**KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM**

MỤC LỤC

[I. TỔNG QUAN VỀ DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM 2](#_Toc200556360)

[II. ĐÁNH GIÁ CƠ BẢN DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM 3](#_Toc200556361)

[2.1. Điểm mới chính so với luật hiện hành 3](#_Toc200556362)

[2.2. Hạn chế của dự thảo 4](#_Toc200556363)

[III. SO SÁNH VỚI LUẬT ĐƯỜNG SẮT TRUNG QUỐC 4](#_Toc200556364)

[3.1. Đặc điểm Luật Đường sắt Trung Quốc: 4](#_Toc200556365)

[3.2. So sánh chung giữa Luật Đường sắt Việt Nam – Dự thảo – Trung Quốc 5](#_Toc200556366)

[3.3. So sánh chi tiết giữa Dự thảo Luật Đường sắt của Việt Nam và Trung Quốc 6](#_Toc200556367)

[IV. KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM 7](#_Toc200556368)

[V. KẾT LUẬN CHUNG 9](#_Toc200556369)

Thực hiện Chương trình làm việc của Bộ Chính trị, Bộ Xây dựng đã dự thảo Nghị quyết của Quốc hội thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt để đầu tư phát triển hệ thống đường sắt; dự thảo Nghị quyết đã được Bộ Tư pháp thẩm định, đã trình và được các cấp có thẩm quyền thống nhất chủ trương. Căn cứ chỉ đạo của cấp có thẩm quyền, Chính phủ đã luật hóa các cơ chế, chính sách tại dự thảo Nghị quyết vào dự thảo Luật Đường sắt (sửa đổi) và hoàn thiện Hồ sơ dự án Luật. Luật sư Lê Nết, sau khi nghiên cứu kỹ Dự thảo Luật Đường sắt đối chiếu với thực tiễn triển khai luật hiện hành và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là hệ thống đường sắt hiện đại của Trung Quốc. Thay mặt Công ty LNT&Partners, luật sư Lê Nết đưa ra bản kiến nghị sau:

1. **TỔNG QUAN VỀ DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM**

Dự thảo Luật Đường sắt (sửa đổi) được Chính phủ trình Quốc hội nhằm hoàn thiện khung pháp lý thúc đẩy phát triển hạ tầng giao thông đường sắt theo tinh thần Nghị quyết số 13-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại; phát triển ngành đường sắt là một đột phá chiến lược”. Dự thảo lần này đã được bổ sung, chỉnh lý để luật hóa 22 cơ chế, chính sách[[1]](#footnote-1) đặc thù, đặc biệt tại dự thảo Nghị quyết đã trình cấp có thẩm quyền vào Chương quy định về đầu tư xây dựng đường sắt và Điều 5[[2]](#footnote-2) của dự thảo Luật; trong đó 04 chính sách[[3]](#footnote-3) đã có trong dự thảo Luật trình Quốc hội tại Tờ trình số 179/TTr-CP. Dự thảo Luật mới gồm 04 chương[[4]](#footnote-4) và 84 Điều.

**Các nội dung đổi mới nổi bật của dự thảo bao gồm:**

1. ***Bổ sung khái niệm mới****:* Như đường sắt tốc độ cao, mô hình phát triển theo định hướng giao thông công cộng (TOD), đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP), và tách bạch chức năng quản lý nhà nước – vận hành kinh doanh.
2. ***Hoàn thiện hệ thống phân loại và quản lý vận hành***: Rà soát, phân loại lại hệ thống đường sắt (quốc gia, địa phương, chuyên dùng); quy định rõ quyền – nghĩa vụ của doanh nghiệp kinh doanh vận tải và đơn vị quản lý kết cấu hạ tầng.
3. ***Luật hóa các cơ chế huy động nguồn lực đầu tư***: Đưa PPP vào thành công cụ trọng tâm thu hút vốn xã hội hóa; khuyến khích phát triển công nghiệp sản xuất phương tiện, linh kiện và dịch vụ bảo trì trong nước.
4. ***Lồng ghép chính sách phát triển đô thị – hạ tầng giao thông***: Lần đầu tiên luật hóa cơ chế TOD, cho phép triển khai tích hợp giữa phát triển nhà ga – đô thị – quỹ đất.
5. ***Tăng cường phân quyền và trách nhiệm địa phương***: Trao quyền cho UBND cấp tỉnh tham gia phê duyệt, triển khai các dự án đường sắt địa phương hoặc đường sắt đô thị.
6. ***Cải cách mạnh mẽ quy định về an toàn vận hành****:* Chuẩn hóa công tác bảo trì, kiểm tra, đăng kiểm; bổ sung công nghệ mới trong kiểm soát giao cắt, tín hiệu.

Luật được xây dựng theo trình tự thủ tục rút gọn để kịp thời sửa đổi những quy định đang trực tiếp cản trở tiến độ đầu tư công và giải ngân vốn, đặc biệt trong bối cảnh thực hiện đồng bộ các luật lớn như Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Quy hoạch, Luật Kinh doanh Bất Động Sản, Luật Nhà ở, v.v. Đáng chú ý, các sửa đổi lần này là bước tiến quan trọng hướng tới một nền giao thông bền vững, hiện đại và đồng bộ, tuy nhiên vẫn cần hoàn thiện nhiều mặt về cơ chế thực thi, tính liên thông với các luật khác (Luật Đầu tư công, Luật Đất đai, Luật Quy hoạch, Luật Ngân sách Nhà nước) và đảm bảo tính đồng bộ khi vận hành hệ thống.

1. **ĐÁNH GIÁ CƠ BẢN DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM**

### ****Điểm mới chính so với luật hiện hành****

* **Luật hóa mô hình phát triển TOD**, tích hợp quy hoạch đô thị với phát triển đường sắt.
* **Bổ sung cơ chế đầu tư PPP**, quy định cụ thể hơn về hợp tác công tư, giao đất, đấu thầu, chia sẻ rủi ro.
* **Tăng cường phân cấp** cho địa phương trong việc phê duyệt, đầu tư, bảo trì đường sắt đô thị.
* **Đẩy mạnh khoa học công nghệ**, chuyển giao công nghệ, sản xuất trong nước phương tiện và linh kiện.
* **Tách bạch quản lý – vận hành**, nhấn mạnh nguyên tắc tổ chức ngành theo mô hình tách sở hữu – vận hành.

### ****Hạn chế của dự thảo****

* Thiếu cơ quan đầu mối điều phối toàn ngành (chưa có “LTA kiểu Việt Nam”).
* PPP và TOD chưa được kết nối đầy đủ với Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách, Luật Đất đai.
* Thiếu quy định tài chính cụ thể về **quỹ KH&CN chuyên ngành** hoặc **chuyển giao công nghệ FDI bắt buộc**.
* Phân loại đường sắt vẫn theo mô hình hành chính (quốc gia – địa phương), gây khó khăn trong huy động tư nhân.
1. **SO SÁNH VỚI LUẬT ĐƯỜNG SẮT TRUNG QUỐC**

### ****Đặc điểm Luật Đường sắt Trung Quốc:****

1. ***Tính hệ thống***
* Trung Quốc áp dụng mô hình **“tách bạch hình thức – tập trung thực quyền”**:
	+ Bộ Giao thông vận tải (MoT) và **Ủy ban Cải cách & Phát triển Quốc gia (NDRC)** làm đầu mối quy hoạch, chính sách.
	+ **China Railway Corporation (CR)** vận hành toàn bộ mạng lưới với tư cách doanh nghiệp nhà nước.
* Luật điều chỉnh hoạt động vận tải, đầu tư hạ tầng, an toàn, bảo trì, sở hữu tài sản.
1. ***Điểm đặc trưng:***
* **Tập trung hóa quản lý**, cơ quan duy nhất điều phối từ quy hoạch đến vận hành.
* **Chính sách nội địa hóa bắt buộc** với doanh nghiệp FDI (CRRC là ví dụ điển hình).
* **Hỗ trợ mạnh tài chính**: có ngân hàng chính sách cấp vốn, bảo lãnh lợi nhuận tối thiểu trong PPP.
* Mô hình phát triển **TOD được triển khai chặt chẽ**: nhà ga tích hợp với phát triển đô thị, thương mại, văn phòng – giao đất qua đấu giá và chia lợi nhuận.
* Có cơ chế quản lý **quỹ KH&CN ngành đường sắt cấp bộ**, khuyến khích ứng dụng số hóa, AI, vật liệu mới.

### So sánh chung giữa Luật Đường sắt Việt Nam – Dự thảo – Trung Quốc

| **Tiêu chí** | **Việt Nam (hiện hành)** | **Dự thảo sửa đổi (2025)** | **Trung Quốc** |
| --- | --- | --- | --- |
| Cơ quan điều phối | Phân tán (nhiều bộ, địa phương) | Chưa rõ cơ quan điều phối duy nhất | Bộ GTVT + NDRC, điều phối thống nhất |
| PPP | Có khung nhưng chưa đủ cụ thể | Có định hướng cụ thể hơn | Có hợp đồng mẫu, bảo lãnh tài chính |
| TOD | Chưa quy định | Đã luật hóa mô hình | Áp dụng rộng rãi, tích hợp Luật Đất đai |
| KH&CN | Thiếu công cụ tài chính cụ thể | Định hướng phát triển nhưng chưa có quỹ | Có Quỹ ngành KH&CN cấp bộ |
| Quản lý – vận hành | Đề cao tách bạch | Tăng cường rõ hơn | Thống nhất quyền kiểm soát qua CR |
| Công nghiệp hóa nội địa | Khuyến khích chung | Định hướng rõ nội địa hóa | Bắt buộc chuyển giao công nghệ, nội địa hóa mạnh |

### So sánh chi tiết giữa Dự thảo Luật Đường sắt của Việt Nam và Trung Quốc

| **Nội dung / Điều luật** | **Hiện trạng Dự thảo Luật Đường sắt Việt Nam** | **So sánh với mô hình Trung Quốc** | **Bất cập** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Điều 4 – Nguyên tắc tách bạch và quản lý ngành** | Nêu nguyên tắc tách bạch giữa quản lý, vận hành và khai thác. | Trung Quốc duy trì mô hình "tách bạch hình thức – thống nhất thực quyền" với Bộ Giao thông là cơ quan chính sách và China Railway là doanh nghiệp nhà nước thống lĩnh. | Việt Nam đề cao tách bạch nhưng chưa quy định cụ thể về tổ chức chịu trách nhiệm điều phối trung ương, gây chồng chéo. |
| **Điều 19 – Quản lý nhà nước** | Giao thẩm quyền cho nhiều cơ quan, bao gồm Bộ GTVT, Bộ KHĐT, Bộ Tài chính. | Trung Quốc tập trung quyền quản lý cho Bộ Giao thông Vận tải phối hợp với NDRC (Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia). | Việt Nam thiếu đầu mối chuyên trách, dễ phân mảnh trong thực thi, đặc biệt trong đầu tư và bảo trì kết cấu hạ tầng. |
| **Điều 24 – Cơ chế PPP** | Có quy định cho phép PPP nhưng chưa rõ quy trình, không có chính sách tài chính đi kèm. | Trung Quốc ban hành chi tiết hướng dẫn PPP riêng cho hạ tầng giao thông, kèm bảo lãnh ngân sách và hợp đồng dài hạn. | PPP tại Việt Nam thiếu hấp dẫn do rủi ro cao, thiếu cơ chế chia sẻ tài chính. |
| **Điều 27 – Mô hình TOD** | Đã luật hóa TOD nhưng chưa có cơ chế giao đất, chia lợi nhuận. | Trung Quốc triển khai TOD đồng bộ: quyền đấu giá đất, phân chia lợi ích giữa các chủ thể, ưu đãi đầu tư. | Việt Nam thiếu chính sách đất đai đi kèm, chưa có hướng dẫn từ Luật Đất đai hoặc Luật Quy hoạch. |

1. **KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM**

| **Điều luật / Nhóm chính sách** | **Mục tiêu chính sách** | **Khoảng cách so với Trung Quốc** | **Rào cản thực hiện tại Việt Nam** | **Cơ hội cải cách / Đổi mới** | **Kiến nghị sửa đổi / Wording** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Điều 4 – Nguyên tắc tổ chức quản lý ngành** | Thiết lập hệ thống quản lý rõ vai trò Nhà nước – doanh nghiệp | Trung Quốc giữ vai trò chỉ đạo toàn diện qua Bộ GTVT và NDRC | Việt Nam chưa có cơ quan đầu mối thống nhất để giám sát vận hành – đầu tư | Có thể thành lập Tổng cục hoặc Cục Điều phối Đường sắt quốc gia trực thuộc Bộ GTVT | Bổ sung khoản: “Giao Bộ GTVT chủ trì, thống nhất điều phối đầu tư, quy hoạch và vận hành đường sắt trên toàn quốc; tổ chức quản lý vận hành đường sắt không đồng thời sở hữu kết cấu hạ tầng.” |
| **Điều 24 – PPP trong hạ tầng** | Huy động vốn ngoài ngân sách vào hạ tầng đường sắt | Trung Quốc có PPP template kèm hỗ trợ từ chính quyền địa phương, ngân hàng chính sách | Tại Việt Nam, thiếu cơ chế tài chính bảo lãnh, dự án kéo dài gây rủi ro cao | Kết nối PPP với cơ chế bảo lãnh của ngân hàng chính sách; xây dựng hợp đồng mẫu | Bổ sung khoản: “Dự án PPP đường sắt được áp dụng mẫu hợp đồng tiêu chuẩn; nhà đầu tư được hưởng bảo lãnh doanh thu tối thiểu và ưu đãi tín dụng từ ngân hàng nhà nước.” |
| **Điều 27 – Phát triển theo mô hình TOD** | Tích hợp đô thị – hạ tầng giao thông – thương mại | Trung Quốc đã xây dựng khung TOD liên thông 4 luật: GTVT – Đất đai – Xây dựng – Quy hoạch | Việt Nam chưa có quy định liên thông pháp luật, đặc biệt là cơ chế giao đất và chia lợi nhuận | Có thể tích hợp TOD trong quy hoạch tỉnh, cho phép đấu giá đất quanh nhà ga | Bổ sung khoản: “UBND cấp tỉnh được phép tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất quanh nhà ga trong bán kính 500m để thực hiện mô hình TOD, bảo đảm tích hợp quy hoạch đô thị.” |
| **Điều 45 – KH&CN, công nghiệp hóa** | Tăng tỷ lệ nội địa hóa, hỗ trợ công nghệ mới | Trung Quốc có chính sách nội địa hóa bắt buộc (CRRC), quỹ nghiên cứu cấp bộ, chính sách chuyển giao công nghệ | Việt Nam chưa có chính sách cụ thể về chuyển giao công nghệ hoặc quỹ KH&CN ngành đường sắt | Hình thành Quỹ nghiên cứu chuyên ngành đường sắt, ràng buộc chuyển giao công nghệ trong PPP | Bổ sung khoản: “Thành lập Quỹ phát triển KH&CN ngành đường sắt; doanh nghiệp FDI phải chuyển giao công nghệ và cam kết nội địa hóa tối thiểu 30% sau 5 năm.” |

1. **KẾT LUẬN CHUNG**

Trên đây là kiến nghị của Công ty LNT&Partners về Luật Đường sắt. Nhiều quy định trong dự thảo cần bổ sung thêm các hướng dẫn kỹ thuật, điều kiện tài chính, tiêu chí đầu tư, phân kỳ thực hiện… nếu không sẽ khó vận dụng trong thực tiễn địa phương và trong bối cảnh ngân sách còn hạn hẹp. Việc vận dụng và học hỏi kinh nghiệm quốc tế (đặc biệt từ Trung Quốc) cho thấy việc xây dựng luật giao thông đường sắt cần đồng bộ với khung pháp lý quy hoạch – đô thị – tài chính – đầu tư – đổi mới sáng tạo, từ đó mới có thể thu hút các dòng vốn tư nhân và tăng hiệu quả vận hành. Luật sư Nê Nết thay mặt công ty, đề nghị Quốc hội mạnh dạn thuê chuyên gia nước ngoài (Trung Quốc) và học hỏi kinh nghiệm Trung Quốc trong việc bạn hành sửa đổi Luật Đường sắt cho phù hợp.

1. Các cơ chế, chính sách này cơ bản được tổng hợp trên cơ sở kế thừa các cơ chế, chính sách tại 03 Nghị quyết về chủ trương đầu tư dự án đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam, dự án đường sắt Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng và Nghị quyết thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt để phát triển hệ thống mạng lưới đường sắt đô thị tại thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đã được Quốc hội thông qua. [↑](#footnote-ref-1)
2. Khoản 8, khoản 9 Điều 5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Phát triển đô thị theo mô hình TOD; lập thiết kế kỹ thuật tổng thể (FEED) thay thế cho thiết kế cơ sở trong Báo cáo nghiên cứu khả thi; phát triển khoa học, công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực; phát triển công nghiệp và chuyển giao công nghệ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Chương I: Quy định chung; Chương II: Đầu tư xây dựng đường sắt; Chương III: Quản lý, khai thác đường sắt; Chương IV: Tổ chức thực hiện. [↑](#footnote-ref-4)