

# **Di dời cảng biển Thành phố Hồ Chí Minh: Tình huống nghiên cứu về sự phân mảnh thể chế**

Nguyễn Xuân Thành và Jonathan Pincus  
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, TP.HCM  
và Chương trình Việt Nam tại Harvard

## **Giới thiệu**

Phát triển kinh tế bao gồm việc chuyển dịch đất đai, lao động và vốn từ những hoạt động năng suất thấp sang những hoạt động có năng suất cao. Ở mức thu nhập rất thấp, tăng trưởng có thể đạt được thông qua huy động những nguồn lực chưa được sử dụng hay chưa khai thác đầy đủ, ví dụ như đưa những vùng đất trống và lao động nhàn rỗi trong nông nghiệp vào sản xuất cây trồng mới cho xuất khẩu. Khi thu nhập tăng lên, việc gia tăng năng suất đòi hỏi phải ứng dụng nhiều công nghệ phức tạp hơn, thường trong những doanh nghiệp có qui mô lớn hơn và sản xuất nhiều hàng hóa, dịch vụ tinh tế hơn.

Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh trong hơn hai thập niên, chủ yếu trên cơ sở tăng trưởng theo chiều rộng, tức là đưa nguồn lực chưa được sử dụng vào sản xuất. Hai phần ba kim ngạch xuất khẩu là hàng nông sản, thủy sản và sản phẩm của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, mà phần lớn là những hàng hóa thâm dụng lao động như quần áo và giày dép. Thách thức đối với nền kinh tế quốc gia là đa dạng hóa sản xuất và hàng xuất khẩu để có được những hàng hóa và dịch vụ với giá trị gia tăng cao hơn.

Một trong những trở ngại để nâng cao năng suất ở Việt Nam chính là chất lượng của các thể chế kinh tế. Các thể chế là những “luật chơi” của nền kinh tế, hay là hệ thống luật, qui định, chuẩn mực và thông lệ để hỗ trợ cho các giao dịch kinh tế. Các thể chế của mỗi nước là sản phẩm của bối cảnh lịch sử, xã hội và văn hóa đặc thù của nước đó, cũng như năng lực của các nhóm và cá nhân có quyền lực để định hình ra các qui định và chuẩn mực vì lợi thế của chính họ (North 1994, 360).

Các thể chế tạo ra những cấu trúc khuyến khích có tác động trực tiếp lên tăng trưởng năng suất. Các thể chế kinh tế thực hiện tốt chức năng của mình sẽ làm giảm chi phí kinh doanh, và giúp các nhà đầu tư dễ dàng thu được những tài sản vốn có vòng đời lâu dài bằng cách giảm những bất trắc đi kèm với đầu tư dài hạn. Các thể chế không làm tốt chức năng sẽ làm giảm đầu tư để tích tụ vốn, công nghệ và đẩy các nhà đầu tư sang những giao dịch một lần, đầu cơ và chiếm hữu những tài sản có tính thanh khoản cao.

Các thể chế kinh tế khu vực tư nhân và khu vực công của Việt Nam có mức độ phân mảnh cao. Đây là tình trạng nhiều đơn vị có liên quan trong cùng một lĩnh vực nhưng lại không phối hợp với nhau. Điều này thể hiện rõ nhất khi quan sát các cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp nhà nước. Đất nước với 90 triệu dân được chia thành 63 tỉnh thành, điều đó có nghĩa là đơn vị chính quyền vùng ở Việt Nam là nhỏ hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực. Các tập đoàn kinh tế nhà nước của Việt Nam có thể được mô tả một cách chính xác hơn là tập hợp những doanh nghiệp nhỏ thay vì những công ty có qui mô lớn. Ví dụ, trước khi tái cơ cấu năm 2010, Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam quản lý 445 công ty con cùng với hai mươi công ty liên doanh.

Phân mảnh thể chế là một vấn nạn vì nó làm tăng chi phí phối hợp, dẫn đến tổn thất hiệu quả. Các đơn vị nhỏ thì không thể đạt được lợi thế theo qui mô và lợi thế đa dụng (economies of scale and scope), và sẽ gặp khó khăn khi muốn tiếp nhận công nghệ và năng lực sản xuất phức tạp.

Một hệ thống pháp lý phức tạp sẽ tạo ra những luật định chồng chéo. Sự phân mảnh trong các thể chế hoạch định đầu tư công sẽ dẫn đến dàn trải và lãng phí.

Nghiên cứu này xem xét tình huống phát triển cảng ở Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) và các tỉnh lân cận, và xem đây như một ví dụ điển hình của tình trạng phân mảnh thể chế ở Việt Nam. Hệ thống cảng TP.HCM bao gồm nhiều cảng nhỏ, đa số do các doanh nghiệp nhà nước trung ương và địa phương vận hành hoặc thông qua liên doanh với các nhà đầu tư nước ngoài. Sự phân tán trong việc sở hữu và quản lý cảng không nhất thiết là phi hiệu quả. Với một cơ chế khuyến khích rành mạch và nhất quán nhằm thúc đẩy cạnh tranh thị trường, thì số lượng lớn các cảng nhỏ lại cung cấp được dịch vụ tốt, chi phí thấp cho các nhà xuất nhập khẩu. Tiếc thay, một hệ thống khuyến khích như vậy không tồn tại. Sự phân mảnh đã tạo ra tình trạng các cảng mới phát triển bị dư thừa công suất, cơ sở hạ tầng hỗ trợ được hoạch định và triển khai kém, trong khi hoạt động ở trung tâm thành phố tiếp tục bị tắc nghẽn và gây ô nhiễm.

Nghiên cứu nhận thấy rằng sự phân mảnh thể chế trong hệ thống cảng TP.HCM có thể truy về ba nguyên nhân chính: i) quyền sở hữu không được xác lập rõ và không được thực thi tốt; ii) thất bại trong việc tách bạch trách nhiệm điều tiết khỏi sự tham gia vào thị trường; và iii) thiếu các cơ chế phối hợp vùng để đạt được hiệu quả lớn hơn trong đầu tư công.

Phần còn lại của bài viết nghiên cứu tình huống được tiến hành như sau: phần tiếp theo tiếp cận vấn đề phân mảnh thể chế từ quan điểm lý thuyết. Phần thứ ba mô tả sự phát triển hệ thống cảng TP.HCM và những trục trặc chính do thể chế phân mảnh gây ra, bao gồm phát triển dàn trải các cảng mới trong khi không thể di dời cảng hiện hữu ra khỏi trung tâm thành phố, triển khai chậm trễ các cơ sở hạ tầng hỗ trợ và những khiếm khuyết khác trong quy hoạch. Phần thứ tư đề xuất các giải pháp cho vấn đề phân mảnh thể chế, và phần cuối cùng là kết luận.

## **Sự phân mảnh thể chế**

Những đặc điểm của cơ chế kế hoạch hóa tập trung vẫn đè nặng lên các thể chế kinh tế của Việt Nam. Mặc dù cơ chế phân bổ nguồn lực chính hiện nay đã là thị trường, nhưng thị trường thường không hoạt động tốt vì không có những thể chế nền tảng hỗ trợ, hoặc có thì cũng không được hình thành tốt và đầy đủ. Các thể chế thiếu vắng hay không hoạt động đúng chức năng không nhất thiết gây khó khăn cho những hoạt động kinh tế qui mô nhỏ, chỉ xảy ra một lần. Nhưng đó sẽ là lực cản đối với hoạt động đầu tư qui mô lớn với thời gian thu hồi vốn lâu, đòi hỏi nhiều tiền của mới có được tài sản, công nghệ và kỹ năng.

Đứng đầu những trục trặc về thể chế mà Việt Nam đang gặp phải là quyền sở hữu được xác lập và thực thi kém. Quyền sở hữu không được đảm bảo làm tăng tính bất trắc đi kèm với việc đầu tư vào những tài sản qui mô lớn và có vòng đời kéo dài. Quyền sở hữu ở Việt Nam thường có được dựa vào quan hệ và ảnh hưởng chính trị, và hệ thống pháp lý thiếu tính công minh trong phân xử các trường hợp tranh chấp sở hữu. Đây là một trong những nguyên nhân chính gây ra tình trạng “thiếu qui mô tầm trung” trong cơ cấu công nghiệp của Việt Nam, trong đó chỉ thấy các doanh nghiệp tư nhân ở qui mô nhỏ, trong khi chỉ có doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có quan hệ với nhà nước và doanh nghiệp nước ngoài là đạt được qui mô sản xuất đáng kể. Có rất ít doanh nghiệp qui mô trung bình, vì doanh nghiệp nhỏ vẫn e ngại đầu tư vào những tài sản không thanh khoản mà họ không có khả năng bảo vệ khỏi sự tước đoạt hoặc bị mất thị phần về tay những doanh nghiệp có quan hệ mạnh hơn với nhà nước.

Một dư âm khác của kế hoạch hóa tập trung là không thể tạo ra các cơ quan quản lý, điều tiết độc lập mà không đồng thời tham gia vào thị trường. Các cơ quan nhà nước ở mọi cấp chịu trách nhiệm đề ra và thực thi các qui định điều tiết thị trường, nhưng cũng là đối tượng trực tiếp tham gia hay là đơn vị chủ quản của doanh nghiệp tham gia thị trường. Bộ Y tế quản lý hoạt động sản

xuất dược phẩm và cũng tham gia sản xuất thuốc. Bộ Giao thông – Vận tải sở hữu Hãng Hàng không Việt Nam và cũng là cơ quan điều tiết các hãng hàng không. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn vừa quản lý vừa sản xuất thuốc trừ sâu. Những tình huống mâu thuẫn lợi ích này thúc đẩy các cơ quan trên ưu ái hơn cho các doanh nghiệp của mình so với các doanh nghiệp khác. Các doanh nghiệp không có được sự ảnh hưởng chính trị sẽ rơi vào thế bất lợi, từ đó cản trở hoạt động đầu tư và gây khó khăn cho cạnh tranh.

Vấn đề thứ ba và có liên quan của nền kế hoạch hóa tập trung là vai trò quan trọng được tiếp tục duy trì của doanh nghiệp nhà nước trong gần như mọi hoạt động kinh tế ở Việt Nam. Mặc dù cổ phần hóa đã chuyển đổi nhiều doanh nghiệp này thành các công ty cổ phần, đa số vẫn nằm dưới sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước với sở hữu toàn bộ hay một phần hoặc kết nối với nhà nước thông qua các mối quan hệ cá nhân và chính trị lâu năm của lãnh đạo doanh nghiệp với các quan chức chính phủ.

Do những vấn đề trên và những đặc tính khác của thể chế kinh tế Việt Nam, các kênh phân bổ nguồn lực phi thị trường vẫn còn quan trọng. Điều này đặc biệt đúng trong lĩnh vực đất đai và tín dụng. Tenev và các đồng nghiệp đã báo cáo rằng thời gian xử lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với doanh nghiệp tư nhân là dài hơn 200 lần so với thời gian xử lý cho doanh nghiệp nhà nước (Tenev và các tác giả khác 2003, 67). Kết quả là, nhiều doanh nghiệp tư nhân buộc phải thuê đất không chính thức từ các doanh nghiệp nhà nước với giá cao. Malesky và Taussig phát hiện rằng khả năng tiếp cận tín dụng cũng đi kèm mật thiết với những quan hệ với Đảng, chính quyền hoặc doanh nghiệp nhà nước (Malesky và Taussig 2008, 574).

Khả năng tiếp cận thị trường cũng dễ dàng hơn cho doanh nghiệp có quan hệ. Các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp nhà nước thích làm kinh doanh với doanh nghiệp nhà nước khác hay doanh nghiệp sân sau, điều này buộc các công ty tư nhân thuần túy phải làm thầu phụ cho doanh nghiệp nhà nước thay vì bán hàng trực tiếp (Thắng và Freeman 2009, 240). Hakkala và Kokko cũng nhận thấy việc bỏ thầu khu vực công bị thiên lệch bởi những điều kiện ràng buộc, và doanh nghiệp tư nhân không có khả năng thực hiện các khoản chi không chính thức ở qui mô lớn như các đối thủ cạnh tranh trong khu vực công (Hakkala and Kokko 2007, 16).

Hệ thống luật pháp không bảo vệ được các doanh nghiệp không có quan hệ khỏi tác động xấu của những hình thức ưu ái này. Do doanh nghiệp tư nhân thiếu tin tưởng vào tòa án, các DNNN càng tìm cách tác động đến hệ thống pháp lý vì họ có thể huy động mạng lưới phi chính thức để đảm bảo có được các quyết định thuận lợi cho mình. Ngay cả khi một phán quyết khách quan được tòa án đưa ra, thì việc thực thi lại thuộc về trách nhiệm của chính quyền địa phương. Điều này khiến cho tổ chức từ bên ngoài đặc biệt bất lợi, vì chính quyền địa phương có thể đơn giản không thực thi quyết định của tòa nếu thấy bất lợi cho doanh nghiệp mà mình có những mối quan hệ mạnh (Tenev và các tác giả khác 2003, 57).

Thể chế yếu là nguồn gốc quan trọng của tham nhũng, vì khi không có khả năng đảm bảo quyền sở hữu hay thực thi hợp đồng thì các doanh nghiệp và cá nhân buộc phải tìm kiếm sự bảo vệ bằng cách hối lộ quan chức nhà nước. Doanh nghiệp dùng hối lộ phần nhiều để tiếp cận được dịch vụ công, để thắng thầu các hợp đồng nhà nước và để giải quyết các vấn đề thuế. Những doanh nghiệp lớn hơn thì có ảnh hưởng hơn nên khả năng đưa hối lộ cũng nhiều hơn. Đây chính là điều cản trở doanh nghiệp tư nhân đạt qui mô sản xuất lớn hơn (Rand và Tarp 2010, 12). Một nguyên nhân khác của tham nhũng là mức độ thiếu nhất quán cao trong hệ thống luật và qui định. Các doanh nghiệp bị chi phối bởi những qui định mâu thuẫn nhau do nhiều bộ ngành trung ương và cơ quan địa phương ban hành. Thường thì doanh nghiệp không thể tuân thủ hết tất cả những qui định này, vì chúng không tương thích nhau. Cách duy nhất để “giải quyết” việc tuân thủ các qui định mâu thuẫn nhau là hối lộ.

Những khó khăn, trục trặc này càng bị khuếch đại vì sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan nhà nước các cấp. Các khảo sát của Chính phủ thường xuyên kết luận rằng các cơ quan trung ương và địa phương có quyền tự định rất cao trong việc hình thành và thực thi chính sách. Mức độ thực thi các chính sách trung ương của chính quyền các tỉnh là rất khác nhau (Bích, Grafton, và Kompas 2009, 11). Quan chức địa phương có sử dụng quyền tự định từ cơ chế phân cấp để thúc đẩy đầu tư và thương mại ở địa phương, nhưng phổ biến hơn là họ hướng nỗ lực của mình vào việc hỗ trợ mạng lưới các cơ quan địa phương, các doanh nghiệp nhà nước và những hoạt động kinh doanh có quan hệ khác. Sự phối hợp giữa các cơ quan trung ương cũng yếu. Các bộ ngành ban hành qui định mâu thuẫn trực tiếp với qui định được các cơ quan khác đưa ra và không có cơ chế đảm bảo tính nhất quán hay phân xử trong trường hợp có mâu thuẫn giữa các cơ quan quản lý. Cái gọi là “tác động si-lô” nói đến khuynh hướng các cơ quan nhà nước chỉ thông tin với nhau theo ngành dọc của mình, nhưng lại tránh thông tin theo chiều ngang với các cơ quan khác.

Quyền sở hữu được xác lập và thực thi kém, thiếu điều tiết và phân xử công bằng, cùng sự phối hợp kém giữa các cơ quan nhà nước đã dẫn đến tình trạng phân mảnh thể chế. Quyền sở hữu yếu mở đường cho việc phân bổ nguồn lực theo cơ chế phi thị trường, trên cơ sở đàm phán chính trị, đặc biệt là về hai nhân tố sản xuất đầu vào là đất đai và tín dụng, nhưng cũng ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận thị trường ở đầu ra và trong lĩnh vực đầu tư, chi tiêu của nhà nước. Những phân định không rõ ràng giữa cơ quan điều tiết và các tổ chức tham gia thị trường tạo thêm động cơ cho hoạt động trục lợi và dùng ảnh hưởng chính trị để bóp méo thị trường. Sự phối hợp kém giữa các cơ quan trung ương và địa phương, và giữa các cơ quan các cấp với nhau, mặc nhiên đảm bảo rằng quyền lực sẽ nằm ở các cấp thấp hơn trong hệ thống.

Sự phát triển của hệ thống cảng TP.HCM là một ví dụ điển hình về tác động của thể chế phân mảnh lên một lĩnh vực kinh tế quan trọng và chính sách đầu tư công. Cảng là đòi hỏi đầu tư thâm dụng vốn, có vòng đời lâu dài và vì vậy phải được dựa vào một khung thể chế mạnh và sự phối hợp chặt chẽ giữa hệ thống quy định, đầu tư công và đầu tư tư nhân. Cạnh tranh thị trường tạo động cơ hạ thấp chi phí và cải thiện dịch vụ, nhưng cạnh tranh trong điều kiện thiếu sân chơi bình đẳng sẽ không chắc mang lại kết cục hiệu quả.

Nhiều cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong Hệ thống cảng TP.HCM. Cạnh tranh giữa các DNNN không nhất thiết tạo ra kết cục không tối ưu theo góc nhìn của xã hội. Một thị trường dịch vụ cảng lành mạnh có thể phát triển ở vùng Đông Nam bộ nếu khung thể chế bao gồm quyền sở hữu được xác lập rõ, luật chơi công bằng và minh bạch, các qui định và phân xử tranh chấp không thiên vị và khả năng phối hợp hành động giữa các cơ quan chức năng. Tiếc thay là những điều kiện này chưa được đảm bảo ở Việt Nam. Kết quả là một hệ thống bị phân mảnh cao độ, trong đó các cơ quan và doanh nghiệp nhà nước cạnh tranh chủ yếu trong phạm vi chính trị để được ưu đãi và được kiểm soát tài sản quốc gia. Hành động của những chủ thể này có định hướng tối đa hóa lợi ích tư nhân, mà hầu như không cân nhắc đến chi phí cho xã hội. Các cơ quan nào liên quan thiếu có động cơ kiến tạo những hàng hóa công cần thiết để đảm bảo rằng hệ thống hoạt động theo đúng chức năng. Thay vào đó, mỗi tổ chức riêng lẻ lại hướng nỗ lực của mình vào việc kiểm soát các dòng thu nhập và tài sản quốc gia có giá trị.

Phần tiếp theo mô tả sự phát triển của hệ thống cảng TP.HCM. Chính phủ đã cho ra đời rất nhiều quy hoạch phát triển cảng ở Đông Nam bộ, nhưng chưa có quy hoạch nào được triển khai đầy đủ. Những ý kiến chỉ đạo được đưa ra nhằm di dời các cảng từ trung tâm thành phố ra những vị trí có điều kiện tự nhiên thuận lợi hơn đều bị bỏ qua. Các doanh nghiệp cảng ở TP.HCM, mà chủ yếu là doanh nghiệp do các cơ quan nhà nước làm chủ quản hay nắm quyền chi phí phối, đã lập liên doanh để đầu tư cảng mới ở Bà Rịa – Vũng Tàu nhưng hoạt động đang rất bị dãn trải, trong khi đồng thời vẫn tiếp tục vận hành các cảng ở trung tâm thành phố. Kết quả là công suất bị dư thừa ở địa điểm mới và còn các cảng trung tâm tiếp tục bị tắc nghẽn và ô nhiễm. Trong khi đó,

cơ sở hạ tầng thiết yếu kết nối hệ thống cảng mới với các khu công nghiệp ở thành phố và khu vực lân cận lại không được hoàn thiện, một số nơi còn chưa bắt đầu.

Nguyên nhân đằng sau sự phát triển còn mang tính tự phát của hệ thống cảng chính là sự phân mảnh về thể chế. Quyền sở hữu được xác lập và thực thi kém, tổ chức điều tiết thị trường cũng đồng thời tham gia kinh doanh trên thị trường và thiếu phối hợp giữa các cơ quan chính phủ đã tạo ra một tình huống mà mỗi cơ quan đều hoạt động vì lợi ích riêng của mình trong khi không có động cơ đủ mạnh để tối đa hóa lợi ích chung và đảm bảo tính bền vững của hệ thống.

## Hệ thống cảng biển Thành phố Hồ Chí Minh

### *Bối cảnh*

Trong mười năm qua, Việt Nam đã nổi lên thành một nền kinh tế hội nhập thương mại quốc tế sâu rộng. Với xuất phát điểm thấp, số lượng container thông qua các cảng của Việt Nam đã tăng với tốc độ trên 20%/năm tính bình quân từ 2000 đến 2009. Như thông tin trong Bảng 1 cho thấy, đây là tốc độ tăng trưởng container nhanh nhất ở châu Á trong giai đoạn này. Đầu tư xây dựng các cảng biển nước sâu hiện đại để hỗ trợ cho tăng trưởng thương mại quốc tế đã trở thành ưu tiên quốc gia. Các cảng biển ở khu vực TP.HCM là có tầm quan trọng nhất, hỗ trợ cho hoạt động thương mại quốc tế không chỉ ở TP.HCM và khu vực lân cận, mà còn cho toàn bộ khu vực phía Nam của đất nước.<sup>1</sup> Trong số các cảng thường xuyên có hàng container, thì cảng biển TP.HCM chiếm tới 55% về lượng trong năm 2010 (xem Bảng 2).

**Bảng 1: Số container thông qua cảng ở một số nước châu Á**

	Container (triệu TEU)		Tốc độ tăng (%)
	2000	2009	2000-09
Việt Nam	1,03	5,40	20,25
Trung Quốc	41,00	105,98	11,13
Malaysia	4,64	15,84	14,61
Ấn Độ	2,45	7,89	13,87
Indonesia	3,80	6,39	5,96
Thái Lan	3,18	5,90	7,11
Hàn Quốc	9,03	16,05	6,60
Philippines	3,03	4,12	3,46
Singapore	17,10	25,87	4,71
Bangladesh	0,46	1,18	11,16

*Ghi chú:* TEU là đơn vị tương đương 20 foot. Một container 20-foot bằng một TEU.

*Nguồn:* NHTG, Chi báo Phát triển Thế giới.

**Bảng 2: Số container thông qua các vùng cảng biển ở Việt Nam năm 2010**

	Container	
	TEU	Tỷ trọng
<b>Cảng miền bắc</b>		
Hải Phòng	1.732.697	26,8%
Quảng Ninh	204.129	3,2%
<b>Cảng miền trung</b>		
Đà Nẵng	89.199	1,4%
Quy Nhơn	72.224	1,1%
<b>Cảng Đông Nam bộ</b>		
TP HCM	3.569.829	55,1%
Bà Rịa - Vũng Tàu	628.611	9,7%
Bình Dương	96.538	1,5%
Cảng khác	80.674	1,2%
<b>Tổng</b>	<b>6.473.901</b>	<b>100,0%</b>

*Nguồn:* Dữ liệu báo cáo của các cảng cho Hiệp hội Cảng Biển Việt Nam (VPA).

Vào giữa thập niên 2000, các công ty vận tải biển và hãng tàu bắt đầu cảnh báo về tình trạng ách tắc cảng ở TP.HCM khi cơ sở hạ tầng bốc xếp container hoạt động gần hết công suất trong khi không còn chỗ để mở rộng tại những địa điểm hiện hữu (APL 2007, 49). Tình hình ngày càng cho thấy việc duy trì tăng trưởng nhanh trong thương mại quốc tế đòi hỏi phải phát triển hệ thống cảng mới với cơ sở hạ tầng hiện đại và hệ thống cảng mới phải được đặt ngoài khu vực trung tâm thành phố.

<sup>1</sup> Cảng biển TP.HCM nằm trong Nhóm Cảng biển số 5 (Đông Nam bộ) theo hệ thống tổ chức cảng biển của Cục Hàng hải Việt Nam, trong đó bao gồm cả các cảng ở Bình Dương, Đồng Nai và Bà Rịa – Vũng Tàu.

Trên thế giới, cảng biển đã và đang được chuyển dịch ra khỏi khu vực nội đô vì nhu cầu tiếp nhận tàu lớn hơn, chi phí cơ hội gia tăng của đất trung tâm thành phố và tình trạng tắc nghẽn giao thông do hoạt động cảng gây ra. Những ví dụ gần đây về việc di dời cảng và phát triển cảng mới ở châu Á bao gồm Cảng Busan chuyển ra Tân Cảng Busan ở Hàn Quốc, Cảng Waigaoqiao chuyển ra Cảng Yangshan ở Thượng Hải, Trung Quốc, Cảng Bangkok ra Cảng Laem Chabang ở Thái Lan, và Cảng Mumbai sang Cảng Nhava Sheva ở Ấn Độ.

Sông Cái Mép – Thị Vải ở Bà Rịa – Vũng Tàu (BRVT) được xác định là địa điểm phù hợp để trở thành cảng cửa ngõ quốc tế chính của Việt Nam (xem bản đồ trong Phụ lục 1).<sup>2</sup> Với độ sâu 14 mét và không có tình trạng bồi lắng nhiều, địa điểm này có thể hình thành các bến cảng container nước sâu để tiếp nhận tàu cỡ post-panamax để vận chuyển hàng trực tiếp đi Bắc Mỹ và châu Âu.<sup>3</sup> Một vấn đề cần cân nhắc đối với địa điểm mới này là nó cách TP.HCM 80 km và do vậy đòi hỏi phải đầu tư các cơ sở hạ tầng hỗ trợ, đặc biệt là các tuyến đường kết nối với cảng.

Chính sách di dời cảng TP.HCM rất được cộng đồng doanh nghiệp ủng hộ. Các tổ hợp vận hành cảng biển hàng đầu thế giới đều thể hiện ước muốn đầu tư lớn vào các cảng ở BRVT. Tuy nhiên, gần một năm trôi qua sau thời hạn định di dời cảng là năm 2010, mới chỉ có một cảng duy nhất trong số tất cả các cảng ở TP.HCM là không còn ở địa điểm cũ.

### ***Những hạn chế đối với các cảng hiện hữu trong thành phố***

Như minh họa trong Phụ lục 2, cảng biển TP.HCM là một cụm nhiều bến cảng do nhiều công ty khác nhau vận hành bao gồm các đơn vị nhà nước thuộc trung ương, địa phương, quân đội và nước ngoài. Cảng Sài Gòn là cảng lâu đời nhất có từ thời kỳ thuộc địa. Các bến cảng trực thuộc là Nhà Rồng, Khánh Hội và Tân Thuận hiện chiếm diện tích đất lớn nhất và phục vụ hoạt động thương mại cả quốc tế và nội địa. Cảng Sài Gòn hiện là công ty con của Vinalines - Tổng công ty Hàng hải Việt Nam. Cảng Bến Nghé là doanh nghiệp nhà nước địa phương trực thuộc UBND TP.HCM. Cảng cũng phục vụ vận chuyển hàng nội địa và quốc tế. Cảng Container Quốc tế Việt Nam (VICT) là cảng chuyên dụng container đầu tiên của Việt Nam, được hình thành trên cơ sở liên doanh giữa Công ty Vận tải Thủy miền Nam, Tập đoàn NOL của Singapore và Mitsui & Co. của Nhật. Tân Cảng Sài Gòn (SNP) cũng là cảng container do Quân chủng Hải quân thành lập vào cuối thập niên 1980. Nhà máy Đóng tàu Ba Son, tiền thân là xưởng đóng tàu, cũng nằm trong khu vực cảng và thuộc sự quản lý của Tổng cục Công nghiệp Quốc phòng.

Ngoài ra, TP.HCM còn có một số cảng nhỏ khác. Cảng Tân Thuận Đông, do Công ty Dịch vụ Vận tải Sài Gòn vận hành cũng vận chuyển hàng hóa tổng hợp nội địa và quốc tế. Cảng Rau quả (Vegeport) ở phía nam Khu Chế xuất Tân Thuận chủ yếu tiếp nhận hàng ngũ cốc và phân bón. Phía nam cảng Rau Quả là Cảng Bông Sen (Lotus), một liên doanh của Viettrans với hai công ty của Ukraine là Vosa và Blassco. Cảng này vận chuyển hàng container, hàng tổng hợp và hàng siêu trường, siêu trọng.

Tất cả cảng ở TP.HCM đều sử dụng đất bờ sông trong các quận trung tâm và vùng lân cận. Sự tăng trưởng nhanh hoạt động xuất nhập khẩu và sự chuyển dịch nhanh sang sử dụng container trong ngành hàng hải vào đầu những năm 2000 đã tạo ra những thay đổi quan trọng đối với các cảng trong thành phố.<sup>4</sup> Những hạn chế về môn nước và chiều dài bến đã ngăn cản tàu lớn cập

<sup>2</sup> Hiệp Phước thuộc Huyện Nhà Bè ở phía Nam TP.HCM cũng được chọn là vị trí di dời thứ hai. Tuy nhiên, luồng tàu (30km) cần phải được nạo vét để cảng có thể tiếp nhận được tàu trọng tải 30.000DWT.

<sup>3</sup> Cảng container ở đây có thể được xây dựng để đón “tàu mẹ” với tải trọng 8.000-10.000 TEU (100.000-120.000 DWT).

<sup>4</sup> Năm 2005, số lượng container bốc dỡ tại Tân Cảng Sài Gòn vượt một triệu TEU. Đây chính là ngưỡng công suất mà các hãng tàu quốc tế cân nhắc sử dụng tàu mẹ để vận chuyển trực tiếp hàng hóa giữa Việt Nam với Bắc Mỹ hay châu Âu.

cảng thành phố. Do đó hàng hóa xuất nhập khẩu phải được trung chuyển bằng tàu nhỏ “feeder” đến cảng ở Singapore và một số nước khác, từ đó làm tăng chi phí vận chuyển về thời gian và tiền bạc. Hơn nữa, vị trí nằm sâu trong trung tâm thành phố của những cảng này đang gây ra tình trạng ách tắc giao thông nghiêm trọng vì xe tải phải đi qua các quận trung tâm đông đúc để vào cảng. Thành phố cũng đang thực hiện các dự án phát triển đô thị lớn tại Thủ Thiêm nằm ở phía đông của sông Sài Gòn. Việc xây dựng cầu kết nối hai bờ sẽ chắc chắn ngăn cản tàu lớn đi qua.<sup>5</sup> Quan trọng nhất có lẽ là đất ở những khu cảng hiện hữu đã tăng giá trị lên rất nhiều trong 10 năm qua. Việc không tái phát triển được các khu đất này cho mục đích ở và thương mại là một cơ hội bị bỏ phí vốn cùng xét về cả thu ngân sách lẫn ngoại tác tích cực dưới dạng cầu tăng thêm về đầu tư và dịch vụ hỗ trợ.

**Bảng 3: Cảng ở Thành phố Hồ Chí Minh**

Cảng	Số cầu cảng	Tổng chiều dài (m)	Diện tích (ha)	Kích thước tàu Size (DWT)	Kế hoạch di dời <sup>(*)</sup>
Tân Cảng Sài Gòn	4	733	31,9	5.000	Về Cát Lái (sông Đồng Nai, TP.HCM) vào 2006 và về Cái Mép vào 2010
Nhà máy Ba Son	6	754	26,4	6.000-10.000	Về Cái Mép vào 2010
Cảng Sài Gòn, bến Nhà Rồng, Khánh Hội	10	1.750	32,2	10.000-30.000	Về Cái Mép (BRVT) và Hiệp Phước (TP.HCM) vào 2010.
Cảng Sài Gòn, Tân Thuận	5	995	13,6	10.000-30.000	Không mở rộng
Cảng Tân Thuận Đông	1	149	2,9	15.000	Di dời vào 2010
Cảng Bến Nghé	4	816	32,0	10.000-30.000	Chuyển đổi công năng sau 2020
Cảng VICT	4	678	28,3	15.000-20.000	Chuyển đổi công năng sau 2020
Cảng Rau Quả	1	222	7,2	20.000	Di dời vào 2010 (sau khi xong cầu Phú Mỹ)
Cảng Bông Sen	2	275	6,0	30.000	-

<sup>(\*)</sup> Kế hoạch di dời trên cơ sở của Quyết định 791/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch chi tiết cảng biển TP.HCM, Đồng Nai và BRVT, 12 tháng 8 năm 2005.

*Nguồn:* Khảo sát các cảng hiện hữu của tác giả.

Ý tưởng di dời cảng nội ô thành phố lần đầu tiên được đề xuất vào cuối thập niên 90. Tuy nhiên, mãi đến 2005 mới có một quyết định mạnh mẽ của Chính phủ, trong đó xác định Nhà máy Đóng tàu Ba Son và bốn cảng là Tân Cảng Sài Gòn, Cảng Sài Gòn (bến Nhà Rồng và Khánh Hội), Cảng Tân Thuận Đông và Cảng Rau Quả là những cơ sở phải được di dời ra khỏi thành phố trẻ nhất là vào năm 2010.<sup>6</sup>

Khi thời hạn di dời trôi qua, chỉ có Tân Cảng Sài Gòn là đã được di dời khỏi vị trí cũ ở trung tâm thành phố sang Cát Lái ở Quận 2.<sup>7</sup> Cảng Cát Lái hiện nay là cảng lớn nhất và thành công nhất trong các cảng biển ở Việt Nam. Năm 2010, lượng container thông qua Tân Cảng Cát Lái đạt hơn 2,5 triệu TEU với một tốc độ tăng trưởng bình quân năm ấn tượng ở mức 12,6% trong năm

<sup>5</sup> Thực tế, tranh luận về việc xây cầu và di dời cảng luôn làm đau đầu các nhà hoạch định chính sách trong quá trình quy hoạch và triển khai dự án từ giữa thập niên 1990 cho đến nay. Quyết định xây hầm Thủ Thiêm tốn kém (là một phần của dự án xa lộ Đông Tây TPHCM) thay vì xây cầu vào năm 2002 là do yêu cầu cho phép tàu thuyền qua lại để đến các cảng hiện hữu ở thượng lưu. Hiện nay, hai cây cầu đã được hoàn thành là cầu Thủ Thiêm 1 gần Tân Cảng Sài Gòn và cầu Phú Mỹ gần cảng Rau Quả và Bông Sen. Dự án phát triển Thủ Thiêm đang kêu gọi xây thêm 3 cây cầu nữa là cầu Thủ Thiêm 2, 3 và 4, cộng thêm một cầu đi bộ.

<sup>6</sup> Quyết định 791/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể chi tiết cảng biển ở TPHCM, Đồng Nai và Bà Rịa – Vũng Tàu, ngày 12/08/2005.

<sup>7</sup> Cảng Cát Lái hiện là công ty cổ phần niêm yết trong đó Tân Cảng Sài Gòn của Quân chủng Hải quân là cổ đông lớn nhất. Cổ đông lớn khác là Công ty Thanh niên Xung phong TPHCM thuộc UBND TP.HCM.

2009-2010, một giai đoạn tăng trưởng chậm chạp của thương mại quốc tế do tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Đáng chú ý là trong cùng thời gian này, Cảng Sài Gòn và VICT lại bị giảm sút về lượng hàng container (xem Bảng 4). Với địa điểm và diện tích lớn ưu thế trực thuộc quân đội,<sup>8</sup> Tân Cảng mới dễ tiếp cận với khách hàng và cung cấp cơ sở hạ tầng kho bãi lớn hơn. Hơn nữa, là doanh nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng, cảng với địa điểm mới có thể cung cấp dịch vụ tích hợp, đặc biệt là khâu giám định hải quan nhanh chóng.<sup>9</sup>

**Bảng 4: Số lượng container thông qua các cảng TP.HCM (TEU)**

	2008	2009	2010	Tốc độ tăng trưởng hàng năm, 2008-10
Tân Cảng (Cát Lái)	2.018.104	2.460.000	2.559.305	12,6%
Cảng Sài Gòn	510.496	378.226	401.982	-11,3%
Cảng VICT	536.176	300.000	297.561	-25,5%
Cảng Bến Nghé	188.815	140.922	210.549	5,6%

*Nguồn:* Số liệu do các cảng báo cáo cho Hiệp hội Cảng biển Việt Nam (VPA).

Ngoài Cát Lái, việc di dời các cảng khác ở TP.HCM không có mấy biến chuyển. Lý do chính mà các cảng này đưa ra là tính khả thi của vị trí mới và thiếu vốn đầu tư cho di dời. Trong số những địa điểm mới được đề xuất, Cái Mép – Thị Vải có tiềm năng lớn nhất vì điều kiện tự nhiên và cự ly gần TP.HCM và các tỉnh lân cận. Hơn nữa, yêu cầu di dời cảng ở TP.HCM về Cái Mép – Thị Vải là quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, như chúng ta sẽ thấy việc thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan, thiếu rạch ròi về phân tách quyền hạn và trách nhiệm giải trình, và không xác lập quyền sở hữu một cách rõ ràng đã dẫn đến tình huống mà doanh nghiệp cũng như cơ quan nhà nước hành động theo lợi ích ngắn hạn, từ đó tạo những kết quả không tối ưu cho xã hội.

### ***Hệ thống Cảng Cái Mép – Thị Vải: Những nỗ lực phát triển ban đầu***

Vào cuối thập niên 1980, Bộ Giao thông – Vận tải bắt đầu tìm kiếm vị trí mới cho cảng biển ở TP.HCM và vùng lân cận. Năm 1991, Phân viện Thiết kế Giao thông Vận tải phía Nam<sup>10</sup> năm 1991 đã cho ra đời những nghiên cứu đầu tiên và tiến tới lập quy hoạch về Hệ thống Cảng biển Nước sâu Thị Vải-Vũng Tàu vào năm 1992.<sup>11</sup> Quy hoạch này kêu gọi phát triển cảng ở ba khu vực là Gò Dầu ở tỉnh Đồng Nai, Phú Mỹ và Cái Mép ở BRVT. Về căn bản, bản quy hoạch này đề ra sự phát triển cảng để kết nối với hoạt động kinh tế liên kề, bao gồm công nghiệp chế biến ở Khu Công nghiệp Gò Dầu (Đồng Nai), công nghiệp nặng ở Khu Công nghiệp Phú Mỹ (BRVT) và công nghiệp dầu khí trong tương lai ở Cái Mép. Tuy nhiên, bản quy hoạch không đề cập nhu cầu xây dựng cảng container chuyên dụng hoặc di dời cảng từ TP.HCM.

Khi tốc độ phát triển công nghiệp tăng tốc vào nửa cuối thập niên 90, nhiều cảng chuyên dụng bắt đầu được xây dựng, bao gồm Phước Thái – Vedan (nguyên liệu bột ngọt) và Unique-Gas (sản phẩm hóa lỏng) ở Gò Dầu, Baria-Serece (hàng rời và chất lỏng) ở Phú Mỹ và cảng LPG (khí

<sup>8</sup> Diện tích Cảng Cát Lái là 72 ha so với địa điểm cũ chưa tới 40 ha.

<sup>9</sup> Dựa vào phỏng vấn của tác giả với các cảng và hãng tàu.

<sup>10</sup> Nay là Công ty Tư vấn Thiết kế GT-VT phía Nam (Tedi South). Phòng Cảng - Đường thủy của Tedi South, nơi trực tiếp làm nghiên cứu, sau đó được tách ra và trở thành Công ty Cổ phần Tư vấn Thiết kế cảng - kỹ thuật biển (Portcoast Consultant Corporation).

<sup>11</sup> Quyết định 55/Ttg của Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể Hệ thống cảng nước sâu Thị Vải - Vũng Tàu, ngày 5/11/1992.



hóa lỏng) ở Cái Mép. Đầu năm 1998, quy hoạch tổng thể cảng được điều chỉnh, trong đó phân chia hệ thống thành bốn khu cảng và xác định địa điểm cho cảng tổng hợp và container.<sup>12</sup>

Năm 2001-02, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) thực hiện nghiên cứu phát triển cảng ở phía nam. Trong nghiên cứu này, JICA đề xuất đầu tư các cảng container và cảng tổng hợp với công suất vừa phải ở Cái Mép – Thị Vải. Sáu bến cảng tổng hợp với công suất thông qua 3,3-6 triệu tấn được phác thảo cho khu vực Thị Vải. Hệ thống cảng gồm 8 bến container với tổng công suất 2,7 triệu TEU được quy hoạch cho khu vực Cái Mép Thượng và Cái Mép Hạ. Đề xuất này phù hợp với thực tế là lượng container thông qua ở TP.HCM năm 2002 chỉ có 855.000 TEU. Mặc dù quy hoạch chung là có cơ sở và chi tiết, các nhà đầu tư vẫn hoài nghi về cam kết của chính phủ để phát triển cơ sở hạ tầng hỗ trợ (Thành 2010, 11). Kết quả là những cơ sở hạ tầng khởi công vào đầu những năm 2000 vẫn chỉ là cảng chuyển dụng phục vụ các nhà máy công nghiệp gần đó. Những dự án cảng quốc tế lớn kỳ vọng có sự tham gia của nước ngoài không tiến triển gì hơn ngoài những gì đề ra giấy. Cụ thể, Cảng Quốc tế Thị Vải, liên doanh giữa Công ty Dịch vụ và Vận tải viên Vũng Tàu (VTS), Công ty Thép Việt Nam (VSC) và Công ty Thép Kyoiei của Nhật Bản, nhận giấy phép từ năm 1997 bao gồm 41 ha đất cảng biển, nhưng đến nay vẫn chưa có đầu tư thực tế nào.<sup>13</sup>

### ***Vai trò của vốn ODA đối sự trở lại của những cảng mới và hiện đại***

Nghiên cứu của JICA đã mở đường cho vốn tài trợ ODA của Nhật Bản. Tháng 3 năm 2005, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản chấp thuận khoản vay ODA 36,4 tỷ yên (tương đương 328,6 triệu đô-la Mỹ) cho hệ thống cảng Cái Mép – Thị Vải.<sup>14</sup> Khoản vay này là một phần của dự án 700 triệu đô-la do Bộ Giao thông – Vận tải quản lý để nạo vét luồng tàu, lắp đặt thiết bị hoa tiêu, xây dựng đường, cầu kết nối và xây dựng Cảng Tổng hợp Quốc tế Thị Vải và Cảng Container Quốc tế Cái Mép. Dự án ODA nằm trong quy hoạch tổng thể chi tiết phát triển hệ thống cảng Đông Nam bộ bao gồm TP.HCM, Đồng Nai và BRVT. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ duyệt quy hoạch vào tháng 8/2005 đã ấn định thời hạn di dời cụ thể cảng trong thành phố ra Cái Mép – Thị Vải (và Hiệp Phước ở phía nam thành phố) vào năm 2010. So với nghiên cứu của JICA, quy hoạch 2005 đã tăng mạnh số bến cảng lên 19, trong đó có 4 bến container với 18 cầu cảng. Quyết định bổ sung thêm công suất cho hệ thống cảng được đưa ra khi Bộ Giao thông – Vận tải điều chỉnh dự báo vận chuyển container khu vực TP.HCM và vùng lân cận lên 4,1 triệu TEU năm 2010 và 6,2 triệu năm 2015.

Trong nhiều năm, Việt Nam đã nằm trong tầm ngắm của các nhà vận hành cảng quốc tế vốn rất muốn đa dạng hóa hoạt động đầu tư cảng ngoài những địa bàn hoạt động truyền thống của mình. Các hãng tàu lớn cũng muốn kiểm soát hoạt động cảng bằng cách góp vốn đầu tư vào những cảng có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Các doanh nghiệp cảng ở TP.HCM, dưới áp lực di dời, cũng nhanh chóng xin đất ở khu vực cảng mới. Như đã đề cập ở trên, trước 2005 các nhà đầu tư cảng vẫn không tin rằng chính phủ sẽ dành đủ nguồn lực để phát triển Cái Mép – Thị Vải. Dự án ODA đóng một vai trò quan trọng trong việc thu hút đầu tư tư nhân đến địa điểm mới. Tin tưởng vào cam kết phát triển những cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết từ nguồn vốn ODA, một số nhà vận hành cảng và hãng tàu hàng đầu thế giới đã nhanh chóng xin giấy phép đầu tư vào cuối 2005 và đầu 2006, trước cả khi Việt Nam chính thức gia nhập WTO.

<sup>12</sup> Quyết định 50/Ttg/1998/QĐ-Ttg của Thủ Tướng Chính phủ về việc phê duyệt điều chỉnh và bổ sung Quy hoạch tổng thể hệ thống cảng nước sâu Thị Vải - Vũng Tàu, ngày 28/02/1998.

<sup>13</sup> Thủ tướng Chính phủ tháng 10/2007 còn trực tiếp yêu cầu UBND BRVT rút giấy phép dự án này.

<sup>14</sup> Đây là khoản vay bằng đồng yên Nhật, lãi suất 0,4%, kỳ hạn 40 năm với 10 năm ân hạn thuộc Chương trình STEP. (Nguồn: JBIC và Cơ quan hỗ trợ phát triển chính thức Nhật, Hoạt động ODA của JBIC ở Việt Nam, 04/2008.)

Trong thời gian ngắn từ tháng 10/2006 đến tháng 2/2007, 5 giấy phép đầu tư đã được cấp cho việc phát triển cảng container. Trong số đó, duy nhất có Cảng Container Tân Cảng – Cái Mép (TCCT) là 100% vốn trong nước do Công ty Tân Cảng Sài Gòn đầu tư. Sau đó, Tân Cảng Sài Gòn còn liên doanh với ba hãng tàu quốc tế để thành lập Cảng Quốc tế Tân Cảng Cái Mép (TCIT). Có ba dự án được liên doanh giữa cùng một đối tác nội địa là Cảng Sài Gòn và Vinalines với các nhà vận hành cảng quốc tế khác nhau<sup>15</sup>: SP-PSA là liên doanh với Cảng Singapore (PSA); SSIT là liên doanh với SSA Marine của Mỹ; và CMIT là liên doanh với APM, công ty con của Tập đoàn Maersk. Một cảng nữa là SITV được thành lập trên cơ sở liên doanh giữa Công ty Đầu tư Xây dựng Thương Mại Sài Gòn và Hutchison Port Holdings (HPH) của Hồng Kông.

Khác với nhiều dự án đầu tư quy mô lớn nhưng chỉ nằm trên giấy, cả 5 dự án cảng container đều được triển khai theo kế hoạch đầu tư. Sau hai năm xây dựng, SP-PSA và TCCT đã đi vào hoạt động từ năm 2009. SITV, CMIT và TCIT cũng được khánh thành vào cuối 2010 và đầu 2011. Việc nạo vét và lắp đặt thiết bị hoa tiêu trên luồng Cái Mép, một thành phần quan trọng trong dự án ODA, cũng được hoàn thành. Ngay sau khi khánh thành, các cảng mới này đã đón nhận 16 tuyến tàu mẹ loại post-panamax vận chuyển hàng trực tiếp đến Bắc Mỹ và châu Âu.

### ***Những thách thức đối với Cảng Cái Mép – Thị Vải***

Sau một thời gian ngắn đi vào hoạt động, nhiệt huyết của các nhà vận hành cảng đã mau chóng vơi đi khi khối lượng container thực tế thấp hơn hẳn so với kỳ vọng. Theo báo cáo của các cảng, lượng container thông qua thực tế bằng 28% tổng công suất trong năm 2010, và chỉ còn 12,9% trong 8 tháng đầu năm 2011.<sup>16</sup> Đến tháng 5 và 6/2011, 4 tuyến tàu (trong số 16 tuyến ban đầu) đã bị hủy vì không đủ nhu cầu.<sup>17</sup>

Ban đầu tổ hợp các nhà đầu tư ở mỗi cảng cho rằng hệ thống cảng container sẽ được phát triển theo trình tự ưu tiên để đảm bảo cung gặp cầu. Như minh họa trong Hình 1, quy hoạch ban đầu dự tính xây dựng 4 cảng container với tổng công suất 3,3 triệu TEU đến năm 2015. Tuy nhiên, trên thực tế, hàng loạt giấy phép đầu tư đã được cấp. Tính đến đầu năm 2011, 4 cảng container đi vào hoạt động (SP-PSA, TCCT-TCIT, SITV và CMIT) có tổng công suất lên tới 5,2 triệu TEU (xem Bảng 5). Tình trạng thừa công suất có thể còn trầm trọng hơn nữa khi một số cảng đang xây dựng sẽ đi vào hoạt động trong những năm sắp tới. Cảng SSIT sẽ được hoàn thành vào đầu năm 2012, làm tăng tổng công suất của toàn khu cảng lên 6,4 triệu TEU. Hai cảng dùng vốn ODA sẽ được hoàn tất vào 2013. Ngoài ra, một cảng container nữa là liên doanh giữa Gemadep và CMA-CGM của Pháp, hiện đang được triển khai xây dựng với diện tích đất rộng nhất và cầu cảng dài nhất.

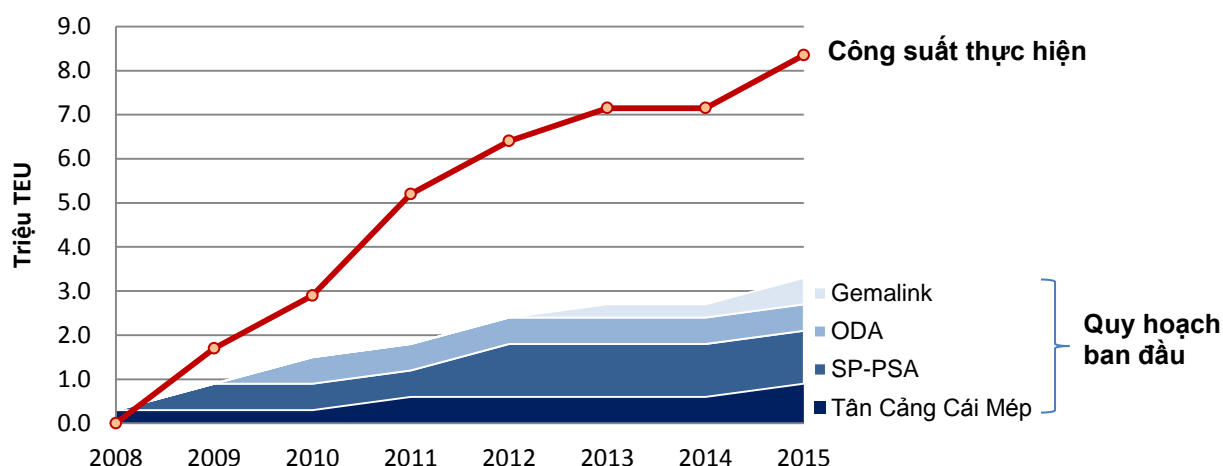
---

<sup>15</sup> Cảng Sài Gòn là công ty con của Vinalines, nhưng cả hai đều tham gia các liên doanh, chiếm 51% vốn trong mỗi dự án.

<sup>16</sup> Số liệu của các cảng báo cáo cho Hiệp hội Cảng biển Việt Nam.

<sup>17</sup> Cosco, Kline, Yangming và Hanjin tuyên bố ngưng đưa tàu mẹ vào Cái Mép trong hải trình châu Á – châu Âu của họ vào tháng 5/2011, và CSAV cũng ngưng khai thác hải trình đi trực tiếp từ Cái Mép đến bờ Tây Hoa Kỳ vào tháng 6/2011.

**Hình 1: Công suất cảng container theo phân kỳ đầu tư trong quy hoạch ban đầu so với công suất thực hiện trên thực tế**



Nguồn: Công suất theo quy hoạch ban đầu lấy từ Cục Hàng hải Việt Nam (Vinamarine) và công suất thực hiện lấy từ Bảng 5.

Khi Thái Lan bắt đầu phát triển cảng biển nước sâu mới ở Laem Chabang để thay thế cảng Klong Toey ở Bangkok vào cuối thập niên 1980, chỉ có một cảng container được xây dựng với công suất 0,6 triệu TEU. Theo thời gian, nhiều cảng được bổ sung và Laem Chabang hiện có 7 cảng container và một cảng tổng hợp. Laem Chabang hiện xếp thứ 22 trong số các cảng container hàng đầu thế giới, với 5,2 triệu TEU thông qua trong năm 2010.<sup>18</sup> Cảng lớn nhất của Ấn Độ là Nhava Sheva, được xây dựng để giảm tải cho Cảng Mumbai vào năm 1989, hiện có ba cảng với tổng số 5 bến. Công suất thông qua trong năm 2010 của Nhava Sheva là 4,3 triệu TEU.<sup>19</sup>

**Bảng 5: Các cảng container ở Cái Mép – Thị Vải**

Cảng	Năm đi vào hoạt động	Đối tác Việt Nam	Đối tác nước ngoài	Công suất (triệu TEU)	Sản lượng năm 2010 (triệu TEU)	Sản lượng 8T 2011 (triệu TEU)
Cảng Quốc tế SP-PSA (SP-PSA)	29/05/09	Cảng Sài Gòn	PSA International Port	1,1	0,182	0,114
Cảng Container Tân Cảng - Cái Mép (TCCT)	03/06/09	Sài Gòn Tân Cảng	-	0,6	0,295	0,204
Cảng Quốc tế Tân Cảng - Cái Mép (TCIT)	15/01/11	Sài Gòn Tân Cảng	Wanhai Lines, MOL và Hanjin Shipping	1,2	-	0,084
Cảng Quốc tế Sài Gòn Việt Nam (SITV)	24/08/10	SICC	Hutchison Port Holdings (HPH)	1,2	0,025	0,045
Cảng quốc tế Cái Mép (CMIT)	30/03/11	Cảng Sài Gòn	APM Terminals	1,1	-	0,032
Cảng Quốc tế SP-SSA (SSIT)	2012	Cảng Sài Gòn	SSA Holdings International	1,2	-	-
Cảng Container Quốc tế Cái Mép	2013	PMU 85	JBIC (vốn ODA Nhật)	0,75	-	-
Cảng Terminal Link Cái Mép (Gemalink)	-	Gemadep	CMA-CGM	1,2	-	-

Ghi chú: Theo quy hoạch mới nhất, sẽ có thêm 6 cảng container và cảng tổng hợp được xây dựng.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các cảng, Cục Hàng hải và Hiệp hội Cảng biển Việt Nam.

<sup>18</sup> World Shipping Council, truy cập ngày 10/10/2011,

<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>.

<sup>19</sup> Như trên.

Do quy hoạch chi tiết Cái Mép – Thị Vải liên tục được thay đổi sau năm 2006, ngày càng nhiều cảng được bổ sung và hiện nay hầu như tất cả đất bờ sông đã có chủ đăng ký sử dụng (xem Phụ lục 3). Trong báo cáo cuối cùng về quy hoạch chi tiết do Công ty Tư vấn Thiết kế Cảng – Kỹ thuật Biển (Portcoast) thực hiện vào tháng 4/2011, chỉ còn một khu đất được giữ lại (được đặt là khu căn cứ dịch vụ hàng hải). Vào tháng 8/2011, khi quy hoạch được duyệt, ngay cả khu đất còn lại này cũng đã được chuyển thành cảng hàng hóa tổng hợp.<sup>20</sup> Theo quy hoạch chi tiết năm 2011, hệ thống cảng Cái Mép – Thị Vải có tổng cộng 34 bến cảng,<sup>21</sup> trong đó 14 cảng đang được khai thác gồm cảng container, hóa tổng hợp và chuyên dụng.

Quyết định của chính phủ phân chia Hệ thống Cái Mép – Thị Vải thành nhiều bến bãi, giao quyền phát triển và vận hành cho các nhà đầu tư khác nhau, là có cơ sở cả về lý thuyết lẫn thực tế. Nhiều nhà vận hành cảng cùng tồn tại sẽ thúc đẩy cạnh tranh, và sự ganh đua giữa các cảng với nhau sẽ đảm bảo dịch vụ tốt và chi phí thấp (Ngân hàng Thế giới 2007, 24). Ở Ấn Độ, bến cảng đầu tiên ở Nhava Sheva do công ty Jawaharlal Nehru Port Trust (JNPT) vận hành, nhưng hai bến khác lại được giao cho các liên doanh tư nhân gồm các nhà vận hành cảng trong và ngoài nước. Ở Thái Lan, 7 bến cảng ở Laem Chabang cũng được giao cho các nhà vận hành cảng khác nhau thuê.

Trục trặc ở Cái Mép – Thị Vải không phải là việc sử dụng thị trường để thúc đẩy cạnh tranh. Thay vào đó, vấn đề nằm ở khả năng của nhiều tổ chức nhà nước và doanh nghiệp trong việc tranh thủ ưu đãi từ chính phủ, và thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan này. Đất trong khu cảng bị chia thành quá nhiều mảnh nhỏ do áp lực của các nhóm đặc quyền có quan hệ với nhà nước để cấp giấy phép cho càng nhiều nhà đầu tư càng tốt. Tính khả thi của những đầu tư này không được cân nhắc dẫn đến việc chiếm dụng sai lệch nguồn lực công. Bến cảng nhỏ không đạt được lợi thế theo qui mô, đây là yếu tố ngày càng quan trọng trong vận hành cảng vì công nghệ đã tiên tiến và tàu cỡ siêu lớn đã trở thành thông lệ. Không đạt được hiệu quả lớn hơn, các cảng buộc phải tham gia vào hoạt động định giá mang tính triệt tiêu để tồn tại, đặc biệt trong bối cảnh thương mại tăng trưởng chậm trên thế giới và khu vực. Đáng chú ý là những doanh nghiệp nhà nước thực hiện liên doanh để đầu tư vào Cái Mép – Thị Vải cũng chính là những tổ chức vẫn tiếp tục vận hành các cảng ở TP.HCM. Đây là một trong những nguyên nhân gây ra việc không khai thác hết công suất ở hệ thống cảng mới. Trước tình hình dư thừa công suất, các cảng container đang phải cạnh tranh gay gắt để giữ khách hàng. Theo báo cáo của Hiệp hội Cảng biển Việt Nam (VPA), các nhà vận hành cảng đang định giá dịch vụ thấp đến mức họ không thể trang trải chi phí.<sup>22</sup> Để tạo doanh thu, một số cảng container ở Cái Mép – Thị Vải đã sử dụng cơ sở hạ tầng và phương tiện của mình để vận chuyển hàng tổng hợp và đón nhận tàu du lịch.<sup>23</sup>

### ***Cơ sở hạ tầng hỗ trợ***

Vấn đề công suất dư thừa càng trở nên trầm trọng khi nhà nước không thể hoàn tất cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết. Cảng Cái Mép – Thị Vải cách Biên Hòa (Đồng Nai) 50 km và TP.HCM 80 km. Việc vận chuyển container bằng đường bộ phải sử dụng con đường bốn làn xe hiện hữu là Quốc lộ 51 (xem Phụ lục 1 và 2). Chọn lựa thay thế duy nhất cho đường bộ là vận tải bằng xà lan đường thủy nội địa tới các cảng hiện hữu trong thành phố. So với xe tải, vận chuyển bằng xà lan thân thiện với môi trường và ít tốn kém hơn về nhiên liệu cũng như các khoản chi không chính

<sup>20</sup> Cảng được đặt tên là Bến cảng Tổng hợp Bàn Thạch trong quy hoạch chi tiết 2011.

<sup>21</sup> Bộ trưởng Giao thông, quyết định 1745/QĐ-BGTVN về việc chấp thuận Quy hoạch chi tiết Nhóm Cảng biển vùng Đông Nam bộ (Nhóm 5) đến 2020, định hướng 2030, 03/082011.

<sup>22</sup> Tại Đại hội thường niên của Hiệp hội Cảng Việt Nam tháng 9/2011, thông tin công bố với báo chí cho rằng phí dịch vụ mà các cảng container ở Cái Mép – Thị Vải áp dụng với các hãng tàu chỉ có 32 đô-la/TEU, trong khi các cảng phải thu 88 đô-la/TEU mới có thể hòa vốn (Tuổi Trẻ, “Cảng biển lỗ nặng”, 21/09/2011).

<sup>23</sup> Quan sát thực tế của tác giả vào 21/10/2011.

thức. Nhưng xà lan di chuyển chậm, mất 6 – 8 giờ mỗi chuyến.<sup>24</sup> Mặc dù xà lan vẫn là phương tiện vận tải quan trọng, việc phụ thuộc nhiều vào phương tiện này sẽ sớm gây ra tắc nghẽn và tai nạn trên các tuyến sông Nhà Bè, Sài Gòn và Đồng Nai.

Như đã đề cập ở trên, việc xây dựng cảng container ở Cái Mép – Thị Vải được bắt đầu từ năm 2007. Tuy nhiên, mãi cho đến cuối năm 2009, dự án nâng cấp và mở rộng Quốc lộ 51 (QL51) mới được khởi động. Ngay cả khi hoàn tất, QL51 được mở rộng sẽ vẫn không đủ. Các doanh nghiệp vận tải phàn nàn họ không thể chở nặng do giới hạn tải trọng trên quốc lộ hiện hữu, hạn chế tốc độ và những nguy hiểm rình rập do phải lưu thông chung giữa xe ô tô và xe hai bánh.<sup>25</sup> Hệ thống đường cao tốc là rất cần thiết để cho phép xe tải siêu trọng chạy với tốc độ nhanh. Đường cao tốc TP.HCM - Long Thành - Dầu Giây đã được triển khai xây dựng sẽ giảm khoảng cách và tăng tốc độ đi lại, và được dự kiến hoàn thành vào cuối 2012. Tuy nhiên, thời hạn này có nhiều khả năng phải lùi lại đến cuối 2013 hay đầu 2014. Đường cao tốc Biên Hòa - Vũng Tàu cũng phải khởi công sớm để hoàn tất mạng lưới đường bộ kết nối.

Trong khi điều kiện yếu kém của hệ thống đường đang gây thiệt hại cho khu cảng, nó vẫn chưa phải là vấn đề cấp bách nhất trong các vấn đề liên quan tới việc thiếu cơ sở hạ tầng kết nối. Không gì rõ hơn là yêu cầu để cảng hoạt động thì phải hoàn tất đường kết nối cảng với QL51 (hay còn gọi là đường 965). Cho đến tháng 10/2011 thì đoạn đường dài 8,5 km này vẫn phải mất thêm vài tháng để hoàn tất (xem Bảng 6). Sự tồn tại của nhiều cảng còn cho thấy nhu cầu phải xây dựng đường liên cảng với công suất lớn. Chính phủ đã nhận thấy điều này và đã tài trợ thông qua nguồn trái phiếu, nhưng hoạt động xây dựng luôn bị trì hoãn. Tuyến đường sắt chờ hàng giữa Biên Hòa và Cái Mép – Thị Vải đã được đề xuất, nhưng tính khả thi về kinh tế và tài chính của dự án vẫn đang phải xem xét vì khoảng cách quá ngắn (chưa tới 80 km).

**Bảng 6: Cơ sở hạ tầng đường bộ hỗ trợ cho Cảng Cái Mép – Thị Vải**

Tên dự án	Chi phí đầu tư (tỷ VND)	Chiều dài (km)	Số làn xe	Nhà đầu tư/ cơ quan triển khai	Tài trợ	Thời gian hoàn tất
Đường 965	1.500	8,5	4-6	Bộ Giao thông, PMU 85	Vốn ODA (JBIC)	Cuối 2011
Đường liên cảng	2.838 (giai đoạn 1)	21,3	6-8	UBND BRVT	Trái phiếu chính phủ	2012 (giai đoạn 1)
Mở rộng QL51	3.200	72,7	6	Công ty CP phát triển đường cao tốc Biên Hòa-Vũng Tàu (BVEC)	BOT	02/2012
Đường cao tốc TP.HCM-Long Thành-Dầu Giây	18.882	55	4	Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC)	ODA (ADB & JBIC)	Đầu 2014
Đường cao tốc Biên Hòa-Vũng Tàu	15.000	76	4	Công ty CP phát triển đường cao tốc Biên Hòa-Vũng Tàu (BVEC)	BOT	-

*Nguồn:* Tổng hợp của tác giả.

Một lần nữa, kinh nghiệm Laem Chabang mang lại những bài học đáng giá về việc xây dựng cơ sở hạ tầng toàn diện để hỗ trợ phát triển cảng. Laem Chabang cách Bangkok 120 km. Để thúc đẩy cảng mới, hệ thống đường cao tốc hiện đại được đầu tư để nối cảng với Bangkok và các khu công nghiệp thuộc vùng duyên hải phía đông. Sự xà lan chờ hàng dọc theo sông Chao Phraya cũng là một chọn lựa khả thi. Một mắt xích khác tạo nên sự thành công của Laem Chabang là

<sup>24</sup> APL/APL Logistics.

<sup>25</sup> Tốc độ hiện nay của xe chở container trên xa lộ là từ 36-60 km/h.

tuyến đường sắt nối cảng không chỉ với Bangkok mà còn với cảng container nội địa ICD tại Lat Krabang.

Câu hỏi quan trọng nhất hiện nay vẫn là làm thế nào giải quyết công suất dư thừa ở Cái Mép – Thị Vải và việc tiếp tục sử dụng cảng ở trung tâm TP.HCM. Các bến cảng container với hệ thống thiết bị hiện đại nhất đã được xây dựng ở Cái Mép – Thị Vải với công suất 6,4 triệu TEU. Trong khi chỉ có một phần nhỏ công suất này được sử dụng, hầu hết hàng container vẫn thông qua các cảng ở TP.HCM do chính những nhà đầu tư vào cảng mới vận hành. Quyết định tiếp tục sử dụng cảng ở TP.HCM là hợp lý nhìn từ góc độ từng nhà đầu tư, vì các cảng này vẫn có lợi nhuận ngay cả trong giai đoạn tăng trưởng chậm 2009-10.<sup>26</sup> Tuy nhiên, nhìn từ góc độ xã hội thì cách làm này tốn kém do ngoại tác tiêu cực như tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm, chi phí cơ hội của việc sử dụng các khu đất vàng của thành phố cho cảng thay vì để phát triển thương mại và dân cư.

Nếu một phần trong 4 triệu TEU vận chuyển qua cảng ở TP.HCM hiện nay được chuyển về Cái Mép – Thị Vải, thì vấn đề dư công suất có thể được giảm bớt. Cần lưu ý rằng ngay cả khi có đầy đủ cơ sở hạ tầng kết nối, cảng Laem Chabang chỉ thực sự vượt lên khi Chính phủ Thái Lan áp đặt giới hạn một triệu TEU đối với cảng Klong Toey vào năm 1996, từ đó buộc các hãng tàu phải chuyển sang những bến cảng mới (ADB 2009, 17).<sup>27</sup> Kinh nghiệm này chỉ ra nhu cầu phải nhận dạng và loại bỏ những trở ngại đối với việc di dời cảng nằm trong nội ô TP.HCM, và vai trò của chính phủ trong việc thúc đẩy lợi ích của xã hội lên trên lợi ích tư nhân của mỗi doanh nghiệp.

#### ***Di dời cảng ở TP.HCM: Quy hoạch sử dụng đất và quyền sở hữu***

Các doanh nghiệp vận hành cảng nắm quyền sử dụng đất cho phép họ dùng đất thuộc sở hữu toàn dân vào mục đích vận hành cảng. Họ không sở hữu đất theo nghĩa có quyền bán, cho thuê hoặc cầm cố, hay phát triển đất theo mục đích sử dụng khác như nhà ở hay thương mại. Do vậy các cảng có động cơ duy trì một số hoạt động hàng hải danh nghĩa tại địa điểm hiện hữu để kiểm soát được đất. Đồng thời, họ cũng cần vốn để đầu tư vào các dự án mới ở Cái Mép – Thị Vải và nơi khác.

Phần lớn quyền lực chính trị của các cảng xuất phát từ thực tế rằng họ là nhà vận hành cảng nhưng cơ quan chủ quản của họ là nơi có vai trò điều tiết. UBND TP.HCM nắm giữ chức năng duyệt quy hoạch sử dụng đất cho thành phố, và đồng thời là cơ quan chủ quản của một số doanh nghiệp cảng (là doanh nghiệp nhà nước địa phương). Tương tự, Bộ Giao thông – Vận tải vừa nắm giữ chức năng quy hoạch phát triển cảng biển, điều tiết hoạt động hàng hải lại vừa là đơn vị chủ quản của doanh nghiệp cảng biển (là doanh nghiệp nhà nước trung ương). Thêm vào đó, Quân chủng Hải quân thực hiện nhiệm vụ quốc phòng và đồng thời quản lý doanh nghiệp quốc phòng làm kinh tế cảng biển.

Tổng diện tích đất của các cảng trong nội ô TP.HCM là hơn 167 ha ở các quận 1, 4 và Bình Thạnh. Diện tích của nhà máy đóng tàu và bốn cảng phải di dời là 107,5 ha. Lợi ích tài chính lớn nhất từ việc di dời cảng sẽ là giá trị quyền sử dụng đất khi chuyển đổi mục đích sử dụng từ vận

---

<sup>26</sup> Lợi nhuận sau thuế của Cảng Sài Gòn và Tân Cảng Cát Lái năm 2010 là 64 và 73 tỷ đồng. (Nguồn: Báo cáo tài chính 2010 của các công ty vận hành cảng)

<sup>27</sup> Mặc dù mức trần là tín hiệu mạnh từ chính phủ Thái Lan để chuyển hướng hàng container sang cảng mới, Cảng Klong Toey vẫn không bị di dời và hiện tiếp nhận khoảng 1,3 triệu TEU một năm dù không có tăng trưởng. Vào đầu năm 2011, một số chính trị gia thuộc đảng cầm quyền Thái Lan bắt đầu kêu gọi tái phát triển đất cảng thành công viên và dịch vụ thương mại. Bộ Giao thông Thái Lan phản ứng khi cho rằng họ có đề án riêng và không tính chuyện di dời cảng (Bangkok Post, “Democrats unveil plan to move port, build park”, (Phe Dân chủ đưa kế hoạch chuyển cảng, xây công viên) 22/04/2011).

cảng sang thương mại và nhà ở.<sup>28</sup> Quy hoạch sử dụng đất minh bạch và quyền sử dụng đất rõ ràng là rất cần thiết để hỗ trợ nỗ lực di dời và chuyển đổi công năng, đặc biệt là đối với các khu đất của Cảng Sài Gòn, Tân Cảng Sài Gòn và Nhà máy Đóng tàu Ba Son, hiện có diện tích lớn nhất ở những vị trí tương đương các khu đất vàng của thành phố. Tuy nhiên, hoạt động di dời liên quan tới nhiều cảng và nhiều cấp chính quyền với những khó khăn của sự phân mảnh về thể chế và thiếu phối hợp. Kết quả là kế hoạch di dời bị trì hoãn trong thời gian dài.

Có hai lựa chọn liên quan đến việc tạo nguồn lực từ đất để tài trợ cho việc di dời cảng. Thứ nhất là cho phép các doanh nghiệp có cảng phải di dời được bán quyền sử dụng đất cảng của họ. Thứ hai là cho phép các doanh nghiệp cảng làm chủ đầu tư hoặc liên doanh với nhà đầu tư khác để tự tái phát triển khu đất sau khi thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng. Ngoài ra, Nhà nước cũng có quyền thu hồi đất của doanh nghiệp di dời cho các mục đích công cộng, xã hội hoặc an ninh - quốc phòng, nhưng cần phải bồi thường cho doanh nghiệp. Trong cả hai trường hợp, doanh thu từ giao dịch đất sẽ được sử dụng để trang trải cho các chi phí phát sinh trong quá trình di dời và để bù cho chi phí đầu tư cảng mới của các doanh nghiệp nhà nước. Các khoản lợi nhuận phụ trội từ hoạt động giao dịch đất cảng đều phải nộp vào ngân sách nhà nước. Đối với các cảng Sài Gòn, Tân Thuận Đông và Rau Quả, tiền thu được sẽ thuộc ngân sách của TP.HCM để tài trợ cho phát triển cơ sở hạ tầng thành phố. Đối với Tân Cảng Sài Gòn và Nhà máy Ba Son, Bộ Quốc Phòng sẽ quản lý số tiền thu được cho mục tiêu quốc phòng.<sup>29</sup>

Dựa vào những điều khoản trên, không có gì ngạc nhiên khi tất cả doanh nghiệp cảng đều chọn cách thứ hai là đứng ra làm chủ đầu tư để tái phát triển khu đất vì có tiềm năng mang lại lợi ích tài chính lớn hơn trong khi vẫn cho phép họ duy trì quyền kiểm soát đất. Cảng Sài Gòn đã có kế hoạch chuyển đổi công năng để tái phát triển đất cảng, tạo nguồn thu để tài trợ cho cảng mới ở Hiệp Phước. Theo Ban công tác di dời chuyển đổi công năng Cảng Sài Gòn, hai bến cảng Nhà Rồng và Khánh Hội sẽ được chuyển thành bến tàu khách du lịch, trung tâm dịch vụ hàng hải và thương mại (xem Phụ lục 4: A & B). Vậy, về nguyên tắc, kế hoạch này hoàn toàn tuân thủ một điều kiện đặt ra đối với phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất để tái phát triển, đó là doanh nghiệp di dời “có chức năng kinh doanh phù hợp với dự án đầu tư”.

Tuy nhiên, điều kiện thứ hai để Cảng Sài Gòn triển khai việc chuyển đổi công năng là “dự án đầu tư tại vị trí cảng cũ được cấp có thẩm quyền phê duyệt phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của Thành phố Hồ Chí Minh”. Điều này đòi hỏi TP.HCM có quy hoạch sử dụng đất chi tiết đối với khu trung tâm.<sup>30</sup> Cho đến giữa năm 2011, Ủy ban Nhân dân TP.HCM vẫn chưa phê duyệt quy hoạch này. Thực ra thì chỉ đến năm 2009, Sở Quy hoạch Kiến trúc TP mới bắt đầu tiến hành làm quy hoạch sử dụng đất khu trung tâm, bao gồm các cảng trong nội ô. Giống như nhiều nỗ lực khác của chính phủ để triển khai các chính sách, một ban chỉ đạo bao gồm nhiều cơ quan hữu quan đã được thành lập vào tháng 4/2008 để “chỉ đạo kế hoạch di dời cảng”.<sup>31</sup> Trong mỗi cuộc họp của ban chỉ đạo trong suốt những năm 2008-2011, vấn đề quy hoạch sử dụng đất đều được đưa ra. Sơ đồ bên dưới cho thấy một loạt những ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng và Thủ tướng

<sup>28</sup> Giá trị đất trung tâm hiện nay ở TP.HCM nằm trong khoảng 6.000 đến 10.000 đô-la (căn cứ khảo sát giá đất hàng tuần của VietRees). Nếu lấy giá cận dưới do thực tế đất đô thị ở Việt Nam thường được coi có giá cao hơn giá trị thực và tỷ lệ mật độ xây dựng 50%, thì toàn bộ đất cảng khu vực trung tâm có giá trị ít nhất 5 tỷ đô-la (3,2 tỷ đô-la cho riêng diện tích của các địa điểm phải di dời).

<sup>29</sup> Các quy định chi tiết được ghi rõ trong Quy chế tài chính phục vụ di dời các cảng trên sông Sài Gòn và Nhà máy Đóng tàu Ba Son ban hành kèm với Quyết định số 46/2010/QĐ-Ttg ngày 24/06/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>30</sup> Theo luật định, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm chuẩn bị, phê duyệt và thực thi quy hoạch sử dụng đất chi tiết tỷ lệ 1:2000. Chỉ sau khi các quy hoạch sử dụng đất này hoàn tất thì các nhà đầu tư mới chuẩn bị quy hoạch sử dụng đất chi tiết tỷ lệ 1:500 và thực hiện dự án đầu tư.

<sup>31</sup> Quyết định 458/QĐ-Ttg ngày 28/4/2008 của Thủ tướng Chính phủ thiết lập ban chỉ đạo di dời cảng TP.HCM.

Chính phủ xác định hạn chót để TP.HCM hoàn thành quy hoạch sử dụng khu đất hiện hữu của các cảng di dời theo các khuyến nghị của ban chỉ đạo. Tuy nhiên, mỗi khi hạn chót trôi qua, thì lại có một chỉ đạo mới đề ra hạn chót khác (xem Sơ đồ 1).

### **Sơ đồ 1: Thời hạn hoàn thành quy hoạch sử dụng đất khu trung tâm theo các chỉ đạo của chính phủ trung ương cho TP.HCM**

- 28/04/2008: Ban chỉ đạo di dời cảng được thành lập
- 12/05/2008: BCĐ họp phiên đầu tiên với Bộ trưởng giao thông nhấn mạnh tầm quan trọng của việc quy hoạch sử dụng đất cho các cảng nội ô trong tương lai
- 01/04/2009: Bộ trưởng giao thông chính thức đề nghị Thủ tướng ra lệnh cho TP.HCM *sớm* phê duyệt các quy hoạch sử dụng đất cảng nội ô.
- 18/06/2009: Chỉ đạo của Phó Thủ tướng CP ấn định thời hạn quy hoạch sử dụng đất vào tháng 9/2009.
- 13/01/2010: Chỉ đạo của Phó Thủ tướng CP ấn định thời hạn quy hoạch sử dụng đất vào tháng 2/2010.
- 10/08/2010: Chỉ đạo của Phó Thủ tướng CP ấn định thời hạn quy hoạch sử dụng đất vào *quý 4, 2010*.
- 29/03/2011: Chỉ đạo của Phó Thủ tướng CP ấn định thời hạn quy hoạch sử dụng đất vào tháng 6/2011.
- 02/06/2011: Chỉ đạo của Thủ tướng CP khẳng định thời hạn quy hoạch sử dụng đất vào tháng 6/2011.

*Nguồn*: Các thông báo số 219/TB-BCĐ ngày 27/5/2008, 1949/BGTVT-KHĐT ngày 1/9/2009, 178/TB-VPCP ngày 18/6/2009, 11/TB-VPCP ngày 13/1/2010, 217/TB-VPCP ngày 10/8/2010, 70/TB-VPCP ngày 29/3/2011 và 132/TB-VPCP ngày 2/6/2011.

Vấn đề trở nên phức tạp hơn vào năm 2009 khi UBND TP.HCM quyết định phát triển bến tàu khách du lịch trong dự án Công viên Phú Thuận, nằm ở phía dưới vị trí của Cảng Sài Gòn (xem Phụ lục 4: C).<sup>32</sup> Cục Hàng hải Việt Nam (Vinamarine) cũng đồng ý với đề xuất này khi chỉ ra rằng do có cầu Phú Mỹ nên tàu du lịch công suất 50.000 GRT hoặc lớn hơn<sup>33</sup> không thể cập cảng ở địa điểm theo đề xuất ban đầu của Cảng Sài Gòn.<sup>34</sup> Chính quyền thành phố còn đi xa hơn khi cho rằng nên hủy bỏ đề xuất xây dựng bến tàu khách du lịch ở Khánh Hội của Cảng Sài Gòn và chuyển toàn bộ diện tích này cho phát triển thương mại, nhà ở, dịch vụ giải trí và công viên. Việc mất đi mục đích đầu tư bến tàu khách và khả năng mất luôn các dự án hàng hải liên quan sẽ khiến vai trò làm chủ đầu tư khu đất hiện hữu sau khi di dời của Cảng Sài Gòn yếu đi nhiều và quyền kiểm soát các dự án phát triển trong tương lai sẽ thuộc về UBND TP.HCM.

Trong Quyết định năm 2011 của Bộ Giao thông – Vận tải phê duyệt quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển Đông Nam bộ, vấn đề bến tàu khách được giải quyết trên cơ sở một thỏa hiệp: bến tàu khách du lịch được phép xây dựng tại địa điểm do UBND TP.HCM đề nghị và bến tàu khách nội địa tại địa điểm của Cảng Sài Gòn. Tuy nhiên, cách sắp xếp này không giải quyết được tính không chắc chắn xung quanh quy hoạch và quyền sử dụng đất trong hoạt động di dời cảng và chuyển đổi công năng. Đứng trước khả năng không còn quyền kiểm soát đất sau khi di dời, chiến lược tốt nhất của Cảng Sài Gòn là giữ nguyên trạng. Vì lợi ích của mình, TP.HCM có đủ lý do để tiến hành những bước đi chậm chạp và cẩn thận trong quy hoạch sử dụng đất chi tiết của mình. Liệu cảng tàu khách và trung tâm dịch vụ hàng hải có nằm trong quy hoạch cuối cùng của thành phố hay không vẫn còn là điều phỏng đoán. Theo như tường thuật của báo Tuổi Trẻ vào tháng 10/2011, Chủ tịch UBND TP.HCM đã chỉ đạo “tạm ngưng cung cấp thông tin quy hoạch - kiến trúc đối với các dự án đang nghiên cứu, chuẩn bị đầu tư, xin cung cấp chỉ tiêu quy hoạch nằm trong phạm vi quy hoạch khu trung tâm hiện hữu (hay còn gọi khu 930ha)”. UBND Thành phố

<sup>32</sup> Xem công văn 1637/UBND-ĐTMT do UBND TP.HCM ban hành ngày 14/4/2009.

<sup>33</sup> Tàu du lịch 50.000-70.000GRT là loại tàu lớn có thể chở từ 1.200-2.000 hành khách.

<sup>34</sup> Xem công văn 2250/CHHVN-KHĐT của Cục trưởng Cục Hàng hải ngày 28/10/2008.



cũng chỉ đạo Sở Quy hoạch và Kiến trúc cùng nhà tư vấn Nikken Sekkei hoàn tất quy hoạch khu trung tâm thành phố vào cuối tháng 11/2011.<sup>35</sup>

Nguồn gốc của vấn đề nằm ở quyền sở hữu không rõ ràng, thiếu khả năng giải quyết quyền lợi chồng lấn thông qua cơ chế phân xử công minh và mâu thuẫn lợi ích xuất phát từ thực tế là các thành viên tham gia thị trường cũng có quyền thực hiện hoặc chi phối chức năng điều tiết. Do đó, việc giải quyết vấn đề này đòi hỏi phải xác lập rõ ràng quyền sở hữu để thúc đẩy giao dịch đất trên thị trường và phân định rõ giữa cơ quan điều tiết với doanh nghiệp tham gia thị trường.

Một giải pháp là chia khu đất thành hai phần rõ ràng, trao một phần cho Cảng Sài Gòn và cho phép công ty bán, cho thuê hay thế chấp đất để trang trải chi phí di dời và thực hiện đầu tư ở địa điểm mới. Phần còn lại sẽ trao cho chính quyền TP.HCM để giao quyền sử dụng đất cho các nhà đầu tư theo qui trình cạnh tranh.

So với Cảng Sài Gòn, việc di dời Tân Cảng Sài Gòn và Nhà máy Ba Son không đến nỗi khó khăn. Vấn đề đã rõ ngay từ đầu là mọi khoản tài chính phát sinh từ giao dịch đất sẽ thuộc về Bộ Quốc Phòng. Quyền sở hữu cũng không phải là vấn đề vì quyền sử dụng đất thuộc về Bộ và phải được Bộ chuyển giao lại. Biết rằng vẫn còn quyền kiểm soát trên khu đất hiện hữu (và việc Cầu Thủ Thiêm khi hoàn tất sẽ không cho phép tàu lớn cập cảng), Tân Cảng Sài Gòn đã quyết định dời về Cát Lái vào năm 2008. Vấn đề quy hoạch sử dụng đất vẫn còn đó, không cho phép công ty tái phát triển 38,7 ha đất cảng cũ. Theo Công ty Tân Cảng Sài Gòn, khu cảng cũ hiện được dùng làm bãi container, chuyên tải hàng đến và đi từ Cảng Cát Lái và Cảng Cái Mép, và vận chuyển “thiết bị quân sự”. Tuy nhiên, một phần đất hiện này đã được dùng làm khu vui chơi an uống với tên gọi Khu Du lịch Tân Cảng. Câu hỏi đặt ra từ quan điểm xã hội là liệu Bộ Quốc phòng có phải là cơ quan phù hợp để quản lý các khu phức hợp nghỉ dưỡng và cảng thương mại hay không.

Như đã đề cập, công ty Tân Cảng Sài Gòn hiện đang vận hành hai cảng container Cát Lái và Cái Mép. Cát Lái vẫn ở TP.HCM và hàng hóa từ cảng phải được trung chuyển qua các cảng trong khu vực trước đến cảng cuối cùng. Cảng Cái Mép thì ở xa hơn, nhưng container từ đó có thể được vận chuyển trực tiếp đến thị trường cuối cùng. Rõ ràng, Tân Cảng Sài Gòn đang tự bảo hiểm theo hình thức bắt cá hai tay, và chiến lược này tỏ ra rất có hiệu quả khi Cái Mép đang gặp khó khăn, còn Cát Lái thì tiếp tục phát triển.<sup>36</sup> Vấn đề là việc vận chuyển container bằng qua thành phố để đến Cát Lái đang gây tắc nghẽn giao thông nhiều hơn. Khi cơ sở hạ tầng hỗ trợ cho Cái Mép Thị Vải được hoàn tất trong tương lai gần, chính phủ nên cân nhắc kinh nghiệm của Cảng Bangkok và ấn định một mức trần số container điều chuyển ở Cát Lái. Nếu Sài Gòn Tân Cảng có được thặng dư tài chính từ các giao dịch đất đai theo quy hoạch sử dụng đất được thành phố phê duyệt, thì có thể khuyến khích công ty tập trung nguồn lực vào Cái Mép và bỏ đi chiến lược tự bảo hiểm của mình.

Tình hình di dời Nhà máy Ba Son lại khác với Tân Cảng mặc dù cả hai đều thuộc Bộ Quốc Phòng. Lý do là Quân chủng Hải quân có sức mạnh về tài chính và quyền thương lượng liên quan tới đất đai lớn hơn nhiều so với Tổng cục Công nghiệp Quốc phòng.<sup>37</sup> Do đó, Nhà máy Ba Son thiếu vốn để tài trợ cho việc di dời và phát triển cơ sở mới ở khu vực Cái Mép.<sup>38</sup> Tháng

<sup>35</sup> Tuổi Trẻ, “Tạm ngưng cung cấp thông tin quy hoạch khu trung tâm TP.HCM”, 10/10/ 2011.

<sup>36</sup> Theo đó, Cảng Sài Gòn đang đi theo chiến lược tương tự bằng cách duy trì các hoạt động hiệu hữu và tham gia ba liên doanh riêng biệt ở Cái Mép – Thị Vải.

<sup>37</sup> Quân chủng Hải quân hiện đang đầu tư với nguồn lực ngày một lớn. Lê tự nhiên, hải quân ở mọi nơi luôn luôn dễ dàng nắm quyền kiểm soát đất ven biển. Đất Cát Lái ban đầu được dành riêng cho Lữ đoàn 125 Hải quân. Mặc dù lữ đoàn vẫn còn đóng ở đó, phần lớn đất đã được chuyển cho Tân Cảng Sài Gòn.

<sup>38</sup> Về vị trí mới của Nhà máy Ba Son, xem Phụ lục 3.

9/2010, theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã cho Nhà máy Ba Son vay 240 tỷ đồng (12,3 triệu đô-la) từ ngân sách. Do vốn vay ngân sách không đủ để hoàn thành xây dựng, Bộ Quốc Phòng đưa ra đề xuất “xã hội hóa” dự án (hay thu hút tài trợ từ các nguồn khác). Khi đề xuất này được Chính phủ chấp thuận, tiến trình bắt đầu chuyển động và một thời hạn di dời mới đã được thống nhất cho riêng Nhà máy Ba Son.<sup>39</sup> Một số hoạt động ô nhiễm nhất tại nhà máy đã được dời ngay về Nhà Bè và Cần Giờ ở phía nam thành phố, và công trình ở Cái Mép đã được khởi công.

Còn có nhiều cảng khác trong thành phố chưa bị di dời, một trong số đó là Cảng Container Quốc tế Việt Nam (VICT). Là liên doanh với giấy phép đầu tư nước ngoài, VICT sẽ không bị di dời ít nhất là đến 2020. Mặc dù vẫn có lời và còn dư công suất, lượng container của VICT đã giảm mạnh trong thời gian gần đây (xem Bảng 3). Kết quả là chủ đầu tư trong liên doanh, ít nhất là phía nước ngoài, có thể sẵn sàng thoái vốn thông qua hoạt động mua bán lại. Nếu điều đó xảy ra, chính phủ cần cân nhắc tham gia vào để lấy lại đất cho tái phát triển và chuyển lượng container từ Cảng VICT sang Cái Mép – Thị Vải.

### ***Duy trì cảng ở TP.HCM***

Mặc dù đồng ý rằng các các nội ô bị hạn chế về không gian và bất lợi về kinh tế, UBND TP.HCM vẫn nhấn mạnh tầm quan trọng của cảng biển đối với nền kinh tế địa phương và muốn giữ một phần lưu lượng vận chuyển ở lại thành phố. Vì vậy, sự phát triển nhanh chóng của Cái Mép – Thị Vải ở BRVT đặt ra hai quan tâm chính cho chính quyền thành phố. Thứ nhất, các doanh nghiệp hậu cần logistic và doanh nghiệp dịch vụ hỗ trợ khác sẽ dời khỏi thành phố để đến chuyển tới gần các cảng container mới. Do đã định hướng sự phát triển tương lai của thành phố sẽ phụ thuộc nhiều vào dịch vụ hơn sản xuất, TP.HCM rất muốn duy trì vị thế trung tâm dịch vụ logistic của cả nước.<sup>40</sup> Thứ hai, nguồn thuế xuất nhập khẩu to lớn thu tại các cảng ở thành phố sẽ có nguy cơ không còn nữa sau di dời. Năm 2010, 57 ngàn tỷ đồng (2,8 tỷ đô-la) thuế xuất nhập khẩu được thu trên địa bàn thành phố, chiếm đến 40% tổng thu ngân sách. Và từ 2005, tỷ lệ này luôn nằm trong khoảng 40-46%.<sup>41, 42</sup> Mặc dù phần lớn số thuế xuất nhập khẩu được chuyển về Trung ương, nhưng UBND TP.HCM vẫn lấy căn cứ cơ sở thuế to lớn trên địa bàn để lập luận một tỷ lệ thuế giữ lại nhất định cho Thành phố.

Do vậy, UBND TP.HCM phải tìm cách giữ lại cảng trên địa bàn ngay cả khi phải di dời. Thành phố không có nguồn thu thay thế cho sự mất mát nguồn thuế xuất nhập khẩu. Hệ thống tài chính công của Việt Nam không có cơ chế phối hợp vùng nào để có thể chia sẻ nguồn thu ngân sách giữa các tỉnh thành mà hệ thống cảng Đông Nam bộ phục vụ.

Thực tế hiện nay là chỉ có Nhà máy Đóng tàu Ba Son sẽ được dời về Cái Mép – Thị Vải. Tân Cảng được chuyển về Cát Lái ở Quận 2, vẫn nằm trong địa giới của TP.HCM. Cảng Sài Gòn (và có thể cả Cảng Tân Thuận Đông) sẽ được dời về Hiệp Phước ở Nhà Bè, là huyện phía nam thành phố (xem Phụ lục 1). Khác với vị thế cửa ngõ quốc tế của Cái Mép – Thị Vải, Hiệp Phước được xác định là cảng khu vực Đông Nam bộ vận chuyển hàng hóa tổng hợp và container.

Tháng 12/2005, Công ty Phát triển Công nghiệp Tân Thuận thuộc UBND TP.HCM (IPC) lập liên doanh với Dubai Ports World (DB World) để phát triển Cảng Saigon Premier Container Terminal (SPCT) ở Hiệp Phước.<sup>43</sup> So với Cái Mép – Thị Vải, Hiệp Phước chỉ cách trung tâm

<sup>39</sup> Thời hạn di dời Ba Son được chốt vào năm 2015.

<sup>40</sup> UBND TP.HCM, Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm 2011-2015.

<sup>41</sup> Cục Thống kê TP.HCM, Niên giám thống kê TP.HCM 2010.

<sup>42</sup> Tổng thu thuế không tính các nguồn thu ngoài thuế như thu từ xuất khẩu dầu thô hoặc các khoản chuyển giao.

<sup>43</sup> Trong giai đoạn đầu, cảng có diện tích 23 ha với hai cầu cảng và công suất 750.000 TEU/ năm.

thành phố 15 km. Tuy nhiên, trở ngại lớn nhất đối với Hiệp Phước là kênh Soài Rạp quá nông không khả năng tiếp nhận ngay cả những tàu hiện đang cập các cảng ở nội ô.<sup>44</sup> Hoạt động nạo vét giai đoạn 1 vào năm 2008 chỉ tăng độ sâu lên đến 7 m. Dự án nạo vét giai đoạn 2 để tăng độ sâu lên 9,5 m đang bị ngưng trệ.<sup>45</sup> Kết quả là hoạt động của SPCT từ khi khánh thành còn kém hơn cả các cảng container ở Cái Mép – Thị Vải. Năm 2010, chỉ có 94.934 TEU<sup>46</sup> thông qua SPCT, chiếm 12,8% công suất cảng.

Vì độ sâu hạn chế của luồng tàu nên việc vận chuyển container sử dụng tàu cỡ lớn tới Hiệp Phước là không có tiềm năng.<sup>47</sup> Nhưng một cảng hàng hóa tổng hợp như cảng đang được Cảng Sài Gòn xây dựng sẽ khả thi. Dự án này, với tên gọi là Cảng Sài Gòn – Hiệp Phước, được khởi công vào đầu năm 2009 với chi phí đầu tư 3.000 tỷ đồng (175 triệu đô-la). Với nguồn tài chính một phần do ngân sách nhà nước ứng trước và một phần là vốn vay ngân hàng thương mại, cảng dự kiến sẽ hoàn thành vào cuối 2012.<sup>48</sup> Như đã đề cập, toàn bộ chi phí đầu tư sẽ được bồi hoàn từ nguồn thu chuyển đổi công năng đất tại cảng Nhà Rồng và Khánh Hội. Vị trí cảng SPCT và Sài Gòn – Hiệp Phước được minh họa trong Phụ lục 5.<sup>49</sup>

Như vậy, tình trạng hiện nay là TP.HCM và khu vực lân cận hiện có hai hệ thống cảng mới.<sup>50</sup> Do những khoản đầu tư tốn kém đã được thực hiện và cơ sở hạ tầng cảng hiện đại đã được xây, thách thức hiện nay là phải phát huy hiệu quả sử dụng của cả hai cảng này. Để làm được điều này, cần phải có quyết định chính sách phối hợp chặt chẽ để tạo ưu tiên cho Cái Mép – Thị Vải trong vận chuyển container đi đường dài và chuyển hoạt động vận chuyển hàng tổng hợp và hàng container trong khu vực châu Á ở các cảng nội ô sang Cảng Hiệp Phước. Ngay cả khi thực hiện điều này, thì công suất của hai cảng mới chỉ được sử dụng hết khi Việt Nam có thể khôi phục đà tăng trưởng kinh tế đã đạt được vào nửa đầu thập niên 2000. Đặc biệt, sự thành công của Hiệp Phước sẽ phụ thuộc vào khả năng Việt Nam gia nhập vào các mạng lưới sản xuất công nghiệp chế tạo trong khu vực, từ đó thúc đẩy thương mại liên Á tăng trưởng nhanh. Tuy nhiên, nếu kim ngạch thương mại không tăng mạnh, thì sẽ không thể đảm bảo hoạt động vận chuyển hàng xuất nhập khẩu cho cả hai cảng. Một trong hai sẽ phải đóng cửa.

## **Khắc phục sự phân mảnh về thể chế**

Sự phân mảnh về thể chế đã dẫn đến sự phát triển tự phát của hệ thống cảng TP.HCM. Liên tục nhưng chỉ đạo di dời cảng ra khỏi thành phố được đáp ứng bằng sự bất động hoặc phát triển cảng ở bên ngoài không đồng bộ. Chính quyền đã cấp quá nhiều giấy phép để phát triển cảng ở khu vực cảng mới tại Bà Rịa – Vũng Tàu, nhưng lại không xây dựng được cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết. Các doanh nghiệp vận hành cảng tại TP.HCM đang đấu tranh quyết liệt để duy trì quyền

<sup>44</sup> Luồng tàu chính hiện nay là sông Lòng Tàu, chứ không phải Soài Rạp (xem Phụ lục 1).

<sup>45</sup> Do chủ đầu tư là IPC không thể huy động số vốn 1.743 tỷ đồng (85 triệu đô-la) cho dự án nạo vét giai đoạn 2, dự án đã được chuyển giao cho Sở Giao thông Vận tải Thành phố vào tháng 7/2011.

<sup>46</sup> Số liệu báo cáo của SPCT cho Hiệp hội Cảng biển Việt Nam.

<sup>47</sup> Khi tham gia vào liên doanh SPCT, DB World đã yêu cầu và được cho phép tham gia đầu tư vào các dự án bất động sản kế cận.

<sup>48</sup> Do ban đầu phụ thuộc hoàn toàn vào tạm ứng ngân sách nhà nước, hoạt động thi công diễn ra rất chậm. Tháng 6/2011, Cảng Sài Gòn đã đạt được thỏa thuận vay 2.000 tỷ đồng từ Ngân hàng Hàng hải (Maritime Bank) mà cổ đông lớn của ngân hàng này chính là Vinalines, công ty mẹ của Cảng Sài Gòn.

<sup>49</sup> Giống như tất cả những dự án khác, Cảng Sài Gòn – Hiệp Phước cần một đường kết nối quan trọng dài 3,5 km, những việc xây dựng con đường này vẫn chưa được triển khai.

<sup>50</sup> Thực ra, Long An và Tiền Giang cũng đang xúc tiến phát triển cảng cho riêng mình và nằm rất gần Cảng Hiệp Phước về phía gần cửa sông Soài Rạp. Hai cảng này của Long An và Tiền Giang không thuộc Nhóm cảng 5, nhưng nếu phát triển sẽ chia sẻ chung nguồn hàng trên thực tế, và do vậy cảng làm mất cân đối cung cầu về dịch vụ cảng biển.

kiểm soát đối với tài sản đất quý giá ở khu trung tâm, và chính quyền TP.HCM, cũng là một trong những cơ quan điều tiết quan trọng, thì do dự không muốn dời cảng ra ngoài phạm vi thành phố vì đang phụ thuộc vào nguồn thu từ thuế xuất nhập khẩu.

Các bên khác nhau tham gia vào câu chuyện cảng biển TP.HCM đều là những cơ quan nhà nước có quyền lực, nhiều đơn vị trong số đó còn có trách nhiệm quản lý ngành hay trách nhiệm quy hoạch vùng. Chính quyền TP.HCM điều hành cảng thông qua các DNNN địa phương, dựa vào cảng để thu thuế và chịu trách nhiệm quy hoạch và phân vùng đô thị. Bộ Giao thông – Vận tải vận hành cảng thông qua các doanh nghiệp nhà nước của mình và xây dựng quy hoạch phát triển hệ thống cảng và cơ sở hạ tầng hỗ trợ. Quân chủng Hải quân là nhà vận hành cảng lớn nhất trong khu vực và có lợi thế từ đất đai do quân đội kiểm soát.

Các cơ quan này sở hữu quyền sử dụng đất để vận hành cảng, nhưng không sở hữu chính phần đất mà họ kiểm soát. Do đó các nhà vận hành cảng không có quyền bán, cho thuê hay thế chấp đất trong phạm vi cảng của họ. Kết quả là sự cạnh tranh kiểm soát đất cảng diễn ra trên chính trường hơn là thị trường. Mỗi cơ quan đều cố gắng sử dụng ảnh hưởng chính trị và quyền hạn của mình để duy trì kiểm soát tài sản đất hoặc để chuyển nhượng thành những tài sản có giá trị ngang bằng hoặc hơn. Vì không có tổ chức nào, có lẽ là ngoại trừ Quân đội, có thể duy trì sức mạnh chính trị hơn hẳn, nên kết quả là một tình trạng bế tắc, trong đó mỗi tổ chức đều tự bảo vệ quyền lợi của mình bằng cách xin đất và giấy phép đầu tư ở BRVT (và Hiệp Phước), trong khi vẫn đấu tranh để duy trì kiểm soát ở các vị trí cảng hiện hữu.

Để khắc phục được bế tắc hiện nay đòi hỏi phải có hành động thống nhất để vượt qua sự phân mảnh về thể chế. Phần này sẽ đề xuất ba chính sách nhằm đạt được mục tiêu này: i) làm rõ và tăng cường quyền sở hữu (trước mắt là quyền sử dụng đất) để việc chuyển nhượng đất được thực hiện trên cơ sở cạnh tranh đất của thị trường và nằm ngoài ảnh hưởng chính trị; ii) thành lập một cơ quan độc lập để điều tiết và quản lý cảng cũng như hoạt động phát triển cảng; iii) xây dựng cơ chế chia sẻ nguồn thu từ cảng giữa các chính quyền địa phương để giảm động cơ duy trì cảng ở địa phương mình.

### ***Xác lập và tăng cường quyền sở hữu***

Đất là tài sản quan trọng nhất ở Việt Nam. Đất có thể được chuyển đổi thành bất động sản thương mại, đất ở và đất công nghiệp nhiều giá trị và có thể sử dụng làm tài sản thế chấp vay vốn và dùng góp vốn vào các công ty liên doanh. Các nghiên cứu ở Việt Nam đã cho thấy các cơ quan nhà nước và DNNN đang có lợi thế so với doanh nghiệp tư nhân và cá nhân về khả năng tiếp cận và kiểm soát đất. Tuy nhiên các tổ chức nhà nước này không có quyền sở hữu được xác lập rõ ràng đối với đất. Quyền sử dụng đất thường cho phép sử dụng đất vào mục đích cụ thể, ví dụ, đất ở, sản xuất công nghiệp, thương mại, khai thác mỏ hay nông nghiệp. Khả năng kiểm soát đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất từ khu vực này sang khu vực khác là phương thức quan trọng để hình thành và chuyển giao của cải ở Việt Nam.

Vì xét về bản chất quyền sử dụng đất mang tính hành chính, nên nỗ lực duy trì kiểm soát đất và chuyển quyền sử dụng đất được thực hiện trong phạm vi chính trị, chứ không phải trên thị trường. Rõ ràng đây là tình huống của hệ thống cảng ở TP.HCM. Các doanh nghiệp cảng biển ở Thành phố đã củng cố lại những yêu cầu di dời hoạt động sang vị trí mới. Thay vào đó, họ phải tự bảo vệ quyền lợi của mình bằng cách xin cấp phép hoạt động ở BRVT trong khi vẫn duy trì hoạt động ở TP.HCM. Trong khi đó, họ tìm cách duy trì kiểm soát tài sản của mình ở Thành phố thông qua hệ thống chính trị. Vinalines muốn chuyển đổi cảng TP.HCM của mình thành cảng tàu khách trong trung tâm thành phố để có lý do chính đáng cho kế hoạch phát triển thương mại của mình. Chính quyền TP.HCM lại muốn xây bến tàu khách du lịch xuống hạ lưu, và dành phần đất trong Cảng Sài Gòn hiện nay cho phát triển thương mại và công viên. Vì không bên nào có đủ

sức mạnh chính trị để thắng thế ngay, nên kết quả là rơi vào thế bế tắc, và cảng ở trung tâm thành phố vẫn hoạt động.

Một cách để vượt qua khỏi tình trạng hiện nay là đưa tranh chấp này ra khỏi địa hạt chính trị, và đặt vào thị trường bằng cách trao quyền sở hữu đã được xác định rõ và có thể mua bán cho các bên liên quan trên cơ sở của một phương án chia sẻ công bằng. Điều này sẽ giúp chuyển đổi sự cạnh tranh đất từ cuộc đua tranh chính trị mà đôi bên đều tổn thất, thành một giao dịch thị trường trong đó các bên đều được bù đắp khi từ bỏ quyền kiểm soát đất của mình. Vinalines sẽ có thể qui đổi quyền kiểm soát đất của mình ở Quận 4 thành tiền, và không cần phải phát triển cảng hành khách ở trung tâm thành phố.

### ***Thiết lập một cơ quan quản lý cảng độc lập***

Nguyên nhân thứ hai của sự phân mảnh và rời rạc về thể chế là thiếu cơ chế tách bạch giữa cơ quan quản lý và các tác nhân tham gia thị trường, các bộ ngành trung ương và chính quyền địa phương và cả giữa những đơn vị trong cùng một cơ quan.<sup>51</sup> Hệ thống cảng Đông Nam bộ giống như một trận bóng trong đó có nhiều trọng tài, và những trọng tài này cũng đồng thời là cầu thủ của mỗi đội trên sân. Trong điều kiện này, luật chơi sẽ không rõ ràng và không được thực thi. Sức mạnh thô quan trọng hơn kỹ năng hay chiến lược.

Việc áp dụng những nguyên tắc đơn giản, dễ thực thi sẽ từng bước giảm đi mức độ phân mảnh này. Ví dụ, Thái Lan đã giảm mức độ sử dụng cảng nội ô bằng cách ấn định khối lượng hàng hóa tối đa cho các cảng này, buộc các nhà vận hành cảng phải phát triển và sử dụng cảng ở vị trí mới sát biển.

Ít có khả năng hệ thống hiện tại sẽ tạo ra được những nguyên tắc công bằng và thực thi được những nguyên tắc này vì các nhà điều tiết cũng là đơn vị tham gia thị trường. Vấn đề này có thể giải quyết bằng cách xây dựng mô hình Chính quyền Cảng (Port Authority) với chức năng và nhiệm vụ lớn hơn hệ thống các cảng vụ hiện nay cho vùng Đông Nam bộ, với trách nhiệm điều tiết hệ thống cảng trong cả khu vực. Nhiều nước trên thế giới đã thiết lập các chính quyền cảng thuộc nhà nước hay do nhà nước chi phối để quản lý và điều tiết hệ thống cảng phục vụ cho nhiều địa phương. Trong một số trường hợp, chính quyền cảng cũng là nhà vận hành cảng, nhiều trường hợp khác trách nhiệm chính của cơ quan này là đề ra chuẩn mực và thiết lập sân chơi bình đẳng để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng giữa các doanh nghiệp.

### ***Cơ chế tài chính công theo hướng khuyến khích phối hợp vùng***

Chính quyền TP.HCM quan ngại việc di dời cảng vì phải phụ thuộc vào nguồn thu thuế xuất nhập khẩu. Việc thiếu một cơ chế vùng để chia sẻ nguồn thu đã tạo ra sự cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương nhằm thu hút cảng về phía mình bất kể điều kiện tự nhiên và tác động của cảng đến môi trường đô thị.

Nên kết hợp việc thiết lập một cơ quan quản lý và điều tiết cảng cấp vùng cho Đông Nam bộ với việc xây dựng cơ chế chia sẻ nguồn thu ngân sách từ thuế xuất nhập khẩu để giảm động cơ tài chính duy trì cảng ở địa phương mình. Vì các cảng là phục vụ toàn bộ các tỉnh Đông Nam bộ, nên cũng sẽ không công bằng nếu số thu này thuộc về TP.HCM, BRVT hoặc bất kỳ tỉnh nào trong vùng. Một cơ chế chính quyền cảng sẽ có cả chức năng thu thuế liên quan đến hoạt động cảng biển và tái đầu tư số tiền này vào cơ sở hạ tầng hỗ trợ. Cách làm này sẽ giúp khắc phục tình trạng thiếu phối hợp liên tỉnh trong phát triển cơ sở hạ tầng hiện nay. Chính quyền cảng cũng có

---

<sup>51</sup> Riêng Cục Hàng hải của Bộ Giao thông – Vận tải có 3 đơn vị riêng biệt giám sát hoạt động vận tải và điều hành cảng ở Đông nam bộ, đó là Cảng vụ TP.HCM, Cảng vụ Đồng Nai và Cảng vụ Vũng Tàu.

động cơ đảm bảo rằng những cơ sở hạ tầng thiết yếu phải được hoàn tất đúng tiến độ để đảm bảo cho sự hoạt động trôi chảy của các cảng.

Số thu phụ trội so với nhu cầu đầu tư vào cơ sở hạ tầng hỗ trợ sẽ được phân phối cho các tỉnh mà hệ thống cảng Đông Nam bộ phục vụ để giảm động cơ xây dựng cảng riêng trong mỗi tỉnh, vốn là nguyên nhân dẫn đến sự phân mảnh trong hoạt động cảng hiện nay.

## **Kết luận**

Nền kinh tế Việt Nam đã tăng lên gấp 5 lần về quy mô kể từ năm 1986. Tăng trưởng kinh tế đã tạo ra sự cải thiện mang tính lịch sử về mức sống dân cư và giảm mạnh tỷ lệ người dân Việt Nam sống trong nghèo khó. Theo Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ dân số sống dưới mức một đô-la một ngày (theo ngang bằng sức mua) đã giảm từ 64% năm 1993 xuống 13% năm 2008. Công cuộc tái cơ cấu kinh tế trong giai đoạn này đã giúp các hộ gia đình và doanh nghiệp Việt Nam tận dụng nguồn lực trước đây chưa sử dụng hoặc thiếu dụng vào sản xuất, và chuyển dịch từ hoạt động năng suất thấp sang hoạt động năng suất cao.

Nhưng việc duy trì tăng trưởng trong tương lai đòi hỏi phải có những thay đổi thể chế sâu sắc hơn. Thị trường hiện nay là cơ chế hàng đầu trong phân bổ nguồn lực ở Việt Nam nhưng có kết quả kém vì những thể chế cơ bản của thị trường lại không đầy đủ hoặc thiếu vắng. Những khoảng trống trong khuôn khổ thể chế đã và đang làm nản lòng các nhà đầu tư, khiến họ không sẵn sàng tạo dựng những tài sản có vòng đời dài hạn hoặc đầu tư nguồn lực của mình vào những dự án có thời gian thu hồi vốn lâu. Thể chế yếu đẩy doanh nghiệp và cá nhân theo hướng chọn những giao dịch ngắn hạn, dễ thanh khoản, từ đó giúp họ giảm thiểu rủi ro. Tuy nhiên, những đầu tư này sẽ không tạo ra sự tăng trưởng năng suất mà Việt Nam đang cần để đa dạng hóa sản xuất, xuất khẩu và tăng thu nhập.

Tình huống này nghiên cứu hệ thống cảng ở TP.HCM như là một ví dụ điển hình về sự phân mảnh thể chế ở Việt Nam. Phân mảnh thể chế có nghĩa là sự tồn tại của nhiều đơn vị nhỏ không phối hợp với nhau trong khu vực công lẫn khu vực tư. Chúng ta đã thấy sự phân tán này chính là phản ứng đối với ba hình thức thất bại thể chế: i) quyền sở hữu không được xác lập rõ ràng và thực thi một cách hữu hiệu; ii) không có sự tách bạch giữa vai trò điều tiết thị trường và tham gia thị trường; iii) thiếu cơ chế phối hợp vùng để đạt hiệu quả lớn hơn trong đầu tư công.

Những thất bại thể chế này đẩy các quyết định phân bổ nguồn lực từ thị trường sang cho hệ thống chính trị. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp đất đai và tín dụng, kết quả là các doanh nghiệp có quan hệ được ưu đãi tiếp cận đất và vốn bất kể hiệu quả sử dụng những nguồn lực này. Chính quyền các cấp vẫn chưa thể áp dụng kỷ cương lên các tổ chức này, phần lớn vì nhiều cơ quan chịu trách nhiệm điều tiết nền kinh tế lại chính là đơn vị tham gia thị trường, có lợi từ chính sự ưu đãi đã ban phát.

Tình trạng phân mảnh trong các tổ chức nhà nước làm cho đầu tư công kém hiệu quả do bị dàn trải và trùng lặp, khi tỉnh nào cũng tìm cách xây cảng, xây sân bay, làm nhà máy điện, làm nhà máy bia của riêng mình.

Tình huống hệ thống cảng TP.HCM minh họa tác động của những vấn đề thể chế lên đầu tư công, phát triển cơ sở hạ tầng và hiệu quả kinh tế. Nhiều cơ quan nhà nước và doanh nghiệp cùng tham gia, mỗi tổ chức hoạt động để tối đa hóa lợi ích tư trong khi ít hoặc không cân nhắc đến chi phí và lợi ích xã hội. Quyền sở hữu không đảm bảo đẩy hoạt động cạnh tranh kinh tế ra khỏi thị trường và đi vào không gian chính trị, nơi có nhiều cơ quan nhà nước tìm cách sử dụng thẩm quyền điều tiết và ảnh hưởng chính trị của mình để đạt đặc quyền, đặc lợi. Kết quả là hệ

thông cảng bị phân tán, cảng mới thì dư thừa công suất còn cảng cũ thì không chịu di dời. Cạnh tranh về đất đã dẫn đến bế tắc chính trị, khi mỗi cơ quan đề xuất kế hoạch riêng nhằm duy trì kiểm soát đối với đất và nguồn thu từ cảng.

Chúng tôi đã đề xuất ba chính sách khắc phục tác động do thể chế rời rạc gây ra và gắn kết quyền lợi của các doanh nghiệp cảng với quyền lợi rộng lớn hơn của những người sử dụng cảng và của xã hội. Thứ nhất, việc làm rõ và thực thi quyền sở hữu sẽ giúp các doanh nghiệp nhà nước được bù đắp khi từ bỏ quyền kiểm soát đất của mình trong nội ô, từ đó giảm động cơ giằng co về mặt chính trị để duy trì quyền kiểm soát đất. Giao dịch thị trường được đẩy mạnh để thay thế cho cạnh tranh chính trị trong việc phân bổ đất.

Thứ hai, chúng tôi đề xuất thành lập mô hình chính quyền cảng như là một cơ quan điều tiết độc lập và công bằng đối với hệ thống cảng của cả vùng. Cơ quan này sẽ đại diện cho quyền lợi của doanh nghiệp sử dụng cảng và người dân vùng Đông Nam bộ. Các quyết định điều tiết sẽ được tách khỏi những doanh nghiệp vận hành cảng trong vùng. Điều này sẽ cho phép Việt Nam đi theo kinh nghiệm thành công của nhiều nơi khác khi từng bước giảm cường độ sử dụng cảng nội ô khi cảng mới được xây dựng.

Thứ ba, Chính quyền Cảng sẽ đóng vai trò phối hợp giữa các tỉnh thành trong hoạt động liên quan đến cảng biển. Điều này đặc biệt quan trọng xét về khía cạnh tài chính công. Hiện nay, mỗi tỉnh đều muốn giữ lại cảng của mình và phát triển thêm cảng mới để đảm bảo nguồn thu ngân sách từ thuế và phí. Đây là kiểu chính sách lợi mình hại người, vì nguồn thu ở tỉnh này sẽ không dành cho tỉnh khác. Hơn nữa, các tỉnh không có động cơ xây dựng cơ sở hạ tầng hỗ trợ cảng nếu cảng không nằm trong ranh giới hành chính của mình. Nếu thuế và phí được sử dụng để xây dựng cơ sở hạ tầng hỗ trợ, phần còn lại được chia sẻ một cách công bằng giữa các tỉnh trong vùng, thì họ sẽ không còn động cơ để duy trì cảng của mình. Cụ thể là có thể thuyết phục chính quyền TP.HCM mạnh tay hơn trong việc di dời cảng ra khỏi thành phố, trước thực tế là những cảng này đang gây tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm cho cư dân đô thị và tăng chi phí về thời gian cho khách hàng sử dụng cảng biển.

## Tài liệu tham khảo

- APL/APL Logistics. 2007, “Vietnam Transportation and Logistics – Challenges and Opportunities”, Báo cáo do Frost & Sullivan biên soạn, tháng 2.
- Ngân hàng Phát triển châu Á. 2009, “Maritime Connectivity in Archipelagic Southeast Asia: An Overview”, Southeast Asia Working Paper Series, tháng 8.
- Hakkala, Katariina Nilsson, và Ari Kokko. 2007. The State and the Private Sector in Vietnam. EJS Working Paper Series, 1 tháng 6.  
<http://econpapers.repec.org/paper/hhseijswp/0236.htm>.
- Malesky, E. J., và M. Taussig. 2008. “Where Is Credit Due? Legal Institutions, Connections, and the Efficiency of Bank Lending in Vietnam.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 25 (20 tháng 6): 535-578. doi:10.1093/jleo/ewn011.
- North, Douglass C. 1994. “Economic Performance Through Time.” *American Economic Review* 84 (3): 359-368.
- Rand, John, và Finn Tarp. 2010. Firm Level Corruption in Vietnam. UNI-WIDER Working Paper, March. <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/wp2010/wp2010-16.pdf>.
- Tenev, Stoyan, Amanda Carlier, Omar Chaudry, và Nguyễn Quỳnh Trang. 2003. *Informality and the Playing Field in Vietnam's Business Sector*. Washington D.C.: International Finance Corporation.
- Thành, Nguyễn Xuân. 2010, "Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam ", Tài liệu đối thoại chính sách số 1, Trường Harvard Kennedy và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, tháng 1.
- Bộ Giao thông - Vận tải. 2005, Quy hoạch chi tiết cảng biển TP.HCM, Đồng Nai và Bà Rịa – Vũng Tàu (Nhóm cảng biển số 5) đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, tháng 8.
- Bộ Giao thông - Vận tải. 2011, Quy hoạch chi tiết Nhóm Cảng biển Đông Nam bộ đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, tháng 8.
- Ngân hàng Thế giới, *Port Reform Toolkit*, “Module 2: The Evolution of Ports in a Competitive World”, Second Edition, 2007.
- Bích, Trần Thị, R Grafton và T Kompas. 2009. “Institutions matter: The case of Vietnam.” *Journal of Socio-Economics* 38 (tháng 1): 1-12. doi:10.1016/j.socec.2008.05.012.
- Thắng, Nguyễn Văn, và Nick J. Freeman. 2009. “State-owned enterprises in Vietnam: are they ‘crowding out’ the private sector?” *Post-Communist Economies* 21 (tháng 6): 227-247. doi:10.1080/14631370902778674.



**Phụ lục 1: Cảng ở khu vực trung tâm TP.HCM và kế hoạch di dời**



*Nguồn:* Nguyễn Xuân Thành và Trần Thanh Phong (FETP). Bản đồ nền lấy từ Google. Vị trí và tên cảng được dựa vào thông tin các cảng hiệu hữu và Bộ Giao thông – Vận tải, Quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển vùng Đông Nam bộ (Nhóm cảng biển số 5) đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, tháng 8/2011.



## Phụ lục 2: Cảng hiện hữu trong khu vực trung tâm TP.HCM



*Nguồn:* Nguyễn Xuân Thành và Trần Thanh Phong (FETP). Bản đồ nền lấy từ Google. Vị trí và tên cảng được dựa vào thông tin các cảng hiện hữu.

### Phụ lục 3: Hệ thống Cảng Cái Mép – Thị Vải

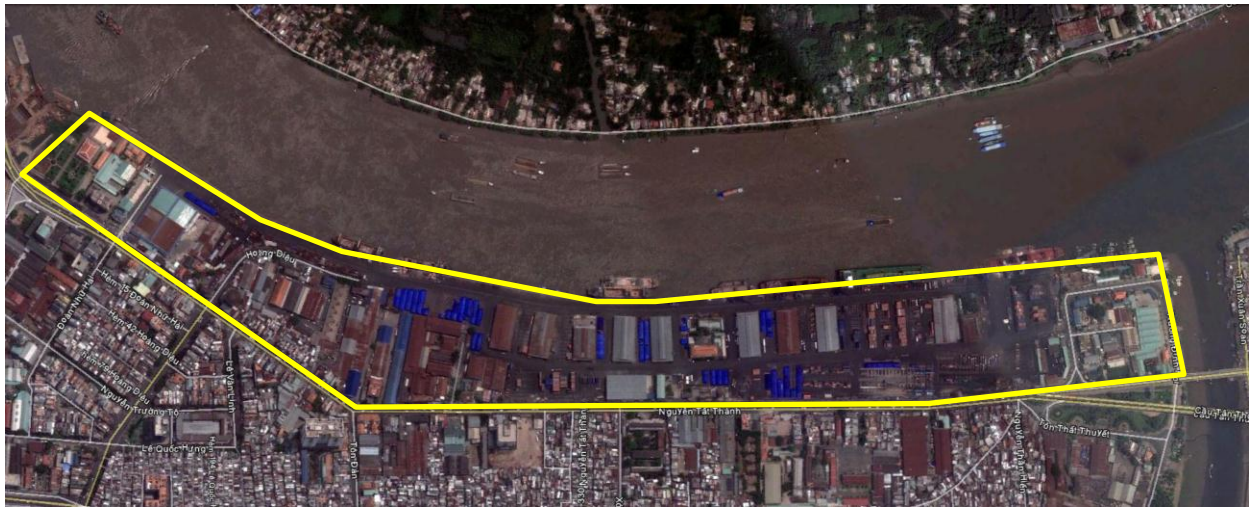


Nguồn: Nguyễn Xuân Thành và Trần Thanh Phong (FETP). Bản đồ nền lấy từ Google. Vị trí và tên cảng dựa vào khảo sát thực tế của tác giả, các giấy phép đầu tư và Bộ Giao thông – Vận tải, Quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển Đông Nam bộ (Nhóm cảng số 5) đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, tháng 8/2011.



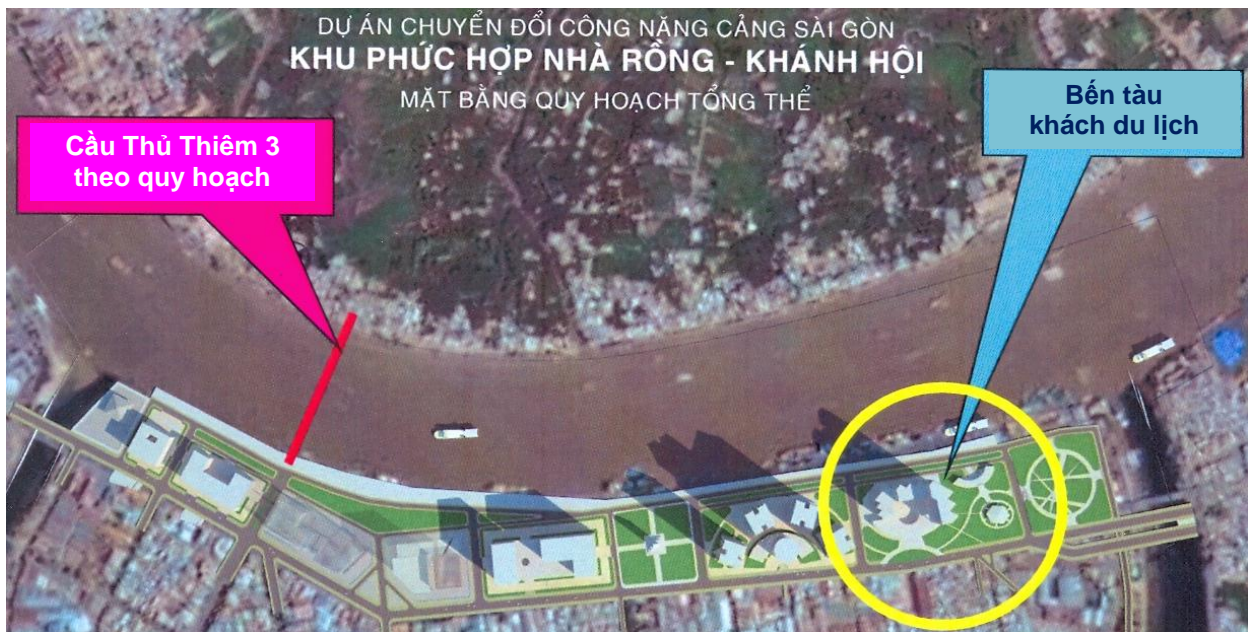
#### Phụ lục 4: Kế hoạch chuyển đổi công năng Cảng Sài Gòn hiện hữu

##### (A) Bến cảng Nhà Rồng và Khánh Hội hiện nay thuộc Cảng Sài Gòn (diện tích 32,2 ha)



Nguồn: Bản đồ Google, tải về vào tháng 10/2011.

##### (B) Đề xuất chuyển đổi công năng của Cảng Sài Gòn



Nguồn: Công ty Cổ phần Tư vấn Thiết kế Cảng – Kỹ thuật Biển (Portcoast), “Quy hoạch di dời và tình hình triển khai thực hiện di dời các cảng trên sông Sài Gòn và Nhà máy Đóng tàu Ba Son”, TP.HCM, tháng 3/2011.



**(C) Bến tàu khách du lịch Phú Thuận được UBND TP.HCM chấp thuận**



Nguồn: Bản đồ Google, tải về vào tháng 10/2011.

**Phụ lục 5: Cảng Hiệp Phước**



Nguồn: Bản đồ Google, tải về vào tháng 10/2011.

## Phụ lục 6: Hàng hóa thông qua cảng TP.HCM

	Tân Cảng Sài Gòn	Cảng Sài Gòn	Cảng Tân Thuận Đông	Cảng Bến Nghé	VICT	Rau Quả	Bông Sen
<b>2010</b>							
Khối lượng, 1000 tấn	31.132	11.815	532	4.412	3.146	208	853
Nhập khẩu	16.163	5.073	530	1.288	1.512	208	799
Xuất khẩu	14.969	1.364	2	208	1.570	0	24
Nội địa		5.378	0	2.916	64	0	30
Khối lượng, TEU	2.850.000 <sup>(*)</sup>	401.982	0	210.549	297.561	0	4.498
<b>2009</b>							
Khối lượng 1000 tấn	33.000	14.008	696	4.354	3.300	299	1.127
Nhập khẩu	13.073	4.375	693	1.948	1.500	0	13
Xuất khẩu	19.927	4.615	0	455	1.800	0	1.100
Nội địa	0	5.019	3	1.951		299	14
Khối lượng TEU	2.460.000 <sup>(*)</sup>	378.226	0	140.922	300.000	295	23.896
<b>2008</b>							
Khối lượng 1000 tấn	26.965	13.166	556	4.199	5.360	308	1.134
Nhập khẩu	13.016	5.413	498	1.512	2.670	294	1.040
Xuất khẩu	13.949	2.845	36	500	2.690	14	94
Nội địa		4.908	22	2.187	0	0	0
Khối lượng TEU	2.018.104	510.496	0	188.815	536.176	0	24.252
<b>2007</b>							
Khối lượng 1000 tấn	25.600	13.618	531	4.060	8.580	485	1.200
Nhập khẩu	12.660	7.307	444	998	4.154	250	1.130
Xuất khẩu	12.540	2.114	1	181	4.426	188	50
Nội địa	400	4.197	86	2.881	0	47	20
Khối lượng TEU	1.800.000	350.418	0	218.004	571.998	0	24.000
<b>2006</b>							
Khối lượng 1000 tấn	20.000	11.127	315	3.680	-	991	865
Nhập khẩu	9.192	6.286	257	1.033	-	418	705
Xuất khẩu	9.958	2.016		223	-	476	160
Nội địa	850	2.825	58	2.424	-	97	
Khối lượng TEU	1.400.000	220.569		191.048	-	0	17.583
<b>2005</b>							
Khối lượng 1000 tấn	14570	10.744	304	3.384	-	869	800
Nhập khẩu	6330	4.965	300	1.468	-	373	700
Xuất khẩu	7604	2.549	0	454	-	375	100
Nội địa	636	3.230	4	1.462	-	121	
Khối lượng TEU	1.056.000	284.506	0	163.810	-		21.000
<b>2000</b>							
Khối lượng 1000 tấn	4642	9.701	144	2.708	-	636	280
Nhập khẩu	2018	4.527	139	1.614	-	305	270
Xuất khẩu	2200	3.088	5	666	-	227	10
Nội địa	424	2.086	0	428	-	104	0
Khối lượng TEU	411.627	237.331	0	110.000	-	0	0

Ghi chú: <sup>(\*)</sup> Tính cả lượng container mới ở Cái Mép (TCCT).

Nguồn: Số liệu báo cáo của các cảng cho Hiệp hội Cảng biển Việt Nam (VPA).