và an ninh năng lượng của quốc gia, đồng thời tăng cường kết nối kinh tế và chính trị giữa các khu vực. Trung Quốc đã thiết lập 10 hành lang giao thông dọc và 10 hành lang giao thông ngang, các vành đai kinh tế và các cụm thành phố đang phát triển mạnh dọc theo các hành lang giao thông. Chẳng hạn, một

mạng lưới hạ tầng giao thông liên tỉnh bao gồm đường sắt tốc độ cao, đường sắt liên tỉnh và đường cao tốc đã được triển khai tại khu vực Quảng Đông - Hồng Kông - Macao (SCIO, 2020).

Trung Quốc đã tạo ra một mạng lưới đường đô thị với sự kết hợp hợp lý của đường cao tốc, đường huyết mạch, đường phụ và đường nhánh. Các cơ quan giao thông vận tải đã cải thiện việc phân bổ không gian đường để đảm bảo đầy đủ nhu cầu đi lại và điều chỉnh việc cung cấp các phương tiện giao thông.

Là quốc gia dẫn đầu thế giới về công nghệ đường sắt ở độ cao và nhiệt độ cực thấp, tính đến cuối năm 2020, đường sắt cao tốc Bắc Kinh - Quảng Châu, tuyến đường sắt cao tốc dài nhất thế giới, đã được hoàn thành. Đường sắt cao tốc Cáp Nhĩ Tân - Đại Liên, tuyến đường sắt tốc độ cao đầu tiên trên thế giới hoạt động ở nhiệt độ thấp vào mùa đông đã thông xe. Đường sắt vận tải hạng nặng Đại Đồng-Tân Hoàng Đảo, đứng đầu thế giới về khối lượng vận chuyển hàng năm. Đường hầm Xueshan số 1, đường hầm cao nhất thế giới, được xây dựng ở khu tự trị Tây Tạng, tỉnh Thanh Hải, đã chính thức đi vào hoạt động (SCIO, 2020).

Ngoài ra, Trung Quốc dẫn đầu thế giới về tổng chiều dài và số lượng cầu và đường hầm trên đường cao tốc đang được đưa vào sử dụng. Quốc gia này có 7 trong số 10 cây cầu dây văng dài nhất, 6 trong số 10 cây cầu treo dài nhất, 6 trong số 10 cây cầu vượt biển dài nhất và 8 trong số 10 cây cầu cao nhất thế giới (SCIO, 2020).

Việc phát triển mạnh mẽ về hạ tầng giao thông ở Trung Quốc thời gian qua phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó yếu tố quan trọng hàng đầu là huy động nguồn vốn để xây dựng hạ tầng giao thông. Sau cải cách kinh tế năm 1978 và phân cấp tài khóa trong những năm

1990, cả chính quyền trung ương và địa phương tại Trung Quốc đều đẩy mạnh tăng cường đầu tư vào hạ tầng giao thông. Nguồn vốn cho lĩnh vực này chiếm khoảng 1/4 tổng vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng (Wilkin và Zurawski, 2014). Tổng vốn đầu tư vào hạ tầng giao thông năm 2015 là 2777,457 tỷ USD, gấp 4 lần so với năm 2005 (Bayane và Yanjun, 2017). Trong năm 2020, gần như tất cả các tỉnh, thành phố và khu tự trị của Trung Quốc đã công bố các kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng trọng điểm trong 5 - 7 năm tới, bao gồm 24.515 dự án trị giá 43 nghìn tỷ NDT, trong đó khoảng 25% sẽ được chi cho các dự án giao thông (Ivy và Qingqing, 2020).

Tại Trung Quốc, có nhiều hình thức đầu tư để huy động sự tham gia của khu vực tư nhân đầu tư vào hạ tầng giao thông, như xây dựng-kinh doanh-chuyển giao (BOT), xây dựng-chuyển giao (BT), đối tác công - tư (PPP)... Trong số các hình thức đầu tư, mô hình PPP được ưu chuộng và áp dụng rộng rãi do có sự đóng góp vốn và chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân.

Phần lớn nguồn vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông đến ngân sách nhà nước và để đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững trong dài hạn, Trung Quốc đã tích cực thúc đẩy sự tham gia của tư nhân, đặc biệt là thông qua hình thức PPP. Tại Trung Quốc, số lượng các dự án hạ tầng giao thông sử dụng hình thức PPP ngày càng tăng. Năm 2016, số dự án hạ tầng giao thông áp dụng hình thức PPP là 761 dự án, chiếm 10,9% tổng số dự án và chiếm 27,47% tổng vốn đầu tư, tương đương khoảng 2,23 nghìn tỷ NDT (CIECC, 2016). Đến tháng 6 năm 2021, tổng đầu tư PPP của Trung Quốc vào cơ sở hạ tầng đạt 15,59 nghìn tỷ NDT, phần lớn nhất trong số đó là lĩnh vực giao thông, chiếm 33,42%, tương đương 5,21 nghìn tỷ NDT (Chen, 2021). Như vậy, so với năm 2016, vốn đầu tư của hình thức PPP trong lĩnh

vực giao thông đã tăng lên gần gấp đôi. Đô thị hóa nhanh chóng của Trung Quốc khiến xây dựng tàu điện ngầm đô thị và đường xá tại thành phố là những lĩnh vực hàng đầu áp dụng hình thức này, với tổng số 1.828 dự án PPP, tổng mức đầu tư đạt 2,1 nghìn tỷ NDT (CIECC, 2016).

Thực tế, mô hình PPP đã được triển khai tại Trung Quốc từ năm 1988 với công trình đầu tiên là nhà máy điện Shajiao ở Thâm Quyến. Kể từ năm 1995, Trung Quốc chủ yếu sử dụng hình thức PPP cho các công trình xây dựng đường cao tốc. Năm 2014 đánh dấu cột mốc quan trọng đối với sự phát triển của PPP trong lĩnh vực giao thông ở Trung Quốc với các chính sách tiêu biểu như: “Thông báo khuyến khích vốn tư nhân đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng đầu tiên” ban hành bởi Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (NDRC) ngày 18/5/2014; “Hướng dẫn phát triển các dự án hợp tác công tư” (NDRC, 2014); “Ý kiến của Quốc vụ viện Trung Quốc về tăng cường quản lý nợ của chính quyền địa phương” (Quốc vụ viện Trung Quốc, 21/9/2014); “Ý kiến chỉ đạo về cơ chế đầu tư đổi mới và khuyến khích đầu tư của xã hội vào các lĩnh vực then chốt” (Quốc vụ viện Trung Quốc, 16/11/2014); “Thông báo về các câu hỏi liên quan đến việc mở rộng sử dụng PPP” (Bộ Tài chính Trung Quốc, 23/9/2014); “Hướng dẫn vận hành dự án hợp tác công tư” (Bộ Tài chính Trung Quốc, 29/11/2014).

Vấn đề lớn nhất trong mô hình PPP cho các công trình giao thông là cách thức huy động và phân chia nguồn vốn. Tại Trung Quốc, Chính phủ thường là người đề xuất dự án, các nhà đầu tư tư nhân nắm cổ phần trong dự án. Chính phủ có thể mua cổ phần của dự án theo quy định, với tỷ lệ sở hữu cổ phiếu không quá 50% (Bộ Tài chính Trung Quốc - MOF, 2014). Các dự án kết cấu hạ tầng thường yêu cầu tỷ trọng vốn chủ sở hữu từ các

nhà đầu tư không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư, riêng với các dự án hạ tầng giao thông, tỷ lệ vốn chủ sở hữu trong dự án giao thông đường sắt đô thị là 20%; các dự án cảng, hàng hải ven biển và nội địa, sân bay là 25%; và đường sắt và đường cao tốc là 20% (SC, 2015). Vào tháng 12 năm 2002, Bộ Truyền thông Trung Quốc đã ban hành chính sách yêu cầu đối với các khoản đầu tư liên quan đến cầu đường và phát triển hạ tầng giao thông quy mô lớn khác, vốn đầu tư nước ngoài bị giới hạn ở 49%, do đó, Chính phủ sẽ duy trì sự kiểm soát của mình (Cole và cộng sự, 2008). Năm 2015, Bộ Giao thông vận tải Trung Quốc đã ban hành “Hướng dẫn thu phí đường bộ PPP” với mục tiêu lan tỏa sự áp dụng hình thức này vào đầu tư.

Huy động vốn bằng vốn vay cũng là một yếu tố quan trọng góp phần tạo nên thành công của các dự án PPP. Ngoài vốn vay ngân hàng, các khoản tài trợ tín dụng như trái phiếu chính phủ, trái phiếu doanh nghiệp, trái phiếu trung hạn... được huy động. Kể từ năm 2014, Trung Quốc cũng bắt đầu thúc đẩy phát hành trái phiếu doanh thu dự án như một phương thức tài trợ phổ biến cho PPP. Sau một loạt các văn bản pháp lý hỗ trợ, Trung Quốc đang chứng kiến số lượng trái phiếu doanh thu ngày càng tăng. Ngoài ra, Trung Quốc cũng cho phép huy động vốn vào dự án PPP thông qua chứng khoán có tài sản bảo đảm. Tháng 12 năm 2016, Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia Trung Quốc (NDRC) Trung Quốc đã công bố “Thông báo về việc thúc đẩy chứng khoán hóa tài sản trong các dự án hợp tác nguồn vốn xã hội và chính phủ (PPP) trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng truyền thông”, từ đó chứng khoán hóa tài sản của các dự án PPP chính thức được triển khai, cho thấy một hướng đi mới cho việc tài trợ vốn cho các dự án PPP (Chen, 2021).

Khi tham gia PPP, bên tư nhân sẽ được hưởng các lợi ích từ các khoản thanh toán hoặc hỗ trợ của Chính phủ, cùng với phí do người dung thanh toán. Tỷ suất lợi nhuận bên tư nhân có thể kiểm được trong giao dịch PPP có thể vượt quá mong đợi do sự gia tăng nhu cầu của người dung. Đặc biệt, các công ty tư nhân có thể tận dụng và khai thác từ nguồn thu cho thuê đặt các biển quảng cáo ở các trục đường, các dịch vụ dừng nghỉ dọc đường- quán ăn, nhà nghỉ,... Tại Trung Quốc, Chính phủ không quy định cụ thể về mức chia sẻ rủi ro, tùy thuộc vào tính chất dự án mà các bên tự thỏa thuận. Ví dụ, Công trình tàu điện ngầm số 4 Bắc Kinh do các nhà đầu tư: Tổng công ty Vận tải đường sắt công cộng Hồng Kông (công ty tư nhân), Tập đoàn Thủ đô Bắc Kinh và Công ty TNHH Đầu tư cơ sở hạ tầng Bắc Kinh (hai công ty thuộc sở hữu nhà nước), với số vốn sở hữu lần lượt là 49%, 49% và 2%. Để chia sẻ rủi ro, các bên đã tự thỏa thuận: Chính phủ sẽ bù đắp cho công ty nếu doanh thu hàng năm thấp hơn 70% dự kiến, ngược lại, nếu doanh thu vượt quá dự toán, lợi nhuận chênh lệch sẽ được chia theo tỷ lệ: 70% cho khu vực công và 30% cho khu vực tư nhân. Trên thực tế, lượng người đi tàu điện ngầm số 4 hàng năm liên tục vượt mức dự đoán hơn 10%, tạo ra lợi nhuận đáng kể cho các nhà đầu tư (Zhijie, 2016).

Tóm lại, sự thành công trong phát triển hạ tầng giao thông ở Trung Quốc là do huy động nguồn vốn, trong đó tập trung vào khu vực tư nhân thông qua mô hình PPP. Việc áp dụng hình thức này cho phép chia sẻ rủi ro, giảm áp lực tài chính cho khu vực công và nâng cao hiệu quả quản lý các dự án.

3. Bài học kinh nghiệm và gợi ý chính sách đối với Việt Nam

Thông qua nghiên cứu bài học kinh nghiệm của Hàn Quốc và Trung Quốc có thể rút ra một số nhận xét và bài học cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, bài học kinh nghiệm từ Hàn Quốc cho thấy, việc phát triển hạ tầng giao thông phụ thuộc vào công tác quy hoạch và sử dụng vốn đầu tư.

Trước hết, hệ thống hạ tầng giao thông cần được quy hoạch bảo đảm cân đối hài hòa về địa lý, dân số và quy mô kinh tế, nhu cầu phát triển vùng, miền và hiệu quả khi đầu tư. Quy hoạch hợp lý, chính xác giúp tiết kiệm thời gian, tiết kiệm ngân sách nhà nước và chi phí của người dân, đồng thời giúp kinh tế - xã hội phát triển ổn định trong trung hạn - dài hạn. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, quy hoạch về hạ tầng giao thông phải “đi trước một bước”, gắn liền với các chuyển biến của nền kinh tế.

Tiếp đến, trong điều kiện nguồn lực có hạn song nhu cầu lớn, để phát huy hiệu quả của vốn đầu tư, việc đầu tư cho phát triển hạ tầng cần có sự ưu tiên, trong đó tập trung các công trình trọng điểm và/hoặc có tính đột phá.

Những vấn đề vừa nêu tại Việt Nam đang còn không ít hạn chế, yếu kém. Quy hoạch thiếu tính ổn định, tính dự báo chưa cao, thiếu phù hợp với thực tiễn. Chiến lược phát triển giao thông vận tải đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, chỉ trong vòng 10 năm phải thay đổi, điều chỉnh tới 3 lần. Về sử dụng vốn đầu tư cho phát triển hạ tầng giao thông, việc đầu tư vẫn dàn trải, thiếu ưu tiên (Phí Vĩnh Tường, 2015).

Thứ hai, tại các quốc gia, hầu hết nguồn vốn cho hạ tầng giao thông phụ thuộc phần lớn vào ngân sách nhà nước. Xu hướng này cũng tương tự như Việt Nam hiện nay. Trên thực tế, Hàn Quốc và Trung Quốc đều bố trí lượng ngân sách lớn cho các dự án giao thông, nhất là các công trình giao thông trọng điểm. Tuy nhiên, dù nhà nước có đầu tư bao nhiêu, việc huy động vốn đầu tư của toàn xã hội vẫn là điều quan trọng nhất. Nếu chỉ trông chờ vào vốn đầu tư công thì khó đảm bảo yêu cầu về

hạ tầng giao thông cho sự phát triển trong dài hạn. Tại Hàn Quốc, bên cạnh nguồn vốn nhà nước, quốc gia này đã đẩy mạnh việc tư nhân hóa nguồn vốn trong khi xây dựng các con đường cao tốc và đường sắt. Với nguồn tài chính công có hạn, thu hút mọi nguồn vốn xã hội thông qua thu hút vốn tư nhân, hợp tác công - tư, thu hút vốn đầu tư trực tiếp, gián tiếp (ODA, FDI,...) là các giải pháp hữu hiệu nhằm giảm áp lực tài chính cho nhà nước, tăng cường hợp tác giữa các nhà nước và tư nhân, tăng cường liên kết giữa các quốc gia và thúc đẩy quản lý hạ tầng giao thông hiệu quả.

Thứ ba, để huy động toàn xã hội tham gia đầu tư hạ tầng giao thông cần có những chính sách, cơ chế phù hợp, đảm bảo lợi ích giữa nhà đầu tư và nhà nước. Cần đẩy mạnh hợp tác đầu tư công tư thông qua các hình thức như PPP, BOT,... trong các dự án giao thông, nhất là những công trình trọng điểm. Mỗi một đồng vốn đầu tư công cần được coi như “vốn mồi” và phải kéo theo nhiều đồng vốn từ xã hội thì mới tạo ra sự hợp tác lâu dài và thành công. Việc ban hành và thực thi các chính sách về hợp tác công tư cần tạo ra một thị trường tài chính thực sự đầy đủ cho đầu tư PPP, nhà nước thực sự chia sẻ rủi ro với tư nhân, tư nhân nhận được nhiều lợi ích khi đầu tư vào hạ tầng giao thông sẽ yên tâm tham gia vào các dự án.

Mặt khác, không chỉ khối tư nhân trong nước, việc huy động nguồn lực từ ngoài nước cũng rất quan trọng. Với các quốc gia đang trên đà phát triển như Việt Nam, do quy mô ngân sách nhà nước nhỏ và phải chi tiêu, đầu tư cho nhiều lĩnh vực khác, nên phần lớn nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng được huy động từ nước ngoài (chủ yếu là vốn vay ODA) và các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước. Do đó, nhà nước cần đóng vai trò chủ chốt trong việc ban hành các cơ chế, chính sách kịp thời và đột phá, duy trì môi trường

đầu tư thuận lợi, tạo điều kiện và khuyến khích nhiều thành phần trong xã hội tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là thành phần kinh tế tư nhân.

Thứ tư, để bảo đảm quá trình tham gia của khu vực tư nhân được thành công cần có sự chuyển dịch trong vai trò của chính phủ (thiết lập cơ chế để lựa chọn nhà đầu tư và hoàn vốn cho nhà đầu tư). Bên cạnh đó, củng cố vững chắc việc trao quyền tự chủ trong quản lý (được quyền khai thác theo cam kết của chính quyền tương ứng với từng hình thức huy động), xây dựng các quy định pháp luật phù hợp để thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả (thông qua đấu thầu). Để có thể thành công trong việc thu hút khu vực tư nhân đầu tư vào hạ tầng giao thông, cơ cấu tài chính cần xác lập những nguyên tắc cơ bản cho việc chia sẻ rủi ro có hiệu quả, định rõ trách nhiệm pháp lý trong những trường hợp rủi ro.

Thứ năm, Việt Nam có thể cân nhắc việc tăng tỷ lệ vốn góp chủ sở hữu của các nhà đầu

tư cao hơn mức 15% như quy định hiện hành tại “Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư” năm 2020. Việc yêu cầu gia tăng tỷ lệ là một cơ sở giúp tăng độ tin cậy của các chủ đầu tư đối với Nhà nước, trong trường hợp hiện nay rất nhiều dự án PPP về hạ tầng giao thông bị dừng/chậm tiến độ do khối tư nhân gặp rủi ro và cạn kiệt về nguồn vốn. Việc chia sẻ rủi ro-lợi ích, cơ chế chia sẻ phân tăng, giảm doanh thu không cứng nhắc và áp đặt theo một tỷ lệ cố định có thể sẽ thu hút nhà đầu tư và tránh tình trạng gian lận của nhà đầu tư tư nhân. Hiện nay, Trung Quốc cho phép nhiều cách thức để vay vốn trong các dự án PPP, đặc biệt với hai công cụ mới trên thị trường nợ là trái phiếu doanh thu dự án và chứng khoán có tài sản bảo đảm; phương thức này có thể huy động vốn từ nhiều kênh hơn nhưng rủi ro mà nó mang lại cũng rất lớn. Do đó, Việt Nam cần xem xét và tính toán các mức thiệt hại kỹ lưỡng trước khi cho phép chủ đầu tư sử dụng các công cụ nợ này.

Tài liệu tham khảo

1. Asian Development Bank - ADB (2014). *A comparative infrastructure development assessment of the Republic of Korea and the Kingdom of Thailand*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2014.
2. Bayane, M.B. and Yanjun, Q., (2017). Transport infrastructure development in China. *Journal of Sustainable Development of Transport and Logistics*, vol.2(1), 29-39.
3. Bộ Giao thông và Vận tải (2020). *Thông tin thống kê ngành giao thông và vận tải năm 2020*, <https://drvn.gov.vn/tt-thong-ke/thong-tin-thong-ke-nam-2020.html?site=20830>.
4. Chen, B., (2021). Public-Private Partnership Infrastructure Investment and Sustainable Economic Development: An Empirical Study Based on Efficiency Evaluation and Spatial Spillover in China. *MPDI Journal*, Vol.13(2021).
5. CIECC - China International Electronic Commerce Center (2016). *A brief introduction to China's PPP application in transport and logistics sectors*, https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2016/PPP/Forum_PPP_SDGs/Presentations/Kaimeng_LI-UNECE_PPP_Forum_March_2016_A_Brief_Introduction_to_China%E2%80%99s_PPP_Application_in_Transport_and_Logistics_Sectors.pdf.
6. Cole, D. et al (2008). *Freight Mobility and Intermodal Connectivity in China*, US Department of Transportation, Report No. FHWA-PL-08-020.

7. Ivy, P. and Qingqing, G., (2020). Infrastructure investment will play a key role in China's economic recovery. *Finance Asian Journal*. <https://www.financeasia.com/article/infrastructure-investment-will-play-a-key-role-in-chinas-economic-recovery/465372>.
8. Jaebong Ro (2002). *Infrastructure development in Korea*; paper prepared for The PEO Structure Specialists Meeting Infrastructure Development in the Pacific Region, September 23-24, 2002, Osaka, Japan.
9. Kwon, O., (2011). *The Republic of Korea's infrastructure development: experiences and some lessons for Africa's developing economies*, Working paper NO.1, 2011 The Growth Dialogue.
10. Lee, S. and Lim, J., (2013). *Modularization of Korea's development experience: best experiences from public transport reform*, The Korea Transport Institute.
11. Ministry of Strategy and Finance - MSF (2012). *A case study on the legal framework and financing of transport infrastructure 2012*.
12. Ministry of Strategy and Finance - MSF (2013). *Best experiences from public transport reform*.
13. MOF - Ministry of Finance (2014). *Notice on questions relating to expanding the use of PPPs*, <http://www.mof.gov.cn/404.htm>.
14. Phí Vĩnh Tường (2015). *Phát triển hạ tầng giao thông: Kinh nghiệm quốc tế và giải pháp cho Việt Nam*. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.
15. SC - State Council (2015). *Notice of the State Council on the adjustment and improvement of the system capital of fixed asset investment projects*, <http://www.fae.cn/fg/detail2008993.html>.
16. SCIO - China's State Council Information Office (2020). *White Paper: Sustainable Development of Transport in China*, http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2020-12/22/content_77040131_4.htm.
17. Wilkin, K. and Zurawski, A., (2014). Infrastructure Investment in China. *Bulletin Journal*. June Quarter 2014, pp.27-35.
18. World Economic Forum - WEF (2010 - 2018). *The global competitiveness report 2010 - 2018*, Geneva.
19. World Economic Forum - WEF (2019). *The global competitiveness report 2019*, Geneva.
20. Zhang, J., (2007). *Highway development in China*, Department of Highways, Ministry of Communications, China.
21. Zhijie, D., Meicheng, W. and Xianfeng, Y., (2016). Comparative study of China and USA public private partnerships in public transportation. *Journal of Modern Transportation*, vol. 24(3).

Thông tin tác giả:

1. Nguyễn Đình Hòa, TS.

- Đơn vị công tác: Viện Kinh tế Việt Nam
- Địa chỉ email: nguyendinhhoaktpt@gmail.com

2. Nguyễn Phương Thảo, ThS.

- Đơn vị công tác: Viện Kinh tế Việt Nam.

3. Nguyễn Duy Hiếu, CN.

- Đơn vị công tác: Học viên cao học tại Học viện Khoa học xã hội- cơ sở Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngày nhận bài: 03/12/2021

Ngày nhận bản sửa: 02/01/2022

Ngày duyệt đăng: 18/01/2022