

LÍ THUYẾT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH-LÃNH THỔ ĐẶC BIỆT VÀ CÁC LOẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH-LÃNH THỔ ĐẶC BIỆT ĐẶC TRƯNG TRÊN THẾ GIỚI

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ *

Tóm tắt: Ở nhiều quốc gia trên thế giới, ngoài các đơn vị hành chính-lãnh thổ thông thường được xác lập nhằm thực hiện chức năng quản lý dân cư theo lãnh thổ thì còn các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt được thành lập vì mục đích chuyên biệt về chính trị, hành chính, kinh tế. Bài viết phân tích cơ sở lý thuyết cho việc hình thành các đơn vị lãnh thổ đặc biệt của một nhà nước, đồng thời phân tích bản chất đặc biệt của các loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt hiện có trên thế giới.

Từ khoá: Đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt; khu tự trị; đặc khu hành chính; đặc khu kinh tế

Nhận bài: 31/5/2021

Hoàn thành biên tập: 12/01/2022

Duyệt đăng: 12/01/2022

THE THEORY OF SPECIAL TERRITORIAL - ADMINISTRATIVE UNITS AND PROMINENT TYPES OF SPECIAL TERRITORIAL - ADMINISTRATIVE UNITS AROUND THE WORLD

Abstract: In many countries, in addition to ordinary territorial - administrative units established to perform the government's territorial population management function, special territorial units are established for special political, administrative, economic purposes. The article analyzes the theoretical background for the formation of special territorial units of a state, and evaluating the scientific nature of special territorial units.

Keywords: Special territorial administrative units; Regional Ethnic Autonomy (REA); Special Administrative Region (SAR); Specific economic Zone (SEZ)

Received: May 31st, 2021; Editing completed: Jan 12th, 2022; Accepted for publication: Jan 12th, 2022

1. Quan niệm về đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt

Mỗi nhà nước, ngoài các lãnh thổ truyền thống được thành lập vì mục đích tổ chức và quản lý dân cư theo từng đơn vị được phân chia hay còn được gọi là lãnh thổ hành chính⁽¹⁾ thì nhiều quốc gia có nhu cầu xác

lập các đơn vị hành chính-lãnh thổ với nhiều đặc trưng khác biệt so với các lãnh thổ-hành chính thông thường, còn được gọi là các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt. Các đơn vị lãnh thổ này cũng tương tự các lãnh thổ hành chính khác đều là đơn vị lãnh thổ của một quốc gia, chịu sự quản lý trực tiếp từ chính quyền trung ương nhưng khác ở chức năng, nhiệm vụ và trong trường hợp cần thiết chúng có thể được chính quyền trung ương cấp cho địa vị pháp lý đặc biệt.

Trong lịch sử xác lập và tổ chức lãnh thổ đặc biệt của các nhà nước, phổ biến và

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: ntttri@hcmulaw.edu.vn

(1). Nguyễn Hữu Khiên, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ theo định hướng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam*, <https://tcnn.vn/news/detail/41726/To-chuc-don-vi-hanh-chinh-lanh-tho-theo-dinh-huong-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-o-Viet-Nam.html>, truy cập 21/3/2021.

được công nhận về tính đặc biệt thì có đơn vị lãnh thổ đặc biệt về kinh tế (còn gọi là đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt hay gọi ngắn gọn là đặc khu kinh tế), đơn vị lãnh thổ dân tộc đặc biệt (còn gọi là khu tự trị dân tộc) và đơn vị lãnh thổ hành chính đặc biệt (còn gọi là đặc khu hành chính) tương ứng với các tính chất đặc biệt trong một đơn vị hành chính-lãnh thổ, đó là: chính trị, hành chính và kinh tế.

Từ lí luận và thực tiễn hình thành, phát triển của các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt trên thế giới, có thể đưa ra quan niệm chung về đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt như sau: Đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt là các đơn vị hành chính-lãnh thổ được thành lập hoặc được công nhận nhằm tổ chức thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế, xã hội chuyên biệt.

Như đã nói, điểm khác biệt lớn nhất giữa các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt này với các đơn vị hành chính-lãnh thổ thông thường chính là chức năng nhiệm vụ của lãnh thổ. Từ sự đặc biệt về chức năng, nhiệm vụ, các lãnh thổ đặc biệt phải được bảo hộ bởi một loại thể chế đặc biệt tương ứng. Xét về vị trí pháp lí thì các đơn vị này luôn được tổ chức theo mô hình riêng, khác biệt đặc trưng so với các lãnh thổ hành chính thông thường, sự khác biệt này phải đủ để bảo hộ được tính chất đặc biệt mà khi lãnh thổ này thành lập đã xác định. Thông thường, thể chế ở các lãnh thổ này có điểm chung là tính tự chủ cao, tùy vào chức năng, nhiệm vụ mà quyền tự chủ của các lãnh thổ này có thể ở tầm vĩ mô hay vi mô, ở chính trị, hành chính hay kinh tế...

2. Cơ sở lí thuyết về sự hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt và các loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt trên thế giới

2.1. Cơ sở lí thuyết về sự hình thành các đơn vị lãnh thổ đặc biệt

Hai lí thuyết cơ bản đặt nền móng cho sự hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt là lí thuyết về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ và lí thuyết về quyền tự nhiên của lãnh thổ.

Thứ nhất, theo lí thuyết về tổ chức đơn vị hành chính-lãnh thổ của nhà nước thì mỗi nhà nước đều phải phân chia lãnh thổ rộng lớn thành các đơn vị dân cư, đó là hiện tượng tự nhiên đối với một tổ chức lớn và phức tạp, thực chất là giải pháp nhằm tổ chức thực hiện quyền lực của trung tâm/đầu não tốt hơn, xuất hiện cùng với việc phân chia một tổ chức lớn thành các đơn vị ra quyết định.⁽²⁾ Việc chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính-lãnh thổ và quản lí dân cư theo lãnh thổ là dấu hiệu cơ bản của mọi nhà nước, nhằm thực hiện chức năng “chia để trị” hay “chia để quản lí”.⁽³⁾

Để phân chia lãnh thổ toàn quốc thành các đơn vị lãnh thổ một cách hợp lí, khoa học, trước hết cần dựa vào tính chất của lãnh thổ. Theo đó, từ lí luận và thực tiễn tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia, đơn vị lãnh thổ của một nhà nước gồm hai loại có

(2). Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng vào đổi mới tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2020, tr. 32.

(3). Nguyễn Cửu Việt, “Tổ chức đơn vị hành chính-lãnh thổ: cơ sở của cải cách chính quyền địa phương”, *Tạp chí Khoa học pháp lí*, số 2/2010, tr. 3.

tính chất khác nhau là đơn vị hành chính-lãnh thổ tự nhiên (administrative territorial units) và đơn vị hành chính-lãnh thổ nhân tạo (administrative units).⁽⁴⁾

Đơn vị hành chính-lãnh thổ tự nhiên là các đơn vị lãnh thổ hình thành do các tác nhân mang tính tự nhiên, với thời gian lâu dài trong lịch sử. Điều kiện hình thành tiên quyết của đơn vị hành chính-lãnh thổ tự nhiên là điều kiện địa lí, sau đó là dân cư, truyền thống, văn hoá, lịch sử, dân tộc, huyết thống, nghề nghiệp... Các yếu tố tự nhiên như địa lí, lãnh thổ ban đầu là tác nhân thu hút dân cư quy tụ lại thành cộng đồng theo lối quần cư, dần dần, những yếu tố khác mang tính xã hội như truyền thống, văn hoá, huyết thống, nghề nghiệp... được hình thành và làm cho mối gắn kết cư dân ngày càng chặt chẽ hơn, tạo nên một cộng đồng người có sự liên kết lâu đời trên một lãnh thổ nhất định. Theo đó, không có khuôn mẫu chung của các lãnh thổ này về số lượng cũng như mật độ dân cư, diện tích lãnh thổ, đặc điểm

địa lí, tính chất lãnh thổ⁽⁵⁾... Trên cơ sở các đơn vị lãnh thổ tự nhiên, nhà nước có thể hình thành hoặc công nhận các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt của quốc gia mình về chính trị (khu tự trị), về hành chính (đặc khu hành chính) hay về kinh tế (đặc khu kinh tế), đặc biệt, với các đặc khu hành chính và khu tự trị dân tộc thì chỉ có thể hình thành được ở các đơn vị lãnh thổ tự nhiên.

Đơn vị hành chính-lãnh thổ nhân tạo là các đơn vị lãnh thổ hình thành dựa trên ý chí chủ quan của nhà nước (có tính đến các yếu tố tự nhiên như đất đai, địa lí, dân cư, nghề nghiệp... nhằm bảo đảm tính thống nhất, hợp lí) và thường không phụ thuộc vào sự phân định lãnh thổ sẵn có trong tự nhiên. Khác với các lãnh thổ tự nhiên, các lãnh thổ nhân tạo được thành lập gắn với một nhiệm vụ, một chính sách, chiến lược quản lí hay một kế hoạch kinh tế xã hội hoặc để chuyên môn hoá hoạt động quản lí chuyên ngành hoặc đặc trưng hoá một loại sản phẩm, dịch vụ;⁽⁶⁾ rất hãn hữu nhằm mục đích quân sự như trường hợp của Myanmar.⁽⁷⁾ Vì được tạo

(4). Phạm Hồng Thái, “Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lí luận và thực tiễn”, *Tạp chí Quản lí nhà nước*, số 7/2007; Nguyễn Đăng Dung, “Sự phân biệt đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo là cơ sở của việc tổ chức hay không tổ chức hội đồng nhân dân ở địa phương”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số 12/2008; Nguyễn Thị Phương, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013; Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu, *Report on the territorial administrative structure options for the republic of Moldova*, 2015, www.md.undp.org/.../JIL-DP-Report%20on%20territorial%20administr; Martina Halásková, Renáta Halásková, *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, 2009, <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35687>, truy cập 20/3/2021.

(5). Nguyễn Cửu Việt, *Một số vấn đề lí luận và thực tiễn về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ*, t.1&2.

(6). Nguyễn Đăng Dung, “Nghiên cứu về Luật Tổ chức chính quyền địa phương”, *Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học*, tập 32, số 3/2016, tr. 7.

(7). Myanmar là một trường hợp khá đặc biệt, quốc gia này phân chia lãnh thổ không căn cứ chủ yếu trên dân số, địa lí tự nhiên hay truyền thống lịch sử mà dựa trên thoả thuận mang tính chất quân sự giữa Chính phủ và các nhóm vũ trang. 24 bang của Myanmar bản chất chính là 24 “lãnh thổ riêng” của các nhóm vũ trang đã kí thoả thuận ngừng bắn với Chính phủ. Các nhóm vũ trang này có quyền tự trị trong phạm vi lãnh thổ của mình và người dân sinh sống trên các vùng đất đó chịu sự điều hành của

lập thủ công nên không thể hình thành đơn vị lãnh thổ đặc biệt về chính trị, hành chính ở các lãnh thổ nhân tạo, mà chỉ có thể phát triển mô hình đơn vị lãnh thổ đặc biệt về kinh tế. Bằng chứng là, hiện nay các lãnh thổ đặc biệt về kinh tế được hình thành từ các lãnh thổ nhân tạo rất phổ biến ở các quốc gia Anh - Mỹ, thường được gọi là các “lãnh thổ đặc biệt” hay “quận đặc biệt” (special district).⁽⁸⁾ Để phân biệt các lãnh thổ đặc biệt này với nhau, chúng được đặt tên gắn liền với chức năng khi thành lập, như: khu học đường, khu lâm sản, khu dệt may, khu cảnh sát, khu điện lực,...⁽⁹⁾ Ở các quốc gia châu Âu - lục địa, kể từ khi hệ thống các Luật về Tổ chức chính quyền địa phương năm 1982, 1989 của Pháp ra đời thì ở các đơn vị lãnh thổ nhân tạo của Cộng hòa Pháp như vùng, tỉnh cũng có thể trở thành các lãnh thổ đặc biệt về kinh tế⁽¹⁰⁾ với chế độ quản lý đặc biệt

người đứng đầu nhóm vũ trang. Xem thêm: Nguyễn Thị Quỳnh Giang, *Một số nét mới về thể chế chính trị và bộ máy nhà nước một số quốc gia trên thế giới*, https://tcnn.vn/news/detail/7081/Mot_so_net_moi_ve_the_che_chinh_tri_va_bo_may_nha_nuoc_mot_so_quoc_gia_tren_the_gioi.html, truy cập 20/3/2021.

(8). David J. Mccarthy, JR. Laurie Reynolds, *Local government law - in a nutshell*, Thomson west, 2003, tr. 10 - 12.

(9). Clayton P.Gillette & Lynn A. Baker, *Local government law: cases and Materials*, Aspen law & Business, 1999, tr. 57 - 59.

(10). Về tên gọi, ở Pháp, “lãnh thổ đặc biệt” được dùng để chỉ các vùng và tỉnh hải ngoại Pháp - một loại lãnh thổ đặc biệt về chính trị, chứ không dùng để chỉ các lãnh thổ đặc biệt về kinh tế. Xem: Điều 72 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 (sửa đổi năm 2000), Trung tâm Thông tin, thư viện và Nghiên cứu Khoa học (Văn Phòng Quốc Hội), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2009, tr. 176.

nếu thấy cần thiết.⁽¹¹⁾ Điều này sau đó cũng rất phổ biến nhiều quốc gia khác như Ý, Đức,⁽¹²⁾ Ma-Rốc⁽¹³⁾... Các lãnh thổ nhân tạo đặc biệt có nhiệm vụ chủ yếu là đảm đương việc cung ứng các dịch vụ chuyên nghiệp⁽¹⁴⁾ không chỉ cho đơn vị mình mà còn cung cấp cho các lãnh thổ truyền thống khác và cho cả khu vực,⁽¹⁵⁾ bên cạnh đó còn nhằm tạo nguồn thu cho các đơn vị lãnh thổ này.⁽¹⁶⁾

Thứ hai, để hình thành các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt, ngoài chú trọng nền tảng ban đầu là tính chất lãnh thổ trong phân chia đơn vị hành chính-lãnh thổ thì chính quyền trung ương cần đáp ứng nhu cầu về thể chế quản lý đặc biệt ở các đơn vị lãnh thổ này. Theo đó, để phát huy được các tiềm

(11). Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2004, tr. 33.

(12). Chẳng hạn như trong cải cách phân quyền những năm 1982 - 1989 thì vùng ở Pháp, Italia, tỉnh, huyện (hạt) ở Đức cũng được trao quyền tự chủ cao dù không đầy đủ như các đơn vị lãnh thổ tự nhiên. Xem: Trương Đắc Linh, Nguyễn Cửu Việt - Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, tr. 312.

(13). Xem thêm: Hassan Ouazzani Chahdi, “Mô hình phân vùng nâng cao ở Maroc”, Hội thảo quốc tế: *Phân quyền hành chính: chia sẻ kinh nghiệm giữa Ma-Rốc và Việt Nam*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Đại Sứ quán Vương quốc Ma-rốc tại Việt Nam, Hà Nội, 2017, tr. 71 - 81.

(14). Town, township and villages government, <https://www.fulton-ind.k12.ky.us/userfiles/105/Classes/3277/CH%209-2%20Text.pdf>, truy cập 20/3/2021.

(15). Thomas P. DiNapoli, *Town Special Districts in New York: Background, Trends and Issues*, Local government issues in focus, Division of local government services and economic development, Vol. 3 No. 1 March 2007, tr. 3.

(16). David J. Mccarthy, JR. Laurie Reynolds, *Local government law - in a nutshell*, Thomson west, 2003, tr. 11.

năng chính trị, kinh tế quốc phòng, dịch vụ... của các lãnh thổ đặc biệt thì cần sự bảo trợ của một loại thể chế về tổ chức, vận hành các lãnh thổ đặc biệt một cách hợp lý, được hình thành từ lý thuyết về quyền tự nhiên của lãnh thổ.

Lý thuyết quyền tự nhiên của lãnh thổ xác định quyền lãnh thổ là quyền tự có, được hình thành cùng với sự hình thành lãnh thổ. Quyền lãnh thổ được tạo ra với trung tâm là quyền của cư dân với những quyền chính trị cơ bản sẵn có trong từng cá thể độc lập,⁽¹⁷⁾ được gắn kết một cách tự nhiên bởi yếu tố địa lý, lãnh thổ, kinh tế, văn hoá, truyền thống, lịch sử... cùng hòa quyện tạo thành một thể thống nhất.⁽¹⁸⁾ Với quyền lãnh thổ, mỗi lãnh thổ được công nhận là một thực thể tự nhiên và có quyền chính trị, kinh tế, xã hội tự nhiên, độc lập với các quyền của nhà nước, nó tương tự như quyền của một người đàn ông, một người đàn bà hay là quyền con người, nó là quyền tự nhiên (natural rights) không thể bị giới hạn bởi bất cứ lý do gì.⁽¹⁹⁾

Để đáp ứng nhu cầu được phát triển tự nhiên của các lãnh thổ có các yếu tố đặc biệt, vượt qua rào cản của thể chế chung đồng nhất, chính quyền trung ương cần có những quan điểm, nguyên tắc quản lý sao cho vừa

bảo đảm quyền tối cao của chính quyền trung ương, vừa bảo đảm các lãnh thổ đặc biệt được phát huy, phát triển, bảo đảm một cách tốt nhất các yếu tố đặc biệt, tạo nên bản sắc riêng, đặc sắc của đơn vị lãnh thổ đặc biệt một cách biện chứng. Theo đó, tùy địa vị pháp lý và nhiệm vụ của các lãnh thổ đặc biệt mà chính quyền trung ương có thể áp dụng nguyên tắc về tự trị dân tộc cho các lãnh thổ đặc biệt về dân tộc, sắc tộc; có thể áp dụng lý luận về phi tập trung chính trị - hành chính cho các lãnh thổ đặc biệt hoặc sẽ áp dụng lý luận tự quản địa phương ở các lãnh thổ đặc biệt về kinh tế. Thông thường, chính quyền trung ương sẽ áp dụng một lý thuyết chính cho từng loại lãnh thổ đặc biệt, sau đó có thể kết hợp với các lý thuyết khác nhau nhằm hỗ trợ và đạt được mục đích đặt ra. Chẳng hạn như trong tất cả các lý thuyết được chính quyền trung ương áp dụng để tổ chức ở các đơn vị lãnh thổ đặc biệt thì nhất thiết phải có lý thuyết “tập trung” - biểu trưng cho tính quyền lực tối cao của chính quyền trung ương đối với các đơn vị lãnh thổ của mình, lý thuyết tập trung do đó chỉ khác nhau ở mức độ và phương thức vận dụng ở các đơn vị lãnh thổ đặc biệt khác nhau chứ không thể mất đi.⁽²⁰⁾

Như vậy, từ lý thuyết phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ của các nhà nước cho thấy chính quyền trung ương luôn có những quyền tối cao với các đơn vị lãnh thổ của

(17). Thomas Linzey, Daniel E. Brannen, Elizabeth Dunne, *The people's right of local, community self government*, The community Environmental Legal Defense Fund, 2015 (mục A, phần I).

(18). David J. McCathy, Laurie Reynolds, tltđ, tiết 1 mục B chương 1.

(19). Marko Kambic, “Self-government and Autonomy of Statutory Municipalities in the Light of Historical Sources for the Provincial Capital of Ljubljana”, *Lexlocalis - Journal of local self government*, vol.6, No.4, 2008, tr. 462.

(20). UNDP, *Factors to Consider in Designing Decentralized Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People - Centered Development*, Management Development and Governance Division, February, 1998, tr. 3.

nhà nước.⁽²¹⁾ Cùng với lí thuyết quyền tự nhiên của lãnh thổ, đòi hỏi chính quyền trung ương cần một mặt thực hiện quyền chủ quyền tối cao đối với lãnh thổ nhưng mặt khác cần tôn trọng và bảo đảm các quyền tự nhiên của lãnh thổ. Đó là hai lí luận chủ đạo đặt nền tảng cho sự hình thành các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt của một nhà nước.

2.2. Các loại đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt đặc trưng trên thế giới

Các lãnh thổ đặc biệt trên thế giới hiện rất phổ biến và đa dạng về tính chất, tuy nhiên được công nhận rộng rãi và được bảo trợ về chính sách thì có các kiểu lãnh thổ đặc biệt như sau: đơn vị lãnh thổ đặc biệt về chính trị (dân tộc), đơn vị lãnh thổ đặc biệt về hành chính và đơn vị lãnh thổ đặc biệt về kinh tế.

Thứ nhất, đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt về chính trị

Nổi bật và phổ biến nhất trong các đơn vị lãnh thổ đặc biệt về chính trị là các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt về dân tộc hay vùng tự trị dân tộc - Regional Ethnic Autonomy (REA) được thành lập ở các quốc gia đa dân tộc và có hoàn cảnh dân tộc đặc biệt. Về bản chất, sự hình thành các khu tự trị dân tộc chính là sự dàn xếp của chính quyền trung ương với cộng đồng các dân tộc thiểu số. Về tính chất, khu tự trị dân tộc là nơi “chia sẻ” quyền chỉ huy, quyền quyết định tối cao với chính quyền trung ương ở một số vấn đề.

(21). Anna Stilz, *Why do states have territorial rights?*, International Theory, 1:2, 185-213 & Cambridge University Press, 2009, tr. 185.

Về nguyên tắc, các đơn vị lãnh thổ tự trị dân tộc cũng có địa vị pháp lí như các đơn vị hành chính thông thường nhưng có thêm phần tự chủ với các quy định áp dụng riêng cho vùng. Khu tự trị có thể có hệ thống tòa án riêng, lực lượng an ninh riêng nhưng không có đồng tiền riêng và không quan hệ đối ngoại độc lập, tức không có chủ quyền quốc gia.⁽²²⁾ Mô hình khu tự trị so với đặc khu hành chính khá phổ biến và dễ tiếp cận cả về lí thuyết và thực tiễn. Các khu tự trị dân tộc nổi bật ở một số nước như: các vùng tự trị của Trung Quốc,⁽²³⁾ Tỉnh tự trị Do Thái của Liên bang Nga;⁽²⁴⁾ Serbia có tỉnh tự trị Vojvodina là nơi sinh sống của 26 dân tộc thiểu số khác nhau.⁽²⁵⁾ Tại Việt Nam trước năm 1975 có khu tự trị Tây Bắc, khu tự trị Thái - Mèo được thành lập theo Theo Sắc lệnh số 230 ngày 29/4/1955 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà.

Cần khẳng định rằng, khu tự trị được thành lập ở các nhà nước đa dân tộc nhưng không phải quốc gia đa dân tộc nào cũng hình thành khu tự trị dân tộc mà thường kèm

(22). Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, sđd, tr. 37.

(23). Mô hình chính quyền tự trị được hình thành do bản chất đa dân tộc của Trung Quốc. Hiện, Trung Quốc có 3 cấp tự trị là khu, châu, huyện, với 5 khu/vùng tự trị, 30 quận tự trị và 124 hạt tự trị, Hoa Lê, “Chính sách dân tộc của Trung Quốc”, *Tạp chí Dân vận*, số 4/2016, <http://www.danvan.vn/Home/MagazineStory?ID=331> truy cập 11/01/2022.

(24). Điều 65 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Nga năm 1993, *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Nxb. Thống kê, 2009, tr. 74.

(25). Snežana Stojšin, *Ethnic Diversity of Population in Vojvodina at the Beginning of the 21st Century*, European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities EQPAM Volume 4, No.2, April, 2015, tr. 25 - 35.

theo tình trạng dân tộc đặc biệt. Chẳng hạn như các lãnh thổ tự trị của Trung Quốc, được hình thành với một điều kiện dân tộc khá đặc biệt. Cụ thể, dân số của Trung Quốc là 1,30 tỉ người, trong đó trên 91% là người Hán và khoảng 8,46% thuộc các nhóm dân tộc thiểu số. Mặc dù tỉ lệ dân tộc thiểu số của Trung Quốc chỉ chiếm khoảng 8,46% so với tổng số dân số nhưng vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống có diện tích tự nhiên rất lớn. Khu tự trị Duy Ngô Nhĩ Tân Cương chiếm khoảng 1/6 diện tích quốc gia, Khu tự trị Tây Tạng chiếm khoảng 1/8 diện tích quốc gia... Tuy là những vùng khó khăn nhưng lại chứa đựng nhiều tiềm năng để phát triển kinh tế. 52% nguồn lực về rừng nằm trong địa bàn vùng dân tộc và phần lớn nguồn thủy điện của quốc gia cũng tập trung ở vùng này. Vùng dân tộc thiểu số cũng là vùng giàu tiềm năng về các khoáng sản kim loại và phi kim.⁽²⁶⁾ Với tình trạng đó, có học giả Trung Quốc nhận định rằng: Các vùng tự trị dân tộc do đó dường như là sự dàn xếp cho cả người Hán đa số và các nhóm dân tộc thiểu số, vì lãnh thổ đặc biệt này có thể đảm bảo sự bình đẳng và khắc phục vị trí thấp kém hoặc sự phân biệt đối xử trong lịch sử đối với các nhóm dân tộc thiểu số.⁽²⁷⁾ Tương tự, một trường hợp khác, sự ra đời của tỉnh tự trị Do

Thái của Liên Xô, thuộc Liên bang Nga ngày nay không chỉ mang ý nghĩa chính trị mà còn có ý nghĩa quân sự, kinh tế đặc biệt. Khu tự trị Do Thái ở Viễn đông Nga vốn là địa bàn vùng núi hiểm trở, được bao phủ bởi rừng nguyên sinh với sỏi, thông và tuyết tùng, khu tự trị Do Thái được thành lập sẽ có ý nghĩa kinh tế lớn đối với lãnh thổ Liên Xô khi bất kì người định cư nào tại đây cũng sẽ phải bắt đầu cuộc sống mới của họ bằng việc lao động, làm kinh tế.. Theo đó để thu hút và giữ chân người Do Thái trước hoàn cảnh khắc nghiệt của thiên nhiên, Chính phủ Xô Viết cũng quy định quyền sở hữu tư nhân đất đai ở vùng này như một chính sách đặc biệt cho khu tự trị Do Thái. Ở góc độ quân sự, khu tự trị Do Thái Viễn Đông Nga là vùng biên giới giáp ranh Trung Quốc và Nhật Bản, vì thế khu tự trị Do Thái được hình thành còn nhằm tăng cường an ninh vùng biên giới.⁽²⁸⁾

Tuy nhiên, lí do phổ quát và được chấp nhận rộng rãi về việc thành lập các khu tự trị dân tộc ở các quốc gia đa dân tộc luôn là bình đẳng dân tộc, dân chủ của nhà nước. Điều này cũng đã được Lênin tổng kết khi nói về khu tự trị Do Thái Liên Xô và các khu tự trị ở hệ thống các quốc gia xã hội chủ nghĩa: “*Một vùng gồm nhiều địa phương có những điều kiện địa lí, sinh hoạt hay kinh tế riêng hoặc có thành phần dân tộc đặc biệt, có quyền thành lập một khu tự trị với một nghị viện tự trị của khu*”⁽²⁹⁾ và “*hiển nhiên là người ta không thể quan niệm được một*

(26). Nguyễn Cao Thịnh, “Những nội dung chủ yếu trong xây dựng chính sách dân tộc của Nhà nước Trung Quốc”, *Tạp chí lí luận*, Ủy ban Dân tộc, <http://web.cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=980>, truy cập 10/01/2022.

(27). Chunli Xia, *Autonomous Legislative Power in Regional Ethnic Autonomy of the People's Republic of China: The Law and the Reality*, in book: *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer, 2009, tr. 542.

(28). D. Bergelson, *Jewish autonomous region*, Foreign languages publishing House, 1939, tr. 21 - 22.

(29). V.I. Lênin, *Toàn tập, tập 25*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 157.

quốc gia hiện đại thật sự dân chủ mà lại không có một quyền tự trị cho mọi vùng có những đặc điểm quan trọng đôi chút về kinh tế hoặc về lối sinh sống và có một thành phần dân tộc riêng trong dân cư”.⁽³⁰⁾ Quan điểm này sau đó cũng được thể hiện rất rõ khi các khu tự trị dân tộc được thành lập ở Việt Nam.⁽³¹⁾

Về mức độ tự trị, mặc dù khu tự trị dân tộc có đặc trưng của tính tự chủ về chính trị nhưng không phải khu tự trị dân tộc nào cũng có quyền tự chủ cao. Nhìn chung, các khu tự trị được bảo đảm tự chủ cao về kinh tế, văn hoá, phương thức hình thành bộ máy chính quyền.⁽³²⁾ Về quân sự, tùy vào tính chất và vị trí mà lực lượng quân sự của khu tự trị ngoài chịu sự điều hành, chỉ đạo của

(30). V.I.Lênin, *Toàn tập, tập 24*, sđd, tr. 185.

(31). Trong thư gửi đồng bào khu tự trị Việt Bắc ngày 10/8/1956, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: “Mục đích lập Khu tự trị là để làm cho các dân tộc anh em toàn khu cùng nhau tự quản lí công việc của mình, phát huy khả năng của mình, tiến bộ mau chóng về mọi mặt: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội...”. Xem: Hồ Chí Minh, *Thư gửi đồng bào khu tự trị Việt Bắc - 10/8/1956*, <http://www.cema.gov.vn/thu-gui-dong-bao-khu-tu-tri-viet-bac.htm>, truy cập 14/4/2021.

(32). Theo Sắc lệnh số 230 ngày 29/4/1955 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà Khu tự trị Thái - Mèo có những quy định đặc thù về kinh tế như: “Dưới chế độ kinh tế và theo kế hoạch xây dựng kinh tế chung của nước nhà, khu tự trị sẽ có kế hoạch kinh tế riêng để phát triển nền kinh tế của khu, hợp với điều kiện và hoàn cảnh riêng của khu tự trị”. Về văn hoá chữ viết thì: “Mỗi dân tộc trong khu tự trị có quyền tự do tín ngưỡng và có quyền giữ gìn hoặc cải thiện phong tục tập quán của mình. Những cải thiện về phong tục tập quán ở một dân tộc nào đều phải căn cứ vào ý nguyện của đại đa số nhân dân dân tộc đó, tuyệt đối không được mệnh lệnh, cưỡng ép; các dân tộc đều có quyền dùng tiếng nói và chữ viết riêng của dân tộc mình trong mọi việc cả trong việc hành chính, tuyên truyền, giáo dục...”.

chính quyền khu tự trị thì còn phải chịu sự chỉ đạo tối cao của lực lượng quân đội trung ương... Trong khu tự trị, không bị hạn chế trong việc phân tầng quản lí, nếu cần thiết trong nội bộ mình, đơn vị tự trị dân tộc tầng cao hơn có thể tiến hành phân định đơn vị tự trị dân tộc ở tầng thấp hơn.⁽³³⁾

Ngoài các khu tự trị dân tộc thì lãnh thổ chính trị đặc biệt còn được đề cập ở hai trường hợp là: cấu trúc lãnh thổ ở Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland và lãnh thổ hải ngoại của Cộng hoà Pháp.

Cấu trúc nhà nước Vương quốc liên hiệp Anh bao gồm Wales, Scotland, North Ireland (Bắc Ailen) và xứ Anh. Các phần lãnh thổ của Nhà nước được phân định theo dấu hiệu thành phần dân tộc, ngôn ngữ, mức độ phát triển kinh tế. Mỗi phần lãnh thổ được hưởng quy chế tự trị về lập pháp, hành pháp. Liên hiệp Vương quốc Anh có thể được miêu tả như là một quốc gia thống nhất với hệ thống chính quyền ủy thác. Mỗi quốc gia Scotland, Wales và Bắc Ireland đều có quyền tự chủ cao và độc lập tương đối nhưng không có hiến pháp riêng, không có quyền tự quyết đối với lãnh thổ.⁽³⁴⁾

Về vùng và tỉnh hải ngoại của Pháp, lãnh thổ Cộng hoà Pháp ngoài lãnh thổ chính quốc còn có 5 vùng và tỉnh hải ngoại (gồm

(33). Ví dụ, trong khu tự trị Trung Quốc, có tỉnh tự trị, hạt tự trị. Xem thêm: Lê Minh Thông, *Chính quyền địa phương trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 181.

(34). Viện Nghiên cứu lập pháp, *Thông tin chuyên đề: Mô hình tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tài liệu phục vụ kì họp thứ năm, Quốc hội khoá XIV, 2018, tr. 5.

French Guyane, Guadeloupe, Martinique, Reunion và Mayotte) bên ngoài châu Âu do Pháp quản lí. Tất cả đều có đại diện trong Quốc hội Pháp (trừ những lãnh thổ không có dân cư) và có quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu. Các lãnh thổ này có sự khác biệt về tình trạng pháp lí và mức độ tự trị. Hiến pháp của Pháp cho phép các lãnh thổ này có luật lệ riêng, ngoại trừ một số lĩnh vực đặc biệt (như quốc phòng, quan hệ đối ngoại, ngoại thương, tài chính, tòa án và luật hành chính).⁽³⁵⁾ Có thể nói, việc thành lập, công nhận các lãnh thổ đặc biệt về chính trị của một quốc gia suy cho cùng để giải quyết các chế độ “đặc thù” về dân tộc, văn hoá, lịch sử, địa lí... cho các lãnh thổ này, là một phương thức quản lí đậm tính chính trị, tránh tình trạng phân tán, cát cứ... Đó là một dạng thoả hiệp trong chính sách đối nội của nhà nước với những thành phần dân cư đặc biệt.

Thứ hai, đơn vị lãnh thổ đặc biệt về hành chính, còn gọi là đặc khu hành chính (special administrative region - SAR), trước hết là đơn vị lãnh thổ của một nhà nước, được hình thành với chức năng, nhiệm vụ chính trị - hành chính đặc biệt. Việc thành lập các SAR do nhiều nguyên nhân, có thể là do khác biệt về văn hoá, truyền thống pháp lí, vị trí địa lí... và đặc biệt là lí do mang tính lịch sử.

Điển hình, đặc khu hành chính Hồng Kông của Trung Quốc, một trong những SAR đặc trưng của thế giới hiện đại. Đó là một đơn vị lãnh thổ có hoàn cảnh chính trị đặc biệt ngay từ khi mới hình thành. Với chính quyền Trung Quốc, Hồng Kông có ý nghĩa chính trị đặc biệt, nhưng dưới góc nhìn

của người dân, Hồng Kông lại còn có ý nghĩa kinh tế và dân chủ, dân quyền sâu sắc khi Hồng Kông được xem là “phần thịnh vượng nhất của Trung Quốc và cũng tự do nhất”.⁽³⁶⁾ Do đó, Hồng Kông dù là khi được trao trả cho Trung Quốc hay còn là một lãnh thổ thuộc địa của Anh thì không gian kinh tế, chính trị ở Hồng Kông luôn là yếu tố được quan tâm hàng đầu.⁽³⁷⁾ Khi Hồng Kông được trả về cho Trung Quốc theo tuyên bố Trung - Anh năm 1984, nó được chính quyền Trung Quốc xác lập địa vị pháp lí “Đặc khu hành chính” - HKSAR. Theo đó, Chính phủ Trung Quốc hứa sẽ áp dụng mô hình “một quốc gia, hai hệ thống” (One country, two system) cho Hồng Kông, giữ cho Hồng Kông được áp dụng chế độ tư bản “50 năm không thay đổi”.⁽³⁸⁾

Hồng Kông, vì thế có mức độ tự chủ cao, có hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp độc lập được đảm bảo trong Luật cơ bản và trong Hiến pháp.⁽³⁹⁾ Hơn thế, Hồng Kông có

(36). Anh Văn, *Hồng Kông: Phép thử “1 đất nước, 2 chế độ”*, Báo CAND online, <https://cand.com.vn/Phong-su-Tieu-diem/Hong-Kong-Phep-thu-1-dat-nuoc-2-che-do-i438995/>, truy cập ngày 11/01/2022.

(37). Mee Kam Ng, *From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region*, *Planning Theory & Practice*, 9:2, 2008, tr. 169.

(38). Macro Olivetti, “The Special Administrative Regions of the PRC in Comparison with Autonomous Regions Models”, in book: *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer, 2009, p. 791 - 792; Chien Min Chao, “One Country, Two Systems”: A Theoretical Analysis”, *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 14, No. 2, Published By: Taylor & Francis, Ltd, tr. 110 - 112.

(39). Ngok Ma, *Special Administrative Region of Hong Kong*, 2019, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document.>, truy cập 20/3/2021.

(35). Viện Nghiên cứu lập pháp, tldd, tr. 6.

quyền tự do và tự chủ trong việc xác lập quan hệ đối ngoại trong các lĩnh vực “kinh tế, thương mại, tài chính và tiền tệ, tàu thuyền, hợp tác, du lịch, khoa học-công nghệ và thể thao”,⁽⁴⁰⁾ được trở thành thành viên của các tổ chức thương mại quốc tế và hiệp định thương mại quốc tế như GATT,⁽⁴¹⁾ có đặc quyền về đơn vị tiền tệ, chính sách hải quan, chính sách nhập cư, chính sách dẫn độ⁽⁴²⁾... Tuy nhiên, dù tự chủ cao thì Hồng Kông hay các SAR nói chung có thể là đối tượng được chỉ định của chính quyền trung ương trong các điều ước quốc tế mà chính quyền trung ương tham gia; luôn có vùng cấm không thể vượt qua, đó là không có tư cách chủ quyền trong các quan hệ đối ngoại về an ninh, quốc phòng - một biểu hiện chủ quyền tối cao của quốc gia trong pháp luật quốc tế. Với giới hạn này, trong khoa học pháp lý, các SAR dù được hưởng quyền tự chủ cao nhưng vẫn luôn ở địa vị “bán chủ quyền” - “the semi-sovereign status regions”.⁽⁴³⁾

Thứ ba, đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt

Đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt về kinh tế hay còn gọi là đặc khu kinh tế (Specific economic Zone - SEZ) là hình thức tổ chức đơn vị lãnh thổ mới, được thành lập nhằm tạo điều kiện đặc biệt để phát triển mạnh một khu vực, mang tính đột phá và dẫn dắt về kinh tế cho các nơi khác. Cụ thể hơn, SEZ có thể được giải thích là 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. 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. Khi gia nhập hoạt động trong đặc khu kinh tế, các doanh nghiệp được ưu đãi về cơ chế, chính sách liên quan đến thuế, hạn ngạch, lao động... nhằm tạo ra các hàng hóa có mức giá cạnh tranh trên quy mô toàn cầu.⁽⁴⁴⁾ Đây thường là một khu vực rộng về địa lý và có hệ thống các thể chế áp dụng linh hoạt, bao gồm các chính sách kinh tế và các chính sách hỗ trợ khác, bảo đảm cho doanh nghiệp đến đầu tư được cung cấp hệ thống các dịch vụ công tốt nhất, thuận tiện nhất, chuẩn mực nhất. Mục tiêu cơ bản là tạo ra môi trường kinh doanh và môi trường sống tân tiến, nhằm thu hút các công ti lớn nước ngoài và nguồn nhân lực cao của các nước đến sống và làm việc, qua đó tạo ra khu kinh tế vượt trội về khả năng cạnh tranh và có khả năng lan toả công nghệ đối với toàn bộ nền kinh tế.⁽⁴⁵⁾

Về lịch sử, mô hình SEZ đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico (vùng quốc hải ở phía Đông Bắc biển Caribe thuộc chủ quyền của Hoa Kỳ) năm 1942. Từ đó, mô hình này dần được nhân rộng tại nhiều quốc gia châu Á, điển hình như Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia, Philippines, Singapore vào

(40). Art. 151 of the Hong Kong Basic Law, https://www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/en/files/basiclaw_wtext/basiclaw_full_text.pdf

(41). Art. 116 of the Hong Kong Basic Law, tldd.

(42). Art. 151 of the Hong Kong Basic Law, tldd.

(43). Macro Olivetti, sdd, tr. 791.

(44). FIAS, *Special Economic Zone: performance, lessons learned, implications for zone development*, The World Bank Group, 2008, tr. 9 - 11.

(45). Viện Nghiên cứu lập pháp, *Thông tin chuyên đề: Mô hình tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, tldd, tr. 8 - 9.

cuối những năm 60 của thế kỉ trước. Đến những năm 70 - 80 sau đó, nhiều quốc gia bắt đầu xây dựng những khu kinh tế nổi bật về công nghệ cao, dịch vụ nhằm khuyến khích nghiên cứu và phát triển các ngành công nghiệp sử dụng công nghệ hiện đại. Số lượng SEZ tăng nhanh qua từng thời kì, từ 9 khu tại 9 nước vào những năm 1960, đến năm 2015 đã có khoảng 4.500 đặc khu tại 140 quốc gia, trong đó có nhiều nước đang phát triển. Sự phát triển của các SEZ góp phần quan trọng thúc đẩy thương mại toàn cầu, tạo ra trên 66 triệu việc làm trực tiếp tại các quốc gia.⁽⁴⁶⁾

Trong số các SEZ được thành lập trên thế giới, có những SEZ thành công như ở Trung Quốc, Philippines, Hàn Quốc, Dubai, Myanmar. Ngược lại, có những SEZ không mấy thành công như ở Ấn Độ, Senegal... Có nhiều nguyên nhân của sự thành công hay thất bại của các đặc khu, trong đó chủ yếu xuất phát từ mô hình tổ chức quản lí tại các đặc khu này. Sở dĩ, đặc khu Thâm Quyển của Trung Quốc được xem là đặc khu kinh tế nổi bật trên thế giới vì trong lòng một nhà nước áp dụng nguyên tắc quản lí tập quyền chủ đạo như Trung Quốc thậm chí còn cho Thâm Quyển và các đặc khu khác hưởng chế độ “*chính phủ nhỏ, xã hội lớn*”, “*phê duyệt ít, dịch vụ nhiều*”, “*tinh giản thống nhất và hiệu quả*”, theo mô hình hướng ngoại, tới mức “*một quốc gia trong một quốc gia*”, để có thể thu hút được vốn, kĩ thuật, phương

pháp quản lí của nước ngoài.⁽⁴⁷⁾ Một thể chế kinh tế tự do cho các SEZ được đặt ra ngay cả ở những quốc gia đang rất tự do về kinh tế, vì thế Singapore - quốc gia có nền kinh tế vào loại tự do hàng đầu thế giới, cũng đã xây dựng khu mậu dịch tự do ở Jurong. Hoặç Philippines, quy định rằng các SEZ của họ là khu vực thuế quan độc lập, hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự duy trì và phát triển các ngành chuyên biệt với sự can thiệp tối thiểu từ chính quyền trung ương.⁽⁴⁸⁾ Nhìn chung, tương tự SAR và REA, các SEZ, về cơ bản được miễn trừ các quy định chung của các luật chuyên ngành và chỉ cần không trái Hiến pháp. Do đó, để đạt được mục đích kinh tế thì các SEZ ở các nước trên thế giới, dù là ở nhà nước tư bản hay xã hội chủ nghĩa, dù tập quyền hay phân quyền thì nhất định phải tạo ra những đột phá về thể chế.

Tuy nhiên, việc một lãnh thổ được hưởng chế độ pháp lí hành chính - chính trị đặc biệt như các REA hay SAR chủ yếu để giải quyết vấn đề chính trị nhưng một lãnh thổ vì để giải quyết vấn đề kinh tế nên cần được hưởng chế độ hành chính đặc biệt lại là vấn đề khác và đó cũng là điểm nổi bật của các SEZ so với REA hay SAR. Việc được hưởng chính sách hành chính đặc biệt là nhu cầu tất yếu để bảo đảm giải quyết các chính sách

(47). Nguyễn Thị Thiện Trí, “Một số bất cập của Dự thảo Luật đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6/2018, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207073>, truy cập 25/11/2021.

(48). Điều 7, Điều 8 Luật về Đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt năm 1995 của Philippines, <https://www.chanrobles.com/specialeconomiczoneact.htm#.YZ9pH9BzIU>, truy cập 25/11/2021.

(46). Quốc Dũng, *Đặc khu kinh tế: Kỳ vọng và thực tế*, <http://nhandan.com.vn/xuan2018/item/35520002-%C3%B0ac-khu-kinh-te-ky-vong-va-thuc-te.html>, truy cập 20/3/2021.

kinh tế đặc biệt ở SEZ. Do đó, khi nói về SEZ, nhà nước Việt Nam dùng thuật ngữ “*đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt*”⁽⁴⁹⁾ dù khá khác biệt nhưng cũng mang hàm ý: lãnh thổ này vừa là đơn vị lãnh thổ trực thuộc, vừa là đơn vị lãnh thổ có nhu cầu đặc biệt không chỉ về thể chế hành chính mà còn kinh tế.

3. Một số nhận xét về đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt

Thứ nhất, về địa vị pháp lí, dù là các lãnh thổ đặc biệt nhưng các lãnh thổ này trước hết vẫn là các “đơn vị hành chính” trong cấu trúc đơn vị hành chính-lãnh thổ của nhà nước, chính quyền trung ương vẫn nắm quyền tối cao với các vấn đề của lãnh thổ đặc biệt, ngay cả việc chấp nhận hay không sự hình thành một đơn vị lãnh thổ đặc biệt với một mô hình tổ chức đặc biệt.

Thứ hai, sự hình thành (chấp nhận) các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt ở các nhà nước là việc chính quyền trung ương tôn trọng nhu cầu tồn tại, phát triển khách quan của các lãnh thổ đặc biệt căn cứ trên sự phân hoá tự nhiên về chính trị, kinh tế xã hội, cũng như đáp ứng nhu cầu thực hiện các quyền chính trị, văn hoá, kinh tế... tự nhiên của cộng đồng dân cư ở các lãnh thổ đặc biệt. Ở góc nhìn chủ động, việc hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt chính là việc áp dụng một kĩ thuật tổ chức quản lí nhà nước theo lãnh thổ, đó là phương thức dàn xếp, tổ chức hiệu quả khi vừa tránh gây xung đột, vừa không lãng phí các nguồn

lực chính trị, kinh tế tự nhiên của các đơn vị lãnh thổ đặc biệt.

Thứ ba, các thể chế đặc biệt được áp dụng ở các đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt là không đồng nhất, thậm chí không đồng nhất ngay ở mỗi đơn vị lãnh thổ đặc biệt khác nhau. Điểm chung của thể chế đặc biệt này chính là mức độ tự chủ cao nhưng mức độ, phạm vi tự chủ của mỗi lãnh thổ sẽ do đặc trưng về tính chất, mục đích khi thành lập và xu hướng phát triển của lãnh thổ quyết định. Theo đó, sự tự chủ đặc biệt về chính trị của các đơn vị lãnh thổ đặc biệt về chính trị hay sự tự chủ đặc biệt về hành chính của các đặc khu hành chính chỉ là tương đối so với các nội dung đặc biệt khác. Một lãnh thổ tự chủ về chính trị tất nhiên sẽ phải có tự chủ về hành chính và kinh tế; tương tự, mức độ tự chủ cao về hành chính sẽ dễ chuyển sang lấn ranh tự chủ về chính trị,⁽⁵⁰⁾ và các chính sách kinh tế “mở” của các đặc khu kinh tế chỉ có thể được bảo đảm bằng sự thông thoáng tương đối của chính sách hành chính và chính trị. Việc gọi tên và phân biệt các kiểu lãnh thổ đặc biệt này được quyết định chủ yếu bằng mục đích, chức năng và bản chất của lãnh thổ chứ không phải chúng chỉ được tự chủ về chính trị, về hành chính hay kinh tế.

(50). Với một đơn vị lãnh thổ không có chủ quyền tối cao thì sự phân biệt giữa chính trị và hành chính chỉ là tương đối, đôi khi giữa chúng có sự giao thoa và khó xác định một cách rạch ròi, đặc biệt khi một vấn đề nào đó thuộc về chính trị hay hành chính còn phụ thuộc rất lớn vào quan điểm của chính quyền trung ương. Xem thêm: Michael Tkacik, “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal On Minority & Group Rights*, no. 2/3 (June 2008): 369-401, tr. 371 - 372.

(49). Thuật ngữ này được hiện định tại Điều 115 Hiến pháp năm 2013, Thông báo số 21-TB/TW ngày 22/3/2017 của Bộ Chính trị kết luận về việc thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt.

Thứ tư, trên thế giới có rất nhiều đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt, nhưng các lãnh thổ đặc biệt của Trung Quốc lại có những dấu ấn đặc trưng. Ngoại trừ các đặc khu hành chính được hình thành vì lí do lịch sử thì thể chế cho khu tự trị hay đặc khu kinh tế của Trung Quốc có thể được xem là một hiện tượng của khoa học kinh tế-chính trị hiện đại mà các quốc gia có thể chế chính trị và truyền thống pháp lí tương đồng có thể nghiên cứu tiếp thu, học hỏi. Cụ thể, một quốc gia tập quyền XHCN như Trung Quốc áp dụng thể chế mở "tự quản" cho các đặc khu kinh tế nhằm tạo ra những cực tăng trưởng mới cho vùng, cho cả nước và áp dụng chế độ tự chủ đặc biệt cho các vùng tự trị dân tộc, hướng tới "Bình đẳng, đoàn kết, tự trị dân tộc và các dân tộc cùng phát triển phồn vinh".⁽⁵¹⁾ Từ thực tiễn này ở Trung Quốc cho thấy có thể áp dụng kết hợp chế độ tự quản/tự trị địa phương cho các lãnh thổ có mục tiêu kinh tế đặc biệt hay nhằm thực hiện chính sách dân tộc đặc biệt ở một nhà nước chủ trương tập quyền./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. D. Bergelson, *Jewish autonomous region*, Foreign languages publishing House, 1939.
2. David J. Mccarthy, JR. Laurie Reynolds, *Local government law - in a nutshell*, Thomson west, 2003.
3. Nguyễn Đăng Dung, "Nghiên cứu về Luật Tổ chức chính quyền địa phương", *Tạp chí Khoa học, Đại học quốc gia Hà Nội, Luật học*, tập 32, số 3/2016.
4. Nguyễn Đăng Dung, "Sự phân biệt đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo là cơ sở của việc tổ chức hay không tổ chức hội đồng nhân dân ở địa phương", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 12/2008.
5. Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2004.
6. FIAS, *Special Economic Zone: performance, lessons learned, implications for zone development*, The World Bank Group, 2008.
7. Hà Thị Thùy Dương, Đinh Đức Duy, "Quan điểm của V.I.Lênin về bình đẳng dân tộc và sự vận dụng, bổ sung, phát triển ở Việt Nam", *Tạp chí Li luận chính trị*, số 10/2019, https://snv.bacgiang.gov.vn/chi-tiet-tin-tuc/-/asset_publisher/aRIIn3er4plGA/content/quan-iem-cua-v-i-lenin-ve-binh-ang-dan-toc-va-su-van-dung-bo-sung-phat-trien-o-viet-nam
8. Nguyễn Thị Quỳnh Giang, *Một số nét mới về thể chế chính trị và bộ máy nhà nước một số quốc gia trên thế giới*, https://tcnn.vn/news/detail/7081/Mot_so_net_moi_ve_the_che_chinh_tri_va_bo_may_nha_nuoc_mot_so_quoc_gia_tren_the_gioi.html
9. Hassan Ouazzani Chahdi, "Mô hình phân vùng nâng cao ở Maroc", Hội thảo quốc tế: "*Phân quyền hành chính: chia sẻ kinh nghiệm giữa Ma-Rốc và Việt Nam*", Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội và Đại sứ

(51). Nguyễn Cao Thịnh, "Những nội dung chủ yếu trong xây dựng chính sách dân tộc của Nhà nước Trung Quốc", *Tạp chí Li luận*, Ủy ban Dân tộc, <http://web.cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=980>, truy cập 10/01/2022,

- quán Ma-rôc tại Việt Nam, Hà Nội, Việt Nam, 2017.
10. Hoa Lê, “Chính sách dân tộc của Trung Quốc”, *Tạp chí Dân vận*, số 4/2016, <http://www.danvan.vn/Home/MagazineStory?ID=331>
 11. Trương Đắc Linh, Nguyễn Cửu Việt - Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 1992.
 12. Nguyễn Hữu Khiển, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ theo định hướng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam*, <https://tcnn.vn/news/detail/41726/To-chuc-don-vi-hanh-chinh-lanh-tho-theo-dinh-huong-nha-nuoc-kien-cao-phat-trien-o-Viet-Nam.html>
 13. Martina Halásková, Renáta Halásková, *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, 2009, <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35687>
 14. Macro Olivetti, “The Special Administrative Regions of the PRC in Comparison with Autonomous Regions Models”, in book: *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer, 2009.
 15. Marko Kambic, “Self-government and Autonomy of Statutory Municipalities in the Light of Historical Sources for the Provincial Capital of Ljubljana”, *Lexlocalis - Journal of local self government*, vol.6, No.4, 2008.
 16. Mee Kam Ng, *From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region*, *Planning Theory & Practice*, 9:2, 2008.
 17. Michael Tkacik, *Characteristics of Forms of Autonomy*, *International Journal On Minority & Group Rights*, no. 2/3 (June 2008).
 18. Ngok Ma, *Special Administrative Region of Hong Kong*, 2019, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document>
 19. Nguyễn Thị Phương, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013.
 20. Snežana Stojšin, *Ethnic Diversity of Population in Vojvodina at the Beginning of the 21st Century*, *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities EQPAM Volume 4, No.2, April, 2015*.
 21. Phạm Hồng Thái, “Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 7/2007.
 22. Nguyễn Cao Thịnh, “Những nội dung chủ yếu trong xây dựng chính sách dân tộc của Nhà nước Trung Quốc”, *Tạp chí lý luận*, Ủy ban Dân tộc, <http://web.cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=980>
 23. Thomas P. DiNapoli, *Town Special Districts in New York: Background, Trends and Issues*, Local government issues in focus, Division of local government services and economic development, Vol. 3 No. 1 March 2007.
 24. Thomas Linzey, Daniel E. Brannen, Elizabeth Dunne, *The people's right of local, community self government*, The community Environmental Legal Defense Fund, 2015.

(Xem tiếp trang 82)