

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐẶC KHU KINH TẾ Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

● NGUYỄN LÊ DÂN

TÓM TẮT:

Việc tổ chức chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế tùy theo mỗi nước và tùy theo mục đích thành lập sẽ có sự khác nhau. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đặc khu ở các nước trên thế giới rất đa dạng, tùy vào thể chế chính trị và đặc điểm riêng của từng vùng lãnh thổ.

Bài viết giới thiệu mô hình chính quyền đặc khu kinh tế của một số quốc gia trên thế giới, qua đó rút ra những kinh nghiệm xây dựng mô hình riêng, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam.

Từ khóa: Chính quyền đặc khu, đặc khu kinh tế, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Nhiều nước trên thế giới đã xây dựng các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt, có ý nghĩa quan trọng riêng về kinh tế, chính trị hoặc quân sự, gọi chung là các đặc khu. Mỗi đặc khu 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. Việc tổ chức chính quyền địa phương tại các đặc khu tùy theo mỗi nước và tùy theo mục đích thành lập sẽ có sự khác nhau. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đặc khu ở

các nước trên thế giới cũng rất đa dạng tùy vào thể chế chính trị và đặc điểm riêng của từng vùng lãnh thổ. Trong đó, có những đơn vị lãnh thổ đặc biệt về hành chính, có những đơn vị lãnh thổ đặc biệt về kinh tế, có những đơn vị lãnh thổ đặc biệt về chính trị.

Bài viết giới thiệu mô hình chính quyền đặc khu kinh tế của một số quốc gia trên thế giới, qua đó rút ra những kinh nghiệm xây dựng mô hình riêng, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam.

2. Mô hình tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt về kinh tế ở một số quốc gia trên thế giới

a) Đặc khu kinh tế Thâm Quyển - Trung Quốc

Trong số các đặc khu kinh tế trên thế giới, Thâm Quyển được đánh giá là thành công nhất. Tổ chức chính quyền tại Thâm Quyển được tổ chức một cách hiệu quả, tạo ra sự khác biệt thực sự so với chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ khác.

Bộ máy quản lý hành chính Nhà nước tại các đặc khu kinh tế của Trung Quốc nói chung và đặc khu kinh tế Thâm Quyển nói riêng đều có sự phân cấp quản lý theo 3 cấp: Cấp chính quyền trung ương; Cấp chính quyền tỉnh; Cấp chính quyền vùng và địa phương điều hành trực tiếp các đặc khu. Ở cấp chính quyền trung ương: Hội đồng Nhà nước Trung Quốc thành lập ra đơn vị có tên gọi là “Văn phòng phụ trách các đặc khu kinh tế” với hai chức năng cơ bản: Chỉ đạo, hướng dẫn và giám sát hoạt động của các đặc khu; tham mưu cho chính quyền trung ương trong việc ban hành các cơ chế, chính sách về đặc khu phù hợp với định hướng và điều kiện đất nước. Ở cấp chính quyền tỉnh: Đặc khu kinh tế Thâm Quyển nằm trên địa bàn tỉnh Quảng Đông, vì vậy, chính quyền tỉnh Quảng Đông thực hiện quản lý nhà nước đối với đặc khu kinh tế Thâm Quyển thông qua “Ủy ban Quản lý các đặc khu kinh tế” - đơn vị được thành lập để quản lý các đặc khu kinh tế của tỉnh. Ở cấp chính quyền của các vùng và địa phương điều hành trực tiếp các đặc khu: Chính quyền tỉnh Quảng Đông lập ra một chính quyền nhân dân ở đặc khu Thâm Quyển trực thuộc trực tiếp chính quyền tỉnh Quảng Đông.

Trong đặc khu được phân chia thành các quận hay các vùng, khu khác nhau phục vụ mục đích quản lý hoặc phát triển các vấn đề đặc biệt (ví dụ: Khu công nghiệp, Khu miễn thuế,...). Mỗi vùng, khu như vậy lại có hệ thống quản lý hành chính riêng và tùy thuộc vào tính chất đặc biệt của loại hình phát triển mà hệ thống quản lý hành chính của vùng, khu đó có thể chịu sự quản lý của trung ương hay của chính quyền tỉnh Quảng

Đông. Chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế được phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ trong việc ban hành các văn bản pháp quy đã góp phần giải quyết nhanh, hiệu quả các vấn đề mà thực tiễn đời sống kinh tế - xã hội đặt ra, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh phát triển nhanh chóng.

Nhìn chung, chính quyền ở đặc khu kinh tế Thâm Quyển rất gọn nhẹ với 3 cấp hành chính. Bộ máy điều hành linh hoạt, được điện tử hóa (xây dựng chính phủ điện tử), không bị trùng chéo về chức năng, nhiệm vụ. Ở giai đoạn mới thành lập, đặc khu Thâm Quyển ngoài hệ thống Đảng được nhất thể hóa để cầm quyền lãnh đạo, các cơ quan chuyên môn chỉ có 4 cơ quan quản lý kinh tế (Cục phát triển kinh tế, Cục phát triển thương mại, Cục vận tải và Cục nông nghiệp), trong khi mỗi tỉnh của Trung Quốc có tới 50 cơ quan hành chính.

Số liệu thống kê cho thấy trong 33 năm qua, đặc khu kinh tế này đã thu hút hơn 30 tỷ USD vốn đầu tư nước ngoài, đạt mức tăng trưởng kinh tế trung bình gần 26% hàng năm. Từ một làng chài nhỏ, Thâm Quyển đã trở thành một trung tâm kinh tế hàng đầu và một đô thị lớn, hiện đại của Trung Quốc. Theo số liệu được niêm yết ở Bảo tàng Thâm Quyển thì năm 2012, thu nhập bình quân đầu người ở đây đạt 20.000 USD, GDP đạt 1.295 tỷ nhân dân tệ¹.

b) Đặc khu kinh tế của Philippines

Đặc khu kinh tế ở Philippines có các dạng như: Vùng kinh tế đặc biệt theo đạo luật năm 1995; Đặc biệt khu kinh tế; Xuất khẩu phát triển Aact (EDA) năm 1994; Đặc khu kinh tế; Các doanh nghiệp SBF; Khu kinh tế Clark Special (CSEZ)². Tại các đặc khu kinh tế (Special Economic Zone - SEZ), Philippines tổ chức bộ máy quản lý bao gồm 2 cấp: Cơ quan quản lý nhà nước trung ương các SEZ và ở từng vùng kinh tế đặc biệt có chủ thể riêng để quản lý, được trao quyền đủ để quản lý. Hai chủ thể này đều được pháp luật quy định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức bộ máy. Tuy nhiên, Tổng thống vẫn là người quyết định nhiều vấn đề về SEZ.

Chính quyền Khu kinh tế đặc biệt của Philippines (PEZA) được gán với Sở Thương mại và Công nghiệp, được giao nhiệm vụ thúc đẩy đầu tư, mở rộng hỗ trợ, đăng ký, cấp ưu đãi cũng như tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư trong sản xuất định hướng xuất khẩu và các cơ sở dịch vụ trong những lĩnh vực được lựa chọn trong cả nước và được công bố bởi Tổng thống Philippines. PEZA giám sát và quản lý khuyến khích các nhà phát triển, nhà điều hành và định vị ở đẳng cấp thế giới. Đặc khu kinh tế được bảo đảm và giá cả cạnh tranh, thân thiện môi trường, năng động, đạo đức đáp ứng và định hướng khách hàng. PEZA đã giành được sự tin tưởng và niềm tin của các nhà đầu tư vào các khu kinh tế đặc biệt, được chứng nhận bởi tiêu chuẩn ISO 9001: 2000³.

Việc tổ chức PEZA và các ưu đãi đầu tư bên trong đặc khu kinh tế PEZA được thể hiện trong Luật Đặc khu kinh tế của năm 1995 (Đạo luật Cộng hòa số 7916). Theo đó, Ban PEZA được chủ trì bởi Bộ trưởng Bộ Thương mại và Công nghiệp. Phó Chủ tịch là Tổng Giám đốc (Giám đốc) của PEZA. Thành viên Hội đồng là đại diện cho các Sở của Chính phủ, để đảm bảo sự phối hợp hiệu quả giữa PEZA và các Sở tương ứng của họ về các vấn đề liên quan đến hoạt động đầu tư trong các khu kinh tế đặc biệt.

c) Đặc khu kinh tế của Hàn Quốc

Hàn Quốc đã thành lập ra 8 khu kinh tế tự do, bao gồm các khu: Incheon, Busan-Jinhae, Gwangyang (thành lập năm 2003); Yellow Sea, Saemangeum-Gunsan, Daegu-Gyeongbuk (thành lập năm 2008); Donghae, Chungbuk (thành lập năm 2013). Mục đích thành lập các khu kinh tế tự do là nhằm phát triển các khu này thành đầu mối của thế giới về kinh doanh, logistics và công nghiệp công nghệ cao, thu hút các tập đoàn đa quốc gia. Mỗi khu kinh tế đều được Chính phủ xác định lĩnh vực ưu tiên phát triển để tận dụng lợi thế và tránh tình trạng cạnh tranh lẫn nhau. Các cơ chế, chính sách được xây dựng theo hướng ưu đãi, đặc biệt là việc Chính phủ đứng ra hỗ trợ một phần (50%), phần còn lại sẽ do ngân sách

của địa phương thực hiện hoặc lựa chọn doanh nghiệp và thỏa thuận với doanh nghiệp các hạng mục đầu tư hạ tầng. Các lĩnh vực đầu tư có công nghệ cao, giáo dục, bệnh viện đều được Chính phủ Hàn Quốc hỗ trợ đầu tư⁴.

Ở Hàn Quốc, một hội đồng gọi là “Ủy ban phát triển khu kinh tế” được thành lập ra nhằm quản lý các đặc khu kinh tế. Ủy ban này trực thuộc Thủ tướng Chính phủ do Bộ trưởng Bộ Công Thương và Năng lượng làm Trưởng 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 khu kinh tế tự do, quyết định những vấn đề lớn ngoài thẩm quyền của chính quyền tỉnh. Nếu được sự đồng ý của Ủy ban này thì Chính phủ có thể sẽ hỗ trợ 100% vốn đầu tư hạ tầng cho đặc khu kinh tế.

Tại mỗi khu kinh tế tự do, thành lập một Ban quản lý có nhiệm vụ, quyền hạn trong việc xây dựng kế hoạch đầu tư phát triển, quyết định cấp phép đầu tư, xây dựng khu kinh tế. Chỉ 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 cấp Ủy ban Phát triển khu kinh tế.

Với các ưu đãi và sự minh bạch, thông thoáng trong cơ chế quản lý, các Khu kinh tế tự do của Hàn Quốc đã thu hút được nhiều nhà đầu tư nước ngoài theo đúng mục tiêu phát triển, trong đó có cả các tập đoàn đa quốc gia như GE, BMW,... Theo số liệu đến hết năm 2014, các khu kinh tế tự do của Hàn Quốc thu hút được 2.235 doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với tổng số vốn đạt 9,96 tỷ USD. Các khu kinh tế tự do của Hàn Quốc đã trở thành điểm đến hấp dẫn, được nhà đầu tư toàn cầu xem xét đầu tiên khi tìm kiếm các cơ hội đầu tư ở khu vực châu Á⁵.

Có thể thấy, Thâm Quyển của Trung Quốc, các Sez tại Philippines hay các khu kinh tế tự do của Hàn Quốc đã góp phần tạo nên cú hích thúc đẩy sự phát triển kinh tế mạnh mẽ tại các quốc gia này. Bên cạnh sự thành công và những giá trị tích cực đem lại cho nền kinh tế các quốc gia và quốc tế vẫn còn vấn đề đặt ra đối với việc xây

dựng mới và tiếp tục phát triển thành công các đặc khu kinh tế.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến sự không thành công của các đặc khu kinh tế như xác định sai mục đích, chọn sai địa điểm không thuận lợi về giao thông, xa khu dân cư, không đầu tư đồng bộ cơ sở vật chất kỹ thuật hạ tầng. Nhưng còn một nguyên nhân không nhỏ đó là do quản lý điều hành kém và tệ quan liêu, tham nhũng. Các đặc khu kinh tế ở châu Phi thường không mang lại hiệu quả cao như các khu vực khác trên thế giới như đặc khu kinh tế ở Senegal, mặc dù quy mô lớn nhưng đóng cửa rất nhanh do tệ hành chính quan liêu những nhiều⁶. Hay tại Bang Maharashtra - Ấn Độ, trong số 139 đặc khu kinh tế được phê duyệt có tới 61 đặc khu bị các nhà đầu tư từ chối vì chính sách không rõ ràng, công tác kiểm tra, giám sát không minh bạch. Năm 2005, khoảng 60% các công ty ở các đặc khu Ấn Độ phải trả các khoản phí "đặc biệt" cho chính quyền các đặc khu. Một lo ngại khác là các đặc khu cũng là nơi rửa tiền, bằng cách làm tăng giá trị hàng xuất khẩu. Như vậy, cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền tại các đặc khu tác động trực tiếp đến sự ổn định đời sống - xã hội, hiệu quả hoạt động, sự thành công hay thất bại của các đặc khu⁷.

3. Một số kinh nghiệm rút ra từ mô hình tổ chức chính quyền đặc khu kinh tế của các quốc gia trên thế giới

Hầu hết các đặc khu kinh tế trên thế giới đều được xây dựng trên cơ sở có luật hoặc Nghị quyết của Quốc hội về đặc khu kinh tế. Hệ thống pháp luật được xây dựng phải hiện đại, phù hợp với thông lệ quốc tế; vượt trội so với các quy định hiện hành, đảm bảo sự chuẩn mực và mục tiêu hướng tới là phục vụ phát triển kinh tế, đảm bảo tính tự do cạnh tranh. Bộ máy quản lý nhà nước được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao, quyền tự quyết trên nguyên tắc được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế được phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ trong việc ban hành các văn bản pháp quy đã góp phần giải quyết nhanh, hiệu

quả các vấn đề mà thực tiễn đời sống, kinh tế - xã hội đặt ra, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh phát triển nhanh chóng.

Để quản lý và điều hành hoạt động của các đặc khu kinh tế, cần xây dựng được một bộ máy hành chính hiệu quả. Mô hình bộ máy quản lý có sự đa dạng, linh hoạt phù hợp với đặc điểm từng khu vực và theo từng giai đoạn khác nhau. Hiện nay, trên thế giới, thường có các mô hình quản lý sau:

Thứ nhất, cơ quan nhà nước trung ương hoặc chính quyền địa phương trực tiếp quản lý, vận hành các đặc khu kinh tế: Tại đặc khu kinh tế Thâm Quyển, Hàn Quốc, chính quyền địa phương trực tiếp quản lý tùy theo quy mô cấp tỉnh, huyện.

Thứ hai, Chính phủ, Quốc hội thành lập các đặc khu kinh tế nhưng giao cho tư nhân điều hành, quản lý theo mô hình "lãnh đạo công - quản trị tư" như Philippines. Mô hình hỗn hợp nhà nước và tư nhân này cũng được nhiều quốc gia khác áp dụng như UAE, Indonesia, Malaysia...

Thứ ba, ngoài ra, còn có mô hình hợp tác liên Chính phủ trong phát triển đặc khu kinh tế. Điển hình là mô hình của đặc khu Tô Châu của Trung Quốc. Tô Châu được xem là đặc khu thành công với mô hình hợp tác kinh tế - kỹ thuật giữa Trung Quốc và nước ngoài. Tô Châu liên tục nhiều năm đứng đầu bảng xếp hạng về "khu phát triển có sức cạnh tranh nhất trong các thành phố Trung Quốc"⁸. Tại Tô Châu, Chính phủ Trung Quốc và Chính Phủ Singapore cùng hợp tác phát triển khu công nghiệp. Trong đó, Singapore cung cấp vốn khởi động, chuyển giao chuyên môn trong quy hoạch đô thị, phát triển công nghiệp, thiết kế đô thị và đặc biệt nhất là chiến lược kinh doanh gia công phần mềm. Với cam kết của Chính phủ Singapore, nhiều nhà đầu tư Singapore và đối tác quốc tế của họ đã di chuyển đến Tô Châu đầu tư nhằm thu lợi nhuận.

Bên cạnh đó, phải có một chủ thể quản lý nhà nước có hiệu lực. Ở Hàn Quốc có Ủy ban phát triển khu kinh tế tự do do Thủ tướng đứng đầu; Myanmar lại thành lập cơ quan quản lý (nhà nước) các đặc khu kinh tế do Tổng thống làm chủ tịch; Ở Philippine, Ban PEZA được chủ trì bởi

Bộ trưởng Bộ Thương mại và Công nghiệp. Với cơ chế đó, cơ quan quản lý các đặc khu kinh tế mới thực sự có quyền quản lý.

Đồng thời với bộ máy hành chính hiệu quả, các thủ tục hành chính cũng được đơn giản hóa, công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin. Phương châm

thường được áp dụng tại các đặc khu là “Chính phủ nhỏ, xã hội lớn”, “phê duyệt ít - dịch vụ nhiều”, “lãnh đạo công - quản trị tư”, “hiệu quả cao, pháp chế hóa”, “tinh giản, thống nhất và hiệu quả”, ưu tiên vận dụng các phương pháp, cách thức quản lý của khu vực tư vào cải thiện khu vực công” ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Nguyễn Thị Ngọc Lan, Luận án “Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay”, tr.77.

²Vũ Hồng Anh, Đề tài cấp bộ “Xây dựng tiêu chí thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở nước ta hiện nay”, tr.50.

³https://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_Economic_Zone_Authority.

⁴<https://baomoi.com/jeju-dac-khu-kinh-te-thanh-cong-nhat-cua-han-quoc/c/26345372.epi>.

⁵<https://baomoi.com/dac-khu-kinh-te-luc-day-dot-pha-k3-nhung-hinh-mau-toa-sang/c/23965074.epi>.

⁶Trang thông tin điện tử đầu tư nước ngoài, <https://dautunuocngoai.gov.vn/tinbai/3116/Dac-khu-kinh-te-Dau-moi-la-mo-hinh-chuan>.

⁷Nguyễn Thị Ngọc Lan, Luận án “Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay”, tr.78.

⁸Trường Anh, Trung Quốc - Singapore ký kết “siêu dự án hợp tác”, Tạp chí điện tử Nhà Đầu tư, <https://vietnamfinance.vn/trung-quoc-singapore-ky-ket-sieu-du-an-hop-tac-2015110810455093.htm>.

⁹Nguyễn Thị Ngọc Lan, Luận án “Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay”, tr.87.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Nguyễn Thị Ngọc Lan, Luận án “Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay”, tr.77.

2. Vũ Hồng Anh, Đề tài cấp bộ “Xây dựng tiêu chí thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở nước ta hiện nay”, tr.50.

3. https://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_Economic_Zone_Authority.

4. Hoàng Minh, Jeju: Đặc khu kinh tế thành công nhất của Hàn Quốc, <https://kienthuc.net.vn/kinh-doanh/jeju-dac-khu-kinh-te-thanh-cong-nhat-cua-han-quoc-1066837.html>.

5. Nguyễn Thị Ngọc Lan, Luận án “Tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam hiện nay”, tr.78.

6. Trường Anh, Trung Quốc - Singapore ký kết “siêu dự án hợp tác”. Tạp chí điện tử Nhà Đầu tư, <https://vietnamfinance.vn/trung-quoc-singapore-ky-ket-sieu-du-an-hop-tac-2015110810455093.htm>.

7. Trang thông tin điện tử đầu tư nước ngoài, <https://dautunuocngoai.gov.vn/tinbai/3116/Dac-khu-kinh-te-Dau-moi-la-mo-hinh-chuan>.

Ngày nhận bài: 29/10/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/11/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 17/11/2020

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN LÊ DÂN

Viện Nhà nước và Pháp luật

**THE GOVERNMENT MODELS
OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE WORLD
AND EXPERIENCE FOR VIETNAM**

● Master. **NGUYEN LE DAN**

Institute of State and Law,

Vietnam Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

The establishment local governments of special economic zones is different in different countries and it is dependent on the establishment purposes, the political institutions and the specific characteristics of each country and territory. This paper presents some government models of special economic zones in the world, thereby having experience for Vietnam to develop its own appropriate government model for special economic zones.

Keywords: The government of special economic zone, special economic zone, Vietnam.