

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN BẢO NGỌC

PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ
ĐẶC BIỆT Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ
KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

LUẬN VĂN THẠC SĨ
LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN BẢO NGỌC

**PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ
ĐẶC BIỆT Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ
KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8.38.01.02

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. HOÀNG THỊ NGÂN

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các thông tin, số liệu, kết quả nghiên cứu nêu trong Luận văn là trung thực và có trích dẫn đầy đủ nguồn tham khảo. Những kết luận khoa học của Luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả Luận văn

Nguyễn Bảo Ngọc

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT VÀ PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT	8
1.1. Quan niệm về pháp luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.....	8
1.2. Đặc điểm của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt	15
1.3. Bối cảnh, mục đích hình thành đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt.....	16
1.4. Một số tác động của việc xây dựng và phát triển đặc khu kinh tế	19
1.5. Sự phát triển mô hình đặc khu kinh tế của các quốc gia trên thế giới và các yếu tố tác động đến sự thành công của đặc khu kinh tế	20
Chương 2: ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ NHỮNG KINH NGHIỆM RÚT RA CHO VIỆT NAM	29
2.1. Pháp luật điều chỉnh đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia trên thế giới	29
2.2. Thực tiễn tổ chức các đơn vị - hành chính kinh tế đặc biệt ở Việt Nam	41
2.3. Các đề xuất thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay	46
2.4. Những vấn đề đặt ra trong việc thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay	51
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	56
3.1. Quan điểm xây dựng pháp luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay	56
3.2. Giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt phù hợp với điều kiện hiện nay ở Việt Nam.....	61
KẾT LUẬN	77
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	79
TÀI LIỆU THAM KHẢO	80

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Viết tắt	Các chữ được viết tắt
CQĐP	Chính quyền địa phương
ĐKHC	Đặc khu hành chính
ĐKHC-KT	Đặc khu hành chính – kinh tế
ĐVHC-KTĐB	Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt
ĐVHC-KT	Đơn vị hành chính – kinh tế
ĐKKT	Đặc khu kinh tế
KKT	Khu kinh tế
KKTĐB	Khu kinh tế đặc biệt
KKTTD	Khu kinh tế tự do
KCN	Khu công nghiệp
KCNC	Khu công nghệ cao
KCX	Khu chế xuất
KTT	Khu tự trị
UBND	Ủy ban nhân dân
HĐND	Hội đồng nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trên thế giới, đặc khu kinh tế (ĐKKT) đã trở thành một trong những mô hình phát triển kinh tế trọng điểm của nhiều quốc gia. Từ những năm 40 của thế kỷ trước, một số quốc gia và vùng lãnh thổ đã xây dựng và phát triển khá thành công nhiều mô hình với những tên gọi khác nhau như: khu thương mại tự do, ĐKKT, đặc khu hành chính, thành phố tự do, ... Các mô hình này đã và đang trở thành đầu tàu phát triển, có tính lan tỏa, có sức hút đầu tư lớn và hiện đang được các nước tiếp tục hoàn thiện ở trình độ cao hơn.

Từ mô hình ĐKKT đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico năm 1942 đến nay đã có hơn 3.500 đặc khu ở 135 quốc gia trên thế giới. Sự phát triển của các ĐKKT đã góp phần quan trọng thúc đẩy thương mại toàn cầu, thu hút hàng nghìn tỷ USD, tạo được trên 70 triệu việc làm trực tiếp và hơn 500 tỷ USD doanh thu thông qua hoạt động thương mại. Từ cuối thập kỷ 60 thế kỷ XX, ĐKKT được phát triển mạnh ở nhiều quốc gia châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore, Thái Lan, Dubai. Tại Trung Quốc, sau thế hệ ĐKKT đầu tiên, nhiều mô hình khác nhau được áp dụng một cách phong phú, đa dạng (như ĐKKT, khu khai phát trọng điểm, khu thương mại tự do...). Chiến lược phát triển các ĐKKT của Trung Quốc đã được thế giới đánh giá là khá thành công và mô hình các ĐKKT này được nhiều nước đi sau nghiên cứu, học tập.

Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế chung của các quốc gia đã và đang phát triển trên thế giới hay trong khu vực trong việc tìm kiếm, xây dựng và phát triển mô hình ĐKKT làm hướng đi mới trong phát triển kinh tế trong giai đoạn phát triển mới. Chủ trương phát triển ĐKKT đã được Đảng ta xác định tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa VIII: "...nghiên cứu xây dựng vài đặc khu kinh tế, khu kinh tế tự do ở những địa bàn ven biển có đủ điều kiện..." [5]. Đến Đại hội X (2006) Đảng ta tiếp tục khẳng định "... phát triển một số khu kinh tế mở và Đặc khu kinh tế..."[6]. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 được Đại hội XI (2011) thông qua cũng xác định "...lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ở ven biển để xây dựng một số Khu kinh tế làm đầu tàu phát triển..." [7]. Đến Đại hội XII nhấn mạnh: "Xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá" [8]. Nghị quyết số 05 của TW4 khóa XII về đổi mới mô hình tăng trưởng: "Nghiên cứu, xây dựng thể chế vượt trội cho những địa phương, vùng kinh tế động lực, khu hành chính – kinh tế đặc biệt để thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội" [8].

Việc Việt Nam lựa chọn thời điểm hiện nay để xây dựng và phát triển các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt (ĐVHC - KTĐB) theo mô hình phát triển ĐKKT của các quốc gia trên thế giới (sau đây gọi chung là ĐKKT) có thuận lợi là sẽ có nhiều bài học kinh nghiệm từ thành công cũng như những khó khăn thách thức của các quốc gia, để từ đó hoàn thiện cơ sở pháp lý để xây dựng cơ chế, chính sách, mô hình tổ chức và quản lý của các ĐVHC-KTĐB, phù hợp với thể chế và năng lực quản lý, điều hành cũng như phát huy khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế của các khu vực được lựa chọn để xây dựng ĐKKT. Do vậy, để xây dựng mô hình ĐKKT ở Việt Nam đòi hỏi không chỉ tổng kết lại quá trình hoạt động của các khu kinh tế (KKT) trong nước thời gian qua mà còn phải biết vận dụng hợp lý kinh nghiệm các nước, đặc biệt là những nước có thể chế chính trị, kinh tế và điều kiện phát triển khá tương đồng với Việt Nam về xây dựng mô hình ĐKKT. Nhất là trong bối cảnh hiện nay, Đảng và Nhà nước ta thể hiện quyết tâm rất cao trong việc nghiên cứu xây dựng mô hình ĐKKT, nhằm tạo thêm động lực, góp phần thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế, cải cách thể chế và tái cơ cấu nền kinh tế. Do vậy, việc lựa chọn đề tài nghiên cứu luận văn thạc sĩ **“Pháp luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam”** có ý nghĩa rất quan trọng, thiết thực cả về lý luận và thực tiễn.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đề tài

Nghiên cứu của các học giả Việt Nam về mô hình ĐKKT trên thế giới: **Về đối tượng nghiên cứu**, chủ yếu tập trung vào trường hợp của Trung Quốc, như nghiên cứu của Cù Ngọc Hường (1997) [12]; “*Đặc khu kinh tế của Trung Quốc*”; của Bạch Minh Huyền và Phạm Mạnh Thường (1998) [10]; “*Mô hình đặc khu kinh tế của Trung Quốc và những bài học cho phát triển đặc khu kinh tế Việt Nam*” của Mai Ngọc Cường (2003) [5]; “*Các khu chế xuất Châu Á - Thái Bình Dương và Việt Nam*”; Võ Đại Lực (2009) [14]; “*Các khu kinh tế tự do ở Dubai, Hàn Quốc và Trung Quốc*”; Đặng Thị Phương Hoa (2011) [9]; “*Thực tiễn phát triển các khu kinh tế tự do ở một số nước Châu Á và gợi ý cho Việt Nam*”... **Về nội dung nghiên cứu**, chủ yếu tập trung vào việc phân tích lịch sử hình thành, nghiên cứu chính sách, mô hình của ĐKKT.

Tác giả Mai Ngọc Cường (2003) [5] trong cuốn “*Các khu chế xuất Châu Á – Thái Bình Dương và Việt Nam*”, đã trình bày những vấn đề cơ bản về tổ chức khu chế xuất, kinh nghiệm của một số khu chế xuất châu Á – Thái Bình Dương.

Nguyễn Xuân Trinh (1994), trong luận án tiến sĩ “*Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với Khu chế xuất ở Việt Nam*” [25], đã phân tích, đánh giá vai trò, tác

động của các Khu chế xuất đối với phát triển kinh tế nói chung và lĩnh vực kinh tế đối ngoại, đồng thời trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm hoạt động của các Khu chế xuất trên thế giới, tác giả đã đề xuất về việc áp dụng các mô hình và các biện pháp quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả của các Khu chế xuất Việt Nam.

Đặng Thị Phương Hoa (2011) trong luận án tiến sĩ “*Thực tiễn phát triển các khu kinh tế tự do ở một số nước Châu Á và gợi ý cho Việt Nam*” [9], đã tiến hành nghiên cứu thực tế phát triển một số Khu kinh tế tự do của Trung Quốc và Ấn Độ và tổng hợp một số gợi ý cho Việt Nam đặc biệt nhấn mạnh đến vấn đề thể chế của Khu kinh tế tự do.

Nghiên cứu của Cao Tường Huy (2015) về “*Kinh nghiệm Đông Á về phát triển khu kinh tế và bài học cho phát triển khu kinh tế Vân Đồn*” đã tổng kết một số vấn đề về phát triển các KKT tự do trên thế giới, khu vực Đông Á từ đó đưa ra những bài học nhằm phát triển KKT Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh trở thành một ĐKKT có mức độ tự chủ, tự do cao và có khả năng cạnh tranh.

Nổi bật nhất trong nghiên cứu về mô hình ĐKKT ở Trung Quốc là các nghiên cứu của Võ Đại Lược và Nguyễn Quang Thái. Trong đề tài nghiên cứu “*Kỳ tích phát triển Thâm Quyển – hiện đại hóa, quốc tế hóa*” của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam do GS.TSKH. Nguyễn Quang Thái làm chủ nhiệm đã đề cập đến mô hình các ĐKKT ở Trung Quốc và tham chiếu các khu kinh tế ven biển của Việt Nam, chỉ ra các vấn đề tồn tại và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả các khu kinh tế ven biển của Việt Nam.

Đặc biệt trong đề tài Khoa học cấp Nhà nước KX01.07/06-10 “*Xây dựng khu kinh tế mở ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế*” [16] do TSKH. Võ Đại Lược chủ nhiệm, đã tiến hành nghiên cứu, phân tích và tổng kết, khái quát các mô hình kinh tế của Trung Quốc và Hàn Quốc. Đề tài này đánh giá, thể chế và cơ sở hạ tầng còn nhiều bất cập là nguyên nhân chính dẫn tới các KKT ven biển của Việt Nam hoạt động kém hiệu quả, từ đó đưa ra các kiến nghị đối với việc xây dựng mô hình ĐKKT ở Việt Nam.

Nhìn chung, các nghiên cứu đều khẳng định vai trò của ĐKKT trong quá trình phát triển kinh tế quốc gia. Nhiều quốc gia với trình độ phát triển và thể chế kinh tế khác biệt song vẫn coi ĐKKT là một lựa chọn tối ưu trong quá trình hội nhập và cải cách, phát triển. Về mặt lý luận, các nghiên cứu của nước ngoài đã hình thành nhiều lý thuyết khác nhau về ĐKKT, các nghiên cứu trong nước mới dừng lại ở việc vận dụng các lý thuyết đã có. Tuy nhiên, các quan điểm lý thuyết gần đây của

hiều nghiên cứu trong nước ngày càng thiên về xu hướng ủng hộ việc xây dựng một mô hình ĐKKT hiện đại, theo chuẩn quốc tế, có mức độ tự do và tự chủ cao, đáp ứng được yêu cầu cạnh tranh trong thu hút nguồn lực phát triển từ bên ngoài. Về đối tượng nghiên cứu, các nghiên cứu trong nước trước đây chủ yếu theo quan điểm gộp tất cả các loại hình KKT vào nội hàm của ĐKKT. Tuy nhiên ĐKKT hiện nay đã có mục tiêu, đặc điểm, chức năng khác so với các loại hình KKT khác, nếu quy đồng tất cả các loại hình KKT vào nội hàm ĐKKT thì sẽ không thấy hết được tính ưu việt cũng như những khó khăn cần phải giải quyết trong quá trình xây dựng ĐKKT, cho nên ĐKKT cần được nhận thức và phân biệt với các loại hình tương tự, có như thế mới có thể vận dụng trong việc hoạch định và thực hiện chính sách.

Ngoài ra, các nghiên cứu này được tiến hành trong hoàn cảnh Việt Nam chưa có ĐKKT, do vậy các tác giả chỉ có thể nghiên cứu mô hình cụ thể là các KKT trong nước, còn nếu đối tượng là ĐKKT thì đều là mô hình của nước ngoài. Do vậy, một số nghiên cứu tập trung đánh giá kinh nghiệm quốc tế ít gắn với việc áp dụng cụ thể vào Việt Nam, trong khi các nghiên cứu thực trạng KKT Việt Nam lại thiếu tham khảo kinh nghiệm quốc tế, nên thiếu đi tính thực tiễn về ĐKKT áp dụng cho Việt Nam.

Điểm mới của Luận văn này là trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận về ĐVHC- KTĐB của một số quốc gia trên thế giới, còn tập trung nghiên cứu về pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các ĐKKT/ĐVHC - KTĐB của một số quốc gia có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, hiệu lực, hiệu quả, đồng thời không chỉ dừng lại ở việc tổng kết kinh nghiệm, mà sẽ đưa ra các bài học kinh nghiệm cũng như kiến nghị những giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam về xây dựng ĐKKT tại Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận về ĐVHC - KTĐB, thực tiễn pháp luật về ĐVHC - KTĐB của một số quốc gia trên thế giới để rút ra bài học kinh nghiệm cũng như kiến nghị những giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam về xây dựng ĐKKT tại Việt Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Khái quát, phân tích làm sáng tỏ những quan niệm liên quan đến ĐVHC - KTĐB, bối cảnh hình thành ĐVHC - KTĐB, đặc điểm của ĐVHC - KTĐB và mục đích thành lập ĐVHC - KTĐB trên thế giới.

- Nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trong khu vực và trên thế giới trong việc xây dựng thành công và cả thất bại các ĐKKT, trong đó tập trung vào nghiên cứu hệ thống pháp luật điều chỉnh về thành lập, tổ chức và hoạt động của ĐKKT để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

- Phân tích, đánh giá yêu cầu từ thực tiễn của Việt Nam trong việc xây dựng các ĐVHC - KTĐB, bao gồm cơ hội, điều kiện thuận lợi, khó khăn và thách thức khi xây dựng đơn vị này; các yếu tố ảnh hưởng và quyết định tới việc lựa chọn phạm vi, khu vực xây dựng ĐVHC - KTĐB trong giai đoạn đầu hình thành và xây dựng các đơn vị này.

- Đề xuất những giải pháp nhằm thiết lập và hoàn thiện quy chế pháp lý cho việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý, giám sát hoạt động của ĐVHC-KTĐB trong bối cảnh lần đầu xây dựng loại hình đơn vị này; các giải pháp về nguồn lực bảo đảm thực hiện thành công việc xây dựng và vận hành ĐVHC - KTĐB trong thực tế.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là một số ĐKKT trên thế giới và pháp luật của một số quốc gia về ĐKKT; các KKT ven biển của Việt Nam được lựa chọn trở thành ĐKKT, đó là Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh); Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa); Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang).

4.2 Phạm vi nghiên cứu

- Lựa chọn một số quốc gia đã xây dựng thành công ĐKKT và chưa thành công mô hình này, trong đó tập trung vào các quốc gia có hệ thống pháp luật đầy đủ, chặt chẽ làm cơ sở pháp lý cho việc hình thành, phát triển các ĐKKT cũng như có điều kiện tương đồng với Việt Nam, gồm: Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản,...

- Ở Việt Nam: quá trình hình thành, phát triển một số ĐVHC - KTĐB, quá trình phát triển các Khu công nghiệp (KCN), KKT, Khu chế xuất (KCX) và 3 đơn vị hành chính ven biển có khả năng phát triển thành các ĐKKT. Các KCN, KCX, các thành phố mở, khu khai phá không thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài, trừ trường hợp các loại hình này là một bộ phận nằm trong các ĐKKT nói trên.

- Về nội dung nghiên cứu: lý luận về ĐKKT, thực tiễn xây dựng thành công và chưa thành công một số mô hình ĐKKT của một số quốc gia trên thế giới và hệ thống pháp luật về ĐKKT của các quốc gia đó và bài học cho Việt Nam; đề xuất giải pháp về hoàn thiện pháp luật về ĐKKT cho Việt Nam.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Cơ sở lý luận

Đề tài nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước và pháp luật. Luận văn được nghiên cứu trên cơ sở lý luận của khoa học luật Hiến pháp, Luật Hành chính nhà nước và các tài liệu tham khảo từ các công trình nghiên cứu của các tác giả khác....

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu như: Thống kê, phân tích, tổng hợp, so sánh, đối chiếu với các quy phạm pháp luật hiện hành, phương pháp tham khảo ý kiến chuyên gia...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

Với việc làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và pháp lý về ĐVHC - KTĐB, quy chế pháp lý của ĐVHC - KTĐB, luận văn góp phần tạo nhận thức thống nhất và sâu sắc hơn các quy định về vấn đề này trong Hiến pháp năm 2013.

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, đặc biệt với các chủ trương tạo đà tăng trưởng để thu hút đầu tư trong và ngoài nước mạnh mẽ vào một số khu vực trọng điểm, có sức thu hút và lợi thế cạnh tranh, việc nghiên cứu và học tập kinh nghiệm quốc tế, nhất là các bài học về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật làm cơ sở pháp lý đồng bộ, ổn định, đủ tin cậy cho sự hình thành, phát triển và vận hành các đặc khu là tối quan trọng và cần thiết. Do đó, luận văn đi sâu vào rà soát, đánh giá hệ thống pháp luật của một số quốc gia đã thành công hoặc chưa thành công, nhất là các quốc gia có điều kiện tương đồng với Việt Nam nhằm đề xuất các bài học kinh nghiệm cho quá trình xây dựng, hoàn thiện Luật ĐVHC-KTĐB đang được Quốc hội xem xét, thảo luận.

Đồng thời, với việc đánh giá đúng thực tiễn xây dựng các ĐVHC - KTĐB hiện nay, bao gồm các vấn đề về cơ hội, điều kiện thuận lợi, khó khăn và thách thức khi xây dựng đơn vị này; các yếu tố ảnh hưởng và quyết định tới việc lựa chọn phạm vi, khu vực xây dựng ĐVHC - KTĐB trong giai đoạn đầu hình thành và xây dựng các đơn vị này, các yêu cầu cần thiết phải thiết lập quy chế pháp lý đặc biệt cho tổ chức và hoạt động, vận hành, giám sát hoạt động của các ĐVHC - KTĐB, luận văn rút ra được những đề xuất có cơ sở lý luận và thực tiễn. Những đề xuất này có giá trị tham khảo cho các cơ quan Nhà nước trong quá trình hình thành và phát triển quy chế pháp lý cho ĐVHC - KTĐB.

Đề tài có giá trị làm tài liệu tham khảo và học tập đối với các sinh viên, học viên luật, người làm thực tiễn tại các cơ quan xây dựng pháp luật, cán bộ nghiên cứu về khoa học Luật Hiến pháp...

7. Kết cấu của Luận văn

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, Luận văn gồm 3 chương như sau:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt.

Chương 2: Pháp luật điều chỉnh đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt của một số quốc gia trên thế giới và thực tiễn của Việt Nam.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp xây dựng pháp luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT

1.1. Quan niệm về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Trên thế giới có nhiều mô hình “khu” với nhiều tên gọi khác nhau như “khu kinh tế” (KTT), ”khu kinh tế tự do” (KKTĐD), “khu kinh tế đặc biệt” (KKTĐB) hay “đặc khu kinh tế” (ĐKKT), “đặc khu hành chính” (ĐKHC), “khu tự trị” (KTT) hoặc khái niệm ĐVHC - KTĐB... với những nội hàm khác nhau và cho đến nay, các nghiên cứu trên thế giới cũng chưa thống nhất được khái niệm và phân biệt rõ ràng các loại hình nói trên. Quan niệm cụ thể về nội hàm của các khái niệm này như sau:

- Đặc khu/ khu đặc biệt

Là đơn vị hành chính đặc biệt, có ý nghĩa quan trọng riêng về kinh tế, chính sách hoặc quân sự. Mỗi khu này đều có ranh giới, có chính quyền, có cách thức tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo cách riêng để đảm bảo tính đặc biệt. Có nhiều loại khu đặc biệt thực hiện chức năng quản lý nhà nước gắn với các mục đích khác nhau.

Mô hình đặc khu là phổ biến hơn cả và ẩn chứa dưới nhiều tên gọi khác nhau. Mô hình này được ưa chuộng ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, bởi mục đích thành lập nên chúng thường là mục đích kinh tế, ít dính dáng đến yếu tố chính trị và lịch sử. Ngay cả các quốc gia chính trị độc tài thì việc thành lập các ĐKKT giải quyết được nhiều vấn đề, chúng không ảnh hưởng đến việc duy trì thể chế độc tài trong khi nền kinh tế được mở cửa và tạo công ăn việc làm cho doanh nghiệp và người dân.

Mô hình Khu đặc biệt thường được hình thành do yếu tố lịch sử của các vùng đất. Trong điểm 17 khoản 8 Điều 1 Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ cũng quy định về một vùng đất mà chính quyền liên bang sẽ mua lại từ các tiểu bang để làm nơi đóng các cơ quan liên bang và vùng đất này sẽ độc lập hoàn toàn với các tiểu bang. Đây chính là Đặc khu Columbia về sau [22]. Đặc khu Columbia không phải là một tiểu bang và không có đại diện có quyền biểu quyết tại Quốc hội Hoa Kỳ, nhưng cư dân của đặc khu có thể tham gia bầu cử tổng thống Hoa Kỳ và có ba phiếu đại cử tri. Đặc khu này nằm dưới quyền quản lý trực tiếp của Quốc hội Hoa Kỳ và Quốc hội có đặc quyền thực hiện chủ quyền đối với Đặc khu này. Tuy nhiên, một Đạo luật Tự trị Đặc khu Columbia đã thiết lập quyền tự trị có giới hạn cho thành phố, cơ cấu gồm một thị trưởng và một hội đồng thành phố. Hoặc các Khu đặc biệt của Tokyo, bao gồm 23 khu đặc biệt nằm ở trung tâm thủ đô Tokyo. Căn

cứ theo pháp luật, khu đặc biệt thuộc đơn vị hành chính cấp 3 của Nhật Bản, nhưng giữa nó và đơn vị hành chính cấp một không được thành lập quận hoặc thành phố. Về mặt hành chính, tuy cùng cấp hạt, nhưng chính quyền của các khu đặc biệt được trao nhiều chức năng hành chính hơn so với thị trấn và làng. Tuy nhiên, so với các thành phố, thì các khu đặc biệt không nhiều quyền hạn bằng. Ví dụ, không được phân cấp dịch vụ cung ứng nước sạch, dịch vụ thoát nước thải, phòng cháy chữa cháy. Từ năm 1947 đến 1952, khu trưởng - người đứng đầu chính quyền các khu đặc biệt - do chính quyền Tokyo bổ nhiệm. Tuy nhiên, từ năm 1952, những người này do nhân dân trong khu bầu nên [22]. Khu đặc biệt về chính trị và ĐKHC theo dạng “một quốc gia – hai chế độ” như Hồng Kông, Ma Cao; bốn tỉnh hải ngoại của Cộng hòa Pháp. Khu đặc biệt về dân tộc như KTT Tây Bắc và Việt Bắc ở Việt Nam trước năm 1975, Năm KTT ở Trung Quốc hiện nay. Khu đặc biệt về kinh tế như Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Đầu – Trung Quốc; Dubai – Tiểu vương quốc Arap thống nhất, Incheon Hàn Quốc; các KCN ở Việt Nam như Chu Lai, Dung Quất, Vũng Áng...

- Đặc khu kinh tế

Tùy theo từng loại hình và từng quốc gia khác nhau, các “khu” được xác định với những đặc điểm riêng và mức độ “mở” của chính sách về kinh tế và hành chính khác nhau. Trong đó KKTĐB hay ĐKKT là mô hình mới phát triển sau (từ cuối thế kỷ 20). Đây là mô hình kế thừa và phát triển của các mô hình KKT thông thường. Trung Quốc được coi là nơi đánh dấu sự ra đời của ĐKKT và là một trong những quốc gia thành công nhất trong việc phát triển mô hình ĐKKT.

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau, nhưng nhìn chung, hiểu theo nghĩa rộng thì ĐKKT là một thuật ngữ dùng để chỉ một đơn vị hành chính/vùng lãnh thổ được lập ra vì mục đích phát triển kinh tế rõ rệt hơn những vùng còn lại của quốc gia. ĐKKT là một khu vực địa lý được áp dụng những chính sách kinh tế đặc biệt, các ngành nghề và doanh nghiệp hoạt động trong đó được hưởng chính sách pháp luật và các ưu đãi đặc biệt hơn những khu vực khác. Như vậy, các ĐKKT là một khu vực nằm trong lãnh thổ một quốc gia, mục đích của ĐKKT là gia tăng thương mại, tăng cường đầu tư, tạo việc làm và quản lý hiệu quả. Khi gia nhập hoạt động trong ĐKKT, các doanh nghiệp có thể miễn nhiệm với pháp luật quốc gia liên quan đến thuế, hạn ngạch, lao động và những nội dung pháp luật khác nhằm tạo ra các hàng hóa có mức giá cạnh tranh trên qui mô toàn cầu [22].

Xét theo nghĩa hẹp thì ĐKKT là một khu vực địa lý riêng biệt, ở đó áp dụng những chính sách kinh tế đặc biệt như miễn giảm các loại thuế, nới lỏng các quy tắc thuế quan và ngoại hối nhằm thu hút vốn đầu tư nước ngoài, công nghệ cao và kinh nghiệm quản lý để phát triển kinh tế xã hội với một cơ cấu ngành nghề đầy đủ và thích hợp của một nền kinh tế công nghiệp – nông nghiệp và dịch vụ.

Theo quan điểm của một số chuyên gia kinh tế, thì “*đặc khu kinh tế là vùng có quy chế đặc biệt, có điều kiện thể chế, hạ tầng tốt để tạo sức hấp dẫn các nhà đầu tư, chủ yếu là nhà đầu tư nước ngoài*”.

ĐKKT cũng được hiểu là “khu vực dành riêng để thu hút vốn và công nghệ nước ngoài, với những chính sách có ưu đãi”. Nói một cách khái quát hơn, ĐKKT là một loại hình riêng của KKTĐTĐ được tổ chức theo hình thức cao nhất và đầy đủ như một xã hội thu nhỏ.

Mục đích xây dựng loại hình này nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong đó ưu tiên đẩy mạnh xuất khẩu, mặt khác đây chính là cửa ngõ thúc đẩy mối giao lưu quốc tế, thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế.

ĐKKT ở mỗi quốc gia có đặc điểm và quy định riêng, tuy nhiên trong các tài liệu đều thống nhất định nghĩa ĐKKT là *khu vực được phân định ranh giới địa lý rõ ràng và được bảo đảm về mặt an ninh; có cơ chế quản lý và hành chính riêng biệt; là khu vực được hưởng các ưu đãi vượt trội về thuế, hải quan và có các đặc quyền cụ thể* (FIAS, 2008).

Đặc điểm cơ bản của ĐKKT gồm:

- Có lợi thế so sánh về vị trí địa lý, gần cảng biển quốc tế, các tuyến giao thông quan trọng của đất nước; có nhiều tiềm năng phát triển toàn diện kinh tế-xã hội;

- Có thể chế hành chính, kinh tế riêng theo chuẩn mực quốc tế như: bãi bỏ các hàng rào bảo hộ thuế và phi thuế quan; miễn thị thực nhập cảnh cho khách du lịch, kinh doanh; cho phép cư trú lâu dài đối với các nhà kinh doanh, quản lý, kỹ thuật; mức thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) hấp dẫn; cho phép tự do kinh doanh trên tất cả các lĩnh vực trừ một số lĩnh vực cấm; cho phép thực thi chế độ tự quản về hành chính, trong đó tách biệt các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; chính quyền Trung ương chỉ nắm quyền thống nhất quản lý về an ninh, quốc phòng và đối ngoại;

- ĐKKT hoàn toàn mở cửa đối với thế giới bên ngoài;

- ĐKKT là nơi thử nghiệm các ý tưởng cải cách, đổi mới;

So với các mô hình KKT thông thường (trong đó có cả KCN, KCX, KCNC), ĐKKT thể hiện *tính chất ưu việt* hơn trên các mặt:

(1) ĐKKT có quy mô diện tích rộng lớn, hội tụ các yếu tố lợi thế về vị trí địa lý, giao thông, có các điều kiện thuận lợi để “mở cửa”, hội nhập nhanh với kinh tế thế giới. Do đặc tính là KKT tổng hợp gồm nhiều ngành, lĩnh vực kinh tế và có dân cư sinh sống nên quản lý trong ĐKKT không chỉ đơn thuần là quản lý kinh tế mà còn quản lý hành chính tương tự như các đơn vị hành chính độc lập khác;

(2) ĐKKT được Nhà nước trao quyền tự chủ cao hơn, linh hoạt hơn về mặt hành chính và kinh tế so với các mô hình khác và được quy định tại các văn bản pháp luật. Chính quyền của ĐKKT được trao quyền điều hành mọi hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội.

(3) ĐKKT là địa bàn được hưởng những cơ chế, chính sách ưu đãi đặc biệt, nhất là chính sách về thuế để thúc đẩy phát triển nhanh công nghiệp, thương mại và dịch vụ.

- Đặc khu hành chính

ĐKHC là một khu vực/vùng lãnh thổ tự trị về hành chính. Thuật ngữ này có thể được bắt nguồn từ Trung Quốc với hai ĐKHC nổi tiếng là Hồng Kông SAR và Macau SAR (Macau RAE, theo cách gọi Bồ Đào Nha). Hồng Kông và Macau là những vùng lãnh thổ tự trị thuộc phạm vi chủ quyền của Trung Quốc, nhưng không tạo thành một phần của Trung Quốc đại lục. Cơ sở pháp lý cho việc thành lập SAR/RAE không giống như các đơn vị hành chính của Trung Quốc đại lục. ĐKHC được quy định tại Điều 31 của Hiến pháp, thay vì Điều 30 là quy định dành cho các đơn vị hành chính đại lục. Đặc điểm của ĐKHC tại Trung Quốc liên quan đến như: Mức độ tự chủ cao, chính sách đối ngoại, chính sách quốc phòng/quân sự, vấn đề nhập cư và quốc tịch [22]. Như vậy, chế độ hành chính đặc biệt như Hồng Kông hay Macau nhằm mục đích giải quyết sự ổn thỏa về an ninh - chính trị cho hai vùng đất vốn là thuộc địa được trao trả, nhằm khắc phục những biệt lệ từ thời kỳ thuộc địa. Điều này khác với việc muốn tạo ra những khu vực thúc đẩy phát triển kinh tế thì cần trao những quy chế hành chính đặc biệt.

ĐKHC là các đơn vị hành chính có quyền tự trị cao theo thể chế “Một quốc gia hai chế độ”. Mô hình ĐKHC được thành lập thường là vì lý do chính trị. Nó có thể là một vùng đất đang tranh chấp, hoặc được trao trả, hoặc đòi ly khai. Việc tồn tại của mô hình này có thể nhằm mục đích giữ gìn sự ổn định của vùng đất đó mà vẫn đảm bảo cho sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia. Một số quốc gia thành lập các

ĐKHC như: Trung Quốc có ĐKHC: Hồng Kông, Ma Cao; Bắc Triều Tiên có ĐKHC: Khai Thành, Kim Cương Sơn, Tân Nghĩa Châu; Indonesia có ĐKHC: Aceh, Đông Timor (trở thành một quốc gia độc lập năm 2002), Yogyakarta (người đứng đầu là một tiểu vương), Papua (hiện nay là một tỉnh); Philippines có ĐKHC Cordillera (bắt đầu từ năm 1987). Việt Nam có đặc khu Hồng Gai (thành lập năm 1946, giải thể năm 1955), Vũng Tàu - Côn Đảo (thành lập năm 1979, giải thể năm 1991) [22].

Những đơn vị này mang tính tự quản, tự trị được điều chỉnh bằng pháp luật riêng. Những đơn vị này còn có tên gọi là các KTT. Việc thành lập các ĐKHC dựa trên nhiều nguyên nhân, nhưng một trong những nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ đặc trưng khác biệt về mặt văn hóa, phong tục, tập quán, vị trí địa lý... Việt Nam trước đây cũng có các KTT là KTT Tây Bắc (KTT Thái Mèo) và KTT Việt Bắc nhưng hiện nay không duy trì hình thức này. Trung Quốc hiện nay cũng có 5 KTT bao gồm KTT dân tộc Choang Quảng Tây, KTT Duy Ngô Nhĩ Tân Cương, KTT dân tộc Hồi Ninh Hạ, KTT Nội Mông Cổ, KTT Tây Tạng.

- Đặc khu hành chính – kinh tế/đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

ĐKKT luôn gắn với một phạm vi lãnh thổ nhất định, có thể được xây dựng trên một đơn vị hành chính hoặc nhiều đơn vị hành chính gộp lại, gắn liền với hoạt động quản lý hành chính Nhà nước của chính quyền Trung ương nên còn gọi các đơn vị này là Đặc khu hành chính – kinh tế (ĐKHC - KT) (đơn vị hành chính – lãnh thổ - kinh tế hay ĐVHC - KTĐB). Những đơn vị này được trao những tư cách đặc biệt, ví dụ cùng là đơn vị hành chính cấp Tỉnh nhưng lại có những tỉnh có tư cách pháp lý, có quyền riêng so với các tỉnh còn lại. Ví dụ ở Indonesia, có 34 tỉnh thì có 5 tỉnh có tư cách pháp lý riêng.

ĐKHC - KT là một vùng đất (lãnh thổ) có thể vẫn còn đang nằm trong vòng tranh chấp hoặc nằm gọn trong một quốc gia nào đó nhưng có sự phát triển vượt bậc về mặt kinh tế. Các ĐKHC - KT có mức độ phát triển đặc trưng.

Các ĐKHC - KT có thể là một cấp đơn vị hành chính – lãnh thổ theo luật định nhưng lại được trao tư cách quản lý đặc biệt là với vấn đề kinh tế như một đơn vị hành chính lãnh thổ ngay dưới cấp hành chính Trung ương. Ví dụ như Thẩm Quyền của Trung Quốc, về mặt đơn vị hành chính lãnh thổ là một huyện thuộc tỉnh Quảng Đông, nhưng khi trở thành đặc khu thì được trao thẩm quyền quản lý kinh tế, tương đương với cấp tỉnh.

Trên thế giới có các khái niệm khác nhau về ĐKHC, ĐKKT, chưa có khái niệm ĐVHC-KTĐB, song về bản chất có thể thấy rằng các loại mô hình này đều là

những đơn vị hành chính – kinh tế được phân định ranh giới địa lý rõ ràng và được bảo đảm về mặt an ninh; được áp dụng cơ chế quản lý kinh tế và hành chính riêng biệt; là khu vực được hưởng các ưu đãi vượt trội về thuế, hải quan và có các đặc quyền cụ thể về đất đai, xuất nhập cảnh để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế và xã hội. Sự khác biệt chính giữa các mô hình này là mức độ áp dụng những chính sách đặc biệt về hệ thống chính trị, thể chế kinh tế, thể chế hành chính, chính sách quản lý dân cư. Tùy thuộc vào lịch sử phát triển và đặc điểm của từng loại mô hình mà mức độ “mở” có thể khác nhau, mục tiêu “kinh tế” có thể được đặt nặng hơn mục tiêu “hành chính” và ngược lại [3].

Mô hình ĐVHC - KTĐB dự kiến xây dựng ở nước ta là sự kết hợp giữa mô hình ĐKKT của Trung Quốc và mô hình ĐKHHC, ĐKKT được phát triển ở Hàn Quốc. Theo đó, đơn vị hành chính - kinh tế là một khu vực có ranh giới địa lý xác định; có vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên thuận lợi trong giao thương, dịch vụ trong nước và quốc tế; có cơ chế, chính sách đặc biệt ưu đãi cạnh tranh quốc tế, có cơ chế quản lý và hành chính riêng biệt và hiện đại; có môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi. Đây có thể được coi là một KKT - xã hội tổng hợp, trong đó áp dụng một khung pháp lý đặc thù về quản lý kinh tế và quản lý hành chính nhằm phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của quốc gia để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế và xã hội [3].

Đặc điểm của ĐVHC - KTĐB về cơ bản tương tự như các ĐKKT như đã trình bày ở trên. Độ mở về cơ chế, chính sách kinh tế và hành chính của các ĐVHC - KTĐB tại Việt Nam cần được nghiên cứu, áp dụng phù hợp với điều kiện, khả năng phát triển, đặc điểm về chính trị, luật pháp, chế độ kinh tế xã hội của Việt Nam và nhất thiết phải cạnh tranh được với các mô hình của các quốc gia trong khu vực và quốc tế.

Ở Việt Nam hiện nay, khái niệm ĐVHC - KTĐB lần đầu tiên xuất hiện trong Hiến pháp năm 1992. Tại khoản 8 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 quy định “*Quốc hội thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*” [17]. Tuy nhiên, do chủ trương xây dựng các đơn vị hành chính chưa quyết liệt và chưa đủ điều kiện để xây dựng các đơn vị này, nên sau Hiến pháp năm 1992, hầu như các nghiên cứu về ĐVHC-KTĐB còn mờ nhạt, do đó khái niệm về loại hình đơn vị này còn chưa được làm sáng tỏ và thống nhất. Đến Hiến pháp năm 2013, quy định về ĐVHC - KTĐB được tiếp tục khẳng định tại khoản 9 Điều 70 về thẩm quyền của Quốc hội trong việc thành lập và bổ sung vào Điều 110 về đơn vị hành chính, Điều 111 về tổ chức cấp

CQĐP tại ĐVHC - KTĐB [18]. Đề cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức và hoạt động của đơn vị này, tại Điều 74 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định: “*Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*” [21]. Quy định này đã thể hiện tương đối rõ nội hàm của khái niệm ĐVHC - KTĐB, gồm: thẩm quyền thành lập, có cơ chế chính sách kinh tế - xã hội đặc biệt, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương (CQĐP) đặc biệt, tương xứng với yếu tố đặc biệt trong cơ chế, chính sách và đủ mạnh để quản lý và vận hành các cơ chế, chính sách kinh tế đặc biệt đó.

Hiện nay, tại dự thảo Luật ĐVHC - KTĐB giải thích khái niệm ĐVHC - KTĐB như sau: “*Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (sau đây gọi là đặc khu) là đơn vị hành chính thuộc tỉnh, do Quốc hội quyết định thành lập, có cơ chế, chính sách đặc biệt về phát triển kinh tế - xã hội, có CQĐP và cơ quan khác của Nhà nước được tổ chức tinh gọn với thẩm quyền phù hợp, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả*” [22].

Khái niệm này về cơ bản tương đồng với khái niệm của Luật Tổ chức CQĐP, có bổ sung và làm rõ hơn một số nội dung sau: (i) khẳng định rõ là một đơn vị hành chính để phù hợp với Điều 110 Hiến pháp năm 2013, minh định rõ hơn là đơn vị hành chính thuộc tỉnh; (ii) bổ sung cơ quan khác của Nhà nước bên cạnh có CQĐP (là các cơ quan của Trung ương đóng trên địa bàn); (iii) đặt ra yêu cầu cụ thể hơn về tổ chức và hoạt động của CQĐP và các cơ quan Nhà nước khác gồm: tổ chức tinh gọn, thẩm quyền phù hợp, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Khái niệm “Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt” đang được dự thảo Luật ĐVHC - KTĐB lựa chọn để giải thích nội hàm là tương đồng với khái niệm về ĐKKT hành chính của một số nước như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc... và phù hợp hơn khi bao quát được cả tính chất đặc biệt về kinh tế và hành chính cũng như mục tiêu, định hướng xây dựng, thiết lập đơn vị này trong tương lai. Tuy nhiên, với việc giới hạn phạm vi “là đơn vị hành chính thuộc tỉnh” thì cần được cân nhắc thêm, vì như vậy sẽ chỉ giới hạn loại hình này là một đơn vị trực thuộc tỉnh, trong khi tùy thuộc vào tính chất, mức độ “đặc biệt” trong quy mô, phạm vi, mức độ phân cấp, phân quyền và cơ chế chính sách cho mỗi địa bàn nhất định sẽ có thể thiết lập các ĐVHC – KTĐB phù hợp, như có thể trực tiếp trực thuộc Trung ương.

Từ những phân tích trên, theo tác giả, pháp luật về đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt nhìn nhận dưới góc độ lý luận được hiểu là hệ thống các văn bản pháp luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của ĐVHC-KTĐB, có thể là hệ thống pháp luật chung, có thể là hệ thống pháp luật riêng tùy theo tính chất, mức độ đặc biệt trong các cơ chế, chính sách về phát triển kinh tế và đặc biệt trong tổ chức và hoạt động của chính quyền được thiết lập trên từng ĐVHC-KTĐB.

1.2. Đặc điểm của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

ĐVHC - KTĐB là một loại đơn vị hành chính lãnh thổ. Mô hình ĐVHC - KTĐB tại một địa bàn cụ thể thường được gọi là mô hình tạo một quốc gia trong một quốc gia. Ở đó thậm chí áp dụng hệ thống pháp luật riêng, hướng tới thu hút những nhà đầu tư từ quốc gia nào để có thể áp dụng thể chế hành chính, lựa chọn các phương thức quản trị tương đồng với quốc gia đó.

Bản chất của ĐVHC - KTĐB có tính độc lập cao, thậm chí có quyền xây dựng một số luật riêng như luật về tiền lương, về ngân sách... Bộ máy hành chính, ngay cả bộ phận tư pháp ở đó cũng phải vận hành theo thông lệ thế giới...

Dựa vào một số các quan điểm trên đây có thể nhận thấy các đặc điểm của ĐVHC - KTĐB là:

- ĐVHC - KTĐB ra đời để chủ yếu phục vụ nhiệm vụ chiến lược thúc đẩy phát triển kinh tế của đất nước, với ý nghĩa là một “đầu kéo” cho nền kinh tế của cả một vùng, một khu vực.

- ĐVHC - KTĐB chỉ tồn tại trong những thời kỳ, giai đoạn phát triển nhất định của đất nước, có thể được tổ chức lại thành các đơn vị hành chính thông thường sau khi hoàn thành nhiệm vụ chiến lược của mình.

- Là một đơn vị hành chính lãnh thổ có sự biệt lập về địa lý đủ lớn để xây dựng một hệ thống hạ tầng hiện đại (có không gian riêng biệt).

- Có môi trường kinh doanh và đầu tư đặc biệt thuận lợi cho các nhà đầu tư. Có các chính sách đặc thù về kinh tế: giảm thiểu thuế quan, tự do trung chuyển hàng hóa, đơn giản hóa thủ tục thành lập doanh nghiệp, đơn giản hóa các thủ tục hải quan, áp dụng các chính sách khuyến khích về tài chính, tự do hóa các dòng chảy vốn đầu tư, lợi nhuận, tạo thuận lợi trong việc sử dụng kết cấu hạ tầng.

- Là một khu đa năng với ba khu căn bản: khu sản xuất (công nghiệp) khu dịch vụ và khu dân cư trong đó khu dân cư đóng vai trò là điểm nhấn để thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao.

- Phát triển kinh tế độc lập dựa trên sự điều tiết của thị trường; dựa vào vốn đầu tư nước ngoài là chủ yếu; chú trọng sản xuất hàng hóa để xuất khẩu; công nghiệp, dịch vụ là ngành được ưu tiên.

- Là một đơn vị hành chính độc lập được trao quyền độc lập hành chính cao; có sự tự do về thể chế hành chính; được áp dụng quy chế pháp lý riêng, khác với các đơn vị hành chính thông thường khác. Quy chế đó được thể hiện bằng một hoặc một số đạo luật riêng do Quốc hội ban hành. Luật điều chỉnh các ĐKKT không chỉ giới hạn trong luật riêng về ĐKKT, mà còn được điều chỉnh trong nhiều văn bản khác ví dụ: ở Trung Quốc, luật điều chỉnh ĐKKT, bao gồm: Hiến pháp, Luật Đầu tư hợp tác giữa Trung Quốc với nước ngoài; Luật về thể thức thực hiện pháp luật của Trung Quốc tại xí nghiệp liên doanh; Luật về các ưu đãi cho doanh nghiệp đầu tư nước ngoài; những quy định về quyền sử dụng đất đai, nhập khẩu công nghệ và quản lý lao động ở ĐKKT; Nghị quyết của Quốc vụ viện Trung Quốc về khuyến khích đầu tư nước ngoài; Quy định về khuyến khích đầu tư nước ngoài của Hoa kiều và đồng bào Hồng Kông, Ma Cao; Luật Bảo hộ quyền lợi của Hoa kiều về nước; Quy chế về các ĐKKT tỉnh Quảng Đông; Quy định về ký kết hợp đồng ngoại thương, nhập khẩu công nghệ tại ĐKKT Thâm Quyển...

- Về mô hình tổ chức chính quyền: ĐVHC - KTĐB cũng được tổ chức một cách riêng biệt tùy theo yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế. Khác với các đơn vị hành chính lãnh thổ thông thường, mô hình tổ chức chính quyền của ĐVHC - KTĐB sẽ linh hoạt và đặc thù. Thông thường nó chỉ có một cấp chính quyền, đơn giản, gọn nhẹ để tạo ra những ưu thế phục vụ mục đích phát triển kinh tế.

- ĐVHC -KTĐB có mối quan hệ mật thiết với chính quyền Trung ương, tổ chức bộ máy bảo đảm tính thống nhất của nền hành chính quốc gia.

1.3. Bối cảnh, mục đích hình thành đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

1.3.1. Bối cảnh hình thành đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Mục đích của các quốc gia khi xây dựng các ĐKKT cơ bản đều giống nhau là để giải quyết các nhiệm vụ có tính chiến lược cho sự nghiệp phát triển đất nước nói chung và các địa phương nơi mở các ĐKKT.

Tiền thân của các ĐVHC - KTĐB theo cách gọi tên của Việt Nam chính là các ĐKKT. Truy tìm nguồn gốc của việc thành lập các ĐKKT trên thế giới có thể thấy nó đã hình thành khá lâu với tiền thân là khu tự do buôn bán xuất hiện từ thời Phoenicia cổ đại.

Vào năm 2500 TCN, đã có một nhóm cư dân sống tập trung ở một dãy đất nhỏ gần biển Địa Trung Hải đã dần hình thành nên vương quốc Phoennicia. Vương quốc Phoennicia có chiều dài 320km và chiều rộng từ 8 -25km, phía Tây được dãy Lebanon Moutains bao bọc, phía Nam giáp ngọn Mount Carmel, dòng sông Eleutherus River (ngày nay là Kabir) tạo thành biên giới phía Bắc, phía Đông là biển Địa Trung Hải. Họ chính là chủ nhân của một loạt những đô thị cổ mà hiện nay đều trở thành những di chỉ khảo cổ nổi tiếng như Simyra, Zarephath, Byblos, Jubeil, Arwad, Acco, Sidon, Tripolis, Tyre và Berytus trong đó có hai thành phố lớn nhất là Tyre và Sidon, những trung tâm thương mại thời bấy giờ. Người Phoennicia đã trở thành những thương nhân đường biển trứ danh. Những con thuyền buôn của người Phoennicia đã tung hoành khắp các ngõ ngách của Địa Trung Hải và còn vươn ra tới tận Đại Tây Dương. Họ đã xây dựng nên những trung tâm buôn bán sầm uất tại đảo Rhodes, đảo Cyprus và đảo Tarshish. Thành phố Tyre đã trở thành kinh đô của đất nước Phoennicia [13, Tr 50].

ĐKKT trong xã hội hiện đại được hình thành từ năm 1959 tại Iceland tại khu vực gần sân bay Shanon đã hình thành nên một KCX với hai giai đoạn. Giai đoạn một xây dựng khu bán hàng miễn thuế nhằm thu hút khách du lịch. Giai đoạn hai xây dựng đặc khu về sản xuất công nghiệp nhưng cho đến năm 1980, Trung tâm công nghệ Limerick mới đi vào hoạt động. Đây chính là tiền đề để các nước ở Châu Á mà đi đầu là Trung Quốc đã làm cho việc hình thành và phát triển các mô hình ĐKKT thực sự cất cánh.

ĐKKT Thâm Quyển được đánh giá là thành công nhất trong việc tổ chức các ĐKKT của Trung Quốc. Thâm Quyển đã trở thành điểm sáng là bộ phận xuất khẩu của Trung Quốc. Hiện nay số lượng ĐKKT trên thế giới là hơn 4.000, với ước tính có khoảng 68 triệu lao động, theo một khảo sát năm 2008 [33].

Các khu vực này có thể mang nhiều hình thức khác nhau, từ cơ bản là KCX cho đến “các thành phố tự trị”, các khu vực thành thị thiết lập hệ thống pháp luật liên quan đến kinh doanh riêng.

Nghiên cứu vì sao Trung Quốc lựa chọn hình thức phát triển đặc ĐKKT và xây dựng rất thành công có thể đưa ra một số nguyên nhân sau đây: Do nền kinh tế xuống dốc trong thời kỳ cuối năm 70. Sự phát triển khép kín của nền kinh tế đòi hỏi tất yếu mở cửa nền kinh tế. Việc xây dựng các điểm đột phá tăng trưởng kinh tế với mục tiêu là thu hút vốn, kỹ thuật, nhân tài và kinh nghiệm quản lý hiện đại từ bên ngoài, phát triển sức sản xuất; tham gia hợp tác và cạnh tranh quốc tế; phát huy lợi

thể so sánh. Theo đó nhiệm vụ cơ bản là quốc tế hóa sản xuất và tiêu dùng; tự do hóa thương mại và đầu tư đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ cao. Nguyên nhân thứ hai là do sự phát triển – chênh lệch vùng không đồng đều giữa các vùng kinh tế. Chính vì thế việc lựa chọn những vùng chậm phát triển để phát triển nhằm giảm thiểu sự chênh lệch vùng đã trở thành nhân tố kết nối, lan tỏa với mô hình “vết dầu loang” về kinh tế đối với các khu vực lân cận. Vì mục tiêu này những nơi được lựa chọn để xây dựng đặc khu sẽ bắt đầu mở cửa vùng ven biển, có đà để mở sâu vào khu vực nội địa. Thâm Quyển từ một “làng chài” đến trung tâm tài chính xếp hạng 15 thế giới, GDP từ 179 triệu tệ năm 1979 lên gần 1,45 tỉ tệ năm 2013 [32].

Với các quốc gia khác, việc ra đời các khu đặc biệt như ĐKHC, ĐKKT, KTT... xuất phát từ một số căn cứ sau đây: do kinh tế suy thoái; chênh lệch vùng; xu hướng quốc tế hóa; hội nhập trong khu vực và trên thế giới; phát huy tiềm năng của các địa phương có điều kiện đặc biệt để phát triển kinh tế; thử nghiệm các chủ trương, thể chế, chính sách kinh tế của chính phủ.

Lịch sử cho thấy mô hình chính quyền trung ương tập quyền tồn tại ở các nhà nước trong đó có Việt Nam từ khá lâu đời với đặc trưng là cơ chế tập quyền mạnh, đóng cửa với bên ngoài. Để đảm bảo độc quyền về quyền lực nhưng vẫn có hoạt động kinh tế ngoại thương phục vụ nhu cầu kinh tế của chính quyền trung ương như xuất khẩu nông sản, sản vật, mua vũ khí, nguyên liệu của các quốc gia có trình độ sản xuất cao hơn... chính quyền sẽ thiết lập những khu vực đặc biệt chủ yếu dựa vào các thương cảng tự nhiên phù hợp với phát triển giao thương trên biển. Về mặt hành chính sẽ có cơ chế quản lý giám sát, kiểm soát tương đối linh hoạt, chính sách thuế cởi mở, thông quan nhanh chóng, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho buôn bán. Theo đó, đối với các khu vực đặc biệt này, sự can thiệp của nhà nước ở mức tối thiểu nhất có thể. Nhà nước chỉ chú trọng đến vấn đề đảm bảo an ninh quốc gia. Những khu vực này tương đối độc lập với đất liền để dễ kiểm soát ra vào và không ảnh hưởng đến an ninh quốc gia.

Điều này thể hiện nỗ lực của chính quyền Trung ương tập quyền, vừa giữ được lãnh thổ vừa làm kinh tế. Đây là việc vừa tham gia toàn cầu hóa, tranh thủ tư bản, vừa đảm bảo được sự tập quyền của chính quyền Trung ương, sự hoàn chỉnh của hệ thống nhưng vẫn kết nối với bên ngoài phù hợp với nhu cầu của thời đại.

Việt Nam cũng là quốc gia nằm trên con đường giao thông huyết mạch trên biển lớn nhất thế giới. Theo đó, nghiên cứu để tổ chức ĐVHC - KTĐB trong điều kiện hiện nay là đáp ứng chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng các cực tăng

trường và thử nghiệm thể chế. Cùng với xu hướng quốc tế hóa, hội nhập trong khu vực và trên thế giới khi Việt Nam gia nhập WTO, AFTA, TPP, Việt Nam thành lập các ĐVHC - KTĐB nhằm thu hút lượng vốn lớn từ khu vực tư nhân, đặc biệt từ các nhà đầu tư nước ngoài. Nhà nước cần lựa chọn quy mô và nội dung phát triển phù hợp với đặc điểm và phát huy tốt nhất tiềm năng của những địa phương nơi xây dựng ĐVHC - KTĐB, từ đó tạo sự lan tỏa cho toàn bộ nền kinh tế.

1.3.2. Mục đích thành lập các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Từ thực tiễn kinh nghiệm trên thế giới, trong đó có cả Việt Nam ra đã chỉ ra rằng, các đơn vị hành chính lãnh thổ có tính chất “đặc biệt” được tổ chức ra để triển khai những mục tiêu chiến lược của đất nước trong những thời kỳ nhất định. Những mục tiêu này liên quan tới các lĩnh vực: chính trị (vì lý do sắc tộc, tôn giáo), quốc phòng và bảo vệ chủ quyền quốc gia, kinh tế hoặc tổng hợp nhiều mục tiêu khác nhau. Tên gọi của các đơn vị hành chính lãnh thổ có tính chất đặc biệt này có thể chỉ ra ngay tính đặc thù của từng loại hình (ví dụ: KTT, đặc khu, thành phố cửa khẩu, tỉnh hải ngoại...) hoặc tên gọi cũng không có gì khác so với các loại đơn vị hành chính khác nhưng tính chất đặc biệt của chúng luôn được thể hiện ở quy chế pháp lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đó.

Hiến pháp năm 2013 đã Hiến định và phản ánh nhu cầu tổ chức ĐVHC - KTĐB, nhằm mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước là chủ yếu. Tuy nhiên, không giống như các ĐKKT đang tồn tại ở các nước trên thế giới, ĐVHC-KTĐB với mục tiêu phát triển kinh tế là chủ yếu nhưng phải gắn với sự quản lý của chính quyền Trung ương – yếu tố hành chính, tức là phải có một chủ thể quản lý Nhà nước, được trao thẩm quyền kinh tế tương đương một cấp hành chính.

Theo đó, việc thành lập ĐVHC - KTĐB có những mục đích cơ bản sau đây:

- Về mặt hành chính:

Duy trì sự tập quyền của chính quyền Trung ương, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, đảm bảo chủ quyền quốc gia, an ninh chính trị.

- Về mặt kinh tế:

Xây dựng các ĐVHC - KTĐB nhằm một số mục đích cơ bản sau đây:

ĐVHC - KTĐB sẽ là nơi thí điểm áp dụng các thể chế, chính sách đặc thù, đặc biệt, vượt trội; tạo ra một môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, đủ sức cạnh tranh toàn cầu. Bên cạnh đó, hình thành môi trường sống văn minh, hiện đại chuẩn mực quốc tế nhằm thu hút mạnh mẽ đầu tư nước ngoài, khoa học công nghệ, kinh

nghiệm quản lý và gia tăng cơ hội việc làm, thúc đẩy đào tạo và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực.

ĐVHC - KTĐB là nơi thu nhận vốn, công nghệ hiện đại và kinh nghiệm quản lý của nước ngoài, giúp các nhà quản lý trong nước tiếp cận với công nghệ mới và kỹ năng quản lý tiên tiến.

ĐVHC - KTĐB đóng vai trò quan trọng trong việc đẩy nhanh quá trình tích lũy vốn và công nghệ, góp phần vào sự nghiệp công nghiệp hóa – hiện đại hóa nền kinh tế đất nước.

ĐVHC - KTĐB sẽ góp phần thúc đẩy và tăng cường hoạt động kinh tế đối ngoại của quốc gia. Với cơ cấu ngành nghề đa dạng như một xã hội thu nhỏ sẽ là nơi thử nghiệm và phát triển các chính sách kinh tế mới đặc biệt là chính sách kinh tế đối ngoại. Với vai trò là “người đo đường” các ĐKKT là nơi các chính sách kinh tế đối ngoại được thực thi và thể hiện xu hướng đối ngoại đại diện cho toàn bộ nền kinh tế.

ĐVHC - KTĐB đóng vai trò làm đầu tàu kéo theo sự phát triển kinh tế của các vùng khác và cả nước, tạo động lực cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Sự tăng trưởng kinh tế tại các đặc khu sẽ tác động tới các vùng kinh tế lân cận rồi tới cả nước khác theo kiểu “vết dầu loang”.

ĐVHC - KTĐB tăng cường khả năng giao lưu với thế giới bên ngoài. Với vai trò là cầu nối giữa thị trường trong nước và thị trường ngoài nước, có tác dụng tích cực trong việc mở rộng sự hiểu biết thông tin hai chiều trong nước và quốc tế. Điều này được thực hiện một cách dễ dàng bởi việc thi hành những chính sách thông thoáng.

- Về mặt xã hội

Xây dựng ĐVHC - KTĐB với sự đa dạng về cơ cấu ngành nghề sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết công ăn, việc làm cho người lao động không chỉ của địa phương nơi xây dựng ĐKKT, mà còn cho thị trường lao động của quốc gia; là một biện pháp quan trọng để giải quyết số lao động dư thừa. Giải quyết vấn đề việc làm, giảm số lao động thất nghiệp trong xã hội là góp phần ổn định môi trường xã hội, góp phần giúp cho xã hội phát triển ổn định và bền vững.

1.4. Một số tác động của việc xây dựng và phát triển đặc khu kinh tế

1.4.1. Tác động về chính trị, xã hội

Về mặt chính trị, ở các quốc gia đã phát triển thành công ĐKKT như Trung Quốc và Hàn Quốc, đặc biệt là quốc gia theo chế độ xã hội chủ nghĩa như Trung Quốc, đặc khu hành chính (ĐKHC), đặc khu kinh tế (ĐKKT) đã thể hiện sự thay đổi lớn của Nhà nước trong tư duy về phát triển kinh tế, khẳng định tính phù hợp,

đúng đắn của chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước qua đó xây dựng được lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của đảng cầm quyền, của Nhà nước. Các ĐKKT của Trung Quốc, Hàn Quốc, UAE đã trở thành hình mẫu trong phát triển của thế giới, qua đó đã nâng cao vị thế mình trên trường quốc tế.

Về xã hội, ĐKHC - KT sự tổng hợp ở trình độ cao các phương diện kinh tế, xã hội, môi trường, y tế, giáo dục... Do đó, ĐKHC - KT sẽ là nơi thu hút, đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao (bao gồm cả cán bộ quản lý và công nhân kỹ thuật) cho nước sở tại. Mặt khác, các ĐKHC - KT thành công đồng nghĩa với việc đời sống của người dân trong vùng đặc khu có sự chuyển biến tích cực; người dân có đời sống cao hơn gắn liền với việc nâng cao lòng tin tưởng và ổn định trật tự xã hội.

1.4.2. Tác động về kinh tế

ĐKHC - KT phát triển thành công đã tạo nên một khu vực động lực kinh tế tầm vóc quốc gia và quốc tế, biến khu vực có đặc khu trở thành trung tâm kinh tế, tài chính, kinh doanh dịch vụ và du lịch đẳng cấp thế giới. Thực tế tại các quốc gia thành công cho thấy, ĐKHC - KT góp phần cải cách mạnh mẽ chế độ phát triển kinh tế của quốc gia, đóng góp lớn vào tăng trưởng kinh tế của đất nước, biến những vùng đất trước đó lạc hậu, kém phát triển thành những khu vực văn minh, hiện đại, giàu có, năng động.

ĐKHC - KT thành công đã góp phần tạo lập niềm tin của nhà đầu tư đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài vào môi trường kinh doanh của quốc gia sở tại; nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế. Mặt khác, ĐKHC-KT đi vào hoạt động và khai thác có hiệu quả thì tác động lan toả tích cực sẽ rất lớn; kích thích thúc đẩy các doanh nghiệp mở rộng đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh hay cung cấp hàng hoá, dịch vụ cho đặc khu; hỗ trợ các ngành kinh tế còn yếu và thiếu; đặc biệt là đặc khu sẽ trở thành một động lực để kéo theo các vùng kinh tế lân cận khác phát triển.

Thực tế ở các quốc gia phát triển ĐKHC, ĐKKT cho thấy do thực thi một số chính sách ưu đãi miễn giảm về thuế, tài chính, nguồn thu của Nhà nước trong giai đoạn đầu có thể bị giảm. Tuy nhiên, xét về lâu dài lợi ích mà các đặc khu thành công mang lại là rất lớn về các mặt thu ngân sách, phát triển kết cấu hạ tầng, tạo nguồn nhân lực, trình độ khoa học công nghệ, sức lan toả về kinh tế theo ngành, lĩnh vực, địa bàn.

1.4.3. Một số tác động khác

Về môi trường: ĐKHC - KT hướng tới xây dựng một thành phố văn minh, hiện đại, kết hợp giữa các công trình xây dựng phục vụ phát triển kinh tế với các công trình dân sinh, môi trường sinh thái, các khu rừng đệm, công viên, cây xanh...

Vì vậy, thực tiễn hầu hết cho thấy môi trường của đặc khu được bảo đảm và có tác động tích cực đến môi trường khu vực xung quanh.

Về quốc phòng, an ninh: ĐKHC - KT là một địa bàn tương đối tự do về hành chính, kinh tế, dân cư nên công tác quản lý về mặt an ninh, quốc phòng có sự phức tạp hơn các khu vực khác. Tuy vậy, thực tế cho thấy ở các quốc gia trong khu vực có mô hình ĐKHC - KT chưa nảy sinh vấn đề phức tạp lớn về quốc phòng, an ninh, chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ.

1.5. Sự phát triển mô hình đặc khu kinh tế của các quốc gia trên thế giới và các yếu tố tác động đến sự thành công của đặc khu kinh tế

1.5.1. Sự phát triển mô hình đặc khu kinh tế của các quốc gia trên thế giới

**) Xu hướng phát triển các đặc khu kinh tế trên thế giới*

Từ những năm 1990, trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ, sự biến đổi không ngừng của nền kinh tế và các quan hệ kinh tế thế giới đã tạo tiền đề để phát triển các mô hình ĐKKT. Xu hướng toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế đã đẩy nhanh quá trình hội nhập và mở cửa nền kinh tế các quốc gia. Có nước chủ động và tích cực tham gia vì không muốn tự loại mình khỏi trào lưu phát triển của thế giới và muốn tranh thủ tốt nhất những cơ hội phát triển do hội nhập đem lại, nhưng cũng có nước bị cuốn hút một cách thụ động vào quá trình này nên thiếu sự chuẩn bị sẵn sàng. Việc xây dựng và phát triển các ĐKKT là một bước chủ động trong tiến trình mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế của các nước.

Về số lượng các ĐKKT, trong vòng hơn 30 năm qua đã tăng nhanh chóng, từ 79 khu thuộc 29 quốc gia vào năm 1975 lên khoảng 1000 khu ở 102 quốc gia vào năm 1997 theo thống kê của Hiệp hội các KCX trên thế giới (WEPZA, 1997) và đã tăng lên 4300 khu ở 130 quốc gia theo thống kê của Tạp chí The Economist. Việc xây dựng các mô hình ĐKKT đã trở thành một xu hướng của thế giới, ĐKKT được thành lập ở tất cả các quốc gia không chỉ là các quốc gia đang phát triển như Bangladesh, Yemen, Nam Phi... các quốc gia mới nổi như Ấn Độ, Trung Quốc, Hàn Quốc... mà cả các nước phát triển như Nhật Bản, Mỹ. Đặc biệt các mô hình của ĐKKT bùng nổ tại các nước đang phát triển và các nước đang trong quá trình chuyển đổi thể chế kinh tế với 2.737 khu của 119 quốc gia.

Về loại hình, các loại hình của ĐKKT đã phát triển ngày càng đa dạng, từ các cảng tự do đến các ĐKKT chế tạo như KCX, ĐKKT dựa trên dịch vụ như Đặc khu tài chính, du lịch, các ĐKKT mang tính chuyên ngành như các Khu công nghệ cao, công viên phần mềm, khu bảo thuế... đến các ĐKKT xuyên biên giới và hiện

nay là các ĐKKT tổng hợp. Các loại hình này vẫn tồn tại đan xen, ví dụ ĐKKT tổng hợp có các phân khu chức năng như KCX, khu cảng tự do...

Tuy nhiên không phải mô hình ĐKKT nào cũng thành công. Nhiều ĐKKT đã đóng góp quan trọng cho sự phát triển của các nước, song cũng có không ít ĐKKT không phát huy hết tiềm năng, hoạt động không hiệu quả, đầu tư dở dang và lãng phí, không thu hút được đầu tư nước ngoài. Số lượng ĐKKT nhiều nhất là ở các quốc gia thuộc khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, ước khoảng 991 đơn vị; tiếp đó là khu vực Châu Mỹ 540 đơn vị, khu vực Trung và Đông Âu, Trung Á là 443 đơn vị và khu vực Bắc và Trung Đông Châu phi khoảng 213 đơn vị (*Nguồn: WB (2008), Special Economic Zones – Performance, Lessons learned, and Implications for zone development, Washington DC.*)

Phân loại theo lĩnh vực hoạt động thì có thể chia thành các ĐKKT thương mại như khu bảo thuế, Khu thương mại tự do, Khu cửa khẩu tự do... ĐKKT chế tạo như các KCX, KCN tự do, Khu xúc tiến đầu tư... ĐKKT dịch vụ như Khu du lịch tự do, Khu Casino tự do... ĐKKT Khoa học như Công viên công nghệ, Khu công nghệ cao...

Theo chức năng, có thể tập hợp lại thành hai nhóm chính: *Thứ nhất*, ĐKKT nhằm một chức năng riêng biệt. Loại hình này tập trung chủ yếu ở các nước phát triển phương Tây. Thông thường ở các quốc gia này họ không gọi là ĐKKT, mà theo chức năng riêng biệt, như khu chế biến xuất khẩu, khu tự do mậu dịch, khu bảo thuế, khu hợp tác đặc biệt... *Thứ hai*, ĐKKT mang tính chất tổng hợp, tập trung chủ yếu ở các nước kinh tế thị trường đang phát triển, như ĐKKT ở các nước Châu Á, Châu Phi. Loại mô hình này gần như đều là ĐKKT học tập theo mô hình của Trung Quốc, vẫn gọi là các “đặc khu kinh tế”. Thực tế các nước vẫn thí điểm xây dựng cả các mô hình ĐKKT có chức năng riêng biệt và tổng hợp.

**) Các cấp độ phát triển mô hình ĐKKT trên thế giới*

Từ kinh nghiệm quốc tế và tổng hợp các mô hình ĐKHC, ĐKKT, KKT tự do và các mô hình tương tự khác (gọi chung là đặc khu) đã được xây dựng và phát triển ở các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới có thể phân theo ba cấp độ gắn với thể chế và chính sách khác nhau như sau:

Cấp độ III, Đặc khu có hệ thống chính trị, thể chế kinh tế và hành chính độc lập, khác biệt so với các khu vực khác của đất nước [21]. Chính quyền Trung ương chịu trách nhiệm về mặt quốc phòng và ngoại giao, không can thiệp vào việc quản lý, điều hành đặc khu. Đặc khu có tính tự trị cao với mức tự do hóa vượt trội trên mọi lĩnh vực, trừ lĩnh vực quốc phòng và ngoại giao: có hiến pháp riêng, có hệ thống chính trị riêng,

có chế độ bầu cử riêng, có quốc hội riêng, có đồng tiền riêng, có thể chế kinh tế tự do và hành chính độc lập. Nhà nước có phạm vi nhỏ, không can thiệp sâu vào hoạt động thị trường và xã hội dân sự. Điển hình của mô hình này là ĐKHC Hồng Kông, ĐKHC Macau (Trung Quốc) và Quần đảo Caymays (Vương quốc Anh) .

Cấp độ II, Đặc khu có thể chế kinh tế và hành chính độc lập, tự do và vượt trội hơn so với các khu vực khác của đất nước [21]. Chính quyền đặc khu được phân cấp thẩm quyền trên tất cả các lĩnh vực, trừ lĩnh vực quốc phòng và ngoại giao và được điều chỉnh theo Luật riêng. Hệ thống tòa án, luật pháp, thể chế chính trị, đồng tiền lưu hành trong khu chung với cả nước. Việc xây dựng và phát triển của đặc khu có sự hỗ trợ tích cực của chính quyền Trung ương. Các đặc khu này được áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế, đơn giản hóa tối đa các thủ tục hành chính, xuất nhập khẩu để tạo điều kiện tối đa cho các hoạt động kinh doanh. Điển hình của mô hình này là Thành phố quốc tế tự do Jeju, Hàn Quốc và tỉnh tự trị Trento, Italia.

Cấp độ I, Đặc khu được Chính phủ trao quyền tự chủ cao hơn, linh hoạt hơn các quy định của các văn bản pháp luật hiện hành quy định cho cả nước [21]. Chính quyền đặc khu được trao quyền điều hành mọi hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn đặc khu. Đặc khu được hưởng những quy chế, chính sách mang tính chất ưu đãi đặc biệt, nhất là chính sách miễn thuế để thúc đẩy phát triển nhanh công nghiệp, thương mại và dịch vụ. Điển hình của mô hình này là các ĐKKT Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Dầu, Hạ Môn..., của Trung Quốc, KKT tự do Incheon, Busan- Jinhae,.. của Hàn Quốc, Trung tâm tài chính quốc tế Dubai của UAE.

Các cơ chế, chính sách, mô hình tổ chức do các tỉnh đề xuất áp dụng cho 03 ĐVHC - KTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc tương đương cấp độ I.

1.5.2. Các yếu tố tác động đến sự thành công của đặc khu kinh tế

Thành công của ĐKKT, ĐKHC và các mô hình tương tự khác tại một số nước nêu trên nhờ gắn kết các điều kiện địa lý - chính trị thuận lợi với các cơ chế, chính sách ưu đãi đặc biệt và thể chế hành chính vượt trội. Cụ thể dựa vào các yếu tố, điều kiện như sau:

- *Quyết tâm chính trị*: các quốc gia phát triển ĐKKT luôn xuất phát từ nhu cầu phát triển kinh tế, hoặc là yêu cầu về cải cách, hội nhập và đổi mới phương thức tăng trưởng, hoặc là tìm ra động lực mới cho nền kinh tế. Dưới sức ép của cải cách hệ thống thể chế hiện hành để phá bỏ các lực cản phát triển, tạo ra một hệ thống thể chế vượt trội thì quyết tâm chính trị là yếu tố rất quan trọng, đặc biệt đối với các nền kinh tế đang phát triển.

Hơn nữa, phát triển ĐKKT là một quá trình thử nghiệm, tiềm ẩn nhiều rủi ro và không có một mô hình và lộ trình chung nào cho tất cả các nước trên thế giới. Mỗi nước căn cứ vào điều kiện thực tế của mình để tìm tòi mô hình, lộ trình phát triển phù hợp và trong quá trình phát triển các ĐKKT sẽ gặp không ít khó khăn, thậm chí là các thất bại tạm thời, vì vậy cần phải có quyết tâm chính trị ở những cấp cao nhất.

Ngoài ra, quyết tâm chính trị sẽ tạo điều kiện để ĐKKT phát triển liên tục, không bị gián đoạn bởi các thay đổi về mặt chính sách và nhân sự cấp cao, đồng thời tạo nên lòng tin đối với các nhà đầu tư, đặc biệt các nhà đầu tư chiến lược.

- *Luật điều chỉnh riêng*: mô hình ĐKKT với cơ chế, chính sách về kinh tế - xã hội và hành chính được điều chỉnh theo Luật áp dụng chung cho một số ĐKKT hoặc Luật riêng áp dụng cho 1 ĐKKT như ở Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore, UAE, Indonesia, Nhật Bản.

- *Vị trí chiến lược*: được xây dựng tại những nơi có vị trí địa kinh tế, chính trị chiến lược (gần cảng biển quốc tế, các tuyến giao thông quan trọng của đất nước, kết nối dễ dàng với khu vực và quốc tế) và có điều kiện tự nhiên thuận lợi và tiềm năng phát triển toàn diện kinh tế - xã hội, liền kề khu vực kinh tế phát triển, có khả năng thu hút nguồn vốn đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài và nguồn nhân lực. Điển hình như các ĐKKT Thâm Quyển, Sán Đầu, Chu Hải của Trung Quốc, KKTĐD Incheon và thành phố quốc tế tự do Jeju của Hàn Quốc, Dubai của UAE.

- *Chiến lược và mục tiêu phát triển rõ ràng*: có chiến lược phát triển phù hợp, có mục tiêu phát triển rõ ràng và hướng tới những ngành, nghề ưu tiên phát triển và có lợi thế so sánh vượt trội. Các ngành, nghề thu hút đầu tư được điều chỉnh, cập nhật liên tục, bắt kịp và phù hợp với xu hướng phát triển của thế giới (xuất phát từ các ngành sản xuất gia công, lắp ráp tới các ngành chế biến, chế tạo sang thương mại, dịch vụ tài chính, ngân hàng, logistics, du lịch, văn hóa, giáo dục, y tế và đến công nghệ cao, thông minh và thân thiện môi trường, công nghiệp lần thứ 4) đồng thời xác định những đối tác chiến lược cụ thể để duy trì mức cạnh tranh cao của ĐKKT như ở Trung Quốc, Hàn Quốc, UAE, Singapore.

- *Quy mô và lộ trình phát triển*: Mô hình ĐKKT thường gắn với thử nghiệm các thể chế, cơ chế, chính sách mới, vượt trội so với khuôn khổ pháp luật hiện hành và mô hình quản lý tiên tiến; nên cần kiên trì, quyết liệt với lộ trình, bước đi phù hợp. Tùy vào tình hình mỗi quốc gia mà Chính phủ các nước xác định quy mô và lộ trình phát triển phù hợp. Tuy nhiên có hai lộ trình phổ biến: Thứ nhất là Chính phủ

xây dựng, chính phủ quyết định thể chế đặc thù của các ĐKKT và thứ hai là kết hợp công - tư (chính phủ và khu vực tư nhân kết hợp xây dựng).

Ở lộ trình thứ nhất, Chính phủ sẽ lựa chọn vị trí để thành lập ĐKKT và cũng xác định thể chế của ĐKKT. Điều này có ưu điểm là Chính phủ có thể chủ động thành lập và xây dựng mô hình thể chế theo đường lối của mình. Tuy nhiên nếu chính phủ lựa chọn theo ý chủ quan của mình mà không căn cứ trên nhu cầu thực tế của nhà đầu tư và tình hình cụ thể thì sẽ khó thu hút được nhà đầu tư.

Ở lộ trình thứ hai, Chính phủ cùng với những nhà đầu tư chiến lược cùng tham gia lựa chọn khu vực xây dựng và đàm phán về thể chế của ĐKKT. Lộ trình này cho phép sự tham gia của nhà đầu tư ngay từ ban đầu, nó sẽ giảm rủi ro là không thu hút được nhà đầu tư sau khi thành lập.

Hầu hết các ĐKKT phát triển theo quy mô từ nhỏ đến lớn; trình độ quản lý từ thấp đến cao; ngành nghề phát triển từ đơn giản đến phức tạp; phương thức phát triển từ dựa vào tài nguyên, sức lao động chuyển sang các yếu tố bền vững để phát triển xanh với công nghệ cao và kinh tế tri thức.

- *Môi trường đầu tư kinh doanh và chính sách ưu đãi cạnh tranh quốc tế:* có môi trường đầu tư kinh doanh đặc biệt thuận lợi, tạo điều kiện tối đa cho nhà đầu tư hoạt động sản xuất kinh doanh. ĐKKT được áp dụng cơ chế, chính sách về kinh tế - xã hội ưu đãi đặc biệt, mang tính vượt trội, cạnh tranh toàn cầu, ổn định, đáp ứng yêu cầu nhà đầu tư theo chuẩn mực quốc tế. Duy trì mức chi phí đầu vào sản xuất thấp và được phép thử nghiệm các chính sách mới chưa được áp dụng trên toàn quốc.

- *Hỗ trợ đầu tư của Chính phủ:* ĐKKT có sự hỗ trợ ban đầu của Chính phủ để đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng và phát triển nguồn nhân lực, được xây dựng dưới hình thức liên kết, hợp tác chặt chẽ giữa Nhà nước và tư nhân; có cơ chế, chính sách đặc biệt huy động các nguồn lực khu vực tư nhân trong và ngoài nước để đầu tư phát triển đồng bộ kết cấu hạ tầng; thu hút và đào tạo phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao; hình thành nên các khu vực đô thị văn minh, tiện nghi, hiện đại, sinh thái và thông minh như ở Trung Quốc, Hàn Quốc, UAE, Singapore.

- *Bộ máy quản lý hành chính tinh gọn và hiệu quả:* ĐKKT có thể chế hành chính vượt trội, chính quyền ĐKKT được giao quyền tự chủ cao về lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhất là quyền lập quy về kinh tế (trong một số trường hợp như: các ĐKHC Hồng Kông và Macao của Trung Quốc, Quần đảo Cayman thuộc Vương quốc

Anh). Bộ máy quản lý hành chính tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; thủ tục hành chính đơn giản, công khai và minh bạch; đủ thẩm quyền để kịp thời xử lý và giải quyết các thủ tục hành chính, yêu cầu và vướng mắc của nhà đầu tư, tổ chức và cá nhân một cách nhanh gọn. Chính quyền trung ương kịp thời chỉ đạo, giải quyết khó khăn, quyết định những vấn đề lớn, liên ngành ngoài thẩm quyền của chính quyền ĐKKT thông qua việc thành lập Ủy ban hoặc Hội đồng do Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng Ủy ban hoặc Chủ tịch Hội đồng như ở Hàn Quốc và Indonesia.

Chính quyền ĐKKT hỗ trợ có hiệu quả hoạt động đầu tư kinh doanh của nhà đầu tư. Đội ngũ cán bộ quản lý có trình độ quốc tế, áp dụng phương thức quản lý tiên tiến thông qua cơ chế tuyển dụng cạnh tranh, nâng cao chế độ, chính sách về tiền lương, thưởng, hỗ trợ nhà ở..., thu hút người lao động có trình độ chuyên môn cao. Nhà nước chỉ can thiệp ở mức độ thấp nhất khi cần thiết để đảm bảo tính ổn định và cạnh tranh lành mạnh như ở Hàn Quốc và Singapore.

**) Các nguyên nhân thất bại trong phát triển ĐKKT*

Bên cạnh nghiên cứu những yếu tố quyết định sự thành công như đã nói ở trên, thực tế ở một số nước cũng cho thấy rằng việc chỉ tập trung ưu đãi về thuế và đầu tư kết cấu hạ tầng chỉ dựa vào ngân sách Nhà nước để bù lại những bất lợi về vị trí địa lý hay kết cấu hạ tầng kém phát triển là không hiệu quả.

Các nghiên cứu cũng đưa ra một loạt những yếu tố dẫn đến sự thất bại của một số ĐKKT và các mô hình tương tự khác trên thế giới, bao gồm: vị trí không thuận lợi dẫn đến các chi phí đầu tư lớn; các chính sách thiếu tính cạnh tranh, chủ yếu dựa vào thời gian miễn hoặc ưu đãi thuế, các chính sách lao động cứng nhắc; kết cấu hạ tầng của các ĐKKT chưa đáp ứng được yêu cầu của các nhà đầu tư; sự phối hợp không chặt chẽ giữa các doanh nghiệp tư nhân và các Chính phủ trong phát triển hạ tầng cho ĐKKT; giá thuê và các dịch vụ mang tính bao cấp; mô hình quản lý và tổ chức bộ máy công kênh, có quá nhiều cơ quan tham gia vào việc quản lý đặc khu.

Trên thế giới, có nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ phát triển ĐKKT (bao gồm các mô hình KCN, KCX, khu kinh tế tự do (KKTĐ), ĐKKT, KKT mở...) không thành công theo 2 mức độ: (1) Toàn bộ không thành công như các nước ở châu Phi (gồm có Senegal, Namibia, Liberia, Bờ Biển Ngà, Công gô, Nam Phi), châu A (Pakistan), Ukraine, Moldova; (2) Một phần hoặc một số khu không thành công như các nước ở châu Phi (Dakar, Senegal, Walvis Bay, Namibia, Monrovia, Liberia, Athi Rivêr, Kenya), châu Á (Kandla, Ấn Độ và Bataan, Philippines) và các nước khác như Zolle, Guaterma, Main Costa Rica, Puerto Costa, Honduras, Cartagena,

Colombia, San Bartolo, El Salvador, Aden, Yemen.

Tại Nam Phi, các nguyên nhân thất bại bao gồm: các chính sách và đặc quyền trong các ĐKKT còn hạn chế và không minh bạch, phụ thuộc nhiều vào cơ quan cấp phép. Hệ thống kết cấu hạ tầng thiết yếu cho các ĐKKT chưa được Chính phủ quan tâm đúng mức; doanh nghiệp phải tự huy động tài chính hoặc tìm các doanh nghiệp cung cấp hệ thống điện, nước, viễn thông trong các ĐKKT nên chi phí rất cao. Các quy định và thủ tục hành chính phức tạp và các quy định về lao động hạn chế.

Nguyên nhân không thành công của mô hình ĐKKT Ấn Độ là do việc thành lập tràn lan và áp dụng mức ưu đãi thuế dài hạn và tỷ lệ ưu đãi lớn, gây thất thu cho ngân sách quốc gia. Ngoài ra, thể chế kinh tế và hành chính của các ĐKKT của Ấn Độ về cơ bản không có sự vượt trội rõ rệt. Những bài học rút ra từ thất bại của các mô hình ĐKKT này là bài học cũng cần được nghiên cứu cụ thể trong quá trình xây dựng pháp luật và thành lập các ĐVHC-KTĐB của Việt Nam.

Tiểu kết Chương 1

Trong Chương 1, tác giả Luận văn đã hệ thống hóa những vấn đề lý luận cơ bản về ĐVHC-KTĐB. Luận văn đã đưa ra những quan niệm về ĐVHC - KTĐB thông qua các khái niệm về đặc khu, khu đặc biệt; ĐKKT; ĐKHC; ĐKHC - KT để từ đó đưa ra những quan niệm về ĐVHC - KTĐB.

Trên cơ sở những quan niệm về ĐVHC - KTĐB, Luận văn đã trình bày khái quát đặc điểm của ĐVHC - KTĐB; bối cảnh hình thành ĐVHC - KTĐB; mục đích xây dựng ĐVHC - KTĐB, để từ đó chỉ ra những tác động của việc xây dựng và phát triển ĐKKT.

Đồng thời, tại Chương này, Luận văn cũng trình bày quá trình phát triển ĐKKT với các biến thể của nó trên thế giới, các cấp độ phát triển mô hình ĐKKT trên thế giới và chỉ ra những bài học thành công, thất bại của các ĐKKT trên giới làm bài học kinh nghiệm thực tiễn cho quá trình xây dựng và vận hành các ĐVHC - KTĐB của Việt Nam.

Chương 2
PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ ĐẶC BIỆT
CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ
THỰC TIỄN CỦA VIỆT NAM

2.1. Pháp luật điều chỉnh đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia trên thế giới

2.1.1. Pháp luật điều chỉnh đặc khu kinh tế của một số quốc gia trên thế giới

Đối với việc phát triển các ĐKKT, KKTTD của các quốc gia nêu trên đã cho thấy, sự thành công hay thất bại của các ĐKKT phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố trọng tâm, trong đó yếu tố thể chế là hàng đầu, tiếp đó mới tới các cơ chế chính sách (đất đai, tài chính, ngân hàng, thuế, nhân lực...) và nền hành chính (tổ chức bộ máy, thủ tục hành chính...). Các ĐKHC có luật Đặc khu như Hồng Kông, Ma Cao. Các KTT, vùng lãnh thổ ở hải ngoại có quy chế tự trị. Các ĐKKT có Luật đặc khu như Luật ĐKKT Thâm Quyển, Luật thành lập và hoạt động KKTTD (Hàn Quốc).

Với mục tiêu nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng và hoàn thiện luật về ĐKKT của một số quốc gia để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, tác giả lựa chọn một số quốc gia đã xây dựng, phát triển ĐKKT và ban hành luật điều chỉnh về ĐKKT được đánh giá là phát triển thành công mô hình ĐKKT và có vị trí gần, cạnh tranh trực tiếp với nước ta trong thu hút đầu tư nước ngoài và cũng mới phát triển mô hình ĐKKT, gồm: Trung Quốc, Hàn Quốc, Indonesia để làm bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ĐVHC-KTĐB của Việt Nam. Cụ thể:

2.1.1.1. Trung Quốc

*** Các đặc khu kinh tế**

Từ đầu những năm 1980, Trung Quốc thành lập 5 ĐKKT đầu tiên (Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Dầu (tỉnh Quảng Đông), Hạ Môn (tỉnh Phúc Kiến) và đảo Hải Nam (trực thuộc Trung ương) để phát triển hợp tác kinh tế và trao đổi kỹ thuật với nước ngoài và thực hiện chương trình hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa. Từ cuối những năm 1980 mở rộng ra 14 thành phố ven biển (trong đó có Thượng Hải) với chính sách tương tự như 5 ĐKKT. Từ những năm 1990 mở toàn diện hơn và hướng vào nội địa. Sau một thời gian phát triển thành công các ĐKKT, từ năm 2010 Trung Quốc điều chỉnh chính sách tập trung phát triển một số khu vực với mô hình, chính sách mở cửa, tự do hóa và đột phá hơn trước. 5 đặc khu đầu tiên trong giai đoạn đầu

được xác định là khu tổng hợp, đa ngành, đa lĩnh vực, sản xuất và gia công, sau đó dần điều chỉnh, mở rộng quy mô và định hướng vào một số lĩnh vực trọng tâm như: trung tâm thương mại tự do, tài chính quốc tế, tập trung ngành sản xuất công nghệ cao, dịch vụ logistics hàng không, cảng biển, giáo dục, y tế chất lượng cao (Thâm Quyển, Thượng Hải); phát triển các ngành công nghiệp sản xuất, dịch vụ (Chu Hải, Sán Đầu, Hạ Môn); phát triển nông nghiệp, dịch vụ nông nghiệp, chế biến sản phẩm nông nghiệp (Hải Nam) [13]...

Các khu mới hiện nay được xác định trọng tâm rõ hơn ngay từ giai đoạn đầu như khu thương mại tự do Thượng Hải: phát triển trung tâm tài chính, thương mại quốc tế, dịch vụ vận tải hàng không và cảng biển quốc tế; khu Tiền Hải thuộc ĐKKT Thâm Quyển phát triển dịch vụ tài chính, dịch vụ hậu cần cảng, công nghệ cao. Tháng 4/2017, Trung Quốc thành lập khu mới Hùng An (thuộc tỉnh Hà Bắc) được định vị là khu kiểu mẫu về sáng tạo phát triển. Việc xây dựng khu mới này nhằm mục tiêu di chuyển ngành công nghiệp, sản xuất, dịch vụ từ Bắc Kinh sang khu mới, xây dựng Bắc Kinh trở thành trung tâm chính trị, hành chính, phát triển các ngành dịch vụ chất lượng cao.

Về pháp luật điều chỉnh:

Trung Quốc xây dựng các ĐKKT bắt đầu từ việc hoàn thiện các quy định pháp lý cho các ĐKKT. Đối với các ĐKKT, với đặc trưng là nơi có chính sách ưu đãi và hệ thống pháp lý cởi mở, chính quyền Trung ương Trung Quốc và chính quyền đặc khu Thâm Quyển trong hơn 30 năm xây dựng và phát triển của mình đã không ngừng xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp của đặc khu đặc biệt là hệ thống luật và pháp quy liên quan tới kinh tế đối ngoại.

Hệ thống các bộ luật và quy định pháp lý điều chỉnh hoạt động tại các ĐKKT được phân thành 3 cấp xét theo hiệu lực và phạm vi áp dụng. Cấp thứ nhất: Gồm các văn bản luật và quy định quốc gia áp dụng chung cho tất cả các ĐKKT. Các luật này thể hiện chính sách của chính quyền Trung ương đối với các ĐKKT và là cơ sở pháp lý cho các quy định khác có liên quan của ĐKKT. Cấp thứ hai: gồm các quy định do chính quyền cấp tỉnh ban hành (do tỉnh Quảng Đông ban hành) và được áp dụng ở ba ĐKKT của tỉnh Quảng Đông trong đó có Thâm Quyển. Cấp thứ ba: gồm những quy định được áp dụng ở từng đặc khu riêng lẻ. Đối với Thâm Quyển, do trực tiếp thuộc quản lý của chính quyền tỉnh Quảng Đông nên các quy định về đặc khu do chính quyền tỉnh ban hành. Điều này có sự khác biệt so với một số ĐKKT khác như Sán Đầu, Chu Hải mặc dù cũng nằm ở tỉnh Quảng Đông nhưng hệ thống quy định ở cấp thứ 3 này lại do chính quyền thành phố Sán Đầu và Chu Hải ban

hành. Việc phân cấp về ban hành thể chế quản lý đã tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho hoạt động tại các ĐKKT, phục vụ công tác quản lý nhà nước hiệu quả.

Từ khi bắt đầu xây dựng ĐKKT đầu tiên, Trung Quốc đã đặc biệt chú trọng tới việc xây dựng pháp luật điều chỉnh riêng cho các ĐKKT này và đến nay vẫn tiếp tục được áp dụng. Theo đó, Pháp lệnh về các ĐKKT ở tỉnh Quảng Đông được ban hành ngày 26/8/1980 là cơ sở pháp lý cao nhất và quan trọng để xây dựng các ĐKKT ở tỉnh Quảng Đông. Tại Pháp lệnh này quy định tập trung về cơ chế, chính sách ưu đãi nổi trội cho các ĐKKT, gồm: dần xóa bỏ rào cản, hạn chế về đầu tư kinh doanh tùy theo nhóm ngành, tạo môi trường đầu tư hấp dẫn và thuận lợi nhất; hỗ trợ phát triển hạ tầng từ nguồn lực ngân sách Nhà nước trong giai đoạn đầu; áp dụng chính sách ưu đãi miễn, giảm thuế, phí trong giai đoạn đầu và dần dỡ bỏ; cải tiến hệ thống quản lý thuế; để lại nguồn thu trong giai đoạn đầu; đồng tiền được tự do chuyển đổi, dần thả nổi lãi suất theo thị trường, cho phép thành lập ngân hàng, tổ chức tài chính nước ngoài và ra nước ngoài, phát triển các quỹ đầu tư, khuyến khích di chuyển các luồng tiền, vốn thông qua xây dựng hệ thống tài khoản hiện đại; xây dựng cơ chế lưu thông tự do hàng hóa trong khu; cơ chế kiểm tra hải quan một cửa đối với hàng hóa ra vào khu; phát triển dịch vụ vận tải quốc tế; thành lập công ty phát triển hạ tầng, công ty dịch vụ việc làm, bệnh viện, trường học quốc tế tại ĐKKT; tinh giảm tối đa bộ máy hành chính; thực hiện phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho cơ quan quản lý ĐKKT; xây dựng hệ thống quản lý điện tử, trực tuyến, tự động, công khai, minh bạch, liên thông trong quản lý các lĩnh vực (thuế, tài chính, ngân hàng, hải quan, thương mại, kinh doanh...).

Đồng thời, tại Pháp lệnh quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền đặc khu. Theo đó, chính quyền đặc khu được xác định thuộc tỉnh được tổ chức ngang cấp với thành phố thuộc tỉnh. Bộ máy chính quyền đặc khu được tinh giản, chỉ còn 4 cơ quan (phát triển kinh tế; phát triển thương mại, vận tải và nông nghiệp) như tại Thâm Quyển. Công tác quản lý nhà nước tập trung về mặt quy hoạch.

** Đặc khu hành chính Hồng Kông*

Hồng Kông là một ĐKHC thuộc Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (CHNDTH), nằm trên bờ biển Đông Nam của Trung Quốc. Hồng Kông là một trong hai ĐKHC của CHNDTH (ĐKHC còn lại là Ma Cao). Hồng Kông từng là một lãnh thổ phụ thuộc của Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland từ năm 1842 đến khi chuyển giao chủ quyền cho CHNDTH năm 1997. Tuyên bố chung Trung-Anh và Luật Cơ bản của Hồng Kông quy định rằng Hồng Kông được

hưởng một quy chế tự trị cao cho đến ít nhất là năm 2047 - 50 năm sau khi chuyển giao chủ quyền. Dưới chính sách một quốc gia, hai chế độ, chính quyền Trung ương Trung Quốc chịu trách nhiệm về mặt quốc phòng và ngoại giao của lãnh thổ này, còn Hồng Kông thì duy trì phần lớn chế độ chính trị, hệ thống pháp luật, lực lượng cảnh sát, chế độ tiền tệ, chính sách hải quan, chính sách nhập cư, hệ thống xuất bản, báo chí, hệ thống giáo dục của Anh, và các đại biểu trong các tổ chức, đảng phái, và sự kiện quốc tế. Ngày nay, đây là vùng lãnh thổ tập trung phát triển kinh tế dịch vụ, đặc biệt là cảng biển, tài chính, ngân hàng và được đánh giá là một trong những nền kinh tế tự do nhất thế giới.

Hệ thống pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của Hồng Kông gồm:

- Tổ chức và hoạt động của ĐKHC Hồng Kông được thực hiện theo quy định tại Luật cơ bản của ĐKHC Hồng Kông nước CHNDTH ngày 4/4/1990, quy định chế độ, chính sách, chế độ kinh tế - xã hội, chế độ các quyền và tự đảm bảo tự do của người dân, hệ thống tư pháp, hành pháp và lập pháp. Luật Cơ bản quy định rõ các quyền, nghĩa vụ và tự do cơ bản của người dân Hồng Kông: quyền bình đẳng trước pháp luật, tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do lập hội, tự do mít tinh, biểu tình, tự do gia nhập tổ chức công đoàn và có quyền bãi công, tự do đi lại, tự do tín ngưỡng; quy định các điều ước quốc tế trong lĩnh vực bảo đảm quyền con người như Công ước về các quyền dân sự và chính trị, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa xã hội có hiệu lực tại Hồng Kông.

Các vấn đề liên quan đến giải thích, sửa đổi, bổ sung Luật Cơ bản đều thuộc thẩm quyền Ủy ban thường vụ Quốc hội nước CHNDTH. Mọi đạo Luật do Đặc khu Hồng Kông ban hành không được trái với Luật Cơ bản.

- Các đạo luật áp dụng tại Hồng Kông bao gồm các Luật có hiệu lực trước năm 1997 và ban hành sau năm 1997 do đặc khu ban hành. Các đạo luật của CHNDTH không được áp dụng tại Hồng Kông ngoại trừ các đạo luật về quốc kỳ, quốc ca, thủ đô, về các quyền ưu đãi miễn trừ ngoại giao và lãnh sự, về các vùng biển và đạo luật miễn trừ tư pháp đối với ngân hàng nước ngoài.

- ĐKHC Hồng Kông có cơ quan lập pháp. Các đạo luật của ĐKHC Hồng Kông đều phải thông qua Ủy ban thường vụ Quốc hội CHNDTH phê chuẩn. Trong trường hợp nếu UBTVQH thấy các luật trên trái với những quy định của Luật Cơ bản về các công việc thuộc Chính phủ Trung ương hay về mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương và ĐKHC thì Ủy ban thường vụ Quốc hội không phê chuẩn và gửi trả lại cho cơ quan lập pháp Hồng Kông. Trường hợp Đặc khu trưởng Hồng Kông

thấy rằng một dự luật nào đó được Hội đồng lập pháp thông qua không phù hợp với lợi ích chung của Đặc khu thì Đặc khu trưởng trả lại cho Hội đồng xem xét trong vòng 3 tháng. Nếu Hội đồng lập pháp tiếp tục giữ quan điểm thông qua luật đó với 2/3 phiếu thuận thì Đặc khu trưởng phải ký dự luật đó trong vòng 1 tháng. Trường hợp Đặc khu trưởng vẫn từ chối ký dự luật và trả lại và không đạt được bất cứ thỏa thuận nào khác, người đứng đầu cơ quan hành pháp có quyền giải tán Hội đồng lập pháp (Điều 50 Luật Cơ bản).

- Các điều ước quốc tế: Luật Cơ bản quy định sau khi tham vấn Chính phủ ĐKHC, Hồng Kông có thể áp dụng các điều ước quốc tế và Chính phủ Trung ương là bên tham gia. Chính phủ Trung ương cũng cho phép Hồng Kông thực thi các điều ước quốc tế và Chính phủ Trung ương không tham gia.

Hệ thống Luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của đặc khu Hồng Kông quy định chủ yếu các vấn đề sau đây:

- *Về thể chế chính trị*: Chính quyền Trung ương Trung Quốc chịu trách nhiệm về mặt quốc phòng và ngoại giao, ĐKHC Hồng Kông có hệ thống pháp luật, lực lượng cảnh sát, chế độ tiền tệ, chính sách hải quan, chính sách nhập cư của Anh. Hồng Kông có tính tự trị cao và có quyền hành pháp, lập pháp và tư pháp độc lập. Nhà nước nhỏ gọn, can thiệp ít vào hoạt động thị trường và xã hội dân sự. Các loại thuế thấp và loại bỏ các rào cản nào đối với hoạt động thương mại nên có sức hấp dẫn cao.

- *Về chính sách ưu đãi nổi bật gồm*:

+ *Chính sách tích cực không can thiệp*: cơ quan cao nhất của Hồng Kông là Cục hành chính và Cục lập pháp với người đứng đầu là toàn quyền Hồng Kông đại diện cho Chính phủ Trung Quốc. Tư tưởng chủ đạo của các chính sách của Hồng Kông là tạo điều kiện cho thị trường tự vận động, phát triển và tự điều chỉnh. Nhà nước chỉ can thiệp ở mức độ thấp nhất khi cần thiết để đảm bảo tính ổn định, lành mạnh của thị trường.

+ *Chính sách kinh tế tự do*: được áp dụng đối với xuất nhập khẩu; mua bán ngoại tệ, vàng; sản xuất kinh doanh cạnh tranh... Hoạt động chủ yếu của chính quyền Hồng Kông chỉ bao gồm: cung cấp các dịch vụ công cho doanh nghiệp và cư dân; giám sát thị trường tài chính; phát triển giáo dục, y tế...

+ *Chính sách ưu đãi*: Chính sách thuế của Hồng Kông được đánh giá là có mức thu thấp, hữu hiệu, không thu trùng lặp. Cho phép các nhà đầu tư nước ngoài được quyền tự do: lựa chọn hạng mục đầu tư, di chuyển vốn và lợi nhuận; xuất nhập khẩu; quyền sở hữu và kinh doanh; tuyển dụng và sa thải công nhân viên... Hồng Kông quy

định mức thuế thu nhập doanh nghiệp là 17 - 18%, không thu thuế thặng dư vốn, không áp dụng thuế lũy tiến, miễn thuế xuất nhập khẩu trừ một số sản phẩm đặc biệt, tất cả các hàng hoá chuyển khẩu qua Hồng Kông đều phải làm thủ tục khai báo Hải quan, nhưng không phải nộp thuế.

+ *Về đất đai*: Quyền thuê đất được chuyển nhượng với giá ưu đãi cho nhà đầu tư đáp ứng các yêu cầu của chính quyền, trong đó quy định những sản phẩm sản xuất và tiêu thụ nội địa phải phù hợp với nhu cầu phát triển công nghiệp của Hồng Kông. Xây dựng khu vực “toà nhà công nghiệp” nhằm tập trung các doanh nghiệp nước ngoài. Ngoài ra, Hồng Kông còn duy trì quỹ đất chuyên dùng cho các doanh nghiệp kỹ thuật cao, doanh nghiệp đòi hỏi công nhân lành nghề, doanh nghiệp sản xuất các sản phẩm giá trị cao, và các doanh nghiệp chuyên sản xuất hàng xuất khẩu.

2.1.1.2. Hàn Quốc

* Các khu kinh tế tự do

Các KKTTD của Hàn Quốc được thành lập vào năm 2003 nhằm khuyến khích đầu tư nước ngoài thông qua cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, môi trường sống quốc tế cho nhà đầu tư, bãi bỏ các rào cản đối với hoạt động kinh doanh và áp dụng chính sách ưu đãi đầu tư đặc biệt cho nhà đầu tư. Hiện tại, Hàn Quốc có 8 KKTTD, trong đó có 6 khu được thành lập ở khu vực ven biển và 2 khu được thành lập trong đất liền. Mục đích thành lập các KKTTD nhằm phát triển các khu này thành đầu mối của thế giới về các lĩnh vực chủ đạo gồm: kinh doanh dịch vụ, du lịch và giải trí, dịch vụ logistics hàng không, cảng biển, y tế, giáo dục, công nghệ sinh học, công nghiệp công nghệ cao, công nghệ mới, năng lượng tái tạo để thu hút các tập đoàn đa quốc gia trên thế giới.

Tại Luật đặc biệt về xây dựng và quản lý các KKTTD của Hàn Quốc (Luật số 10272, ngày 15/ 4/ 2010) điều chỉnh các vấn đề sau đây của các KKTTD Hàn Quốc:

- Về ngành, nghề trọng tâm phát triển: để tận dụng lợi thế của từng KKTTD và tránh cạnh tranh lẫn nhau, Chính phủ Hàn Quốc xác định các lĩnh vực ưu tiên phát triển của từng KKTTD. Cụ thể như: KKTTD Incheon tập trung phát triển dịch vụ logistics, kinh doanh dịch vụ, du lịch và giải trí, công nghệ cao; khu Busan-Jinhae: vận tải biển, công nghiệp có hàm lượng kỹ thuật cao, du lịch và dịch vụ gắn với biển; khu Gwangyang: vận tải biển, sản phẩm thép và hóa chất, du lịch và dịch vụ; khu Yellow Sea: công nghệ cao, công nghệ sinh học và vận tải biển; khu Saemangeum-Gunsan: công nghệ cao, công nghệ mới, tái tạo, du lịch và dịch vụ cho khách Trung Quốc; khu Daegu-Gyeongbuk: giáo dục, y tế, công nghiệp thời

trang, công nghệ thông tin; khu Donghae: công nghiệp vật liệu, dịch vụ logistics, du lịch; khu Chungbuk: dược phẩm sinh học, công nghệ thông tin, công nghệ cao tập trung vào công nghệ năng lượng mặt trời.

- Về cơ chế, chính sách ưu đãi nổi bật:

+ Chính sách về hỗ trợ ngân sách nhà nước cho phát triển hạ tầng các KKTTD: ngân sách Trung ương hỗ trợ một phần vốn đầu tư hạ tầng cơ bản của các khu kinh tế tùy thuộc vào từng dự án và thời kỳ (50% hoặc có thể lên tới 100%), phần còn lại sẽ do ngân sách của địa phương thực hiện hoặc lựa chọn và thỏa thuận với doanh nghiệp đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng. Các lĩnh vực đầu tư có công nghệ cao, giáo dục, bệnh viện được Chính phủ Hàn Quốc ưu tiên hỗ trợ đầu tư.

+ Cơ chế quản lý: Ủy ban Phát triển KKTTD trực thuộc Thủ tướng Chính phủ do Bộ trưởng Bộ Công Thương và Năng lượng làm Trưởng Ủy ban. Thành viên của Ủy ban gồm lãnh đạo nhiều Bộ, ngành và các chuyên gia kinh tế. Ủy ban xây dựng quy hoạch, chính sách, kế hoạch phát triển các KKTTD, quyết định những vấn đề lớn ngoài thẩm quyền của chính quyền tỉnh. Ban quản lý KKTTD được thành lập tại các địa phương có quyền chủ động xây dựng kế hoạch đầu tư phát triển, quyết định cấp phép đầu tư, xây dựng khu kinh tế. Chỉ có những dự án lớn đầu tư vào khu kinh tế trong những ngành quan trọng, có tính định hướng cho toàn ngành mới cần xin ý kiến Ủy ban Phát triển KKTTD.

* Thành phố quốc tế tự do Jeju

Năm 2006, Hàn Quốc thành lập Thành phố quốc tế tự do Jeju với 5 mục tiêu phát triển gồm: tự trị phân quyền cao, phát triển thị trường toàn cầu, tăng cường phúc lợi xã hội, giao lưu văn hóa quốc tế và bảo vệ tài nguyên môi trường. Thành phố Jeju lựa chọn giáo dục, y học, công nghiệp công nghệ cao và du lịch làm hạt nhân cho sự phát triển của mình, trong đó tập trung thu hút xây dựng cơ sở giáo dục quốc tế; các trung tâm y tế được điều hành bởi các tập đoàn nước ngoài.

Thành phố quốc tế Jeju có riêng một đạo luật để điều chỉnh mọi vấn đề liên quan tới tổ chức và hoạt động của mình. Theo đó, tại Luật đặc biệt về việc thành lập tỉnh tự trị đặc biệt Jeju và phát triển thành phố quốc tế tự do quy định về các vấn đề sau đây:

Về thể chế: Chính phủ Hàn Quốc thành lập Ủy ban hỗ trợ cho Thành phố gồm 30 thành viên do Thủ tướng Chính phủ giữ chức vụ Chủ tịch. Điều hành hoạt động của Thành phố là Hội đồng địa phương, đứng đầu là Thống đốc, được toàn quyền trong tất cả các lĩnh vực ngoại trừ quốc phòng, ngoại giao. Chính quyền Thành phố được phân cấp 1.336 thẩm quyền quy định chi tiết trong Luật đặc biệt về

thành phố tự trị Jeju.

Về cơ chế, chính sách ưu đãi nổi bật:

- Chính sách về thị thực: khách du lịch (trừ 11 quốc gia) đến đảo Jeju được miễn visa trong vòng tối đa 30 ngày với mục đích tham quan, du lịch. Nhà đầu tư nước ngoài đầu tư bất động sản trị giá ít nhất 500 triệu won (450.000 USD) và duy trì trong vòng 5 năm tại đảo Jeju là sẽ được cấp giấy phép thường trú tại Hàn Quốc, được hưởng đãi ngộ như công dân nước Hàn Quốc về chính sách y tế, giáo dục, hỗ trợ tìm việc.

- Chính sách hỗ trợ cho giáo dục, đào tạo: trường hợp doanh nghiệp đầu tư nước ngoài sử dụng từ 20 lao động địa phương trở lên và có hoạt động đào tạo cho người lao động thì được CQĐP hỗ trợ từ 100.000-500.000 won cho mỗi lao động trong vòng 6 tháng. Ngân sách Trung ương sẽ hỗ trợ cho địa phương kinh phí này theo tỷ lệ 50:50. Ngân sách Trung ương cũng hỗ trợ theo tỷ lệ 50:50 cho CQĐP để hỗ trợ việc thành lập, chi phí đất xây dựng cho trường học của nhà đầu tư nước ngoài.

2.1.1.3. Indonesia

Chính phủ Indonesia đã cho phép thành lập ĐKKT từ năm 2007 (trước đó là các KKTĐD) và đến nay đã thành lập 10 ĐKKT ở khu vực ven biển với mục tiêu đưa Indonesia trở thành điểm đến đầu tư chính ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương và cạnh tranh quốc tế. Chính phủ Indonesia đã nhận được đề xuất xin thành lập 56 ĐKKT của các chính quyền và doanh nghiệp, tuy nhiên đến hết năm 2012 Hội đồng cấp quốc gia mới chính thức quyết định thành lập 02 ĐKKT, bao gồm:

(1) ĐKKT Sei Mangkei theo Quy chế số 29/2012 (Loại ĐKKT chuyên về công nghiệp chế biến) nằm ở huyện Simalungun, phía Bắc tỉnh Sumatera có tổng diện tích 2.002 ha, tổng vốn đầu tư dự kiến 634 triệu USD;

(2) ĐKKT Tanjung Lesung theo Quy chế số 26/2012 (Loại ĐKKT chuyên về du lịch) nằm ở huyện Pandeglang, tỉnh Banten có tổng diện tích 1.500 ha, tổng vốn đầu tư dự kiến 8.208,6 triệu USD.

Ngoài ra, trong năm 2013 thành lập 11 SEZ do 03 địa phương và 08 doanh nghiệp đề xuất.

Hiện nay, các ĐKKT được vận hành theo Luật số 39 năm 2009. Tại Luật này quy định cụ thể về các vấn đề sau đây của ĐKKT:

- Về tổ chức bộ máy của ĐKKT:

Hội đồng cấp Nhà nước và khu vực được thành lập phục vụ công tác phát triển đặc khu (bao gồm: Bộ trưởng, thủ trưởng các tổ chức Trung ương); Hội đồng đặc khu (bao gồm đại diện các cơ quan cấp hành chính Trung ương, chính quyền

địa phương); Ban quản lý đặc khu kinh tế.

- *Về cơ chế, chính sách:*

Về hỗ trợ vốn đầu tư: vốn Chính phủ, vốn địa phương, doanh nghiệp trong nước (doanh nghiệp tư nhân), doanh nghiệp nước ngoài.

Về ưu đãi: miễn thuế xuất/nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng (VAT); ưu đãi thuế doanh nghiệp, ngoài ra còn được ưu đãi thuế bổ sung theo quy định của Chính phủ; ký thỏa thuận tránh đánh thuế hai lần với 57 nước; chi phí hoạt động và đầu tư có tính cạnh tranh. Cụ thể: giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp trong 6 năm liên tiếp, tăng tốc khấu hao tài sản, giảm thuế thu nhập cổ tức. Giảm thuế cho doanh nghiệp đầu tư cho các dự án đầu tư lớn (bảng dưới). Thuế nhập khẩu từ SEZs vào nội địa sẽ phụ thuộc vào điều khoản về Giấy chứng nhận xuất xứ (CO). Giảm 50-100% thuế phát triển du lịch và thuế giải trí đối với các dự án về du lịch.

Về Giấy phép cho người nước ngoài: được cấp từ Văn phòng xuất nhập cảnh địa phương. Du khách nước ngoài đến Batam sẽ được cấp một thị thực 60 ngày đến cho hầu hết các quốc gia. Ngoài ra, theo Nghị định 96/2015, visa 30 ngày được cấp cho khách đến tại chỗ và được gia hạn 5 lần, mỗi lần 30 ngày. Người nước ngoài mua nhà ở ĐKKT, người lớn tuổi đến sinh sống có thể được cấp giấy phép cư trú.

Về đất đai: các thành phần kinh doanh được trao quyền sử dụng đất với thời hạn là 50 năm, gia hạn tối đa là 70 năm. Công dân nước ngoài được phép mua và sở hữu nhà ở, dù có hoặc không làm việc tại Batam. Ở ĐKKT, người nước ngoài mua nhà sẽ được cấp giấy phép cư trú tại Indonesia. Đất đầu tư sẽ được thuê trong thời hạn tối đa 30 năm (có thể gia hạn 25 năm), với giá thuê ưu đãi.

Cấp phép đầu tư: không quá 20 ngày làm việc và tất cả các giấy phép cần thiết để bắt đầu triển khai dự án được thực hiện theo hình thức “một cửa” do Cơ quan Phát triển Công nghiệp Batam (BIFZA) xử lý tại chỗ.

Chính sách lao động: Thành lập Hội đồng lương, Công đoàn và Trung tâm hợp tác ba bên đặc biệt (Chính phủ, người lao động, công đoàn) để giải quyết các vấn đề về lương, chính sách về người lao động, cũng như đưa ra các biện pháp hoà giải cho tranh chấp trong lao động.

2.1.2. Bài học kinh nghiệm về xây dựng, hoàn thiện pháp luật điều chỉnh đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia trên thế giới cho Việt Nam

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật về mô hình ĐKHC, ĐKKT và các mô hình tương tự khác của các nước trên thế giới, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm về việc xây dựng pháp luật điều chỉnh ĐVHC - KTĐB cho Việt Nam như sau:

2.1.2.1. Xây dựng Luật điều chỉnh riêng cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của ĐVHC - KTĐB

- Cần ban hành Luật điều chỉnh cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các ĐVHC - KTĐB trước khi xây dựng các đơn vị này để tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất, đầy đủ cho việc tổ chức và hoạt động của các đơn vị.

- Luật cần xác định rõ loại hình, mục tiêu, tiêu chí thành lập các ĐVHC-KTĐB phù hợp với điều kiện, yêu cầu thực tiễn của Việt Nam.

- Trong Luật cần tập trung điều chỉnh các vấn đề cơ bản sau đây: quy định các nội dung chính về phương thức đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; đơn giản hóa thủ tục hành chính và xóa bỏ hạn chế về đầu tư kinh doanh; chế độ ưu đãi thuế, phí cạnh tranh; ưu đãi đầu tư riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài vào ngành, nghề trọng tâm ưu tiên trong từng thời kỳ; cơ chế tài chính cho bộ máy quản lý hành chính và đầu tư phát triển; mức độ tự do hóa và mở cửa thị trường trên lĩnh vực hoạt động thương mại, dịch vụ tài chính, tiền tệ, ngân hàng, ngoại hối, logistics, đất đai, bất động sản; chính sách tạm trú, miễn thị thực, di chuyển phương tiện vận tải và thể nhân thuận lợi; cơ chế giải quyết tranh chấp; quy định linh hoạt về việc làm (tiền lương, tuyển dụng, sa thải...); chính sách thu hút, quản lý và phát triển nguồn nhân lực; chính sách quản lý về quy hoạch, xây dựng và môi trường; mô hình tổ chức và quản lý hành chính, cơ chế phân cấp, giao quyền, chế độ kiểm tra, giám sát và các chính sách khác.

Hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, ổn định sẽ là cơ sở vững chắc cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các ĐKKT.

2.1.2.2. Các cơ chế, chính sách trong Luật đặc khu kinh tế của một số nước có thể nghiên cứu áp dụng cho pháp luật điều chỉnh đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của Việt Nam

* Trung Quốc

Từ kinh nghiệm của Trung Quốc, sơ bộ có thể nêu một số chính sách nổi bật để nghiên cứu khả năng áp dụng tại Việt Nam như sau:

(1) Về cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển hạ tầng. Trong giai đoạn đầu phát triển đặc khu, nguồn lực Nhà nước vẫn đóng vai trò hết sức quan trọng. Trung Quốc chỉ phát triển 5 đặc khu ban đầu nên có điều kiện để tập trung nguồn lực ngân sách lớn cho phát triển hạ tầng. Ở Việt Nam, Nhà nước cũng cần xem xét khả năng tập trung nguồn lực để phát triển 1 trong 3 ĐVHC – KTĐB nhiều tiềm năng nhất. Ngoài ra, Trung Quốc đã thành lập một công ty phát triển hạ tầng đặc khu để thực

hiện nhiệm vụ quản lý nguồn lực, phát triển đặc khu trong giai đoạn đầu. Trong trường hợp có nguồn lực của Nhà nước, Việt Nam có thể thành lập mô hình Công ty này để quản lý nguồn lực, thực hiện các nhiệm vụ quản lý, phát triển hạ tầng, thực hiện dịch vụ... theo định hướng của Nhà nước.

(2) Về chính sách đầu tư, kinh doanh, Trung Quốc trải qua một quá trình để xác định trọng tâm phát triển của đặc khu và phải trải qua một giai đoạn phát triển đa ngành, tổng hợp. Đối với 3 ĐVHC – KTĐB của Việt Nam, có thể vừa xác định vài lĩnh vực trong tâm phát triển của 3 đơn vị ngay từ đầu, nhưng cần dành quỹ đất và chính sách để phát triển đa dạng những nhóm ngành với tiêu chuẩn nhất định: công nghệ tiên tiến, thân thiện môi trường... Chính sách đầu tư của Trung Quốc khá giống Việt Nam ở cơ chế dần xóa bỏ rào cản, hạn chế tùy theo nhóm ngành. Đối với 3 ĐVHC - KTĐB, có thể quy định theo hướng mở cửa, giảm tiền kiểm, tăng hậu kiểm, giảm bớt điều kiện đầu tư... đối với các nhóm ngành trọng tâm; tăng rào cản, điều kiện... đối với những nhóm ngành không khuyến khích.

(3) Chính sách thuế, phí: Trung Quốc hiện nay hầu như không quy định chính sách ưu đãi về thuế (chỉ quy định ở giai đoạn đầu và dần dỡ bỏ). Hiện nay, Trung Quốc tập trung vào đổi mới, hiện đại cơ chế quản lý về thuế, xây dựng hệ thống quản lý điện tử, minh bạch, công khai. Việt Nam cần áp dụng đồng thời cả 2 hình thức: vừa ưu đãi thuế suất, thời gian; vừa cải tiến hệ thống quản lý thuế.

(4) Chính sách tài chính, ngân sách: chính sách để lại nguồn thu (chỉ trong giai đoạn đầu); đồng tiền tự do chuyển đổi, dần thả nổi lãi suất theo thị trường, thành lập ngân hàng, tổ chức tài chính nước ngoài và ra nước ngoài, phát triển các quỹ, khuyến khích di chuyển các luồng tiền, vốn thông qua xây dựng hệ thống tài khoản hiện đại (Thượng Hải, Tiền Hải) đều có thể áp dụng ở 3 ĐVHC – KTĐB của Việt Nam.

(5) Các chính sách ưu đãi và tính tự chủ về thể chế

Áp dụng các chính sách ưu đãi bao gồm miễn giảm tiền thuê đất, miễn giảm thuế, thủ tục thông quan nhanh chóng, cho phép chuyển giao vốn và lợi nhuận đầu tư. Các chính sách ưu đãi cũng được áp dụng để thu hút lao động có tay nghề cao (cung cấp nhà ở, kinh phí nghiên cứu, trợ cấp cho trẻ em...)

(6) Chính sách di chuyển phương tiện và thể nhân: xây dựng cơ chế lưu thông tự do hàng hóa trong khu; cơ chế kiểm tra hải quan một cửa đối với hàng hóa ra vào khu; phát triển dịch vụ vận tải quốc tế (Thượng Hải) cơ bản phù hợp và có thể áp dụng đối với Việt Nam.

(7) Chính sách lao động: thành lập các công ty dịch vụ việc làm, bệnh viện, trường học quốc tế tại các đặc khu.

(8) Về quản lý hành chính, mô hình tổ chức: ở Khu thương mại tự do Thượng Hải: Chính quyền khu Phố Đông và Ban quản lý Khu Thượng Hải sử dụng chung bộ máy, nhiều nhiệm vụ được phân cấp cho Ban quản lý Khu, tuy nhiên hoạt động của Khu vẫn phụ thuộc nhiều vào chính quyền cấp trên (thành phố Thượng Hải). Đối với ĐVHC – KTĐB của Việt Nam, cần quán triệt nguyên tắc “một cửa”, giao quyền trực tiếp cho chính quyền ĐVHC - KTĐB, trừ những lĩnh vực ảnh hưởng đến an ninh, quốc phòng, ngoại giao... Nhiệm vụ của Việt Nam là cần phải xác định rõ những lĩnh vực nào cần gắn chặt với chính quyền địa phương, lĩnh vực nào cần giao quyền trực tiếp cho Chính quyền đặc khu. Tăng cường vai trò của các hiệp hội, tổ chức trung gian, trọng tài trong việc giải quyết tranh chấp như quy định của Thượng Hải.

- Các ĐKKT được quyền tự chủ hơn trong việc đưa ra các quyết định liên quan đến kinh tế và cả chính trị. Một số ĐKKT có quyền lập pháp để xây dựng các Luật và văn bản dưới Luật và các quy định liên quan đến việc điều hành, quản lý Đặc khu như tổ chức bộ máy quản lý, quy định hệ thống thuế trên địa bàn... mà trước đây thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Đồng thời được ban hành các chính sách mới để cơ cấu lại nền kinh tế cũng như là thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao.

(10) Hỗ trợ từ chính quyền Trung ương

Việc phân cấp, ủy quyền chức năng, nhiệm vụ từ Chính phủ Trung ương đã tạo ra cơ chế phù hợp và môi trường đầu tư thông thoáng cho các ĐKKT. Ngoài ra, CQĐP chủ động xây dựng một môi trường kinh doanh phù hợp với yêu cầu của các nhà đầu tư bao gồm đưa ra các mô hình quản lý và điều hành hiệu quả, nhanh chóng đồng thời hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu đồng bộ, đặc biệt là trong giai đoạn đầu phát triển đặc khu kinh tế. Thêm vào đó, CQĐP còn đưa ra các loại hình kinh doanh, dịch vụ như đào tạo, tư vấn, quản lý...

(11) Liên kết chặt chẽ với nền kinh tế trong nước

Các ĐKKT có liên kết chặt chẽ với các khu công nghiệp và doanh nghiệp trong nước thông qua các chuỗi cung ứng sản phẩm hoặc chuỗi giá trị. Sự liên kết này không chỉ giúp đạt được hiệu quả kinh tế về mặt quy mô và kinh doanh mà còn kích thích khả năng hợp tác và cạnh tranh công nghiệp.

(12) Chính sách khác: cần hướng tới một hệ thống quản lý điện tử, trực tuyến, có tính tự động hóa cao, vừa đảm bảo hiệu quả, năng suất làm việc, vừa đảm bảo tính công khai, minh bạch, liên thông trong quản lý các lĩnh vực (thuế, tài chính, ngân hàng, hải quan, thương mại, kinh doanh...). Đây là mục tiêu mà các khu mới của Trung Quốc đang hướng tới và Việt Nam cũng cần xác định ngay từ đầu.

*** Hàn Quốc**

Có thể kiến nghị các cơ chế nổi bật nhất như đã nêu ở trên để áp dụng tại các ĐVHC-KTĐB của Việt Nam, cụ thể:

+ Hỗ trợ 50% vốn đầu tư xây dựng hạ tầng ĐVHC – KTĐB bằng nguồn ngân sách trung ương.

+ Thảm quyền của CQĐP ở ĐVHC - KTĐB: được phân quyền quyết định cấp phép đầu tư, xây dựng KKT. Chỉ có những dự án lớn đầu tư trong những ngành quan trọng, có tính định hướng cho toàn ngành mới cần xin ý kiến cấp các Bộ, Ngành Trung ương.

+ Có thể xem xét, nghiên cứu, áp dụng có sửa đổi, bổ sung từ kinh nghiệm của JeJu đối với “Chính sách hỗ trợ cho giáo dục, đào tạo” tại các ĐVHC – KTĐB của Việt Nam: Trong trường hợp doanh nghiệp đầu tư nước ngoài sử dụng từ 20 lao động địa phương trở lên và có hoạt động đào tạo cho người lao động thì được CQĐP hỗ trợ từ 100.000-500.000 won cho mỗi lao động trong vòng 6 tháng. Ngân sách Trung ương sẽ hỗ trợ cho địa phương kinh phí này theo tỷ lệ 50:50; Ngân sách Trung ương cũng hỗ trợ theo tỷ lệ 50:50 cho CQĐP để hỗ trợ việc thành lập, chi phí đất xây dựng cho trường học của nhà đầu tư nước ngoài.

*** Indonesia**

- Đất sử dụng để kinh doanh sản xuất nên được gia hạn 25-30 năm, dựa vào tình hình sản xuất kinh doanh để quyết định gia hạn quyền sử dụng đất và tài sản trên đất.

- Thực hiện cơ chế một cửa, UBND ĐKKT hoặc một đơn vị trực thuộc UBND ĐKKT nhận yêu cầu, hồ sơ của cá nhân tổ chức, và làm việc trực tiếp với cơ quan đơn vị liên quan để giải quyết trong thời hạn và trả kết quả về qua bộ phận một cửa.

2.2. Thực tiễn tổ chức các đơn vị - hành chính kinh tế đặc biệt ở Việt Nam

2.2.1. Lịch sử hình thành và phát triển các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam

2.2.1.1. Giai đoạn trước đổi mới

Việt Nam cũng đã từng thành lập Đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo theo Nghị quyết ngày 30/5/1979 của Quốc hội (bao gồm thị xã Vũng Tàu, xã Long Sơn thuộc huyện Châu Thành, tỉnh Đồng Nai và huyện Côn Đảo thuộc tỉnh Hậu Giang). Đặc

khu này trực thuộc Trung ương và tương đương cấp tỉnh với nhiệm vụ trung tâm là phát triển dịch vụ phục vụ công nghiệp dầu khí, phát triển công nghiệp hải sản, phát triển du lịch gắn với bảo vệ an ninh – quốc phòng và phát triển kinh tế - xã hội. Đặc khu tồn tại được 12 năm, đến ngày 12/8/1991, Quốc hội khóa VII kỳ họp thứ 9 quyết định thành lập tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu trên cơ sở Đặc khu Vũng Tàu – Côn Đảo và 3 huyện: Long Đất, Châu Thành và Xuyên Mộc tách từ tỉnh Đồng Nai.

2.2.1.2. Giai đoạn sau đổi mới

Qua nhiều giai đoạn, Việt Nam đã thử nghiệm, chuyển đổi và nhân rộng các mô hình KKT khác nhau, bao gồm:

- *Giai đoạn 1 (từ 1991 - 1994) gắn với việc hình thành KCX*: Mô hình KCX được thể chế hoá như một trong những hình thức thu hút đầu tư nước ngoài theo Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987. Năm 1991 mô hình KCX Tân Thuận đầu tiên của cả nước được thành lập với mục tiêu thu hút và tập trung các doanh nghiệp chuyên sản xuất hàng xuất khẩu. Năm 1992 thành lập thêm KCX Linh Trung tại TP. Hồ Chí Minh. Sau khi triển khai thí điểm hai KCX ở TP. Hồ Chí Minh, mô hình KCX đã được đề cập trong Luật Đầu tư nước ngoài năm 1992.

- *Giai đoạn 2 (từ 1994 - 1997) gắn với việc hình thành KCN và chuyển đổi một số KCX thành KCN*: Ngày 28/12/1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 192-CP về Quy chế KCN, theo đó mô hình KCN được thành lập để khắc phục những hạn chế về phạm vi hoạt động của các doanh nghiệp trong KCX, tăng cường thu hút đầu tư đối với cả hoạt động đầu tư trong nước và nước ngoài. Giai đoạn này gắn với việc thành lập các KCN trên toàn quốc. Ba KCX tại Đà Nẵng, Hà Nội và Cần Thơ được thành lập trước đó cũng chuyển đổi sang mô hình KCN.

- *Giai đoạn 3 (từ 1997 – 2003) gắn với việc phát triển lan tỏa KCN, hình thành Khu công nghệ cao (KCNC), thí điểm và thành lập KKT cửa khẩu*: Ngày 24/4/1997, Chính phủ ban hành Nghị định số 36/CP về quy chế KCN, KCX, KCNC nhằm mục tiêu mở rộng và nâng cao hiệu quả hoạt động của các loại hình này. Mô hình KCNC là một loại mô hình KKT hiện đại, được thể chế hóa nhằm thu hút và tập trung các doanh nghiệp công nghệ kỹ thuật cao và các đơn vị hoạt động phục vụ cho phát triển công nghệ cao. Năm 1998, Hòa Lạc là KCNC đầu tiên của cả nước được thành lập và đi vào hoạt động.

Đối với các KCN: Trong giai đoạn này, việc thành lập và phát triển các KCN không chỉ còn tập trung vào các khu vực kinh tế trọng điểm như giai đoạn trước mà còn phát triển lan tỏa ra nhiều khu vực khác trên cả nước. Đối với các

KKT cửa khẩu: chính sách thí điểm lần đầu tiên áp dụng tại cửa khẩu Móng Cái, tỉnh Quảng Ninh (năm 1996); Lạng Sơn (năm 1997); sau đó các KKT cửa khẩu Mộc Bài – Tây Ninh và các KKT cửa khẩu khác bắt đầu được thành lập. Việc hình thành KKT cửa khẩu nhằm khơi dậy và phát huy tiềm năng của địa bàn có điều kiện đặc thù, đồng thời làm phong phú thêm tính đa dạng của các loại hình KKT.

- *Giai đoạn 4 (từ 2003 – nay) gắn với việc thí điểm thực hiện KKT mở và phát triển KKT ven biển:* Năm 1999, Bộ Chính trị đã đồng ý chủ trương triển khai xây dựng thí điểm mô hình KKT mở tại Chu Lai tỉnh Quảng Nam, năm 2003 KKT mở Chu Lai được thí điểm thành lập (KKT ven biển đầu tiên của cả nước). Ngày 23 tháng 09 năm 2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chủ trương xây dựng các KKT ven biển trên cơ sở Quyết định số 1353/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án “Quy hoạch phát triển các Khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020”.

2.2.2. Những thành tựu phát triển và hạn chế trong quá trình phát triển các khu công nghiệp, khu kinh tế ở Việt Nam

2.2.2.1. Những thành tựu phát triển

Tính đến cuối tháng 8/2015, cả nước có 289 KCN, 18 KKT ven biển, 28 KKT cửa khẩu và 3 KCNC. Kể từ khi xây dựng và phát triển mô hình KKT đầu tiên tới nay, các KCN, KCX, KCNC, KKT ven biển đã đạt được những thành tựu quan trọng, đóng góp tích cực vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước:

Một là, các KKT đã đóng góp tích cực vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Các KKT đã thu hút được nhiều nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, trong đó có đầu tư của các tập đoàn lớn hàng đầu trên thế giới (một số dự án đầu tư quy mô lớn trong lĩnh vực điện tử, năng lượng, lọc dầu, hóa dầu, luyện kim, lốp xe... của các Tập đoàn LG, Samsung, Bridgestone, Technostar, Idemitsu Kosan, Mitsui..) và trong nước (một số dự án đầu tư quy mô lớn trong lĩnh vực dầu khí, hóa dầu, năng lượng, cơ khí chế tạo, ô tô, du lịch, nghỉ dưỡng... của các Tập đoàn Dầu khí, Điện lực, Trường Hải, Vingroup, SunGroup...); đồng bộ và hiện đại hóa hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị, nông thôn; nâng cao hiệu quả sử dụng quỹ đất; tạo việc làm, đào tạo và nâng cao đời sống, thu nhập cho lực lượng lao động, đặc biệt là lao động khu vực nông thôn; góp phần đổi mới công nghệ, nâng cao sức cạnh tranh qua đó gia tăng giá trị sản xuất, xuất khẩu của ngành công nghiệp; tạo ra những sản phẩm công nghệ - kỹ thuật cao, gia tăng hoạt động nghiên cứu - phát triển, ứng dụng công nghệ cao và phát triển nhân lực công nghệ cao.

- *Hiệu quả sản xuất kinh doanh*: Với việc các dự án đã bắt đầu đi vào triển khai, hoạt động, các chỉ tiêu sản xuất kinh doanh (doanh thu, giá trị xuất, giá trị nhập khẩu, nộp ngân sách và tạo việc làm) đạt khá cao, ví dụ như trong giai đoạn 2011 – 2015 tốc độ tăng bình quân hàng năm của các chỉ tiêu như: doanh thu, kim ngạch xuất khẩu, kim ngạch nhập khẩu, nộp ngân sách và lao động cuối kỳ đạt ở mức tương ứng là 41,2%, 31,9%, 71,8%, 112,5% và 60% [1]. Trong số các chỉ tiêu này thì chỉ tiêu nộp ngân sách là tăng trưởng mạnh nhất.

Hai là, bước đầu phát huy vai trò dẫn dắt phát triển kinh tế địa phương, khu vực. Trong đó, có một số dự án lớn và quan trọng tại một số KKT như KKT Nghi Sơn, KKT Vũng Áng, KKT Dung Quất, KKT mở Chu Lai gồm nhà máy lọc dầu số 1 và số 2, dự án lọc hóa dầu Nghi Sơn, Khu liên hợp gang thép và cảng nước sâu Sơn Dương, nhà máy cơ khí nặng Doosan, các nhà máy nhiệt điện Nghi Sơn và Vũng Áng, cảng trung chuyển quốc tế Vân Phong... tạo nên các dự án động lực dẫn dắt kinh tế địa phương và khu vực phát triển. Các KKT cửa khẩu cũng đã thúc đẩy hoạt động biên mậu; phát triển kinh tế, cải thiện đời sống nhân dân các địa phương khu vực biên giới và góp phần gìn giữ an ninh quốc phòng.

Ba là, góp phần giữ vững chủ quyền, an ninh quốc phòng. Việc xây dựng và phát triển các loại hình KKT đã góp phần khai thác và phát huy thế mạnh của các vùng duyên hải, qua đó góp phần bảo vệ, giữ vững chủ quyền vùng biển Việt Nam, gắn chặt giữa phát triển kinh tế với giữ vững an ninh quốc phòng. Phát triển KKT còn là giải pháp quan trọng nhằm phát triển dân cư, đô thị theo quy hoạch, thực hiện mục tiêu đảm bảo dân sinh, xã hội.

2.2.2.2. Những hạn chế trong quá trình phát triển các KKT ở nước ta

Tuy đã đạt được các thành tựu phát triển như trên, tuy nhiên mô hình KKT của Việt Nam vẫn tồn tại nhiều vấn đề cả về hạ tầng “cứng” như cơ sở hạ tầng, xây dựng quy hoạch... và cả hạ tầng “mềm”, trong đó quan trọng nhất là về thể chế, cơ chế, chính sách.

Thứ nhất, về việc xác định vị trí xây dựng các KKT. Các KKT đã được phê duyệt đều được xem là các khu vực có lợi thế nhất của các địa phương, thuận lợi cho giao thương và giao lưu kinh tế. Tuy nhiên các KKT này đại đa số mới chỉ là các khu vực có ưu thế hơn so với các khu vực xung quanh hoặc các địa phương khác chứ chưa phải là các khu vực có lợi thế ở tầm quốc gia và quốc tế.

Thứ hai, về công tác quy hoạch, số lượng các KKT như hiện nay là quá nhiều, phân bố không phù hợp, tạo nên sự dàn trải đầu tư, làm phân tán các hoạt

động kinh tế mà không tạo nên các cực hội tụ. Có thể thấy một số địa phương quy hoạch và thành lập các KKT còn mang tính cục bộ, chỉ tính đến lợi ích ngắn hạn theo bề nổi thành tích (để sánh ngang với các địa phương khác cũng có KKT) mà chưa được xem xét một cách tổng thể lợi ích quốc gia.

Thứ ba, về cơ cấu ngành nghề các KKT này lại có cơ cấu ngành nghề tương đối giống nhau, chủ yếu là gia công chế xuất, công nghiệp chế tạo và tập trung các ngành tập trung nhiều lao động, các ngành ở phân khúc giá trị thấp, vì vậy thay vì bổ sung cho nhau thì các KKT này lại cạnh tranh lẫn nhau.

Thứ tư, thể chế của các KKT chưa đủ mạnh. Đây cũng là vấn đề lớn nhất của các KKT ở nước ta hiện nay. Các KKT bao gồm 18 KKT ven biển và 28 KKT cửa khẩu đều được điều chỉnh bởi văn bản Nghị định chung của Chính phủ (Nghị định 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ Việt Nam quy định về KCN, KCX, và KKT) [2]. Theo Nghị định này, mô hình tổ chức bộ máy để quản lý KKT theo quy định bao gồm Chính phủ, Thủ tướng, 10 Bộ, tỉnh, Ban quản lý) [2]. Một KKT mà có nhiều cấp quản lý chồng chéo như vậy thì không thể gọi là “tự do” được. Những KKT nằm trọn vẹn trong một đơn vị hành chính như Vân Đồn, Móng Cái, Phú Quốc... thì có hai bộ máy quản lý điều hành về kinh tế đó là: UBND và Ban quản lý các KKT; vị trí, chức năng, nhiệm vụ và sự phối hợp của Ban quản lý KCN với các cơ quan liên quan ở địa phương còn chưa rõ ràng, thống nhất. Như vậy, về mặt thể chế, hành chính chúng ta chưa có KTT nào đạt được tiêu chuẩn quốc tế.

Thứ năm, cơ chế, chính sách để thu hút mọi nguồn lực, nhất là nguồn lực từ bên ngoài chưa đủ sức cạnh tranh ở cấp khu vực và quốc tế. Chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước cho các KKT còn dàn trải, thiếu tập trung, chưa có trọng tâm, trọng điểm, chủ yếu xoay quanh ưu đãi thuế, đất đai. Trong khi đó, với Luật thuế thu nhập doanh nghiệp được thi hành từ 01/01/2009 thì những ưu đãi này không còn hiệu lực.

Hiện tại, nhiều chính sách chưa được ban hành đồng bộ trong khi có một số chính sách đã có khuôn khổ pháp lý nhưng vẫn chưa được triển khai áp dụng. Ví dụ, trong việc thành lập các khu bảo thuế, các KKT cửa khẩu, khu công nghệ cao, KKT tổng hợp đều có quy định cho phép thành lập khu bảo thuế hay khu phi thuế quan nhưng cho tới nay chưa có KKT nào thành lập được Khu bảo thuế làm nơi tập trung giao lưu thương mại tự do và tạo thuận lợi cho công tác kiểm tra, kiểm soát hàng hoá. Khuôn khổ pháp lý cho sự ra đời của Quỹ đầu tư mạo hiểm đầu tư vào các hoạt

động ươm tạo công nghệ cao đã được nêu tại Nghị định số 99/2003/NĐ-CP nhưng do chưa có hướng dẫn cụ thể nên đến nay chưa có quỹ đầu tư mạo hiểm nào được thành lập trong khi ở các nước, quỹ này có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp mới hoạt động nhưng có những dự án tốt, khả thi.

Ngoài ra, do Việt Nam chưa có Luật về ĐKKT nên bất cứ khu nào muốn có những chính sách ưu đãi mang tính đột phá, đặc thù đều rơi vào trạng thái “phá rào” – vi phạm các quy định cao hơn của pháp luật.

Thứ sáu, về cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực. Phần lớn các KKT được thành lập ở những địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn nên nhu cầu vốn đầu tư hạ tầng lớn lại chủ yếu dựa vào sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Kết cấu hạ tầng còn thiếu, chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển. Chưa thu hút được nhà đầu tư chiến lược về khoa học công nghệ, tài chính và trình độ quản lý. Nguồn nhân lực cũng chưa đáp ứng kịp thời với yêu cầu của các nhà đầu tư.

2.3. Các đề xuất thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

2.3.1. Phương án thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang)

Năm 2018, Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang trình Chính phủ Đề án thành lập thành phố Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang (Đề án kèm theo dự thảo Luật ĐVHC-KTĐB do Chính phủ trình Quốc hội). Huyện đảo Phú Quốc sẽ thành lập thành phố Phú Quốc trên cơ sở giữ nguyên hiện trạng, diện tích, dân số và kết cấu hạ tầng của Huyện đảo Phú Quốc. Diện tích thành phố là 58.919 ha, quy mô dân số là 101.047 người [2]. Mục tiêu tổng quát phát triển thành phố Phú Quốc thành ĐVHC-KTĐB trực thuộc Trung ương, thành phố du lịch biển đảo. Tập trung xây dựng đến năm 2020 cơ bản trở thành một trung tâm du lịch sinh thái biển chất lượng cao, hình thành bộ khung kỹ thuật, hạ tầng đô thị đồng bộ. Thành phố Phú Quốc dự kiến được phân chia thành 12 đơn vị hành chính trực thuộc trong đó có 10 phường và 02 xã (trong đó 10 phường bao gồm: Phường Dương Đông, Phường Dương Tơ, Phường Phú Đông, Phường An Thới, Phường Cây Dừa, Phường Hàm Ninh, Phường Bãi Thơm, Phường Cửa Cạn, Phường Cửa Dương, Phường Gành Dầu; 02 xã bao gồm Xã Hòn Thơm và xã Thổ Châu).

Đảo Phú Quốc có điều kiện thuận lợi gắn kết bằng đường biển với các nước ASEAN có biển, với các tuyến du lịch biển và các tuyến hàng hải quốc tế; cách Thủ đô các nước ASEAN không quá 2 giờ bay. Phú Quốc có điều kiện thuận lợi

về khí tượng thủy văn, môi trường tự nhiên, núi, rừng, biển, hệ sinh thái đa dạng, phong phú, có những di tích lịch sử, văn hóa giá trị. Kết cấu hạ tầng của Phú Quốc đã được đầu tư khá đồng bộ và bao gồm nhiều công trình quan trọng như sân bay quốc tế, điện, nước, viễn thông, đường giao thông, khách sạn, nhà hàng, khu vui chơi và đã thu hút nhiều nhà đầu tư lớn trong lĩnh vực du lịch, dịch vụ. Phú Quốc có tiềm năng lợi thế để phát triển kinh tế biển, dịch vụ logistics, đặc biệt là dịch vụ du lịch đa dạng, tổng hợp. Tuy nhiên, quỹ đất tại Phú Quốc không còn nhiều nên đa phần các hoạt động kinh tế tại Phú Quốc tập trung vào du lịch và các ngành dịch vụ có liên quan.

Từ những lợi thế đặc thù nêu trên, những ngành, nghề được lựa chọn tại Phú Quốc bao gồm: Du lịch; Dịch vụ và Y tế, cụ thể:

- Đối với ngành nghề du lịch: dịch vụ, du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp có casino có vốn đầu tư tối thiểu 44.000 tỷ đồng; dịch vụ, du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp có vốn đầu tư 6.000 tỷ đồng; khách sạn, khu du lịch sinh thái, khu nghỉ dưỡng cao cấp từ 4 sao trở lên.

- Đối với ngành nghề dịch vụ: trung tâm hội nghị, triển lãm quốc tế có vốn đầu tư tối thiểu 1.000 tỷ đồng; dịch vụ thương mại và mua sắm quốc tế có vốn đầu tư tối thiểu 1.000 tỷ đồng; dịch vụ quản lý tài sản không phân biệt quy mô vốn đầu tư.

- Đối với ngành y tế: đầu tư xây dựng bệnh viện, cơ sở khám chữa bệnh có vốn đầu tư tối thiểu 3.000 tỷ đồng; dịch vụ y tế có vốn đầu tư tối thiểu 110 tỷ đồng.

2.3.2. *Phương án thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh)*

Trong Đề án “*Xây dựng khu hành chính – kinh tế đặc biệt Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh*” năm 2018 trình kèm dự án Luật ĐVHC - KTĐB trình Quốc hội thảo luận, lý do lựa chọn Vân Đồn để xây dựng ĐVHC - KTĐB là do có vị trí địa kinh tế, chính trị, chiến lược đặc thù [24]; điều kiện tự nhiên và hệ sinh thái phong phú, đa dạng; tài nguyên du lịch đặc sắc; tiềm năng xây dựng hạ tầng chiến lược và phát triển kinh tế hướng ngoại, độ mở cao; khả năng thu hút nguồn nhân lực phục vụ phát triển; lợi thế về địa giới hành chính và môi trường an ninh chính trị ổn định, hội tụ đủ cả các điều kiện theo kinh nghiệm thế giới, khác biệt với KKT, KCN hiện tại.

Mục tiêu xây dựng đơn vị hành chính –kinh tế đặc biệt Vân Đồn là làm cho kinh tế phát triển nhanh và bền vững. Muốn vậy phải phát triển trình độ sản xuất ở mức độ cao, phát triển các dịch vụ cao cấp, bộ máy quản lý phải tinh gọn và hiệu quả, an sinh xã hội ngày càng được đảm bảo tốt hơn. Cơ cấu ngành nghề chủ yếu là dịch vụ di lịch.

Vân Đồn có vị trí gần với các thị trường có mức độ tăng trưởng lớn không chỉ riêng Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long mà còn cả khu vực ASEAN và một số nước châu Á. Trong bán kính bay 4-5 giờ cho phép Vân Đồn tiếp cận thị trường với 3,5 tỷ người, trong đó 17% là từ các nước ASEAN, tương đương với GDP là 22 tỷ USD. Trong bán kính lái xe từ 4-5 giờ, Vân Đồn tiếp cận một thị trường 23 triệu người, trong đó 23% là Trung Quốc và 77% còn lại đến từ Việt Nam, tương ứng với 62 tỷ USD GDP.

Tuyến đường cao tốc Hà Nội – Móng Cái, đoạn Hải Phòng – Hạ Long – Móng Cái và cảng hàng không quốc tế Vân Đồn đang được đầu tư xây dựng và dự kiến đi vào hoạt động trong năm 2018 sẽ là động lực thúc đẩy giao lưu, kết nối, tăng trưởng kinh tế của tỉnh Quảng Ninh; đồng thời tăng tính hấp dẫn trong thu hút đầu tư của ĐVHC-KTĐB Vân Đồn.

Các KCN, KKT tại khu vực Bắc Bộ hiện gần như đã được lấp đầy và đi vào hoạt động ổn định trong đó đặc biệt là tổ hợp nhà máy Samsung tại Bắc Ninh và Thái Nguyên; tổ hợp nhà máy LG tại Hải Phòng, với hạ tầng kết nối thuận lợi, đặc biệt trong khu vực Bắc Bộ, việc phát triển công nghệ cao, công nghệ thông tin tại Vân Đồn có rất nhiều lợi thế.

Vị trí của Vân Đồn gần với Vịnh Hạ Long là di sản thiên nhiên thế giới được UNESCO công nhận. Bản thân Vân Đồn hiện đang là huyện đảo với hơn 600 hòn đảo lớn nhỏ. Trong khu vực còn có vườn quốc gia Bái Tử Long gồm những khu rừng nguyên sinh quý giá với 60,4% diện tích đất tự nhiên là rừng và đất rừng [27]. Điều này thể hiện tiềm năng lớn cho các hoạt động du lịch sinh thái và các hoạt động liên quan đến đường bờ biển. Ngoài ra, xu hướng du lịch nước ngoài đang phát triển trên thế giới mà khu vực Châu Á Thái Bình Dương nổi lên như là một thị trường cung cấp du khách hàng đầu, nếu tối ưu hóa được các lợi thế sẵn có, Vân Đồn sẽ chiếm được thị phần đáng kể của thị trường đang phát triển nhanh chóng này.

Việc phát triển các hệ thống mua sắm quốc tế, hệ thống bán lẻ quy mô lớn, dịch vụ hậu cần sẽ hỗ trợ cho phát triển ngành du lịch tại Vân Đồn.

Vị trí địa lý khá cách biệt và dân số hiện tại còn ít chưa phát triển là những điều kiện thuận lợi hỗ trợ Chính phủ trong việc mạnh dạn thử nghiệm, áp dụng những chính sách, mô hình mới.

Từ những lợi thế đặc thù đã nêu ở trên, những ngành nghề được lựa chọn tại Vân Đồn bao gồm: Công nghệ cao, công nghiệp hỗ trợ công nghệ cao; Dịch vụ du lịch; Dịch vụ hậu cần, cụ thể:

- Đối với Công nghệ cao: Các dự án đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp công nghệ cao, dự án ứng dụng công nghệ cao theo pháp luật về công nghệ cao trong lĩnh vực: ứng dụng công nghệ cao thuộc Danh mục Công nghệ cao được ưu tiên đầu tiên phát triển theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; sản xuất sản phẩm thuộc Danh mục sản phẩm công nghệ cao được khuyến khích phát triển theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; ươm tạo công nghệ cao, ươm tạo doanh nghiệp công nghệ cao; đầu tư mạo hiểm cho phát triển công nghệ cao; ứng dụng, nghiên cứu và phát triển công nghệ cao theo quy định của pháp luật về công nghệ cao; sản xuất sản phẩm công nghệ sinh học; chế biến dược phẩm, chế phẩm sinh học; sản xuất năng lượng tái tạo, năng lượng sạch; sản xuất vật liệu composit, các loại vật liệu xây dựng nhẹ, vật liệu quý hiếm.

- Đối với công nghiệp hỗ trợ công nghiệp cao: sản xuất sản phẩm công nghiệp hỗ trợ công nghệ cao có vốn đầu tư tối thiểu 110 tỷ đồng.

- Đối với dịch vụ du lịch và văn hóa: Khách sạn, khu du lịch sinh thái, khu nghỉ dưỡng cao cấp từ 4 sao trở lên; du lịch văn hóa có vốn đầu tư tối thiểu 110 tỷ đồng; dịch vụ, du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp có casino có vốn đầu tư tối thiểu là 44.000 tỷ đồng; công nghiệp văn hóa có vốn đầu tư tối thiểu là 110 tỷ đồng; trung tâm giải trí có thương hiệu quốc tế quy mô tối thiểu 1.000 tỷ đồng.

- Đối với dịch vụ hậu cần: kinh doanh cảng hàng không, sân bay với quy mô vốn tối thiểu 5.000 tỷ đồng; kinh doanh dịch vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay; kinh doanh vận tải hàng không; dịch vụ hậu cần hàng không với quy mô vốn tối thiểu 110 tỷ đồng ; dịch vụ thương mại và mua sắm quốc tế với quy mô vốn đầu tư tối thiểu 1.000 tỷ đồng.

2.3.3. Phương án thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa)

Khu vực dự kiến phát triển thành ĐVHC - KTĐB (Bắc Vân Phong) nằm ở tọa độ địa lý cực Đông trên đất liền của Việt Nam, nằm rất gần ngã ba các tuyến hàng hải: châu Âu – Bắc Á, châu Úc – Đông Bắc Á, và Đông Nam Á – Đông Bắc Á và là điểm hội tụ của các cảng trên bán đảo Đông Dương và khu vực châu Á – Thái Bình Dương.

Môi trường khí hậu thuận lợi do có yếu tố địa hình đất liền và vùng vịnh che chắn; có độ ẩm và chế độ mưa thấp nhất tỉnh Khánh Hòa; nhiệt độ không khí trung bình năm khoảng 26,5 độ C; tổng lượng mưa trung bình năm 1.100 đến 1.300 mm/năm; độ ẩm trung bình 80% đồng thời ít chịu ảnh hưởng của bão do được các dãy núi và các đảo che chắn.

Vịnh Vân Phong là một vịnh lớn, tương đối kín và chắn gió tốt. Vịnh có độ sâu 20-25m, là một trong những vịnh tự nhiên tốt nhất vùng Đông Á, thuận tiện cho khu cảng nước sâu.

Trong tương lai, Thái Lan sẽ tiến hành xây dựng kênh đào Kra cắt ngang qua Thái Lan để kết nối Vịnh Thái Lan với Ấn Độ Dương. Việc trao đổi thương mại giữa khu mật dịch ASEAN và các nước trên thế giới sẽ được rút ngắn hơn 1.000km so với tuyến đường đi qua eo Malacca [28]. Với vị trí nằm trên tuyến đường thương mại này, Vân Phong có điều kiện thuận lợi để phát triển thành cảng trung chuyển quốc tế.

Việc hợp tác với nước ngoài về các ngành công nghiệp phần mềm và công nghệ thông tin trong việc đào tạo nguồn nhân lực và xây dựng hạ tầng mềm là khá tốt. Điển hình là trường hợp của Ấn Độ, thông qua “Chính sách Đông Nam Á”, Ấn Độ phối hợp với đại học Nha Trang đầu tư 5 triệu USD xây dựng công viên công nghệ, qua đó sẽ tạo ra một môi trường phát triển công nghệ thông tin ứng dụng tại Khánh Hòa nói chung.

Mặt khác, Bắc Vân Phong có vị trí gần với căn cứ quân sự Cam Ranh, việc phát triển các ngành nghề chế tạo, thiết bị phục vụ cho quốc phòng sẽ tạo thành vùng công nghiệp phụ trợ cho việc phát triển công nghiệp quốc phòng của quốc gia. Ngoài ra, Ấn Độ cũng đã công bố khoản tín dụng 500 triệu USD cho Việt Nam nhằm đẩy mạnh trong hợp tác và phát triển các lĩnh vực liên quan đến quốc phòng giữa hai bên.

Từ những lợi thế đặc thù nêu trên, những ngành nghề được lựa chọn tại Bắc Vân Phong bao gồm: Dịch vụ cảng biển và hậu cần; Công nghệ thông tin, quốc phòng, điện tử, cơ khí; Dịch vụ du lịch, cụ thể:

+ Công nghệ thông tin, điện tử, cơ khí chính xác: Sản xuất sản phẩm phần mềm, sản phẩm nội dung thông tin số, sản phẩm công nghệ thông tin trọng điểm, dịch vụ phần mềm, dịch vụ khắc phục sự cố an toàn thông tin, bảo vệ an toàn thông tin theo quy định của pháp luật về công nghệ thông tin với vốn đầu tư tối thiểu 110 tỷ đồng.

+ Sản xuất sản phẩm thuộc Danh mục sản phẩm cơ khí trọng điểm theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ với vốn đầu tư tối thiểu là 500 tỷ đồng.

+ Sản xuất sản phẩm tiết kiệm năng lượng với vốn đầu tư tối thiểu là 500 tỷ đồng.

+ Sản xuất ô tô, phụ tùng ô tô, đóng tàu với vốn đầu tư tối thiểu là 500 tỷ đồng.

+ Sản xuất phụ kiện, linh kiện điện tử, cụm chi tiết điện tử với vốn đầu tư tối thiểu là 500 tỷ đồng.

- Đối với dịch vụ cảng biển: đầu tư phát triển cảng biển hàng hóa và hành khách quốc tế có vốn đầu tư tối thiểu 3.000 tỷ đồng; dịch vụ hậu cần cảng biển có vốn đầu tư tối thiểu 110 tỷ đồng.

+ Đối với dịch vụ du lịch: dịch vụ du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp có casino có vốn đầu tư tối thiểu 44.000 tỷ đồng.

+ Đối với thương mại, tài chính: trung tâm thương mại tài chính gắn với cảng biển có vốn đầu tư tối thiểu 3.000 tỷ đồng.

2.4. Những vấn đề đặt ra trong việc thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

2.4.1. Nhu cầu thành lập các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Trong bối cảnh cạnh tranh thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài ngày càng trở nên gay gắt, việc thành lập các ĐVHC - KTĐB với thể chế, chính sách vượt trội là cần thiết. Điều này không chỉ có ý nghĩa với thu hút đầu tư mà hơn hết là tạo các vùng kinh tế động lực để phát triển kinh tế xã hội của toàn vùng và cả nước. Hình thức đặc khu luôn hàm nghĩa vượt luật hiện hành, cả về những quy định pháp lý thuần túy về kinh tế, lẫn mô hình tổ chức quản lý hành chính và xã hội. Phát triển các ĐVHC - KTĐB là vì lợi ích chung của cả nền kinh tế ở góc độ tạo việc làm, thu hút các nguồn phát triển, mở rộng xuất khẩu, chuyển giao công nghệ và tri thức quản lý, phát triển tổng hợp vùng và công nghiệp hóa – hiện đại hóa, do đó, nên hình thành các ĐKKT ở Việt Nam.

Trên thực tế, việc đề xuất thành lập 3 ĐVHC - KTĐB được đặc biệt nhắc đến trong giai đoạn năm 2012 – 2014. Việc lựa chọn ba địa điểm ở Vân Đồn, Phú Quốc, Bắc Vân Phong để xây dựng thành ĐVHC - KTĐB nhận được sự đồng thuận và ủng hộ của nhiều chuyên gia trong và ngoài nước bởi ba nơi này nằm trong danh sách những điểm đến đẹp nhất thế giới, cơ hội phát triển đang lên và có thách thức cao. Sự thành lập của các ĐKKT mới được phê duyệt này chắc chắn sẽ có những tác động kinh tế to lớn không chỉ tới các tỉnh Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang mà còn tới toàn bộ nền kinh tế của Việt Nam [31].

Việc xây dựng Dự án Luật ĐVHC-KTĐB được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Xuất phát từ những ý nghĩa quan trọng đó, cả ba địa phương Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang đều bắt tay vào xây dựng Đề án thành lập các ĐVHC-KTĐB. Tuy nhiên sau đó, hoạt động này bị gián đoạn, tháng 8 năm 2014, Thủ

tướng Chính phủ đã quyết định lùi thời hạn trình Dự án Luật về ĐVHC - KTĐB. Tháng 11 năm 2016, trong Nghị quyết phiên họp thường kỳ của Chính phủ, Chính phủ đã thống nhất về nguyên tắc xây dựng 3 mô hình ĐVHC - KTĐB theo định hướng mỗi ĐVHC-KTĐB lựa chọn thế mạnh phát triển riêng có nhằm khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế so sánh của mỗi đơn vị, tạo động lực phát triển mới, bảo đảm phân bổ nguồn lực theo vùng, tạo hiệu ứng lan tỏa trong cả nước.

Xuất phát từ nhu cầu này cho thấy sự cấp thiết của việc sớm phê duyệt, chuẩn bị các điều kiện cần thiết về mặt pháp lý, cơ chế chính sách để thành lập các ĐVHC-KTĐB trong thời gian sớm nhất.

2.4.2. *Pháp luật quy định về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*

2.4.2.1. Các quy định của Hiến pháp năm 2013 về ĐVHC-KTĐB

Trong Hiến pháp năm 2013, về nguyên tắc tổ chức đơn vị hành chính vẫn chưa có thay đổi. Theo quy định tại Điều 110 thì các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; Thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương; Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Như vậy, tại quy định này của Hiến pháp đã bổ sung ĐVHC - KTĐB vào quy định về đơn vị hành chính của nước ta, đồng thời không xác định rõ ở cấp đơn vị hành chính nào. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 quy định: “*trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*” [18]. Hiến pháp năm 2013 còn ghi nhận nguyên tắc: việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định. Điều này cũng có thể tạo sự nhất trí lớn hơn khi chia tách, sáp nhập các ĐVHC - KTĐB.

Như vậy, sau một thời kỳ không tổ chức loại đơn vị hành chính lãnh thổ, đặc thù thì đến nay Hiến pháp đã Hiến định về ĐVHC - KTĐB. Tuy nhiên, chưa có một văn bản pháp lý nào cụ thể hóa đầy đủ, chi tiết các quy định của Hiến pháp về đơn vị này, do vậy còn rất nhiều vấn đề đặt ra đối với việc tổ chức và quản lý ĐVHC - KTĐB cần tiếp tục được thể chế hóa thành các quy định pháp luật.

2.4.2.2. Các quy định của pháp luật hiện hành điều chỉnh trực tiếp và có liên quan tới đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Ngoài quy định tại Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật đầu tư năm 2014, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã có một số quy định chung về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập ĐVHC - KTĐB tế đặc biệt và giải thể, mô hình tổ chức CQĐP ở ĐVHC - KTĐB, nguyên tắc áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP ở ĐVHC - KTĐB. Cụ thể như sau:

- Khoản 9 Điều 70 và Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định ĐVHC - KTĐB do Quốc hội thành lập trên cơ sở đề nghị của Chính phủ theo quy định tại Khoản 4 Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

- Chương V Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định ĐVHC - KTĐB do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có CQĐP được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của ĐVHC - KTĐB đó. Ngoài ra, nguyên tắc tổ chức CQĐP ở ĐVHC - KTĐB và trình tự, thủ tục quyết định thành lập và giải thể ĐVHC - KTĐB cũng được quy định tại Chương này của Luật. Tuy nhiên, các quy định của Luật tổ chức CQĐP năm 2015 mới chỉ dừng ở các quy định sơ bộ, chưa toàn diện, chi tiết để có thể làm cơ sở cho việc thành lập, tổ chức, vận hành được ngay các ĐVHC - KTĐB. Do đó, kể từ khi Luật này có hiệu lực đến nay, Quốc hội cũng không thể áp dụng ngay các quy định của Luật để thành lập các ĐVHC - KTĐB.

- Điều 18 Luật đầu tư năm 2014 quy định Chính phủ trình Quốc hội quyết định áp dụng các ưu đãi đầu tư khác với các ưu đãi đầu tư được quy định trong Luật này và các luật khác trong trường hợp cần khuyến khích phát triển một ngành đặc biệt quan trọng hoặc ĐVHC - KTĐB [19].

- Điều 29 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định Hội đồng nhân dân ở ĐVHC - KTĐB ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân ở ĐVHC - KTĐB ban hành quyết định theo quy định của Luật này và các luật khác có liên quan [20].

Tuy nhiên, các quy định nêu trên của Hiến pháp và luật hiện chưa có quy định cụ thể để các tổ chức và cá nhân có thể triển khai xây dựng và phát triển ĐVHC - KTĐB theo quy định của pháp luật. Cụ thể là chưa có các quy định cụ thể về:

(i) Điều kiện, tiêu chuẩn thành lập ĐVHC - KTĐB và trình tự, thủ tục thành lập ĐVHC-KTĐB;

- (ii) Phương thức và nội dung quy hoạch tổng thể ĐVHC - KTĐB (bao gồm quy hoạch tổng thể không gian đô thị, quy hoạch phân khu chức năng, quy hoạch ngành, lĩnh vực), đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, cách thức quản lý các lĩnh vực chuyên ngành,
- (iii) Cơ chế, chính sách ưu đãi và hỗ trợ đầu tư có tính chất “kinh tế đặc biệt” đối với ĐVHC - KTĐB;
- (iv) Vị trí, mô hình tổ chức của chính quyền địa phương ĐVHC-KTĐB với tính chất “hành chính đặc biệt” tương xứng với tính chất “kinh tế đặc biệt”;
- (v) Thẩm quyền (với tính chất là những thẩm quyền được phân quyền, phân cấp mạnh mẽ, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao), nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ĐVHC-KTĐB; cơ chế tài chính và ngân sách hoạt động của CQĐP ở ĐVHC – KTĐB phù hợp với thẩm quyền đặc biệt;
- (vi) Phương thức tổ chức và hoạt động, chế độ làm việc, mối quan hệ công tác của các cơ quan, tổ chức có liên quan khác đóng trên địa bàn ĐVHC – KTĐB;
- (vii) Cơ chế giám sát hoạt động của CQĐP, gồm giám sát của cơ quan Nhà nước cấp trên và giám sát của Nhân dân;
- (viii) Nội dung quản lý nhà nước, quyền hạn và trách nhiệm quản lý Nhà nước của các cơ quan Nhà nước có liên quan đối với ĐVHC - KTĐB.

Tiểu kết Chương 2

Trong Chương 2, tác giả đã trình bày kinh nghiệm phát triển ĐVHC-KTĐB, pháp luật điều chỉnh ĐVHC - KTĐB của một số quốc gia trên thế giới, trong đó đã làm nổi bật xu hướng phát triển các ĐKKT trên thế giới cũng như các cấp độ phát triển mô hình ĐKKT trên thế giới, đồng thời chỉ ra được kinh nghiệm phát triển ĐKKT và pháp luật điều chỉnh ĐKKT của một số quốc gia trên thế giới.

Trên cơ sở kinh nghiệm phát triển ĐKKT và pháp luật điều chỉnh ĐKKT của một số quốc gia trên thế giới, tác giả đã chỉ ra những bài học kinh nghiệm về phát triển ĐKKT và xây dựng, hoàn thiện pháp luật điều chỉnh ĐVHC - KTĐB của một số quốc gia trên thế giới cho Việt Nam.

Cũng tại Chương 2 này, tác giả luận văn đã trình bày cụ thể thực tiễn tổ chức ĐVHC-KTĐB tại Việt Nam thông qua lịch sử hình thành và phát triển các ĐVHC-KTĐB. Bám sát vào tình hình thực tiễn về nhu cầu xây dựng ĐKKT hiện nay, tác giả cũng đã trình bày về đề xuất lựa chọn thành lập ĐVHC - KTĐB ở Việt Nam hiện nay tại 03 địa điểm, gồm Phú Quốc - Kiên Giang, Bắc Vân Phong - Khánh Hòa

và Vân Đồn - Quảng Ninh. Đồng thời, tác giả cũng đã tập trung vào phân tích pháp luật về ĐVHC-KTĐB của Việt Nam hiện nay, chỉ ra những điểm còn chưa đầy đủ, thống nhất, đồng bộ của pháp luật để cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới. Những nhận thức này là cơ sở, nền tảng để đề xuất các quan điểm, giải pháp liên quan đến pháp luật về ĐVHC - KTĐB ở Việt Nam hiện nay trong Chương 3.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quan điểm xây dựng pháp luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

3.1.1. Quán triệt và thể chế hóa đầy đủ các chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về xây dựng đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt và pháp luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Xây dựng và phát triển ĐVHC - KTĐB là vấn đề được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm trong giai đoạn hiện nay, được coi là giải pháp có tính chất đột phá để vừa tạo cực tăng trưởng, vừa là nơi thử nghiệm những thể chế, chính sách mới cho giai đoạn phát triển tiếp theo của đất nước. Bởi vậy, trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã ban hành hàng loạt các chủ trương, chính sách và chỉ đạo cụ thể cho việc xây dựng các ĐVHC - KTĐB cũng như cho việc hoàn thiện pháp luật về ĐVHC - KTĐB. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa VIII của Đảng tháng 12/1997 đề ra giải pháp là "... nghiên cứu xây dựng vài đặc khu kinh tế, khu kinh tế tự do ở những địa bàn ven biển có đủ điều kiện...". Văn kiện Đại hội X của Đảng tháng 4/2006 đề ra nhiệm vụ là "... phát triển một số khu kinh tế mở và đặc khu kinh tế...". Định hướng phát triển kinh tế - xã hội đề ra tại Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 được Đại hội XI [10] thông qua tháng 1/2011 là "... lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ở ven biển để xây dựng một số khu kinh tế làm đầu tàu phát triển...". Tiếp tục chủ trương nêu trên, tại Văn kiện Đại hội XII của Đảng tháng 1/2016 đề ra nhiệm vụ "*Xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá*".

Tiếp đến, tại Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 được phê duyệt tại Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của Quốc hội đã nêu nhiệm vụ và giải pháp "*lựa chọn một số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng đặc khu kinh tế với cơ chế đặc thù, hiệu lực, hiệu quả, có sức lan tỏa lớn đến chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, cơ cấu lao động và cả nền kinh tế*".

Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của ĐVHC-KTĐB cần bảo đảm quán triệt và thể chế hóa đầy đủ chủ trương, quan điểm của Đảng, chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia đã được Đảng và Quốc hội ban hành nêu trên để vừa đúng định hướng, vừa bảo đảm tính thống nhất, xuyên

suốt và thể hiện quyết tâm chính trị. sự đồng hành của toàn hệ thống chính trị trong việc xây dựng và phát triển các ĐVHC - KTĐB.

3.1.2. Cụ thể hóa đầy đủ, chính xác quy định của Hiến pháp năm 2013 và bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, bảo đảm tính khả thi và phù hợp với thực tiễn; có sự tham khảo, học tập kinh nghiệm quốc tế và tương thích với các điều ước quốc tế

Hiến pháp năm 2013 đã quy định cụ thể hơn một bước về ĐVHC - KTĐB. Theo đó, ngoài quy định tại khoản 9 Điều 70 về thẩm quyền của Quốc hội trong việc thành lập ĐVHC - KTĐB, thì tại Chương IX về CQĐP đã bổ sung quy định ĐVHC - KTĐB vào trong quy định tại Điều 110 về việc phân chia đơn vị hành chính, quy định về cấp CQĐP ở ĐVHC - KTĐB tại khoản 2 Điều 111. Đồng thời, các quy định tại Chương IX của Hiến pháp về nguyên tắc phân cấp, phân quyền, ủy quyền giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương với CQĐP và giữa CQĐP cấp trên với CQĐP cấp dưới, về nguyên tắc tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi nhiệm vụ được giao của CQĐP, về mô hình tổ chức và nguyên tắc hoạt động của các cơ quan trong CQĐP ở đơn vị hành chính, cấp đơn vị hành chính và mối quan hệ của các cơ quan này với các cơ quan, tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị cũng có liên quan, ảnh hưởng trực tiếp tới các việc thiết kế mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của chính quyền ĐVHC - KTĐB. Các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, chế định kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế và khoa học công nghệ cũng đặt ra yêu cầu cho dự án Luật cần cụ thể hóa hoặc bảo đảm nguyên tắc không trái với các quy định của Hiến pháp.

Theo đó, quan điểm, yêu cầu xuyên suốt quá trình xây dựng pháp luật về ĐVHC-KTĐ cần tập trung cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp nêu trên trong toàn bộ các quy định của dự án Luật, bảo đảm nhất quán với các quy định và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về thành lập và tổ chức hoạt động của ĐVHC - KTĐB, có bước phân cấp, phân quyền hợp lý để tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền đơn vị hành chính đặc biệt. Việc xác lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại ĐVHC - KTĐB cũng cần thận trọng trong việc thống nhất cách hiểu, cách tiếp cận nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức của cấp chính quyền địa phương tại ĐVHC - KTĐB

Việc xây dựng pháp luật về ĐVHC - KTĐB trong bối cảnh hệ thống pháp luật nước ta đã tương đối đầy đủ, hoàn thiện, điều chỉnh toàn diện các mặt của đời sống chính trị, kinh tế - xã hội. Trong một số luật cụ thể đã có những quy định riêng cho

ĐVHC – KTĐB như Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật tổ chức CQĐP, Luật đầu tư... Do đó, vừa phải lấp đầy khoảng trống pháp lý, tạo cơ sở pháp lý toàn diện cho tổ chức và hoạt động của ĐVHC - KTĐB, vừa phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và giải quyết được mối quan hệ với các Luật khác trong thành lập và quản lý, phát triển và vận hành ĐVHC - KTĐB. Việc bảo đảm phải được thể hiện rõ ràng trong nguyên tắc chung về áp dụng pháp luật và trong từng quy định cụ thể của pháp luật về ĐVHC - KTĐB.

Ngoài ra, chúng ta xây dựng pháp luật về ĐVHC - KTĐB tại thời điểm nhiều quốc gia đã phát triển thành công nhiều mô hình ĐKKT và đang bước vào giai đoạn tiếp tục hoàn thiện, phát triển với quy mô lớn hơn và có mức độ tự do, ưu đãi và cạnh tranh cao hơn trên nhiều lĩnh vực nhằm mục tiêu thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội. Thành công và những khó khăn thách thức của các quốc gia này là những bài học kinh nghiệm quý giá cho Việt Nam khi xây dựng các cơ chế, chính sách, mô hình tổ chức và quản lý của các ĐVHC – KTĐB phù hợp với thể chế và năng lực quản lý, điều hành, phát huy và khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế của các khu vực xây dựng các đơn vị này.

Bên cạnh đó, trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, Việt Nam đã ký kết, gia nhập một số lượng đáng kể các điều ước quốc tế, nhất là các điều ước quốc tế về tự do thương mại, thuế quan của khu vực và hợp tác đa phương. Theo đó, các quy định về chính sách mở cửa, tự do thương mại, về nguyên tắc ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế, về tự do lựa chọn cơ chế giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư... còn có một số vấn đề cần được nghiên cứu để bảo đảm tính tương thích, phù hợp với các cam kết trong các điều ước quốc tế đó, đồng thời bảo đảm tính khả thi, hợp lý.

3.1.3. Xây dựng pháp luật để tạo cơ sở pháp lý cho việc thiết lập một mô hình phát triển mới với cơ chế, chính sách có tính đột phá để cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao sức cạnh tranh thu hút đầu tư và đẩy nhanh quá trình phát triển kinh tế

Qua hơn 25 năm phát triển mô hình KCN, KCX, KCNC, KKT ở nước ta, mặc dù đã có những đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế-xã hội của các địa phương và cả đất nước nhưng mô hình này hiện không còn mới, kém linh hoạt; cơ chế, chính sách ưu đãi chưa đủ sức cạnh tranh quốc tế; bộ máy quản lý với thẩm quyền chưa thống nhất và thủ tục hành chính chưa đủ thông thoáng, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu.

Hiện nay, nền kinh tế nước ta đang có dấu hiệu phát triển chậm lại; năng lực cạnh tranh thấp; việc khai thác các tiềm năng, lợi thế tự nhiên và nguồn lực của đất nước đã dần tới hạn; môi trường đầu tư của Việt Nam cũng đang mất dần tính hấp dẫn do bị cạnh tranh quốc tế mạnh mẽ.

Trong khi đó, nhiều quốc gia đã phát triển thành công nhiều mô hình như: ĐKKT, ĐKHC, “thành phố tự do”, “thành phố công nghiệp – công nghệ cao thông minh”... với cơ chế, chính sách mở, thông thoáng và ưu đãi hơn từ năm 1942. Các mô hình này đã trở thành khu vực phát triển có sức lan tỏa, tạo động lực cho cả nền kinh tế phát triển. Điều quan trọng là các mô hình này tiếp tục được các quốc gia hoàn thiện, phát triển với quy mô lớn hơn và có mức độ tự do, ưu đãi và cạnh tranh cao hơn trên nhiều lĩnh vực nhằm mục tiêu thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội. Ngoài ra, phương thức phát triển các mô hình này cũng có sự thay đổi bằng cách đàm phán, thỏa thuận và giao cho nhà đầu tư chiến lược có năng lực để xây dựng cơ chế, chính sách, mục tiêu và định hướng phát triển đặc thù, có tính cạnh tranh quốc tế thay cho phương thức Nhà nước tự chủ động xây dựng.

Do vậy, việc xây dựng mô hình ĐVHC – KTĐB ở nước ta với các cơ chế, chính sách về hành chính và kinh tế đột phá, cạnh tranh quốc tế, tạo mô hình động lực phát triển mới, có tác động lan tỏa tích cực ra các vùng và cả nước là hết sức cần thiết và cấp bách.

Bộ Chính trị đã đồng ý chủ trương xây dựng các Đề án ĐVHC - KTĐB tại Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh [26], Bắc Vân Phong, tỉnh Khánh Hòa [30] và Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang [28] (Đề án). Thực hiện chủ trương này, kể từ năm 2012, các địa phương đã tích cực xây dựng và hoàn thiện các Đề án. Thủ tướng Chính phủ, Ban cán sự đảng Chính phủ và Chính phủ đã 4 lần họp bàn, thảo luận và nhất trí trình Bộ Chính trị xây dựng mô hình 3 ĐVHC – KTĐB (Vân Đồn thuộc tỉnh Quảng Ninh, Bắc Vân Phong thuộc tỉnh Khánh Hòa và Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang) tại Tờ trình số 10/TTr-BCSD ngày 24/01/2017 của Ban cán sự đảng Chính phủ về các Đề án.

Theo đó, Ban cán sự đảng Chính phủ kiến nghị Bộ Chính trị cho phép thành lập 3 ĐVHC – KTĐB tại Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa) và Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang) thuộc tỉnh và Chính phủ cũng đã chỉ đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ và UBND các tỉnh, các bộ, cơ quan liên quan lập đề nghị xây dựng dự án Luật ĐVHC – KTĐB báo cáo Chính phủ

trình Quốc hội xem xét, quyết định (Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 của Chính phủ về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 11/2016).

Để xây dựng và phát triển các ĐVHC - KTĐB Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa) và Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang) theo lộ trình thực hiện đã được Ban cán sự đảng Chính phủ báo cáo Bộ Chính trị thì cần thiết phải xây dựng dự án Luật ĐVHC – KTĐB trong thời gian tới.

3.1.4. Xây dựng cơ chế tổ chức và hoạt động của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt bảo đảm sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Trung ương và địa phương

Với phạm vi áp dụng của pháp luật về ĐVHC - KTĐB tại một số khu vực có ranh giới địa lý xác định nên cần mạnh dạn cho phép thực hiện thể chế, chính sách mới, đột phá, đặc biệt và vượt trội trên các mặt kinh tế - xã hội, hành chính và tư pháp, cao hơn và thuận lợi hơn so với quy định của các luật hiện hành áp dụng đối với các KCN, KCX, KKT, KCNC, phù hợp với Hiến pháp, các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và có tính cạnh tranh quốc tế. Theo đó, tại các quy định của pháp luật cần có sự phân định và trao những thẩm quyền đặc biệt cho các ĐVHC - KTĐB, có sự phân quyền, phân cấp rành mạch giữa các cơ quan trung ương với CQĐP và giữa chính quyền cấp trên với chính quyền ĐVHC - KTĐB.

Bên cạnh đó, cần thiết lập tổ chức CQĐP ở ĐVHC - KTĐB theo hướng tinh gọn, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở được phân cấp, phân quyền mạnh; đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng; giữ vững độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của đất nước; bảo đảm quốc phòng, an ninh; giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc; đảm bảo phát triển bền vững về kinh tế, xã hội, môi trường.

CQĐP ở ĐVHC - KTĐB thực hiện quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và điều hành các mặt hoạt động của đơn vị ĐVHC - KTĐB; được áp dụng thủ tục hành chính thuận lợi, đáp ứng được yêu cầu của nhà đầu tư, tổ chức và cá nhân theo chuẩn mực quốc tế. Căn cứ những đặc trưng cơ bản của ĐVHC - KTĐB đòi hỏi sự giảm thiểu tối đa của thủ tục hành chính và sự gọn nhẹ của hệ thống tổ chức chính quyền thì áp dụng nội dung này sẽ gặp rất nhiều vướng mắc.

Ngoài các chính sách áp dụng chung đối với các ĐVHC - KTĐB, quy định chính sách đặc thù áp dụng riêng cho từng ĐVHC - KTĐB để phát triển các ngành, nghề ưu tiên phù hợp với đặc điểm, tình hình và phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế so sánh của từng ĐVHC - KTĐB.

3.2. Giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt phù hợp với điều kiện hiện nay ở Việt Nam

3.2.1. Ban hành Luật đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

Từ bài học kinh nghiệm rút ra khi nghiên cứu quá trình xây dựng và phát triển ĐKKT của các quốc gia trên thế giới và trong khu vực, trong điều kiện xây dựng ĐVHC - KTĐB ở Việt Nam hiện nay, việc ban hành Luật ĐVHC - KTĐB là rất cần thiết. Luật ĐVHC - KTĐB đã có trong chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII và khóa XIV, đã được Chính phủ nghiên cứu thận trọng, trình Quốc hội thảo luận tại kỳ họp thứ 5 năm 2018 và hiện đang tiếp tục chỉnh lý để trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp sắp tới.

Ở thời điểm này, Việt Nam xây dựng dự án Luật ĐVHC - KTĐB có rất nhiều thuận lợi, cụ thể là:

- Đã có những mô hình kinh tế đặc biệt thử nghiệm từ lâu trên thế giới và trong khu vực, trong đó có nhiều quốc gia có điểm tương đồng với Việt Nam đã thành công trong xây dựng ĐKKT và xây dựng, hoàn thiện pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các ĐKKT; đồng thời, cũng có những bài học kinh nghiệm rút ra từ những quốc gia chưa thực sự thành công hoặc còn thất bại do các nguyên nhân từ thể chế.

- Được Đảng, Nhà nước đặc biệt quan tâm chỉ đạo, theo đó Đảng ta đã ban hành và tổ chức thực hiện nhiều nghị quyết, chỉ thị, kết luận của Bộ Chính trị như: Nghị quyết Trung ương 4 (khóa VII) tháng 12/1997; Văn kiện Đại hội X của Đảng thông qua tháng 01/2011; gần đây nhất là các Hội nghị Trung ương 4, 5, 6 (khóa XII) tiếp tục đề cập đến mô hình khu hành chính – kinh tế đặc biệt, coi đây là một số nhiệm vụ, giải pháp quan trọng trong phát triển... Bên cạnh đó, quá trình xây dựng dự án Luật ĐVHC - KTĐB được Chính phủ chỉ đạo sát sao; những chính sách lớn của dự án Luật cơ bản nhận được sự đồng tình, ủng hộ của nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi là cơ bản, việc tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật ĐVHC-KTĐB trong thời điểm này cũng cần dự kiến những khó khăn, vướng mắc để khắc phục ngay trong Luật. Đặc biệt là cần tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam để bảo đảm khi Luật được ban hành có tính khả thi. Quá trình thảo luận, thông qua dự án Luật cần phải đánh giá tác động sâu sắc, dự kiến những vấn đề lớn có thể phát sinh từ thực tiễn và từ phản biện xã hội để tổ chức lấy ý kiến sâu rộng trong toàn thể nhân dân, ý kiến phản biện của các chuyên gia, nhà khoa học và các nhà đầu tư cho

các chế độ, chính sách vượt trội của ĐVHC - KTĐB, tiếp thu một cách đầy đủ, toàn diện và giải trình về những vấn đề còn chưa thống nhất trong nhận thức về nội dung và các chính sách của Luật để tạo sự đồng thuận cao trong xã hội khi ban hành Luật. Một số vấn đề cần đặc biệt lưu ý khi xây dựng Luật ĐVHC - KT đặc biệt:

Thứ nhất, nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng thành công các ĐKKT của các nước có điều kiện tương đồng với Việt Nam có thể nhận thấy, đến thời điểm hiện nay, các đặc khu đã bước vào giai đoạn phát triển cao và ngày càng hoàn thiện để bắt kịp với sự phát triển của cách mạng công nghiệp 4.0, đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội được ưu tiên hàng đầu nên hầu hết các đặc khu đều là các đô thị hiện đại, thông minh, thân thiện với môi trường và đồng bộ, kết nối cao với các khu vực lân cận. Bởi vậy, ngay từ giai đoạn đầu tiên của việc xây dựng các ĐVHC - KTĐB này, chúng ta cần phải xác định rõ định hướng và thể hiện ngay trong dự thảo Luật việc xây dựng các đơn vị hành chính - kinh tế của nước ta phải là các đô thị đáp ứng theo tiêu chuẩn quốc tế và có tầm nhìn chiến lược, dài hạn, là môi trường đầu tư, kinh doanh, sinh sống lý tưởng và không tạo sự khác biệt quá lớn với các ĐKKT khác trên thế giới. Theo đó, cần phải có nguồn vốn đầu tư rất lớn từ Nhà nước và phải có quy hoạch tổng thể các đơn vị hành chính kinh tế có tầm quốc tế với các giải pháp hữu hiệu nhất ngay từ khi bắt đầu để bảo đảm sự thành công của các đơn vị này.

Thứ hai, kinh nghiệm xây dựng thành công đặc khu của Trung Quốc như: Thâm Quyển, các KKTĐD như Thượng Hải..., đều xuất phát từ việc xác định rõ các đặc khu này được xây dựng nhằm hướng tới thu hút và phục vụ các nhà đầu tư chiến lược từ Hồng Kông, Ma Cao và các đối tác từ các quốc gia khác của các nhà đầu tư đó. Thượng Hải là dành cho hoạt động tài chính, kinh tế của các nhà đầu tư gia nhập thị trường tài chính thế giới; Tiểu vương quốc Ả Rập hướng tới phục vụ các nhà đầu tư trong toàn bộ khu vực Trung Đông, Tây Âu và Đông Á... Do đó, các cơ chế, chính sách, định hướng thu hút đầu tư phát triển của từng ĐVHC - KTĐB cần phải xác định rõ hướng tới nhà đầu tư nào, đối tác chiến lược nào để có những quy định phù hợp, vừa đáp ứng đúng nhu cầu và hấp dẫn nhà đầu tư, vừa bảo đảm các yêu cầu về chủ quyền quốc gia, an ninh quốc phòng và đạo đức, văn hóa truyền thống.

Thứ ba, việc xác định ngành nghề đầu tư kinh doanh tại các đặc khu cần có trọng tâm, trọng điểm dựa trên các tiêu chí: lợi thế tiềm năng của đặc khu đối với mỗi ngành nghề (điều kiện tự nhiên và vị trí địa lý), nhu cầu của các nhà đầu tư chiến lược, xu hướng phát triển ngành nghề kinh doanh của nền kinh tế khu vực và

thế giới, khả năng quản lý và cung ứng dịch vụ công, cung ứng nguồn nhân lực của chính quyền sở tại. Việc lựa chọn một số ngành nghề ưu tiên thu hút đầu tư với các chính sách ưu đãi vượt trội trong từng thời kỳ phát triển của đặc khu và có sự mở rộng dần tới các ngành nghề khác đã giúp cho các đặc khu có sự đầu tư tập trung và phát triển có trọng điểm, tránh đầu tư tràn lan không hiệu quả, lãng phí nguồn lực và khi cần mở rộng ngành nghề khác thì không còn nguồn lực về đất đai, tài chính... Điển hình như các đặc khu của Hàn Quốc trong giai đoạn đầu chỉ tập trung phát triển các ngành dịch vụ, du lịch, y tế, giáo dục... hoặc các đảo Silicon của Tiểu vương quốc Ả Rập chỉ dành cho công nghệ cao, các cảng biển của Nhật Bản, Singapore chỉ dành phát triển kinh tế cảng, khu thương mại tự do Thượng Hải, các KKT khu vực biên giới của Thái Lan, Indonesia... cho phát triển thương mại hàng hóa...

Với các ĐVHC - KTĐB của nước ta, mặc dù tại dự thảo Luật cũng đã xác định các ngành nghề trọng điểm cần thu hút đầu tư, nhưng cũng cần rà soát kỹ để xác định nhóm ngành nghề nào thực sự phù hợp với lợi thế và tiềm năng trên các tiêu chí mà Nhà nước đã lựa chọn, tránh cùng một ngành nghề mà đều ưu tiên thu hút đầu tư cả ở ba nơi (Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc), dẫn đến sự cạnh tranh ngay trong chính các khu vực này hoặc khó có khả năng cạnh tranh với các ĐKKT khác trong khu vực, như ngành nghề kinh doanh casino, nuôi trồng thủy hải sản, nông nghiệp hiện đại...

Thứ tư, các chính sách ưu đãi về thuế, phí, giá dịch vụ, giá thuê đất và thời hạn cho thuê đất: đa số các ĐKKT của các quốc gia trong thời kỳ đầu thu hút đầu tư đều chú trọng tới hệ thống thuế, phí, giá dịch vụ, giá thuê đất và thời hạn cho thuê đất với các ưu đãi nổi trội, vượt bậc so với các khu vực khác trong nước và có cạnh tranh với các đặc khu trong khu vực. Đây cũng có thể coi là điểm hấp dẫn các nhà đầu tư khi bắt đầu tiến hành đầu tư tại một đặc khu. Tuy nhiên, qua nghiên cứu kinh nghiệm của nhiều mô hình đặc khu cả thành công và không thành công cho thấy, các chính sách ưu đãi này đã không còn trở thành điểm hấp dẫn tiên quyết với các nhà đầu tư, đôi khi còn là điểm bất lợi vì sẽ dẫn tới tình trạng các nhà đầu tư ở các khu vực khác trong nước kém ưu đãi hơn đổ xô vào đầu tư tại các đặc khu trong ngắn hạn để hưởng ưu đãi, hết thời hạn ưu đãi lại xoay vòng đầu tư ngành nghề khác, gây bất ổn và kém ổn định cho chính các đặc khu và các khu vực khác. Vấn đề cốt lõi để hấp dẫn, thu hút và giữ chân được các nhà đầu tư lại nằm ở tính ổn định và an toàn về thể chế đầu tư và bảo hộ về tài sản và quyền lợi chính đáng của họ, sự thỏa mãn trong cung ứng các điều kiện về cơ sở hạ tầng, cơ sở xã hội cho các

hoạt động sản xuất, kinh doanh và giao dịch toàn cầu và sự hài lòng đối với quản lý, vận hành, cung ứng dịch vụ công của tổ chức chính quyền đặc khu đối với toàn bộ hoạt động của nhà đầu tư.

Dự thảo Luật ĐVHC - KTĐB trình Quốc hội hiện đang đi theo xu hướng coi trọng các chính sách ưu đãi nêu trên, do đó, có sự căn chỉnh về mức độ và thời hạn ưu đãi về các loại thuế tương đồng hoặc cao hơn các đặc khu khác, có thời hạn cho thuê đất hợp lý... Tuy nhiên, cần cân nhắc thật kỹ thời hạn cho thuê đất, nên thực hiện cho thuê đất tại khu hành chính – kinh tế đặc biệt chỉ có thời hạn là 70 năm; thời hạn này là phù hợp với Luật Đất đai năm 2013 và không tạo ra tiền lệ.

Thứ năm, về mô hình tổ chức chính quyền tại ĐVHC - KTĐB: cần tinh gọn, được trao các thẩm quyền đặc biệt, phân quyền mạnh mẽ, phát huy tính tự chủ, tự quản cao và như một pháp nhân độc lập. Vận hành của toàn hệ thống chính quyền tại đặc khu theo phương thức chuyên nghiệp, hiện đại, tập trung và giải quyết tại chỗ, bởi vậy, mọi thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ công nhanh chóng, thuận lợi, không có bất kỳ sức ép hoặc gây khó khăn, bất lợi cho nhà đầu tư. Các thiết chế tư pháp và cơ chế giải quyết tranh chấp được thiết lập để bảo đảm giải quyết tại chỗ các tranh chấp đặc thù phát sinh trong đặc khu và tôn trọng sự lựa chọn cơ chế giải quyết, hệ thống pháp luật được áp dụng để giải quyết của các nhà đầu tư.

Dự thảo Luật ĐVHC - KTĐB của Việt Nam đã tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các mô hình đặc khu có điều kiện tương đồng để thiết kế một mô hình tổ chức phù hợp với hệ thống chính trị của nước ta và được phân cấp, phân quyền cũng như cơ chế, phương thức hoạt động có tính chất "đặc biệt", tương xứng với các yếu tố đặc biệt của "kinh tế" của đơn vị này. Tuy nhiên, một vấn đề cần được nghiên cứu để đưa vào dự thảo Luật là trách nhiệm của các cơ quan Trung ương đối với các vấn đề phát sinh trong quá trình xây dựng và vận hành các đơn vị này mà vượt quá phạm vi và khả năng giải quyết của CQĐP, các giải pháp hạn chế tối đa sự can thiệp trên thực tế từ chính quyền cấp trên và cơ quan Trung ương vào sự quản lý, vận hành bình thường của chính quyền ĐVHC - KTĐB và chuẩn bị nguồn nhân lực đủ trình độ, năng lực quản lý, điều hành một mô hình tổ chức hoàn toàn mới với các thẩm quyền đặc biệt.

Trong điều kiện hiện nay, để thực hiện giải pháp này đang có các quan điểm khác nhau về phạm vi và đối tượng điều chỉnh của Luật. Theo đó, có 3 phương án cơ bản:

Phương án 1: Quốc hội ban hành một Luật về ĐVHC - KTĐB áp dụng chung cho 3 đơn vị được dự kiến thành lập là Phú Quốc, Bắc Vân Phong và Vân Đồn, trong đó gồm 2 phần, phần quy định chung áp dụng đồng đều cho cả 3 ĐVHC - KTĐB và phần riêng điều chỉnh đặc thù cho từng ĐVHC - KTĐB. Đây là phương án dự thảo Luật đã được Quốc hội thảo luận tại kỳ họp thứ 5/2018.

Phương án 2: Quốc hội ban hành một Luật quy định khung về ĐVHC-KTĐB. Trên cơ sở đó khi quyết định thành lập ĐVHC - KTĐB cụ thể thì Quốc hội sẽ có Nghị quyết riêng quy định về đơn vị đó (mô hình tổ chức, hoạt động và các cơ chế chính sách đặc thù) để phù hợp về thẩm quyền quyết định thành lập ĐVHC-KTĐB thuộc về Quốc hội.

Phương án 3: Quốc hội ban hành từng Luật riêng điều chỉnh cho mỗi ĐVHC-KTĐB.

Dự thảo Luật đã được Quốc hội thảo luận đi theo phương án 1 và đã nhận được sự phản ứng, chưa đồng tình cao của dư luận xã hội và các chuyên gia, lão thành cách mạng trong thời gian vừa qua. Các ý kiến chưa đồng thuận tập trung vào những quy định cụ thể về từng ĐVHC - KTĐB như quy định liên quan đến quốc gia có chung đường biên giới, về ngành nghề ưu đãi đầu tư còn có sự trùng lặp, cạnh tranh giữa các ĐVHC - KTĐB, về các vấn đề liên quan đến thời hạn cho thuê đất và ảnh hưởng tới chủ quyền về đất đai, về an ninh quốc phòng... Bên cạnh đó, Luật vừa quy định chung, vừa quy định riêng cho từng ĐVHC - KTĐB sẽ chưa xử lý hài hòa mối quan hệ giữa phần chung, phần riêng, chưa tạo cơ sở pháp lý ổn định cho việc thành lập các ĐVHC - KTĐB sau này. Đồng thời, Luật cũng chưa giải quyết được việc thành lập từng ĐVHC - KTĐB, do đó, Quốc hội vẫn phải ban hành các nghị quyết thành lập cho từng ĐVHC - KTĐB với nội dung đơn giản, trong khi Đề án thành lập lại hầu như chỉ sao chép lại các quy định của Luật.

Do đó, theo tác giả, phương án khả thi và phù hợp nhất trong bối cảnh hiện nay nên là Phương án 2. Phương án này sẽ vừa bảo đảm có cơ sở pháp lý thống nhất cho việc thành lập các ĐVHC - KTĐB bất kỳ khi nào có nhu cầu và có địa bàn đáp ứng đủ điều kiện tiêu chuẩn, vừa bảo đảm sự ổn định của hệ thống thể chế và bảo đảm sự cân bằng giữa các đơn vị khi được thành lập. Lựa chọn theo phương án này cũng nhằm thận trọng hơn trong việc lựa chọn các khu vực để đề xuất việc thành lập ĐVHC - KTĐB.

Kinh nghiệm của các quốc gia phát triển thành công ĐKKT cũng như yêu cầu đầu tiên của các nhà đầu tư chiến lược quốc tế đều chỉ ra rằng, yếu tố đầu tiên

các nhà đầu tư quan tâm tới việc phát triển ĐKKT chính là tính ổn định của hệ thống pháp luật điều chỉnh cơ chế, chính sách, tổ chức và hoạt động của các ĐKKT. Hệ thống pháp luật ổn định, công khai, minh bạch, thống nhất, toàn diện là cam kết chính trị hàng đầu, tạo nên "công tín" cho chính quốc gia xây dựng ĐKKT đó đối với các nhà đầu tư. Chính vì vậy, việc ban hành một đạo luật áp dụng chung cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động, cơ chế, chính sách đặc biệt cho ĐVHC - KTĐB có tính chất ổn định, khả thi, phù hợp với định hướng chung phát triển ĐVHC - KTĐB là hợp lý và cần thiết. Trên cơ sở các quy định chung của Luật, căn cứ vào điều kiện cụ thể như địa chính trị - kinh tế, những tiềm lực phát triển, lợi thế, tiềm năng nổi trội của mỗi địa phương, định hướng phát triển cũng như xu hướng phát triển và mong muốn của thu hút đầu tư của nhà đầu tư chiến lược, tại từng Nghị quyết của Quốc hội về thành lập ĐVHC - KTĐB sẽ quy định cụ thể trên cơ sở Đề án thành lập riêng của mỗi nơi.

Đi theo phương án này, dự án Luật hiện nay cần loại bỏ các quy định riêng cho từng ĐVHC - KTĐB, chỉnh lý các nội dung điều chỉnh chung cho mọi ĐVHC - KTĐB với những nội dung cụ thể sau:

Một là, xác định rõ các tiêu chí cụ thể khi lựa chọn các địa điểm thiết lập ĐVHC - KTĐB để tránh tình trạng thành lập một cách tràn lan, cào bằng, địa phương nào cũng có đặc khu dẫn tới hoạt động kém hiệu quả như các KKT mở, KCN như hiện nay. Đồng thời, cần khẳng định rõ mục tiêu, xu hướng phát triển của các ĐVHC - KTĐB với các mô hình đô thị mới như đô thị thông minh, đô thị xanh, đô thị hiện đại... bắt kịp với xu hướng phát triển chung của ĐKKT thế hệ mới trên thế giới.

Hai là, quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, tổ chức lại... ĐVHC - KTĐB làm cơ sở cho việc thành lập các đơn vị này. Do tính chất đặc biệt của nó, việc thành lập, giải thể, tổ chức các ĐVHC - KTĐB cần có quy trình riêng, không thực hiện theo quy trình chung của việc thành lập đơn vị hành chính khác đang được thực hiện theo quy định tại Luật tổ chức CQĐP năm 2015 và các Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ba là, Luật phải giải quyết mối quan hệ với hệ thống luật hiện hành về các cơ chế, chính sách ưu đãi, nổi trội, vượt lên trên các luật hiện hành và với các luật ban hành sau; mối quan hệ với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; về cơ chế áp dụng pháp luật nước cho các hoạt động đầu tư, thương mại, dân sự... của các nhà đầu tư trong và ngoài nước trên phạm vi ĐVHC - KTĐB.

Bốn là, Luật phải tạo lập cơ chế chính sách kinh tế, xã hội như: chính sách về thuế, tài chính, ngân hàng, đất đai, nhà ở, đầu tư, thương mại, thu hút nguồn nhân lực... ưu đãi cao hơn các luật hiện hành và đủ sức cạnh tranh quốc tế. Quy định hệ thống các ngành nghề được ưu đãi đầu tư rộng mở, hạn chế tối đa các ngành nghề kinh doanh có điều kiện, mở rộng các ngành, nghề kinh doanh phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới, cách mạng 4.0 và các ngành nghề vui chơi, giải trí phù hợp với nhu cầu của xã hội cũng như bảo đảm không phá vỡ các chuẩn mực chung về đạo đức và văn hóa truyền thống của Việt Nam.

Cần rà soát, đánh giá kỹ hệ thống cơ chế, chính sách về ưu đãi đầu tư đối với từng ngành, nghề, quy mô vốn đầu tư trong các luật chuyên ngành về thuế, đất đai và đầu tư, tài chính, ngân hàng... để xác định các cơ chế, chính sách có tính chất ưu đãi, ưu tiên đặc biệt hơn so với hiện hành sẽ được quy định đầy đủ, chi tiết trong luật; những cơ chế, chính sách phù hợp, áp dụng chung cho các đơn vị này thì quy định áp dụng tương tự.

Có sự khoan vùng, xác định có trọng điểm các chính sách ưu tiên, ưu đãi có tính chất vượt trội cho các ĐVHC - KTĐB trên cơ sở các ngành nghề tập trung thu hút đầu tư trước mắt, tránh xác định dàn trải, đồng đều theo hướng tối đa tất cả các chính sách đó sẽ dễ dẫn tới thiếu trọng tâm, trọng điểm, có thể tạo những điểm bất lợi, bất ổn cho các khu vực kinh tế khác đang được hưởng các ưu đãi cùng loại nhưng lại kém thuận lợi. Các chính sách này phải được đánh giá tác động kỹ lưỡng, có sự dự báo tương đối về tính khả thi và có tương quan so sánh trước và sau khi thực hiện để có cơ sở khoa học, kinh tế cho việc quyết định mức độ phù hợp.

Cần có các quy định cụ thể về phát triển hệ thống hạ tầng của ĐKKT phải đồng bộ, hiện đại theo hướng Nhà nước đầu tư hệ thống hạ tầng, mở rộng đầu tư kết cấu hạ tầng theo hình thức đối tác công - tư PPP; quy định cụ thể các nguồn lực để bảo đảm phát triển hệ thống hạ tầng của ĐVHC - KTĐB như ngân sách Trung ương đầu tư, hỗ trợ, ngân sách địa phương được để lại trong một khoảng thời gian nhất định để tạo nguồn, đặc biệt là đầu tư vào hệ thống giao thông nội khu, cảng và bến tàu du lịch quốc tế, hệ thống cung cấp nước sạch, xử lý chất thải tập trung, hạ tầng y tế, đào tạo nguồn nhân lực...

Đồng thời, cần nhắc lợi ích lâu dài, bền vững, bảo đảm hài hòa lợi ích công với các nhà đầu tư, tuyệt đối tránh quy định chính sách chỉ đem lại lợi ích cho một số đối tượng, tạo sự bất bình đẳng, không công bằng giữa các nhà đầu tư. Bên cạnh đó, cùng với hệ thống chính sách ưu đãi hấp dẫn, cần phải có thêm các chính sách

khác để lựa chọn nhà đầu tư chiến lược, có năng lực tài chính và kinh doanh các ngành nghề phù hợp với định hướng phát triển, bảo vệ thiên nhiên, môi trường.

Năm là, Luật phải quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ĐVHC - KTĐB.

Vấn đề đầu tiên cần phải xác định ĐVHC - KTĐB đó là thuộc Trung ương hay thuộc tỉnh. Đây là vấn đề rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới phân đề phân định thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của CQĐP ĐVHC - KTĐB, mối quan hệ chỉ đạo, điều hành, giám sát... của Trung ương và CQĐP cấp trên. Theo Kết luận của Bộ Chính trị thì hiện nay ĐVHC - KTĐB được thành lập ở ba địa phương là Phú Quốc, Bắc Vân Phong, Vân Đồn được xác định là đơn vị hành chính thuộc tỉnh và dự án Luật hiện đang giới hạn vị trí của ĐVHC - KTĐB là thuộc tỉnh. Điều này chỉ phù hợp với phạm vi điều chỉnh của dự án Luật hiện hành, còn với phạm vi điều chỉnh mới là một Luật chung thì cần mở rộng theo hướng, ĐVHC - KTĐB đó có thể trực thuộc Trung ương hoặc có thể thu hẹp là một khu vực trong các đơn vị hành chính liền kề, tùy thuộc vào phạm vi, lợi thế, định hướng phát triển của từng ĐVHC - KTĐB. Trong quá trình thảo luận, nhiều ý kiến chuyên gia cho rằng, ĐVHC - KTĐB phải trực thuộc Trung ương thì mới có thể giải quyết được nhiều vấn đề về phân quyền, phân cấp, ủy quyền trực tiếp giữa Trung ương và địa phương. Do đó, Luật nên quy định chung về vấn đề này, còn khi thành lập từng ĐVHC - KTĐB trong các nghị quyết của Quốc hội sẽ căn cứ vào thực tiễn (vị trí địa lý, diện tích, dân số, lĩnh vực quản lý...) của từng địa phương cụ thể để xác định thiết lập đơn vị hành chính cấp tỉnh hoặc cấp huyện cho đơn vị đó. Theo đó, đối với ĐVHC - KTĐB có sự phân quyền, phân cấp thẩm quyền đặc biệt, cần tập trung nguồn lực lớn mạnh từ trung ương và cần có sự chỉ đạo, điều hành trực tiếp từ các cơ quan trung ương trong toàn bộ quá trình thành lập, xây dựng, quản lý và hoàn thiện ĐVHC - KTĐB, thì nên thiết lập mô hình tổ chức chính quyền trực thuộc Trung ương (như Phú Quốc, Vân Đồn). Việc trực thuộc Trung ương cũng sẽ tạo điều kiện để phân cấp, phân quyền nhiều thẩm quyền độc lập cho đơn vị này, không phụ thuộc vào thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh, đồng thời Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sẽ sát sao, kịp thời chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương cùng giải quyết nhiều vấn đề phát sinh trong quá trình xây dựng và quản lý ĐVHC - KTĐB trong bối cảnh chưa có nhiều kinh nghiệm thực tiễn cũng như chưa dự liệu tình huống phát sinh, giảm tầng nấc trung gian do trực thuộc cấp tỉnh.

Đối với việc phân chia đơn vị hành chính cấp dưới cũng cần có quy định mang tính nguyên tắc chung cho các ĐVHC - KTĐB lựa chọn cho phù hợp với điều kiện cụ thể của mình. Theo đó, các ĐVHC - KTĐB có thể phân chia và tổ chức chính quyền tại các đơn vị phường, xã thành các khu, tiểu khu hành chính để quản lý và thiết lập mô hình tổ chức quản lý hành chính tại khu, tiểu khu đó căn cứ vào điều kiện cụ thể về diện tích, quy mô dân số, nhu cầu quản lý trong các lĩnh vực, mức độ tập trung, phát triển và các vấn đề kinh tế - xã hội tại địa phương đó để xác định cho phù hợp. Ví dụ: huyện đảo Phú Quốc có diện tích và quy mô dân số lớn, hiện nay đã phân chia thành các xã và thiết lập mô hình chính quyền hoàn chỉnh. Theo đó, khi thành lập ĐVHC - KTĐB tại Phú Quốc thì cần nhắc các điều kiện thực tiễn của Phú Quốc để xác định việc phân chia đơn vị trực thuộc và xác lập mô hình tổ chức tại các đơn vị trực thuộc cho phù hợp. Đối với Vân Đồn và Bắc Vân Phong, diện tích không lớn, quy mô dân cư không lớn, chủ yếu là nguồn lao động và khách du lịch, nhà đầu tư... thì thiết lập đơn vị trực thuộc theo khu, tiểu khu với các cơ quan hành chính là phù hợp.

Tiếp đó, với tính chất “đặc biệt” về yếu tố hành chính gắn liền với yếu tố “đặc biệt về kinh tế” của đơn vị này, thì việc xây dựng mô hình tổ chức của các đơn vị này cũng phải thể hiện được bước đột phá trong thiết kế mô hình tổ chức, phương thức hoạt động và việc phân công, phân cấp thẩm quyền cho từng cơ quan trong tổ chức bộ máy đó nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả cao nhất, gắn liền với tăng cường mạnh mẽ tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và thực thi thẩm quyền đã được phân quyền, phân cấp cho chính quyền của ĐVHC - KTĐB. Bởi vậy, mô hình tổ chức này không cần áp dụng theo các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền tại các đơn vị hành chính quy định tại Luật tổ chức CQĐP và thực hiện các thẩm quyền đã phân cấp, phân quyền cho chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện trong các Luật chuyên ngành, nhưng phải đáp ứng yêu cầu tuân thủ Hiến pháp năm 2013.

Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 quy định “cấp chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân... tại đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Luật định”. Quy định này đã dẫn tới nhiều quan điểm, cách giải thích khác nhau về mô hình tổ chức CQĐP tại ĐVHC - KTĐB có phải tuân thủ “cấp chính quyền gồm HĐND và UBND” không hay bằng quy định của Luật sẽ xử lý vấn đề này một cách linh hoạt, nhằm thiết lập một mô hình tổ chức mới phù hợp với tính chất “đặc biệt” của nó. Hiện nay, dự thảo Luật đang đi theo mô hình tổ chức “cấp chính quyền”, theo đó, ở các ĐVHC - KTĐB tổ chức CQĐP gồm HĐND và UBND để phù hợp

với mô hình đã được ấn định theo quy định của Hiến pháp, còn tính chất đặc biệt trong mô hình tổ chức của đơn vị này có thể được thể hiện ở việc phân chia đơn vị hành chính cấp dưới, ở phân định thẩm quyền của HĐND và UBND, ở cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn tinh gọn, hiệu quả, ở thể chế người đứng đầu...

Tác giả cho rằng, việc xác định CQĐP tại ĐVHC - KTĐB theo mô hình "chính quyền địa phương" tại khoản 1 Điều 111 hay mô hình "cấp chính quyền địa phương" theo quy định tại khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 có yếu tố quyết định tới việc thiết kế các cơ quan cấu thành của chính quyền đơn vị hành chính, tới việc lựa chọn cơ chế phân cấp, phân quyền hay ủy quyền nhiệm vụ, quyền hạn từ cơ quan trung ương và chính quyền cấp tỉnh cho chính quyền ĐVHC - KTĐB và thiết kế mô hình tổ chức của các cơ quan tư pháp, cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn ĐVHC - KTĐB [25].

Dù đi theo phương án nào thì tại Luật rất cần quy định cụ thể về mô hình tổ chức của chính quyền địa phương của ĐVHC - KTĐB chung, trong đó các nguyên tắc cần bảo đảm: tổ chức bộ máy tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, được trao các thẩm quyền và phương thức tổ chức thực hiện thẩm quyền đủ mạnh để thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền đặc biệt đó; bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng và phù hợp với quy định của Hiến pháp và bảo đảm các quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân trên địa bàn. Đồng thời, Luật cũng cần quy định mô hình tổ chức chung cho tất cả các ĐVHC - KTĐB, phân chia nhiệm vụ, quyền hạn giữa các thiết chế trong tổ chức chính quyền địa phương theo hướng xác định rõ thẩm quyền quyết định các vấn đề cơ bản, quan trọng, đặc thù của địa phương, tăng cường thẩm quyền quyết định và chịu trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu; thiết lập phương thức quản lý hiện đại, hạn chế tối đa việc tiếp tục duy trì phương thức hoạt động của Ủy ban theo cơ chế tập thể, quyết định theo đa số và trách nhiệm không rõ ràng của chính quyền trước cơ quan Nhà nước cấp trên và trước nhân dân.. Căn cứ vào các quy định của Luật và trên cơ sở điều kiện cụ thể của từng ĐVHC - KTĐB, tại các Nghị quyết thành lập ĐVHC - KTĐB sẽ thiết kế mô hình tổ chức cụ thể cho đơn vị đó mà không dập khuôn cho một mô hình tổ chức cho tất cả các đơn vị.

Ngoài ra, tại Luật cũng cần có các quy định mang tính nguyên tắc, định hướng về việc thành lập và hoạt động của các cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn, tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan tư pháp phù hợp với thẩm quyền tài phán của các cơ quan này tại ĐVHC - KTĐB, hệ thống các tổ chức chính trị xã hội, mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức này và cơ quan cấp trên trực tiếp với chính

quyền ĐVHC - KTĐB. Việc thành lập các cơ quan, tổ chức, đơn vị này tại mỗi đơn vị sẽ được cụ thể hóa trong các Nghị quyết thành lập từng ĐVHC - KTĐB phù hợp với yêu cầu và đặc thù của đơn vị đó.

Bảy là, các quy định về di chuyển phương tiện vận tải và thể nhân. Thực hiện chính sách bầu trời mở và bảo đảm việc di chuyển phương tiện vận tải, di chuyển thể nhân thông thoáng, thuận lợi cho các hoạt động dịch vụ du lịch, đầu tư, kinh doanh, xuất nhập cảnh, cư trú, đi lại, làm việc, tham quan của người nước ngoài và người Việt Nam tại ĐVHC - KTĐB.

Tám là, Luật phải có các quy định cụ thể để bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội. Căn cứ vào vị trí của các ĐVHC - KTĐB cũng như tính chất đặc biệt trong hoạt động của các đơn vị này, vấn đề hàng đầu là phải có các biện pháp cụ thể để bảo đảm quốc phòng an ninh, trật tự an toàn xã hội phù hợp, vừa bảo đảm duy trì trật tự, chủ quyền quốc gia, vừa bảo đảm sự ổn định để tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư. Các quy định trong Luật về vấn đề này nên được lồng ghép trong các quy định cụ thể về các chính sách đất đai, nhà ở, quản lý dân cư, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, giao nhiệm vụ xây dựng các Đề án bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội.

3.2.2. Các biện pháp bảo đảm nguồn lực cho tổ chức, vận hành và quản lý đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt sau khi thành lập

Thứ nhất, ban hành các Nghị quyết thành lập các ĐVHC - KTĐB

Với việc ban hành Luật chung điều chỉnh cho mọi ĐVHC - KTĐB, việc ban hành các Nghị quyết để thành lập và quy định những vấn đề cụ thể của từng đơn vị là rất cần thiết. Việc thành lập ĐVHC - KTĐB là thuộc thẩm quyền của Quốc hội và với trình tự, thủ tục do Luật ĐVHC - KTĐB quy định.

Trong giai đoạn hiện nay, việc ban hành nghị quyết thành lập chỉ nên tập trung vào các đơn vị đã có đủ điều kiện, nguồn lực và sẵn sàng cho việc thành lập ĐVHC - KTĐB. Bộ Chính trị đã nhất trí lựa chọn 3 nơi để thành lập trước và các địa phương nơi được lựa chọn cũng đã có quá trình nghiên cứu, xây dựng đề án thành lập ĐVHC - KTĐB gồm Phú Quốc, Bắc Vân Phong, Vân Đồn. Quá trình xây dựng các Đề án này đều theo sát nội dung của Dự án Luật ĐVHC - KTĐB, tuy nhiên, với sự thay đổi về phạm vi điều chỉnh của Luật, thì nội dung của các Đề án cũng như Nghị quyết thành lập các đơn vị này sẽ phải điều chỉnh cho phù hợp.

Theo đó, tại các nghị quyết và Đề án cần quy định rõ việc thành lập ĐVHC - KTĐB (gồm tên gọi của đơn vị, diện tích...); cơ chế chính sách ưu đãi, ngành nghề

ưu tiên đầu tư dành riêng cho từng đơn vị, thẩm quyền đặc biệt của CQDP và mô hình tổ chức bộ máy với các thiết chế cụ thể phù hợp với yêu cầu cụ thể của từng đơn vị, phương thức hoạt động và cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của từng đơn vị. Các quy định này tương tự như một "Luật riêng" điều chỉnh cho từng đơn vị.

Các Nghị quyết thành lập đòi hỏi phải có quá trình nghiên cứu, đề xuất và thẩm định, thẩm tra chặt chẽ, công phu để bảo đảm tính khả thi, hợp lý cao nhất. Quá trình thảo luận, xem xét, ban hành các nghị quyết này cũng cần bảo đảm sự thận trọng, kỹ lưỡng, lấy ý kiến rộng rãi và tiếp thu giải trình đầy đủ, bảo đảm sự đồng thuận cao, nhất là của địa phương nơi xây dựng ĐVHC - KTĐB.

Thứ hai, bảo đảm thẩm quyền ban hành văn bản quản lý, quy chế hoạt động của chính quyền đối với ĐVHC - KTĐB

Luật ĐVHC - KTĐB và Nghị quyết thành lập là các văn bản cơ bản điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các ĐVHC - KTĐB. Tuy nhiên, với các thẩm quyền đặc biệt của mình, chính quyền ĐVHC - KTĐB cần được bảo đảm thẩm quyền ban hành văn bản quản lý, quy chế hoạt động riêng của mình để kịp thời quy định, điều chỉnh các vấn đề phát sinh trên địa bàn thuộc thẩm quyền quản lý và quyết định của mình. Đây cũng chính là một trong những biểu hiện của việc đẩy mạnh thẩm quyền của CQDP ĐVHC - KTĐB và là cơ chế hữu hiệu để địa phương được thực hiện thẩm quyền đặc biệt của mình. Do đó, cần bảo đảm thẩm quyền này trong các quy định của Luật, nghị quyết cũng như trên thực tế để chính quyền ĐVHC - KTĐB được ban hành các quy định cụ thể trên cơ sở những nguyên tắc của các luật, các quy định và chính sách của quốc gia và căn cứ vào điều kiện cụ thể, nhu cầu thực tế của đơn vị. Phạm vi, giới hạn thẩm quyền ban hành văn bản để điều chỉnh phải được quy định rõ trong thẩm quyền quyết định các vấn đề của từng ĐVHC - KTĐB, đồng thời có cơ chế hỗ trợ từ cơ quan trung ương hoặc chính quyền cấp trên trực tiếp cho quá trình xây dựng, ban hành văn bản của các chủ thể này.

Thứ ba, các biện pháp tạo nguồn ngân sách, tài chính và chính sách xã hội hóa cho đầu tư cơ sở hạ tầng của ĐVHC - KTĐB

Tại các Đề án thành lập 3 ĐVHC - KTĐB dự kiến: Số vốn đầu tư dự kiến vào 3 đặc khu kinh tế (Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc) ước tính 1,57 triệu tỷ đồng, trong đó 270.000 tỷ đồng dành cho đặc khu Vân Đồn trong giai đoạn 2018 - 2030; 400.000 tỷ đồng cho Bắc Vân Phong trong giai đoạn 2019 - 2025 và 900.000 tỷ đồng cho Phú Quốc trong giai đoạn 2016 - 2030. Trong khi đó, nguồn ngân sách chỉ đủ khả năng hỗ trợ một phần không nhiều trong số này.

Để có đủ nguồn ngân sách, tài chính cho việc đầu tư, phát triển các ĐVHC - KTĐB, cần phải có các biện pháp để cân đối nguồn ngân sách, tài chính cho phù hợp và khả thi trong từng giai đoạn. Theo đó, cần làm rõ nguồn ngân sách trung ương hỗ trợ, nguồn ngân sách địa phương tự bảo đảm, phân chia các khoản thu ngân sách giữa trung ương và địa phương và ĐVHC - KTĐB trong lộ trình phù hợp để có đủ nguồn cho đầu tư. Đồng thời, có thể cho phép CQĐP được tạo lập các khoản vay trong và ngoài nước, phát hành trái phiếu hoặc các hình thức huy động vốn phù hợp để tạo lập nguồn ngân sách cho đầu tư.

Bên cạnh đó, phát triển hạ tầng tại các ĐVHC - KTĐB là nhiệm vụ hàng đầu do đó, các chính sách liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng, nhìn chung, hệ thống đường giao thông, điện nước, thông tin liên lạc, các công trình công cộng và các công trình phục vụ hoạt động sản xuất, kinh doanh trong các ĐKKT cần được đầu tư một cách đồng bộ, hiện đại, nhằm tạo môi trường thuận lợi cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên, đầu tư cho cơ sở hạ tầng cần nguồn ngân sách, tài chính đầu tư rất lớn. Theo đó, có thể tạo lập các cơ chế, chính sách để xã hội hóa đầu tư cơ sở hạ tầng tại các ĐVHC - KTĐB bằng cách đẩy mạnh công tác xúc tiến đầu tư và khuyến khích kết hợp đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP), có chính sách ưu đãi vượt trội đối với các nhà đầu tư chiến lược đầu tư vào hệ thống cơ sở hạ tầng cùng với các ngành nghề thu hút đầu tư.

Thứ tư, các biện pháp bảo đảm chuyển đổi nghề nghiệp, việc làm cho người dân, lao động bản địa khi thành lập các ĐVHC - KTĐB

Tại các địa phương nơi dự kiến thành lập ĐVHC - KTĐB đều có dân cư sinh sống và lao động lâu đời. Việc thành lập ĐVHC - KTĐB sẽ tác động, ảnh hưởng không nhỏ tới đại bộ phận dân cư, người lao động bản địa. Do đó, cùng với việc đầu tư, xây dựng, cần phải có các biện pháp bảo đảm giảm thiểu tối đa các tác động, ảnh hưởng tiêu cực tới cuộc sống, nghề nghiệp, việc làm của dân cư, người lao động tại các địa phương này. Cần có các giải pháp để chuyển đổi nghề nghiệp của lao động truyền thống (cả ba địa phương đều có ngành nghề truyền thống là đánh bắt, nuôi trồng thủy sản, nông nghiệp, du lịch theo mô hình gia đình tự phát...) khi thay đổi cơ cấu nghề nghiệp và phát triển các ngành nghề theo xu hướng công nghệ cao, hiện đại.

Đối với lao động bản địa, nguy cơ mất việc làm do thay đổi môi trường sống, ngành nghề lao động và thiếu trình độ, tay nghề là rất lớn. Do đó, cần thiết phải có các giải pháp để tháo gỡ vấn đề này để ổn định việc làm và bảo đảm đời sống cho người lao động, theo đó, đối với các lao động trẻ, có khả năng đào tạo, đào tạo lại theo yêu

cầu của ngành nghề mới và nhu cầu tuyển dụng của các nhà đầu tư thì phải có ưu tiên nguồn lực thực hiện, ưu tiên tuyển dụng và bố trí việc làm. Đối với những lao động không có khả năng đào tạo để chuyển đổi nghề nghiệp thì phải có các giải pháp để tiếp tục duy trì ngành nghề truyền thống.

Thứ năm, các biện pháp về tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế và chế độ chính sách đối với đội ngũ cán bộ công chức, thu hút vào tạo nguồn lao động chất lượng cao cho cả Nhà nước và khu vực tư nhân.

Đáp ứng yêu cầu xây dựng bộ máy chính quyền ĐVHC - KTĐB hiệu lực, hiệu quả, hiện đại, chuyên nghiệp, đủ năng lực, trình độ để thực thi các nhiệm vụ, thẩm quyền được phân quyền, phân cấp mạnh mẽ và yêu cầu quản lý ngày càng hiện đại, việc tinh gọn bộ máy và tinh giản đội ngũ cán bộ không đáp ứng yêu cầu là cần thiết. Do đó, tại các ĐVHC - KTĐB phải có các biện pháp để thực hiện việc sắp xếp lại bộ máy tổ chức, tinh gọn đầu mối các cơ quan Nhà nước hiện có theo mô hình mới, có giải pháp và chính sách tinh giản đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống.

Đồng thời, để đáp ứng yêu cầu quản lý xây dựng và phát triển ĐKKT cần có phương án chuẩn bị đội ngũ cán bộ đủ phẩm chất và năng lực làm việc trong môi trường cạnh tranh quốc tế. Trong giai đoạn đầu thành lập ĐVHC - KTĐB, có thể học tập kinh nghiệm của một số ĐKKT Trung Quốc, có thể điều động cán bộ, công chức từ các cơ quan trung ương hoặc chính quyền cấp trên về đảm nhiệm ở những vị trí quan trọng, cần năng lực và chuyên môn vững. Về lâu dài, cần có cơ chế chính sách lựa chọn, thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao và cần có kế hoạch đào tạo cán bộ và nguồn nhân lực tại chỗ, cơ bản, lâu dài.

Bên cạnh đó, các chính sách lao động, tiền lương để thu hút đội ngũ lao động chất lượng cao cho khu vực tư nhân cũng rất cần có giải pháp phù hợp. Các chính sách đối với thị trường lao động trong các ĐVHC - KTĐB phải thay đổi cơ chế tuyển dụng lao động, như các doanh nghiệp có toàn quyền tuyển dụng lao động trong và ngoài ĐVHC - KTĐB và có thể tuyển dụng trực tiếp hoặc thông qua các trung tâm giới thiệu việc làm, trung tâm phát triển nguồn nhân lực hoạt động một cách hợp pháp. Nhà nước cũng cần có các biện pháp giúp đỡ các doanh nghiệp tại ĐKKT trong việc tìm kiếm lao động, ở mỗi đơn vị nên có các văn phòng lao động và giới thiệu việc làm của Nhà nước chuyên trách về bố trí công ăn việc làm và các hoạt động dịch vụ lao động để đáp ứng yêu cầu linh hoạt về lao động cho các doanh nghiệp.

Về chính sách tiền lương, hệ thống mức lương cơ bản của Nhà nước chỉ đóng vai trò quy định mức lương tối thiểu. Các doanh nghiệp hoạt động trong ĐVHC -

KTĐB có thể trả lương cho người lao động theo phương thức tự thỏa thuận phù hợp với giá cả thị trường. Nhìn chung, các doanh nghiệp trong ĐVHC - KTĐB được quyền quy định mức, các hình thức trả lương, chế độ thưởng và trợ cấp nhưng không thể thấp hơn mức bình quân của các doanh nghiệp bên ngoài ĐKKT.

Thứ sáu, các biện pháp kiểm tra, giám sát hoạt động của CQĐP ĐVHC-KTĐB.

Với các thẩm quyền được trao rất đặc biệt và tạo lập cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm rất lớn của CQĐP ĐVHC-KTĐB, cũng cần phải có các biện pháp, cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của chính quyền cho phù hợp. Việc kiểm tra, giám sát không nhằm mục đích cản trở hoạt động của chính quyền, mà là một kênh "cảnh báo" nhằm bảo đảm cho hoạt động của chính quyền đúng pháp luật và đúng định hướng. Theo đó, các biện pháp kiểm tra, giám sát này sẽ từ nhiều kênh và nhiều góc độ: kiểm tra tính hợp pháp và tính tuân thủ trong hoạt động của tổ chức bộ máy ĐVHC - KTĐB từ các cơ quan trung ương và CQĐP cấp trên; giám sát quyền lực và giám sát nhân dân [14]. Các biện pháp giám sát cần có sự đổi mới, hiện đại theo hướng áp dụng các công cụ, phương tiện điện tử trong giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Giám sát nhân dân thông qua việc đối thoại, trả lời chất vấn của các cơ quan, người đứng đầu chính quyền trước các nhà đầu tư, người dân, hệ thống chính trị; thông qua việc nhân dân được bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đứng đầu các cơ quan nhà nước...

Tiểu kết Chương 3

Trong Chương 3, tác giả luận văn đã xây dựng hệ thống các quan điểm trong việc xây dựng pháp luật về ĐVHC - KTĐB. Những quan điểm này mang tính cá nhân nhưng không mang tính tách rời chủ trương nhất quán và xuyên suốt của Đảng, Nhà nước trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về ĐVHC - KTĐB của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Việc tổ chức ĐCHC - KTĐT là yêu cầu tất yếu và cần thiết trong bối cảnh hiện nay nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng của hoạt động quản lý vùng lãnh thổ quốc gia, đồng thời quán triệt các chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về tổ chức ĐVHC - KTĐB cũng như xây dựng cơ chế tổ chức và hoạt động của ĐVHC - KTĐB trên cơ sở phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Trung ương và địa phương.

Trên cơ sở các quan điểm đó đề xuất các giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ĐVHC - KTĐB phù hợp với điều kiện hiện nay ở Việt Nam theo 02 nhóm giải pháp mang tính định hướng. Nhiệm vụ quan trọng hàng đầu là hoàn thiện về khung pháp lý đối với tổ chức và hoạt động của ĐVHC - KTĐB thông qua việc ban hành Luật ĐVHC - KTĐB. Đồng thời chỉ ra các biện pháp bảo đảm cho tổ chức, vận hành và quản lý ĐKKT sau khi thành lập, bao gồm các giải pháp về quản lý hành chính đối với các ĐKKT; các chính sách pháp luật về thuế, tài chính, tiền tệ, hải quan và xuất nhập khẩu; chính sách đất đai và các chính sách liên quan đến cơ sở hạ tầng; chính sách lao động và tiền lương; chuẩn bị đội ngũ cán bộ, công chức của các ĐKKT và thiết lập các cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của CQĐP ĐKKT.

KẾT LUẬN

Xây dựng ĐVHC - KTĐB ở Việt Nam là vấn đề mới và chưa có tiền lệ. Để xây dựng thành công mô hình này, việc nghiên cứu, học hỏi và vận dụng một cách sáng tạo các cơ sở lý luận và thực tiễn của các mô hình đã xây dựng và thành công cũng như chưa thành công trên thế giới là điều cần thiết. Trên cơ sở khắc phục những hạn chế, bất cập của mô hình KKT, KCN, tận dụng kinh nghiệm của nhiều quốc gia đã phát triển thành công mô hình ĐKKT để kiến tạo những cực tăng trưởng mới, giá trị mới, với tốc độ cao và duy trì ổn định, bắt kịp các nước trong khu vực và trên thế giới. Việc lựa chọn xây dựng ĐVHC - KTĐB sau các nước nhiều năm cũng là thách thức to lớn cho các nhà hoạch định chính sách trong việc xác định thể chế, cơ chế, chính sách ưu đãi mà Việt Nam áp dụng để đủ sức cạnh tranh với các đặc khu trên thế giới.

Trong bối cảnh hệ thống pháp luật nước ta đã tương đối hoàn thiện, điều chỉnh hầu hết các mặt kinh tế - xã hội thì việc áp dụng thể chế, cơ chế, chính sách này sẽ làm phát sinh nhiều điểm mới, ảnh hưởng đến hệ thống pháp luật của nước ta. Do đó, cần đảm bảo một hệ thống cơ sở pháp lý toàn diện để áp dụng cho ĐVHC-KTĐB, lại vừa bảo đảm mức độ thống nhất, giải quyết được mối liên hệ với các Luật khác trong quản lý, phát triển và vận hành ĐVHC - KTĐB.

Luận án được hoàn thành nhằm xây dựng một hệ thống lý luận về ĐVHC - KTĐB. Qua đó, làm sáng tỏ những quan niệm liên quan đến ĐVHC - KTĐB, bối cảnh hình thành ĐVHC - KTĐB, đặc điểm của ĐVHC - KTĐB và mục đích thành lập ĐVHC - KTĐB trên thế giới. Đồng thời, nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trong khu vực và trên thế giới trong việc xây dựng thành công và cả thất bại các đặc khu kinh tế, trong đó tập trung vào nghiên cứu hệ thống pháp luật điều chỉnh về thành lập, tổ chức và hoạt động của ĐKKT để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam; phân tích, đánh giá yêu cầu từ thực tiễn của Việt Nam trong việc xây dựng các ĐVHC - KTĐB, bao gồm cơ hội, điều kiện thuận lợi, khó khăn và thách thức khi xây dựng đơn vị này; các yếu tố ảnh hưởng và quyết định tới việc lựa chọn phạm vi, khu vực xây dựng ĐVHC - KTĐB trong giai đoạn đầu hình thành và xây dựng các đơn vị này.

Trên cơ sở các quan điểm phù hợp, Luận văn đã đề ra những giải pháp mang tính định hướng, nhằm thiết lập và hoàn thiện quy chế pháp lý cho việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý, giám sát hoạt động của ĐVHC - KTĐB trong bối cảnh

lần đầu xây dựng loại hình đơn vị này; các giải pháp về nguồn lực bảo đảm thực hiện thành công việc xây dựng và vận hành ĐVHC – KTĐB trong thực tế.

Quy chiếu về các yếu tố thành công của các ĐKKT trên thế giới vào điều kiện cụ thể của Việt Nam, các khu vực có lợi thế nhất, phù hợp nhất để xây dựng ĐKKT là các KKT ven biển có tính đại diện cho ba miền: Vân Đồn – tỉnh Quảng Ninh, Vân Phong – tỉnh Khánh Hòa và Phú Quốc – tỉnh Kiên Giang. Việc xây dựng các ĐKKT này cần một quyết tâm chính trị rất cao, một tư duy sáng tạo và đổi mới phát triển hướng ra toàn cầu để có thể thành công, mở ra một bước đột phá mới cho quá trình cải cách, hội nhập và phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Luận văn này xin đóng góp một cách kịp thời một số nội dung có tính chính trị, khoa học, thực tiễn; cung cấp thêm luận cứ, luận chứng cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ĐVHC - KTĐB tại Việt Nam./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Bảo Ngọc (2018), "Kinh nghiệm của một số quốc gia và bài học xây dựng pháp lý về các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt tại Việt Nam"; *Tạp chí Viện chiến lược và Khoa học Công an*.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), *Đề án xác định địa phương có điều kiện xây dựng Đề án tổng thể về đặc khu hành chính – kinh tế tại Việt Nam*, Hà Nội.
2. Chính phủ (2008), *Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ Việt Nam quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất, và khu kinh tế*, Hà Nội
3. Chính phủ (2017) *Hồ sơ dự án Luật đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*, Hà Nội.
4. Mai Ngọc Cường (1993), *Các khu chế xuất Châu Á - Thái Bình Dương và Việt Nam*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
8. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
9. Đặng Thị Phương Hoa (2011), *Thực tiễn phát triển các khu kinh tế tự do ở một số nước Châu Á và gợi ý cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội.
10. Cao Tường Huy (2014), *Kinh nghiệm Đông Á về phát triển khu kinh tế và bài học cho phát triển khu kinh tế Vân Đồn*, Luận án tiến sĩ chuyên ngành kinh tế, Viện Kinh tế học, Viện Khoa học xã hội Việt Nam
11. Bạch Minh Huyền, Phạm Mạnh Thường (1998), *Mô hình đặc khu kinh tế của Trung Quốc và những bài học cho phát triển đặc khu kinh tế Việt Nam*, Thông tin phục vụ lãnh đạo, Viện Nghiên cứu Tài chính (Bộ Tài chính), (5), tháng 9.
12. Cù Ngọc Hương (1997), *Đặc khu kinh tế của Trung Quốc*, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
13. Nguyễn Thị Ngọc Lan (2017), *Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện Hành chính quốc gia.
14. Trịnh Mạnh Linh (2017), *Đặc khu kinh tế: Kinh nghiệm của Trung Quốc và đề xuất chính sách cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội.

15. Võ Đại Lực (2009), *Các khu kinh tế tự do ở Dubai, Hàn Quốc và Trung Quốc*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
16. Võ Đại Lực (2010), “*Xây dựng khu kinh tế mở ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế*”, Đề tài khoa học cấp Nhà nước KX01.07/06-10, Trung tâm kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương Hà Nội.
17. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
18. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
19. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư*.
20. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
21. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.
22. Quốc hội (2017), *dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*.
23. Nguyễn Quốc Sứ (2018), *Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt trong Hiến pháp năm 2013*”, Tạp chí dân chủ và pháp luật.
24. Tỉnh ủy Quảng Ninh (2014), *Đề án xây dựng Đặc khu kinh tế Vân Đồn, Quảng Ninh*.
25. Tỉnh ủy Quảng Ninh (2014), *Kỷ yếu Hội thảo về xây dựng đặc khu kinh tế trên thế giới: kinh nghiệm và cơ hội*, Quảng Ninh.
26. *Tổ chức chính quyền ở đơn vị - hành chính kinh tế đặc biệt Kinh nghiệm quốc tế và những kiến nghị cho Việt Nam*. Kỷ yếu Hội thảo “Xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” của Viện nghiên cứu Lập pháp – Viện Rosa Luxemburg CHLB Đức, Nxb Lao động tháng 8 năm 2014.
27. Nguyễn Xuân Trình (1994), *Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với Khu chế xuất ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Hành chính quốc gia.
28. Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hòa, Hội thảo khoa học kỹ thuật biển tỉnh Khánh Hòa, Tài liệu Hội thảo (2013) *Khai thác tiềm năng và xây dựng Bắc Vân Phong thành vùng Kinh tế trọng điểm quốc gia*.
29. Ủy ban nhân dân tỉnh Kiên Giang (2013), *Đề án thành lập thành phố Phú Quốc tỉnh Kiên Giang*
30. Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hòa (2018), *Đề án thành lập đơn vị hành chính – kinh tế Bắc Vân Phong*

Website:

31. <http://vnexpress.vn> ngày 23/7/2013. *Ban Kinh tế Trung ương thẩm định các khu hành chính đặc thù*
32. <http://www.vietnamconsulate-guangzhou.org> ngày 2/6/2015. *Báo cáo công tác chính quyền thành phố Thâm Quyến tại kỳ họp thứ nhất Nhân đại thành phố khóa 6*
33. <http://baochinhphu.vn> ngày 23/4/2015. *Đặc khu kinh tế, đâu mới là mô hình chuẩn*