



# NHÌN LẠI CÁC MÔ HÌNH KHU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM VÀ BƯỚC THỬ NGHIỆM CHO ĐẶC KHU KINH TẾ

## An overview of various economic models in Vietnam and the experimental steps approaching special economic zone

Phan Trung Hiền<sup>1,\*</sup>, Huỳnh Thị Thu Oanh<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Khoa Luật - Trường Đại học Cần Thơ

<sup>2</sup>Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ

*pthien@ctu.edu.vn*

**TÓM TẮT.** Đảng ta đã thực hiện nhiều chủ trương, chính sách để chuyển đổi nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu sang nền công nghiệp hiện đại. Theo đó, các loại hình khu kinh tế được hình thành, phát triển và tạo nên một diện mạo mới cho Việt Nam trên tất cả các mặt. Tuy nhiên, sứ mệnh lịch sử của các loại hình này đến nay gần như cần phải nhìn nhận lại và thay đổi theo hướng tập trung hơn, với những cơ chế mạnh mẽ hơn. Chính vì vậy mà Bộ Chính trị đã chủ trương cho thí điểm xây dựng các đặc khu kinh tế tại Quảng Ninh, Khánh Hòa và Kiên Giang. Đặc khu kinh tế được cho là bước “thử nghiệm” về cải cách thể chế, chính sách nhằm thu hút đầu tư, góp phần thúc đẩy nhanh và tái cơ cấu kinh tế cho đại diện của ba vùng Bắc, Trung, Nam. Cùng với các loại hình khu chế xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế đã hình thành, đặc khu kinh tế có vai trò như thế nào trong định hướng phát triển kinh tế của Việt Nam thời gian tới? Một số đánh giá về các mô hình các khu kinh tế đã thành lập và kiến nghị về mô hình đặc khu kinh tế là nội dung chính trong bài viết này.

**TỪ KHÓA:** *Đặc khu kinh tế; Khu kinh tế; Thử nghiệm chính sách; Cải cách thể chế; Thu hút đầu tư*

**ABSTRACT.** Various governmental policies have been being operated so as to transform our obsolete-agricultural economy into modern-industry under the supervision of Communist Party of Vietnam. The emerging of new economic models not only conform to the regulations but also bring about a significant shift in different fields of Vietnam economy. Those scattered versions, however, need to be painstakingly reassembled to a highly centralized system in order to carry out the policy. Special Economic Zone, therefore, have gradually been operated in a number of provinces including Quảng Ninh, Khánh Hòa and Kiên Giang under the scrutiny of The Political Bureau. These experimental establishments in term of policy reform are bound to both attract more international investments and effectively stimulate further reconstruction, which represent the three major regions: The North, The South and The Central. In the conjunction with other forms such as export processing zones and industrial zones, Special Economic Zone are designed to orient our economy in the next period of time. Overall assessment and theoretical proposal concerning the Special Economic Zone will primarily be outlined in the article.

**KEYWORDS:** *Special Economic Zone; Economic Zone; Attracting investment; Improve policy*

### 1. TỪ LOẠI HÌNH KHU CÔNG NGHIỆP, KHU KINH TẾ ĐẾN MÔ HÌNH KHU KINH TẾ ĐẶC BIỆT TẠI VIỆT NAM

Một trong những con đường đưa nền kinh tế phát triển theo hướng công nghiệp hiện đại đó chính là triển khai xây dựng các mô hình kinh tế ở Việt Nam dưới dạng tận dụng tiềm năng, thế mạnh hiện có của địa phương và tranh thủ các nguồn lực bên ngoài nhằm đẩy mạnh các ngành nghề, lĩnh vực theo định hướng, để chuyển dịch cơ cấu kinh tế một cách hiệu quả. Chính vì vậy, các mô hình kinh tế như khu chế xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế, ... lần lượt ra đời ở nước ta đã góp phần thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Tùy vào từng thời kỳ, giai đoạn khác nhau mà mục đích ra đời của các loại hình này sẽ khác nhau. Tuy nhiên cơ bản, nó đảm nhiệm vai trò là một mô hình, công cụ của chính sách đối ngoại, một cửa ngõ chào mời và ưu đãi doanh nhân nước ngoài đến đây đầu tư sản xuất kinh doanh, qua đó nước chủ nhà sẽ được những gì mà nền kinh tế quốc dân cần đến [18]. Trong nội dung phân tích sau sẽ làm rõ vai trò lịch sử của các mô hình kinh tế này qua từng giai đoạn phát triển để đánh giá những kết quả đạt được cũng như hạn chế, từ đó làm rõ hơn sự cần thiết của mô hình khu kinh tế tự do - mô hình đặc khu kinh tế.

\* *Giai đoạn xây dựng mô hình khu chế xuất, khu công nghiệp.*

Từ sau Đại hội lần thứ VI của Đảng, định hướng xây dựng mô hình khu chế xuất (KCX), khu công nghiệp (KCN) luôn được các kỳ Đại hội Đảng tiếp thu và phát triển bằng những chính sách cụ thể. Mô hình kinh tế đầu tiên ở nước ta dưới dạng KCX, đánh dấu bằng sự ra đời của KCX Tân Thuận vào năm 1991. Giai đoạn này, Nhà nước cũng đã ban hành những quy định đầu tiên để điều chỉnh cho KCX và cả KCN [18]. Việc phát triển KCX, KCN theo hướng tập trung đa dạng hóa các ngành công nghiệp, song song với việc hướng tới xuất khẩu được Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII của Đảng năm 1996 khẳng định: *hình thành các khu công nghiệp tập trung (bao gồm cả khu chế xuất và khu công nghệ cao), tạo địa bàn thuận lợi cho việc xây dựng các cơ sở công nghiệp mới. Phát triển mạnh công nghiệp nông thôn và ven đô thị. Ở các thành phố, thị xã, nâng cấp, cải tạo các cơ sở công nghiệp hiện có, đưa các cơ sở không có khả năng xử lý ô nhiễm ra ngoài thành phố, hạn chế việc xây dựng các khu công nghiệp mới xen lẫn với khu dân cư* [1]. Đây là giai đoạn chuyển đổi một số KCX thành các KCN tập trung.

Từ sau Đại hội lần thứ VIII của Đảng đến nay, mô hình KCX, KCN được định hướng phát triển theo hướng quy hoạch hợp lý trên các vùng; tăng trưởng kinh tế đi đôi với

Received: February, 2<sup>nd</sup>, 2018

Accepted: March, 3<sup>rd</sup>, 2018

\*Corresponding author.

E-mail: *pthien@ctu.edu.vn*

phát triển bền vững KCX, KCN, chú trọng đến công tác bảo vệ môi trường tại các khu vực này.

Sự ra đời của KCX, KCN là một phép thử cho con đường mà Đảng đặt ra, đó là vận hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; nó khởi động cho quá trình phát triển công nghiệp ở một số địa bàn, sau đó mở rộng ra các địa phương trong cả nước. Thực tế cho thấy, việc thành lập KCX, KCN là một hướng đi đúng, góp phần tạo lập và duy trì khu kinh tế tập trung gồm tập hợp các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, tạo sự liên kết giữa các doanh nghiệp trong chuỗi sản xuất, giải quyết vấn đề môi trường tại địa phương từ khu quy hoạch tập trung các ngành sản xuất vào khu công nghiệp, giải quyết được các vấn đề về việc làm cho lao động tại chỗ và các địa phương vùng lân cận [17]. Với việc xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ, vị trí giao thương thuận lợi, từ đó KCN, KCX có thể tận dụng nguồn lực để thu hút đầu tư trong và ngoài nước tập trung sản xuất công nghiệp, thúc đẩy hoạt động xuất khẩu. Đây cũng là giai đoạn tạo tiền đề hội nhập kinh tế Việt Nam với thế giới.

Qua hơn 20 năm xây dựng và phát triển, những mô hình này đã đạt được những thành tựu to lớn, đáp ứng được mục tiêu của Đảng và Nhà nước đã đề ra, đóng góp tích cực vào định hướng đưa nước ta trở thành nước công nghiệp hiện đại. Tính đến cuối năm 2016, cả nước có 325 KCN được thành lập; trong đó, 220 KCN đã đi vào hoạt động, 105 KCN trong giai đoạn bồi thường, giải phóng mặt bằng và xây dựng cơ bản. Theo Báo cáo “Tổng kết hoạt động các mô hình khu công nghiệp, khu kinh tế và các mô hình tương tự khác” của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hàng năm, số lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đầu tư vào KCN chiếm từ khoảng 60 - 70% tổng số vốn đầu tư FDI thu hút được của cả nước; trung bình giai đoạn 2011 – 2015, các KCN thu hút được khoảng 40.000 tỷ đồng vốn đầu tư từ các nhà đầu tư trong nước; đóng góp khoảng 30% vào kim ngạch xuất khẩu của cả nước và tạo việc làm cho khoảng trên 02 triệu lao động [15].

*\* Giai đoạn xây dựng các mô hình khu kinh tế.*

Cùng với việc phát triển lan tỏa các KCX, KCN, loại hình khu kinh tế (KKT) cũng được thí điểm thành lập. Khu kinh tế được phát triển ở nước ta với hai dạng là khu kinh tế cửa khẩu và khu kinh tế ven biển; trong đó, khu kinh tế cửa khẩu được thí điểm xây dựng trước.

Thuật ngữ KKT xuất hiện lần đầu với tên gọi là khu kinh tế đặc biệt trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII ngày 20/01/1994: “Quy hoạch các vùng, trước hết là các địa bàn trọng điểm các khu chế xuất, khu kinh tế đặc biệt, khu công nghiệp tập trung” [2]. Tuy nhiên, phải hơn hai năm sau, KKT đầu tiên mới được thành lập, đó là KKT cửa khẩu Móng Cái với một số cơ chế ưu đãi<sup>1</sup>. Sau đó, mô hình này được thí điểm lan rộng. Theo quy hoạch phát triển các KKT cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg ngày 25/4/2008 thì đến năm 2020 cả nước sẽ có 30 KKT cửa khẩu và tính đến thời điểm hiện tại thì đã có 28 KKT cửa khẩu trải dài khắp cả nước.

Giai đoạn bước đầu mở cửa nền kinh tế, nước ta quan tâm đến việc phát triển kinh tế dọc các tuyến biên giới bằng việc thành lập các KKT cửa khẩu. Thông qua các chính sách ưu đãi tại khu vực này, sẽ thu hút các kênh hàng hóa, đầu tư, thương mại, dịch vụ và du lịch hai chiều từ bên ngoài vào nước ta và ngược lại, từ đó phát triển kinh tế, thay đổi diện

mạo cho các địa phương có cửa khẩu. Đến nay, các KKT cửa khẩu trên cả nước đã thu hút được khoảng 800 dự án đầu tư; tính riêng tổng kim ngạch xuất nhập khẩu qua các KKT cửa khẩu vào năm 2015 đạt 13,5 tỷ USD tăng 2,5 lần so với năm 2010 và gần 08 lần so với năm 2005; tổng thu ngân sách nhà nước năm 2015 đạt trên 10.000 tỷ đồng, tăng gấp 02 lần so với năm 2010 [15]. Việc hình thành các KKT cửa khẩu còn thu hút nguồn lao động, tạo việc làm cho người dân; dân cư từ các nơi đến làm việc, sinh sống tạo mối quan hệ gắn bó với khu vực biên giới; thông qua các hoạt động tại KKT cửa khẩu mối quan hệ hợp tác, hữu nghị giữa Việt Nam và các nước giáp biên Trung Quốc, Lào, Campuchia được củng cố, tình hình an ninh, chính trị được giữ vững.

Một loại hình KKT khác đó là KKT ven biển. Năm 2002, Đề án KKT mở Chu Lai được Bộ Chính trị kết luận: “Xây dựng khu kinh tế động lực miền Trung, bao gồm khu kinh tế Dung Quất và khu kinh tế mở Chu Lai là chủ trương chiến lược của Bộ Chính trị, có ý nghĩa to lớn về kinh tế - chính trị - xã hội - quốc phòng, an ninh” [5]. Mô hình KKT này chính thức thành lập vào năm 2003, với vai trò tiên phong của KKT mở Chu Lai – đây là loại hình KKT ven biển đầu tiên ở nước ta<sup>2</sup>. Định hướng phát triển các KKT biển được tiếp tục nhấn mạnh qua các kỳ Đại hội Đảng theo hướng thành lập các KKT ven biển nhằm phát triển mạnh kinh tế biển gắn với đảm bảo an ninh quốc phòng, hình thành hành lang kinh tế Đông Tây; phát triển các khu kinh tế thương mại gắn với vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ,...

KKT ven biển được xác định xây dựng ở nước ta trong giai đoạn này là định hướng đúng đắn của một quốc gia có thể mạnh về biển, với chiều dài bờ biển khoảng 3.260 km, chiếm 29% diện tích biển Đông. Trong nhiều Nghị quyết, Chỉ thị của Đảng ta [4] đã khẳng định, đến năm 2020 Việt Nam phải phấn đấu trở thành một quốc gia mạnh về biển. Do vậy, việc ra đời của các KKT ven biển là cách thức để thực hiện mục tiêu đó. Mô hình KKT ven biển phát triển ở nước ta mang tính đột phá, trên cơ sở dựa vào tiềm năng, thế mạnh của các địa phương có biển nhằm hỗ trợ khai thác điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý để phát triển kinh tế nội địa, tạo sức lan tỏa đến các vùng miền trong cả nước; đồng thời tạo mối quan hệ hợp tác, hội nhập kinh tế quốc tế. Hiện nay nước ta có 16 KKT ven biển đóng góp nhiều vào tăng trưởng kinh tế, xuất khẩu, tăng thu ngân sách nhà nước, giải quyết việc làm, thu hút lao động có trình độ tay nghề cao. Tính đến cuối năm 2016, các KKT ven biển của cả nước thu hút được 354 dự án đầu tư nước ngoài và 1.079 dự án đầu tư trong nước; xuất khẩu đạt hơn 5 tỷ USD, đóng góp vào ngân sách nhà nước khoảng 30 ngàn tỷ đồng [15]. Trong các loại mô hình kinh tế đã đề cập thì mô hình KKT ven biển đóng vai trò “thử nghiệm” các chính sách kinh tế mới của Nhà nước. Loại hình này cũng là bước đệm cho mô hình đặc khu kinh tế (ĐKKT) đang có chủ trương thí điểm ở nước ta.

Có câu hỏi đặt ra, với những kết quả mà KCN, KCX, KKT đã đạt được trong thời gian qua thì có cần thiết phải xây dựng một mô hình kinh tế mới như mô hình ĐKKT nữa hay không? Trong hơn 20 năm triển khai thực hiện các mô hình này trong phạm vi cả nước, bên cạnh những kết quả tích cực như góp phần quy hoạch sản xuất công nghiệp, đổi mới môi trường đầu tư kinh doanh tại Việt Nam; tiếp thu những thành tựu khoa học công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm quản lý hiện đại; thu hút được lượng vốn lớn đầu tư vào cơ sở hạ tầng kỹ thuật và sản xuất kinh doanh; thúc đẩy phát triển sản xuất

<sup>1</sup> Khu Kinh tế cửa khẩu Móng Cái được thành lập theo Quyết định số 675/TTg ngày 18/9/1996 của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>2</sup> Khu kinh tế mở Chu Lai được thành lập ở nước ta theo Quyết định số 108/2003/QĐ-TTg ngày 05/6/2003 của Thủ tướng Chính phủ.

công nghiệp, hình thành một số ngành công nghiệp chủ lực và có những đóng góp đáng kể về giải quyết việc làm, phát triển thương mại... thì các mô hình kinh tế này có những tồn tại hạn chế cần phải được giải quyết như [15]: cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương chưa phát huy được vai trò đầu mối để thực hiện cải cách hành chính “một cửa tại chỗ”; ưu đãi đầu tư tại các khu vực này đã được quan tâm nhưng chưa thực sự hấp dẫn; việc huy động các nguồn vốn phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn nhiều khó khăn; các mối liên kết kinh tế trong phát triển các mô hình KCN, KKT còn rời rạc, chưa tạo được mối quan hệ qua lại vững chắc giữa các doanh nghiệp trong KCN, KKT và giữa các KCN, KKT với nhau; số lượng KCN, KKT tăng nhanh làm phân tán nguồn lực đầu tư, tạo cạnh tranh nội bộ trong thu hút đầu tư giữa các địa phương; những tồn tại về mặt xã hội trong quá trình bồi thường, giải phóng mặt bằng, vấn đề ô nhiễm môi trường,...

Trước những thách thức của tình hình mới, cùng với việc giải quyết những tồn tại, hạn chế và rút kinh nghiệm trong triển khai xây dựng và vận hành các KCN, KKT thì Nhà nước ta đang hướng đến xây dựng một mô hình kinh tế đặc thù với cơ chế, chính sách, thể chế vượt trội – mô hình ĐKKT.

## 2. “THỬ NGHIỆM” MÔ HÌNH ĐẶC KHU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM

### \* Nhận diện đặc khu kinh tế

Đặc khu kinh tế được thế giới biết đến nhiều qua sự thành công của mô hình này ở Trung Quốc vào năm 1980 với 4 đặc khu đầu tiên là Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Đầu, Hạ Môn, trong đó Thâm Quyển là nơi dẫn đầu trong số 04 ĐKKT [22]. Mặc dù ĐKKT được biết đến nhiều tại Trung Quốc nhưng mô hình này thực tế đã manh nha từ rất sớm dưới dạng khu kinh tế tự do với nhiều tên gọi khác nhau như: cảng tự do, khu mậu dịch tự do,... Cảng tự do đầu tiên được xây dựng vào năm 1547 tại Italia mang tên Genoa, khu mậu dịch tự do Hamburg của Đức được xây dựng năm 1888 là khu mậu dịch tự do xuất hiện sớm nhất thế giới [19]. Tính đến năm 2008, thế giới có 3.000 mô hình tương tự dạng khu kinh tế tự do bao gồm cả ĐKKT ở 135 quốc gia, góp phần tạo việc làm trực tiếp cho khoảng hơn 68 triệu lao động và 500 tỷ USD doanh thu từ hoạt động thương mại tại những khu vực này [20]. Đây là những mô hình khu kinh tế với những hướng chính sách theo hướng mở gần với bản chất của ĐKKT.

Hiện nay, khái niệm về ĐKKT cũng có nhiều cách định nghĩa khác nhau. Theo Viện Kinh tế học (thuộc Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia) thì “*Đặc khu kinh tế là một vùng địa lý có vị trí đặc biệt mà ở đó được áp dụng luật và chính sách đầu tư của nước ngoài có ưu đãi hơn nhằm thu hút đầu tư nước ngoài*. Cách định nghĩa này của Viện Kinh tế học là dựa trên những nghiên cứu về các ĐKKT của Trung Quốc, mà theo đó, ĐKKT giữ vai trò thu hút đầu tư nước ngoài thông qua những ưu đãi vượt trội. Còn theo Cơ quan tư vấn về môi trường đầu tư nước ngoài (FIAS) của Ngân hàng thế giới: “*Đặc khu kinh tế là khu vực được phân định ranh giới địa lý rõ ràng, được quản lý bởi một cơ quan duy nhất, có hệ thống hải quan riêng biệt và có các ưu đãi vượt trội (như miễn thuế nhập khẩu và các thủ tục hải quan*

*tinh giản)* cho các đối tượng kinh doanh đóng ở khu” [20]. Cách định nghĩa này của FIAS thì nội hàm rộng hơn, không đưa trên vai trò của ĐKKT mà nó được định nghĩa một cách bao quát hơn. Theo định nghĩa này thì đặc khu kinh tế sẽ là một khu vực riêng biệt, có bộ máy quản lý với hệ thống các chính sách riêng biệt và ưu đãi cho các đối tượng đầu tư, kinh doanh tại đặc khu. Tại Việt Nam, ngoài từ điển Luật học và một số bài nghiên cứu về ĐKKT thì chưa có một văn bản pháp luật nào có một định nghĩa chính thức về ĐKKT, mặc dù chủ trương thành lập mô hình này đã xuất phát từ hơn 20 năm trước.

Đầu năm 2017 trong Tờ trình của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Chính phủ đề nghị xây dựng dự án Luật Đơn vị Hành chính – Kinh tế đặc biệt để bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2017, Bộ này đã có đề cương dự thảo Luật Đơn vị Hành chính – Kinh tế. Theo đề cương dự thảo này, ĐKKT được định nghĩa chung trong một thuật ngữ “*đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, đó là: Khu vực có ranh giới địa lý xác định, 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 đó*”. Tại Việt Nam thì ĐKKT cũng là một phần của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Các quy định của pháp luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt cũng sẽ áp dụng cho cả ĐKKT<sup>3</sup>. Như vậy, xét theo định nghĩa trên thì cách giải thích về ĐKKT ở Việt Nam có nét tương đồng với định nghĩa của FIAS.

Mặc dù có những định nghĩa khác nhau về đặc khu kinh tế, nhưng so sánh với các loại hình khu kinh tế khác đã tồn tại ở Việt Nam thì ĐKKT sẽ mang một số đặc điểm như:

- Đáp ứng về mặt quy mô diện tích<sup>4</sup>.
- Địa điểm xây dựng phải có những điều kiện thuận lợi về mặt địa lý, tài nguyên thiên nhiên<sup>5</sup>.
- Có một bộ máy chính quyền quản lý độc lập với tính tự quản cao, được trao quyền đủ mạnh để điều hành đặc khu.
- Đặc khu kinh tế là nơi tổng hợp nhiều khu, nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, có dân cư tập trung sinh sống nên đó không chỉ là nơi quản lý kinh tế mà còn là nơi quản lý hành chính.
- Các chính sách kinh tế, xã hội của đặc khu phải có nhiều ưu đãi hơn so với các khu vực khác trong cả nước.

### \* Đặc khu kinh tế từ định hướng đến hiện thực

Hình thức đặc khu đầu tiên được thành lập tại Việt Nam là đặc khu Vũng Tàu – Côn Đảo. Nhưng xét về bản chất thì loại hình đặc khu này không giống với mô hình kinh tế đặc thù mà Nhà nước ta đang hướng đến trong giai đoạn hiện nay. Thuật ngữ ĐKKT được ghi nhận trong một số văn kiện của Đảng như: Nghị quyết Hội nghị Trung ương Đảng giữa nhiệm kỳ khóa VII, năm 1994 ghi nhận: “*...quy hoạch các vùng, trước hết là các địa bàn trọng điểm, các khu chế xuất, khu kinh tế đặc biệt, khu công nghiệp tập trung...*” [2]; Nghị quyết số 04-NQ/HNTW ngày 29/12/1997 của Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII tiếp tục: “*...nghiên cứu xây dựng thí điểm một vài Đặc khu kinh tế, khu mậu dịch tự do ở những địa bàn ven biển có điều kiện*”; Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 8 khóa XI, mô hình đặc khu lại tiếp tục được khẳng định: “*...sớm xây dựng, phê*

<sup>3</sup> Mặc dù trong các văn kiện của Đảng, thì khu kinh tế đặc biệt được xưng danh là “đặc khu kinh tế”, tuy nhiên trong các văn bản quy phạm pháp luật thì được điều chỉnh bởi thuật ngữ “đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”. Hai thuật ngữ này là khác nhau, tuy nhiên đặc khu kinh tế là một phần của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Những quy định của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt cũng được áp dụng cho đặc khu kinh tế.

<sup>4</sup> Theo Dự thảo 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 năm 2013 của Bộ

Kế hoạch và Đầu tư, đặc khu kinh tế phải đáp ứng tiêu chí về quy mô, diện tích từ 40.000 ha trở lên, tuy nhiên trong đề cương dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt, tiêu chí này đã không còn quy định cụ thể về con số chính xác.

<sup>5</sup> Các đặc khu kinh tế thí điểm xây dựng ở Việt Nam mang điểm chung là có vị trí địa lý thuận lợi, nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, là cửa ngõ giao thương với các nước trong khu vực và thế giới, có lợi thế phát triển mạnh kinh tế biển.

duyệt, triển khai thực hiện một số đề án thành lập khu hành chính - kinh tế đặc biệt...”[6]. Từ những định hướng ban đầu, đặc khu kinh tế đã trở thành quyết tâm chính trị. Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần XII của Đảng vào tháng 01 năm 2016, trong Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 05 năm 2011 – 2015 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 05 năm 2016 – 2020 đã chỉ rõ: “... lựa chọn một số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng đặc khu kinh tế với thể chế có tính đột phá, có khả năng cạnh tranh quốc tế, ...” [3]. Từ những định hướng đó, Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của Quốc Hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm 2016 – 2020 đã nêu ra nhiệm vụ: “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 để chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, cơ cấu lao động và cả nền kinh tế”. Định hướng thành lập ĐKKT đã thay đổi theo từng thời kỳ, nếu như lần đầu tiên được nhắc đến, đặc khu kinh tế chỉ đơn giản là một tên gọi còn nhiều mơ hồ thì trong định hướng hiện tại, ĐKKT đảm nhiệm vai trò rất đặc biệt nó phải gánh vác nhiệm vụ thúc đẩy kinh tế của địa phương, của vùng và phải tạo sức lan tỏa lớn để chuyển dịch cơ cấu kinh tế cả nước.

Tính đến thời điểm này, ĐKKT không chỉ là định hướng mà nó đã bước đầu hiện thực hóa bằng những quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật như Hiến pháp và một số luật chuyên ngành<sup>6</sup>. Thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận mô hình kinh tế đặc thù này dưới dạng đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt [13] trong quy định thẩm quyền của Quốc hội và Hiến pháp năm 2013 tiếp tục ghi nhận mô hình này một cách trang trọng hơn, xem đó là một cấp đơn vị hành chính [8]. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 cũng dành một chương riêng quy định về cách thức tổ chức chính quyền, trình tự thủ tục, quyết định thành lập, giải thể đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt [11]. Luật Đầu tư năm 2014 cũng có những quy định về việc mở rộng ưu đãi đầu tư [10], đối với khu vực này và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 cũng ghi nhận giá trị pháp lý văn bản quy phạm pháp luật của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt [12]. Những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật này cho thấy, ĐKKT đã có bước chuyển đáng kể, nó không còn là định hướng, là quyết tâm chính trị mà ĐKKT đang được bắt tay xây dựng tại Việt Nam; những quy định pháp luật sẽ là nền tảng vững chắc cho đặc khu kinh tế vận hành trong thời gian tới.

Và tính đến thời điểm hiện tại, ĐKKT được hiện thực hóa bởi kết luận của Bộ Chính trị [7] thống nhất cho thành lập ba đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt: Vân Đồn (Quảng Ninh), Vân Phong (Khánh Hòa) và Phú Quốc (Kiên Giang) và dự luật về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt cũng đang được Quốc hội xem xét. Điều đó chứng minh rằng, vấn đề thành lập các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt hay ĐKKT là vấn đề không cần bàn cãi nữa. Điều cần thiết hiện nay, đứng từ nhiều góc độ khác nhau, các nhà khoa học, nhà quản lý cần đề xuất những nội dung có tính khả thi, khoa học để góp phần đưa các ĐKKT sớm vận hành tại Việt Nam.

#### \* Đặc trưng của đặc khu kinh tế mà Việt Nam đang hướng đến

Thứ nhất, ĐKKT ra đời phải đảm bảo sứ mệnh về mặt kinh tế. Đây là đặc trưng cơ bản nhất mà các ĐKKT cần thực hiện.

Tất cả các ĐKKT đã và đang hình thành trên thế giới và cả Việt Nam phải tạo được lợi ích về mặt kinh tế thông qua việc khơi gợi, thu hút các nguồn lực đầu tư trong và ngoài nước chủ yếu về vốn, công nghệ, kỹ thuật, kinh nghiệm quản lý, kinh tế tiên tiến,... Trong đó, vấn đề thu hút đầu tư nước ngoài và đẩy mạnh xuất khẩu là những nội dung cần thiết khi vận hành ĐKKT. Ngân hàng Thế giới cũng đã khẳng định, ĐKKT là một biện pháp hiệu quả để phát triển và đa dạng xuất khẩu [21]. Tại Việt Nam, việc đẩy mạnh xuất khẩu là định hướng không chỉ khi xây dựng ĐKKT mà từ khi xuất hiện các mô hình khu kinh tế thì vai trò xuất khẩu đã được chú trọng. Từ khi thành lập đến nay, các khu công nghiệp, khu kinh tế đã tăng nhanh về xuất nhập khẩu: các doanh nghiệp trong khu công nghiệp đóng góp khoảng 30% kim ngạch xuất nhập khẩu của cả nước; riêng khu kinh tế cửa khẩu trong năm 2015 đạt 13,5 tỷ USD tổng kim ngạch xuất nhập khẩu, tăng 2,5 lần so với năm 2010 và tăng gần 08 lần so với năm 2005; năm 2016 các khu kinh tế ven biển đã xuất khẩu đạt hơn 05 tỷ USD [15].

Thứ hai, ĐKKT ra đời phải đảm bảo sứ mệnh về mặt xã hội. Sự ra đời của ĐKKT không chỉ tạo sức sống mới cho nền kinh tế mà nó phải đảm nhiệm vai trò to lớn như tạo ra việc làm cho lao động tại chỗ và các vùng lân cận. Ngân hàng Thế giới cho rằng, ĐKKT là một kênh để giảm áp lực về tỷ lệ thất nghiệp quy mô lớn [21]. Khi ĐKKT hình thành sẽ xuất hiện các khu tập trung sản xuất, thương mại dịch vụ từ đó thu hút một lượng lớn lao động từ phổ thông cho đến tay nghề cao để đáp ứng cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của đặc khu. Qua đó, sẽ chuyển giao công nghệ và tri thức quản lý mới từ nước ngoài vào trong nước. Bên cạnh đó, đời sống người dân sẽ được cải thiện hơn. Đại bộ phận nhân dân tại đặc khu sẽ được hưởng những dịch vụ chất lượng cao về y tế, giáo dục, giải trí,...

Thứ ba, ĐKKT phải đảm nhiệm vai trò là hình mẫu thử nghiệm các chính sách mới để từ đó tạo hiệu ứng lan tỏa ra cả nước. Đây là đặc trưng cơ bản nhất để phân biệt mô hình ĐKKT với các loại hình khu kinh tế khác. Thực tế đã chứng minh các ĐKKT trên thế giới khi vận hành đều là một hình mẫu thử nghiệm các cơ chế đặc thù, trong đó, nổi bật về thuế và đất đai. Đánh giá dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt có thể thấy, Việt Nam đang hướng đến mô hình đặc khu với nhiều cơ chế mở, đặc biệt trong lĩnh vực ưu đãi đầu tư.

#### \* Đề xuất một số nội dung cho đặc khu kinh tế tại Việt Nam

Tùy vào chế độ chính trị, kinh tế của từng quốc gia, khi xây dựng ĐKKT muốn phát huy được những đặc trưng cơ bản của đặc khu cần phải có một bước đột phá từ tư duy cho đến hành động. Trong bối cảnh đơn vị hành chính – kinh tế hay ĐKKT đang được từng bước xây dựng từ khâu xây dựng luật cho đến thực địa, dưới góc độ luật học tác giả đề xuất một số vấn đề cơ bản nhằm hoàn thiện khung pháp lý cho ĐKKT. Hiện nay, nhiều học giả đưa ra những đề xuất khác nhau ở từng lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, một trong những vấn đề quan trọng đối với đặc khu hiện nay là các nội dung liên quan đến lĩnh vực đất đai, bởi mọi vấn đề từ xây dựng cơ bản cho đến các hoạt động sản xuất, kinh doanh hầu như đều có liên quan đến nhu cầu sử dụng đất. Do vậy, một số đề xuất sau đây, tập trung vào ưu đãi về đất đai cho các ĐKKT.

<sup>6</sup> Khi Bộ Chính trị có chủ trương thí điểm xây dựng Đề án về mô hình đặc khu hành chính – kinh tế đặc biệt: tại Vân Đồn – Quảng Ninh, Bắc Vân Phong - Khánh Hòa, Phú Quốc – Kiên Giang thì các địa phương này cũng lập đề án với tên gọi là “Khu hành chính – kinh tế đặc biệt” trực thuộc trung ương hoặc trực thuộc tỉnh. Tuy nhiên, qua nhiều lần lấy ý kiến các nhà quản

lý, nhà khoa học thì Đề án cuối cùng trình lên Chính phủ cho ý kiến thì chỉ là mô hình đặc khu kinh tế, với quan điểm thí điểm trước đặc khu kinh tế, không bao gồm cả hành chính. Do đó, hiện nay các quy định về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt được áp dụng cho cả đặc khu kinh tế.

Thứ nhất, về điều kiện cần thiết để thực thi có hiệu quả các quy định ưu đãi đầu tư về đất tại ĐKKT. Đó chính là lý do để đề xuất sớm hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương. Hiện nay, ĐKKT đã được thống nhất chủ trương xây dựng một mô hình chính quyền trực thuộc tỉnh. Tuy nhiên, ĐKKT là một mô hình đột phá so với hệ thống chính trị ở nước ta, do đó mô hình chính quyền tại đây cần phải có bước đột phá, nghĩa là phải có thể chế đủ mạnh, mà quyền lực đó chính là một mô hình trực thuộc trung ương, độc lập với tỉnh. Xét về thực quyền của chính quyền đặc khu trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất, nếu trực thuộc tỉnh, thì việc giao đất cho thuê đất sẽ bị “gong kim” giữa chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện. Thực quyền của đặc khu nếu chỉ dừng lại ở cấp huyện thì rất hạn chế trong giải quyết các vấn đề liên quan đến đất đai cho đặc khu. Ở khía cạnh thu hút đầu tư, chính quyền đặc khu không có thực quyền sẽ không thực hiện được vai trò đặc trưng của một đặc khu, không có cơ chế đủ mạnh, không có đủ thẩm quyền để quyết định các vấn đề mang tính chất vượt trội sẽ dẫn đến tình trạng xin ý kiến của tỉnh, của trung ương dẫn đến hiệu quả quản lý không cao. Mô hình chính quyền đặc khu phải thể hiện được nguyên tắc “một cửa tại chỗ” trong thực hiện ưu đãi. Mô hình chính quyền trực thuộc trung ương sẽ tránh được tình trạng khi thực hiện các thủ tục hành chính, tài chính phải phụ thuộc nhiều cơ quan chuyên ngành của huyện, của tỉnh như hiện nay.

Thứ hai, một số nội dung ưu đãi cụ thể về đất đai cho đặc khu kinh tế cần được quy định rõ ràng trong Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt đang được dự thảo.

Về ngành nghề ưu đãi, theo Luật Đầu tư năm 2014, ĐKKT thuộc địa bàn ưu đãi đặc biệt, tuy nhiên các ngành nghề ưu đãi tại khu vực này cũng không khác biệt so với địa bàn ưu đãi đặc biệt khác như địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, hay là khu kinh tế, khu công nghệ cao. Theo dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt thì cũng chưa có bước đột phá trong quy định ngành nghề ưu đãi, vẫn còn bám sát theo Luật Đầu tư, nghĩa là khi cần thu hút một ngành nghề vào ĐKKT thì quy định hiện hành chưa dành một ưu đãi khác biệt để tạo dấu ấn cho ĐKKT. Do đó, ngoài việc quy định cụ thể hơn các chính sách ưu đãi về ngành nghề thì cần bổ sung thêm nhiều ngành nghề mới sẽ được hưởng ưu đãi trong thời gian tới tại đặc khu. Việc bổ sung này sẽ tùy thuộc vào quy hoạch phát triển ngành nghề mà các đặc khu đang được xây dựng hiện nay hướng đến. Và việc quy định ngành nghề ưu đãi phải quy về một mối để đảm bảo tính hệ thống khi ban hành luật, không phải nằm rời rạc tại nhiều văn bản như quy định ưu đãi trước khi Luật Đầu tư năm 2014 ra đời.

Về thời hạn sử dụng đất khi xây dựng khung ưu đãi đầu tư cho ĐKKT. Qua nhiều lần lấy ý kiến, việc quy định thời hạn sử dụng đất đã được thay đổi trong dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt từ 99 năm xuống còn 70 năm. Tuy nhiên, việc quy định về thời hạn sử dụng đất có hai vấn đề cần lưu ý. Một là, hiện nay Luật Đất đai năm 2013 cũng đã quy định thời hạn sử dụng đất cao nhất là 70 năm cho một số trường hợp. Như vậy, nếu ĐKKT cũng chỉ dừng lại ở con số 70 năm thời hạn sử dụng đất thì ở góc độ ưu đãi con số này chưa thể hiện được bản chất của ưu đãi. Do đó, việc quy định thời hạn sử dụng đất là 99 năm sẽ hợp lý hơn. Điều này có thể lý giải dựa vào thực tế thời hạn sử dụng đất mà các nước có ĐKKT đã có tiền lệ trước đó có quy định đến 100 năm; ngoài ra Việt Nam cũng đã dành một ưu đãi cho các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để làm trụ sở làm việc sẽ được hưởng thời hạn sử dụng đất là 99 năm. Chính vì vậy, con số 99 năm thời hạn sử dụng đất cho ĐKKT

là hoàn toàn có căn cứ, cần được bảo lưu. Hai là, đứng ở góc độ “quyền đất đai an toàn” thì thời hạn sử dụng đất càng dài thì càng tạo tâm lý an tâm cho người sử dụng đất. Bởi thời hạn là thời gian tồn tại của quyền đất đai an toàn, cho biết người nắm quyền có thể hưởng quyền trong thời gian bao lâu, thời gian nắm giữ quyền sẽ quyết định đến sự chắc chắn của quyền và từ đó sẽ ảnh hưởng đến quyết định đầu tư vào đất như thế nào [16]. Do đó, muốn nhà đầu tư sử dụng đất một cách hiệu quả, vừa bảo đảm khai thác đất đai một cách tích cực, đầu tư theo chiều sâu thì việc nâng thời hạn sử dụng đất là hợp lý.

Về nghĩa vụ tài chính khi ưu đãi về đất, hiện nay Luật Đầu tư cũng đã có những quy định về miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất. Trong khi đó, dự thảo Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt lại quy định việc miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước, tiền sử dụng đất và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Như vậy, đối tượng được miễn thì quy định bổ sung nhiều hơn, trong khi đó, đối tượng được giảm lại không được đề cập. Bên cạnh đó, đối tượng được miễn cũng quy định khác hơn so với Luật Đầu tư, như vậy sẽ dẫn đến tình trạng không thu hút được những doanh nghiệp không nằm trong danh mục được miễn sẽ tìm kiếm cơ hội đầu tư vào ĐKKT. Quy định này cũng không thể hiện được sự đa dạng trong ưu đãi đầu tư về đất.

### 3. KẾT LUẬN

Trong bối cảnh hội nhập với nền kinh tế thế giới, Việt Nam cần trang bị nhiều nguồn lực, từ nội lực đến ngoại lực thông qua học tập kinh nghiệm từ các nước với nhiều mô hình kinh tế thành công. Những hiệu quả từ các mô hình kinh tế tự do, đặc khu kinh tế đã được thực tiễn chứng minh từ nhiều thế kỷ qua, ngày càng thể hiện rõ vai trò động lực trong việc thu hút đầu tư nước ngoài, đẩy mạnh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Nhiều quốc gia tin tưởng rằng, với các mô hình kinh tế tự do này mới khai thác tối đa tiềm năng, thế mạnh của địa phương, do đó coi các mô hình kinh tế tự do, mô hình đặc khu kinh tế như một đòn bẩy nhằm đạt được sự phát triển đột phá về kinh tế. Tại Việt Nam, đặc khu kinh tế đang được xem là bước thử nghiệm cho việc tối đa hóa các thể chế trong quá trình cải cách các thể chế, chính sách; hy vọng với những bài học kinh nghiệm từ thực tế các nước trên thế giới, nước ta sẽ có một bước đi đúng đắn./.

### 4. TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*; NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội, 1996.
- [2] Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đảng toàn tập*; NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007.
- [3] Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đảng toàn tập*; Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.
- [4] Nghị quyết số 03-NQ-TW ngày 06/5/1993 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển.
- [5] Thông báo số 79-TB/TW ngày 27/9/2002 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.
- [6] Kết luận số 74 –KL/TW ngày 17/10/2013 của Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về “Tình hình kinh tế - xã hội năm 2013 và nhiệm vụ năm 2014” và “Đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết Đại hội XI về kinh tế - xã hội, trọng tâm là ba đột phá chiến lược gắn với tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng”.
- [7] Thông báo số 21-TB/TW ngày 22/3/2017 của Ban Chấp hành Trung ương thông báo kết luận của Bộ Chính trị về các đề án xây dựng đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa) và Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang).

- [8] Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
- [9] Luật Đất đai năm 2013.
- [10] Luật Đầu tư năm 2014.
- [11] Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- [12] Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- [13] Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.
- [14] Nghị định số 322/HĐBT ngày 18/10/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về việc ban hành quy chế khu chế xuất.
- [15] Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Tổng kết hoạt động các mô hình khu công nghiệp, khu kinh tế và các mô hình tương tự khác. Hà Nội, **2017**.
- [16] Nguyễn Lan Hương. *Một số hạn chế của pháp luật đất đai hiện hành liên quan đến sự an toàn của quyền sử dụng đất nông nghiệp của nông dân trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa ở nước ta, trong: “Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*. PGS.TS. Phan Trung Hiền (Chủ biên); NXB Đại học Cần Thơ, **2016**, 57 – 79.
- [17] Nguyễn Thị Trang. *Pháp luật về ưu đãi đầu tư đối với các doanh nghiệp trong khu công nghiệp hiện nay – một số vấn đề lý luận và thực tiễn*; Luận văn thạc sĩ Luật học. Trường Đại học Luật Hà Nội, năm **2014**.
- [18] Phan Chánh Dưỡng. Vai trò của khu chế xuất, khu thương mại tự do, đặc khu kinh tế trước thực trạng toàn cầu hóa kinh tế hiện nay. *Tạp chí Phát triển kinh tế*. tr. 11-12 và tr.32, tháng 6/**2002**.
- [19] Phan Thị Thùy Trâm, Phát triển và quản lý đặc khu kinh tế - kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam. *Tạp chí Thông tin đối ngoại*. tháng 10/**2014**, tr. 62 – 66.
- [20] The Multi – Donor Investment Climate Advisory Service, Special Economic Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development, IFC; *The World Bank*, Washington DC, **2008**, ch.1, pp.73.
- [21] Thomas Farole and Gokhan Akincil. Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions; *The World Bank*, **2011**, page 4.
- [22] Viện Kinh tế học. Kinh nghiệm thế giới về phát triển khu chế xuất và Đặc khu kinh tế; *NXB Chính trị Quốc Gia, Hà Nội*, **1994**, tr.342.