TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH
VIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG (IPP)
232/6 Võ Thị Sáu, P.7, Q.3. Tp.HCM
Phone: 08 3932 9065 Fax: 08 3932 6501
Email: info@ipp.edu.vn Website: www.ipp.edu.vn

TỪ KHU KINH TẾ ĐẾN PHÁT TRIỂN VÀ LIÊN KẾT VÙNG: TẠO ĐỘT PHÁ THỂ CHẾ

Huỳnh Thế Du[a]
Đinh Công Khải[a,b]
Huỳnh Trung Dũng[c]
Hoàng Văn Thắng[b]
Nguyễn Thị Hồng Nhung[b]

ĐƠN VỊ TÀI TRỢ

CÔNG TY TNHH MTV PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP TÂN THUẬN

TP. HỒ CHÍ MINH - 11/2014

[a]Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright; [b]Viện Chính sách Công; [c]Đại học RMIT

Bản thảo ngày 18/11/2014 chỉ dùng để tham khảo cho các tham luận, bình luận và trao đổi trong hội thảo dự kiến sẽ được tổ chức bởi IPC và IPP. Đề nghị không trích dẫn và phổ biến.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu, tìm hiểu những cách làm, những nhân tố mới có thể phát triển hay nhân rộng, tạo ra những tác động tích cực cho xã hội, song song với việc phân tích những trục trặc của nền kinh tế để tìm ra những cách thức cải thiện, là những mục tiêu cơ bản của những người nghiên cứu, nhất là những người nghiên cứu về chính sách công. Không đơn thuần là một doanh nghiệp thông thường, Công ty Phát triển Công nghiệp Tân Thuận (IPC) đã có truyền thống đi tiên phong trong những cái mới, cách làm sáng tạo từ Chương trình Khu công nghiệp Xuất khẩu Tân Thuận vào cuối thập niên 1980. Với những cách tiếp cận có những tương đồng, cách đây hơn một năm một nhóm những người nghiên cứu thuộc Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) và Viện Chính sách công (IPP), Đại học Kinh tế TPHCM (EUH) đã cùng với các thành viên của IPC thường xuyên có những trao đổi, thảo luận về những vấn đề liên quan, nhất là những vấn đề rút ra từ phát triển của khu nam Thành phố Hồ Chí Minh (TPHCM) thường được gọi tắt là khu nam Sài Gòn và những khả năng trong tương lai.

Trong bối cảnh chưa có những chuyển biến thực sự về ba mũi đột phá gồm: hoàn thiện thể chế, phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển nguồn nhân lực, mô hình khu kinh tế (KKT) hay đặc khu kinh tế (ĐKKT) đã được bàn thảo trong thời gian gần đây và mô hình này dường như vẫn là niềm hy vọng đối với Việt Nam. Trước sức ép trong việc tìm những hướng đi mới, TPHCM đã có chủ trương hình thành khu kinh tế đặc biệt ở nam Thành phố nhằm tạo cú huých cho kinh tế Thành phố. IPC sẽ là một đơn vị đóng một số vai trò trong quá trình phát triển này.

Để có một cái nhìn toàn diện về mô hình KKT đồng thời gợi ý cách tiếp cận cho việc lựa chọn mô hình phát triển khu nam Sài Gòn, nhóm tác giả đã thực hiện nghiên cứu: *"Từ khu kinh tế đến phát triển và liên kết vùng: Tạo đột phá thể chế".*

Những người trực tiếp viết nghiên cứu gồm:

Ông Huỳnh Thế Du, Giám đốc Chương trình Thạc sỹ Chính sách công của FETP
Ông Đinh Công Khải, Giám đốc Viện Chính sách công, Trưởng khoa Quản lý Nhà nước, Giảng viên tại FETP, Đại học Kinh tế TPHCM
Ông Huỳnh Trung Dũng, Giảng viên Đại học RMIT
Ông Hoàng Văn Thắng, Giảng viên Khoa Quản lý Nhà nước, Đại học Kinh tế TPHCM
Bà Nguyễn Thị Hồng Nhung, Giảng viên Khoa Quản lý Nhà nước, Đại học Kinh tế TPHCM

Ngoài ra, những thành viên của FETP và IPP tham gia vào quá trình thực hiện nghiên cứu này, nhất là quá trình thảo luận và hình thành các ý tưởng gồm các ông: Phan Chánh Dưỡng, Nguyễn Hữu Lam, Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn.

Chúng tôi đã nhận được rất nhiều trao đổi, góp ý từ ban điều hành, các thành viên cố vấn và những thành viên khác của IPC, đặc biệt là các ông: Phạm Xuân Bình, Nguyễn Việt Dũng, Vũ Xuân Đức, Mai Văn Đường, Trần Thanh Hồng, Nguyễn Đình Mai và Phạm Xuân Trung.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ về các nguồn lực, nhất là nguồn lực tài chính của IPC. Chúng tôi cảm ơn FETP và IPP đã hỗ trợ và tạo điều kiện để chúng tôi thực hiện nghiên cứu này. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn sự trao đổi và góp ý của các thành viên trong buổi thảo luận ngày 31/10/2004. Chúng tôi xin chân thành cảm hơn sự trợ giúp về mặt hậu cần của các bà: Huỳnh Lê Minh và Phan Nguyễn Thị Kim Ngân.

Do giới hạn về các nguồn lực, nên bài viết này chỉ tập trung vào một số vấn đề mang tính chung nhất về mô hình KKT với một vài phác thảo cho hướng tiếp cận mới đối với mô hình phát triển nam Sài Gòn. Do vậy, còn nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu và tìm hiểu cụ thể hơn, nhất là mô hình và cách tiếp cận cụ thể cho khu nam Sài Gòn.

Cuối cùng, cho dù đã nhận được sự hỗ trợ cũng như ý kiến của nhiều tổ chức, cá nhân, nhưng bài viết thể hiện quan điểm của các tác giả mà không nhất thiết phản ánh quan điểm của tổ chức hay cá nhân nào khác.

TÓM TẮT

Những kết quả của chính sách phát triển các KKT đóng kín với ưu đãi về giá đất, thuế và hỗ trợ hạ tầng – các ưu đãi và hỗ trợ trực tiếp, là rất hạn chế, trong khi nhiều hệ lụy tiêu cực đã và đang tiếp tục nảy sinh. Mô hình KKT đang rất tiêu cực dưới mắt công chúng và thường bị phản đối khi nhắc đến. Tuy nhiên, điều nghịch lý là từ kinh nghiệm quốc tế và những trường hợp thành công ở Việt Nam cho thấy dường như mô hình KKT hay nói rộng hơn là những kinh nghiệm và bài học từ việc sử dụng mô hình này vẫn là niềm hy vọng cho việc tạo ra các đột phá, nhất là cải cách thể chế ở Việt Nam hiện nay. Tuy không được gọi là KKT, nhưng tỉnh Bình Dương hay Nam Sài Gòn lại có nhiều bài học thành công trong thu hút đầu tư, thúc đẩy phát triển công nghiệp, tạo ra các đô thị hiện đại qua cách tiếp cận và quá trình phát triển thực chất như các KKT. Hơn thế, Trung Quốc đã rất thành công với mô hình KKT vẫn đang tìm cách phát triển và làm mới nó. Việc thành lập Khu Thương mại Tự do Thượng Hải, còn gọi là Khu Thương mại Tự do Thí điểm Trung Quốc với những chính sách chưa từng có trong lịch sử Trung Quốc như thông báo hoạt động thay vì đăng ký kinh doanh vào năm 2013 là một ví dụ điển hình. Do vậy, việc tìm hiểu và có cái nhìn khách quan về mô hình KKT cả về những điểm tích cực cũng như thất bại nhằm tạo ra các đột phá ở Việt Nam cũng như khắc phục những trục trặc hiện nay là hết sức cần thiết.

Dựa vào bối cảnh thực tế ở Việt Nam với cái nhìn biện chứng và uyển chuyển mang tính thực chất, nhóm nghiên cứu chúng tôi đề xuất Việt Nam nên chuyển từ cách tiếp cận KKT sang phát triển và liên kết vùng tạo đột phá thể chế với các phân tích cụ thể như tóm tắt dưới đây.

Mô hình KKT không xa lạ gì với Việt Nam. Phố Hiến và Hội An đã có yếu tố của ĐKKT và KCN Biên Hòa trước năm 1975 cũng vậy. Đặc khu Vũng Tàu – Côn Đảo đã được thành lập năm 1979 nhưng sau đó đã phải chuyển thành đơn vị hành chính cấp tỉnh. Mô hình KKT đã gặt hái được những kết quả rất đáng khích lệ với các KCX và KCN trong thập niên 1990. Tuy nhiên, sự phát triển ồ ạt mang tính phong trào của các KCN ở hầu hết các địa phương trong thời gian qua đang để lại nhiều hệ lụy hơn là những kết quả mong đợi. Các KKT quy mô lớn, nhất là các KKT ven biển đã nở rộ gần đây, nhưng kết quả cũng chưa như kỳ vọng. Tổng diện tích của các KKT đã trên 15.000 km^2 (gấp hơn 7 lần diện tích của TPHCM – đô thị đã có lịch sử phát triển hơn 300 năm và đang tạo ra 20% GDP và 30% ngân sách quốc gia) nên cần phải một thời gian rất dài để lấp đầy dù chỉ một phần nhỏ diện tích đã được quy hoạch.

Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn tại Việt Nam cho thấy để việc phát triển KKT có thể thành công cần phải hội đủ bốn yếu tố gồm: i) vị trí gần các trung tâm kinh tế hoặc thị trường lớn; ii) quyết tâm chính trị của lãnh đạo cao cấp trong một liên minh ủng hộ mạnh; iii) các đối tác có lợi ích dài hạn từ thành công của KKT; và iv) môi trường nuôi dưỡng sự sáng tạo và tìm tòi cái mới để tạo ra các *doanh nhân công* - những người làm ở khu vực công nhưng có tinh thần khởi nghiệp, dám nghĩ, dám làm và chấp nhận rủi ro. Điều nghịch lý là ở Việt Nam, dường như chỉ có trường hợp tỉnh Bình Dương và khu nam Sài Gòn - hai nơi chưa bao giờ được xem là KKT hay ĐKKT nhưng lại có những yếu tố rất cơ bản của mô hình này và giữ được cả bốn yếu tố

trong một giai đoạn nào đó. Do vậy, hai mô hình này đã gặt hái được một số thành công. Ở một số khía cạnh nào đó, một số địa phương ở hai vùng Hà Nội và TPHCM như Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hải Phòng, Quảng Ninh, Đồng Nai và Vũng Tàu cũng gặt hái được một số kết quả. Hạt nhân Hà Nội và TPHCM là rất quan trọng vì các vùng xung quanh đã sử dụng hay được hưởng lợi rất lớn từ những hạ tầng cơ bản cũng như nguồn nhân lực chất lượng cao đổ dồn về hai nơi này. Tuy nhiên, sự không thành công của một số địa phương ở hai vùng này cho thấy ba yếu tố còn lại cũng hết sức quan trọng. Muốn thành công đòi hỏi phải có cả bốn yếu tố cần thiết.

Đối với các KKT ven biển, gần như tất cả đều không hội đủ cả bốn yếu tố nêu trên, nhất là vị trí nhìn ở những khía cạnh cơ bản. Vấn đề là ở chỗ gần như cả duyên hải Việt Nam đã là các KKT và chúng giống hệt nhau làm cho các nguồn lực có giới hạn không thể tập trung để tạo ra các lợi thế về quy mô và lợi thế tích tụ. Nhìn rộng và dài hạn thì duyên hải của Việt Nam cũng có những lợi thế như duyên hải của Trung Quốc và tất cả đều có khả năng thành công nếu chỉ tập trung vào một hoặc hai khu. Tuy nhiên khả năng tất cả đều thành công cùng lúc là gần như không thể. Nỗ lực của nhiều địa phương là rất lớn và rất đáng ghi nhận, nhưng ở góc độ quốc gia, việc ủng hộ hay có quyết tâm cao đối với tất cả là không thực tế. Một số trường hợp thành công như Singapore hay Thẩm Quyến là rất quyến rũ, nhưng ở những nơi đó đã có các nền tảng rất cơ bản, đặc biệt là tinh thần khởi nghiệp của các cộng đồng kinh doanh cộng với nguồn nhân lực sẵn có trong vùng. Vị trí không chỉ là thị trường, kết nối với các hạ tầng cần thiết mà còn là nguồn nhân lực có kỹ năng. Việc thu hút nhân lực chất lượng cao của các KKT ở xa hai vùng Hà Nội và TPHCM không hề đơn giản. Yêu cầu về môi trường và chất lượng sống của lực lượng lao động có kỹ năng thường rất cao. Do vậy, họ thường đòi hỏi mức thu nhập cao hơn với nơi ở tiện nghi hơn chứ không đơn thuần là mức sống rẻ hơn thì họ chỉ yêu cầu mức thu nhập thấp hơn. Tuy nhiên, vị trí hay khoảng cách được đo bằng thời gian lưu chuyển các dòng hàng hóa và dòng người. Nếu thời gian được rút ngắn thì khoảng cách địa lý không phải là vấn đề quan trọng. Đây là niềm hy vọng để giải quyết bất lợi về vị trí của nhiều địa phương hiện nay. Với ý nghĩa này, việc tập trung nguồn lực quốc gia để xây dựng một hệ thống hạ tầng giao thông kết nối đồng bộ và đảm bảo chất lượng là hết sức quan trọng.

Thực ra, một trong những mục tiêu quan trọng nhất của mô hình các KKT là tạo ra các đột phá, nhất là đột phá hay cải cách thể chế. Có được điều này thì những yếu tố khác thường kéo theo. Tuy nhiên, các KKT ở Việt Nam thường chỉ chú trọng đến các lợi ích trực tiếp tính bằng số vốn, số doanh nghiệp, số việc làm hay doanh số, trong khi các lợi ích mềm hay nhân tố động, đặc biệt là vai trò "phòng thí nghiệm chính sách" chưa được quan tâm. Những thành công hay điểm sáng không chỉ không được khuyến khích hay nhân rộng mà có nguy cơ đang bị triệt tiêu, cô lập hay "đồng hóa" bởi hệ thống quan liêu không có động cơ hiện tại. Những gì đang xảy ra ở Bình Dương hay khu nam TPHCM đang cho thấy những dấu hiệu này.

Các phân tích trong bài viết cho thấy cách làm là then chốt chứ không phải chính sách trên giấy hay KKT được thành lập chính thức. Cả Bình Dương và nam Sài Gòn, ngân sách gần như không phải bỏ ra đồng nào nhưng hiện đang là những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách nhà nước cùng với rất nhiều lợi ích kinh tế khác được tạo ra. Tuy nhiên, sự kháng cự không muốn thay đổi đang triệt tiêu sự sáng tạo, nhiệt huyết cũng như ước muốn làm cái mới. Nếu không nhận được sự ủng hộ và đồng thuận từ lãnh đạo cấp cao và không vượt qua được tình trạng

hiện hữu (status quo) thì sẽ rất khó cho tương lai của mô hình KKT ở Việt Nam. Thêm vào đó, môi trường tạo ra và nuôi dưỡng các doanh nhân công là hết sức quan trọng. Đâu ai có động cơ làm những cái mới không có trong quy trình, quy định khi việc bổ nhiệm hay thăng tiến dựa trên tiêu chí không sai thay vì làm được nhiều điều hữu ích với một vài trục trặc.

Ở góc độ địa phương, những gì Quảng Ngãi hay Hà Tĩnh đang có được là rất cám dỗ. Mỗi tỉnh hay mỗi KKT chỉ cần có một dự án hay doanh nghiệp rất lớn là mọi chuyện có thể thay đổi, nhất là về khía cạnh ngân sách. Do vậy, nhiều địa phương sẽ tìm nhiều cách khác nhau để có được những công trình như vậy. Thanh Hóa sẽ dành mọi nỗ lực cho dự án nhà máy lọc dầu Nghi Sơn, Bình Định sẽ cố gắng theo đuổi đến cùng dự án nhà máy lọc dầu Nhơn Hội và Phú Yên là nhà máy lọc dầu Vũng Rô, hay Khánh Hòa đang rất muốn các nhà đầu tư đến từ Ả-Rập thực hiện dự án xây dựng một thành phố hiện đại. Các địa phương ven biển có một số lợi thế thì tự thân vận động như vậy và các địa phương đã có dự án được chọn thì sẽ cố gắng triển khai. Đối với những địa phương ở những nơi bất lợi khác cũng muốn được Trung ương ưu ái để có được những trường hợp giống như Dung Quất. Với hiện tượng như trên cộng với các chính sách thu hút đầu tư FDI ở tầm quốc gia hiện nay cho thấy ba vấn đề nổi lên

Thứ nhất, giờ đây các ưu đãi trực tiếp như đất đai hay thuế khóa gần như đã được sử dụng hết ở các địa phương. Nói chung chẳng còn gì để ưu đãi nữa, cửa gần như đã mở toang. Cuộc chạy đua xuống đáy giữa các địa phương hay được nhắc đến từ trước đến nay, thực ra giờ đã chạm đáy nên có lẽ không phải đặt ra nữa mà câu hỏi giờ đây là bước tiếp theo sẽ như thế nào. Từ trường hợp thành công của Bình Dương, nam Sài Gòn hay những nơi khác ở Việt Nam cũng như nhiều nơi trên thế giới, nhất là cuộc cạnh tranh cùng kéo nhau lên của các thành phố ở Mỹ sẽ cho thấy để có thể thắng trong cuộc cạnh tranh giành các nhà đầu tư, lao động có kỹ năng và những người có thu nhập cao, các địa phương cần phải tự mình hiệu quả hơn. Nhìn ở khía cạnh này thì sẽ thấy những nhân tố tích cực trong cuộc cạnh tranh giữa các địa phương của Việt Nam hiện nay. Ở tầm quốc gia, Nhà nước nên khuyến khích cuộc cạnh tranh này, nhưng cũng cần có những luật chơi hay khuôn khổ nhất định như điều kiện về môi trường để tránh những tác động tiêu cực như ô nhiễm hay Việt Nam trở thành bãi thải công nghệ của thế giới.

Thứ hai, nhu cầu của các địa phương đang rất lớn trong khi nguồn lực ngân sách có giới hạn. Do vậy, cần phải có cách thức phân bổ nguồn lực hợp lý. Trước mắt, nên dành nguồn lực cho những nơi đang có năng suất cao, có khả năng tạo gia nhiều giá trị gia tăng cho nền kinh tế. Đối với những nơi không có khả năng phát triển các hoạt động kinh tế thì nguồn lực chỉ tập trung cho các vấn đề an sinh xã hội. Tránh tình trạng phân bổ cho mỗi nơi một siêu dự án để rồi rơi vào vết xe đổ của các KKT hiện nay. Nói chung, nên theo nguyên tắc tập trung có trọng điểm làm cho cái bánh lớn lên trước khi tính đến việc chia chiếc bánh.

Thứ ba, thực chất việc các địa phương muốn có các KKT hay các dự án lớn chỉ là cách thức để tranh thủ hay xin nguồn ngân sách cũng như sự tự chủ về mặt chính sách. Khi vào thực tế, mỗi nơi sẽ phản ứng theo những tín hiệu của thị trường hay nhu cầu của các nhà đầu tư. Nếu một dự án nào đó nằm ngoài KKT thì địa phương cũng có cách để cho nó có được những mức ưu đãi đến mức không còn gì để ưu đãi với giải pháp đơn giản nhất là mở rộng KKT. Với tình trạng này và sự cạnh tranh như hiện nay, KKT hiểu theo nghĩa là có địa giới hành chính với cơ

chế đặc biệt dường như không còn lợi thế nữa. Do vậy, có thể chọn mô hình khu đơn xưởng (Single Factory EPZ) cung cấp các khuyến khích và ưu đãi cho từng doanh nghiệp chứ không quan tâm đến địa điểm. Các doanh nghiệp không cần phải đặt trong một khu được thiết kế sẵn để có thể nhận được các khuyến khích và ưu đãi. Hơn thế, cách tiếp cận này có thể kết hợp được những lợi thế của mô hình cụm ngành, đồng thời tránh được tình trạng quy hoạch treo.

Để giải quyết trục trặc của các KKT, ở tầm quốc gia, Việt Nam chỉ nên tập trung nguồn lực hiện có vào một hoặc hai vùng kinh tế có thể hội đủ bốn yếu tố. Các trường hợp còn lại thì để các địa phương tự quyết với một quyền tự chủ lớn hơn, nhưng Trung ương cũng nên nuôi dưỡng và khuyến khích sự cạnh tranh lành mạnh giữa các địa phương. Khi đó, các địa phương đã có KKT có thể xem xét thu hẹp quy mô để tập trung vào phần khả dĩ nhất hoặc kết hợp với mô hình đơn xưởng và tiếp cận cụm ngành.

Để tránh rơi vào vết xe đổ hiện nay, những địa phương đang xem xét mô hình KKT nên thay đổi cách tiếp cận một cách uyển chuyển gắn với ba mũi đột phá chiến lược, nhất là cải cách thể chế. Với ý nghĩa này, đối với trường hợp khu nam Sài Gòn, nhóm nghiên cứu đề xuất TPHCM có thể xem xét chọn tên gọi: "**Phát triển khu nam TPHCM gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"** thay vì KKT đặc biệt theo kiểu truyền thống. Xa hơn nữa, để có thể tạo ra sự hợp tác và liên kết vùng trong khuôn khổ luật pháp hiện tại, tỉnh Long An cũng có thể lập đề án: **"Phát triển khu Cần Giuộc gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"**. Cách tiếp cận gắn với ba mũi đột phá này không chỉ tận dụng được những lợi thế của mô hình KKT mà còn có thể tận dụng cách tiếp cận cụm ngành, và quan trọng hơn là có thể phá vỡ được bế tắc trong liên kết vùng hiện nay do tất cả đều được quyết định dựa trên địa giới hành chính.

Để tránh cát cứ, thu vén cho ngân sách địa phương nhằm thúc đẩy liên kết vùng giữa các tỉnh, cần phải vượt qua các động cơ không hợp tác để giữ nguồn thu. Cả TPHCM và Long An đều thành lập ra các ban điều hành hay chỉ đạo dự án hay khu vực có thẩm quyền cao trong phạm vi phân quyền của mình (có thể đề xuất Trung ương cho thêm một số cơ chế hay chính sách nhất định). Hai bên có thể phối hợp vùng nhau để triển khai với trung gian kết nối là Công ty TNHH MTV Phát triển Công nghiệp Tân Thuận (IPC). Để tránh tình trạng tranh giành các dự án, nên áp dụng cơ chế chia sẻ nguồn thu theo nguyên tắc, những gì hiện có ở bên nào thì thuộc về bên đó, đối với những nguồn thu mới thì hai bên sẽ cùng chia theo công thức, có thể theo dân số, mức thu nhập hoặc theo những tiêu chí mà hai bên đều cảm thấy phù hợp. Đối với các trường hợp cần phải di dời hay thay đổi địa điểm sang địa phương khác thì hai bên có thể thỏa thuận rằng địa phương nơi đặt cơ sở hiện tại sẽ nhận được nguồn thu bằng với mức đang có và hai bên sẽ phân chia phần tăng thêm cũng như chia sẻ các chi phí cần thiết theo một công thức được thống nhất. Đây là cách thức khả dĩ để có thể phá vỡ bế tắc bất hợp tác trong liên kết vùng hiện nay. Quan trọng hơn là việc chia sẻ nguồn thu và trách nhiệm giữa hai địa phương sẽ tạo ra các cơ sở trong việc liên kết cũng như chia sẻ trách nhiệm sâu rộng hơn trong tương lai, điều này có thể hướng đến mô hình đô thị kết nối thực chất chứ không phải chỉ là các kết nối về mặt giao thông. Cơ sở của việc kết nối này chính là IPC với các hoạt động trên cả hai địa phương. Đây có thể là chất kết dính tốt làm nền tảng cho thành công. Hơn thế, cách làm này có thể phát huy được sở trường của TPHCM, đó là khả năng tạo ra và triển khai những cái mới, tạo đột phá, điều đã được chứng minh ở những thời khắc quan trọng từ năm 1975 đến nay.

Phát triển vùng kinh tế nam Sài Gòn thông qua các chính sách thí điểm phân cấp quản lý nhà nước, xây dựng chính quyền đô thị một cấp, thúc đẩy cải cách hành chính, tăng trách nhiệm giải trình cho chính quyền địa phương. Các chính sách này ưu tiên: i) trao quyền mạnh mẽ cho chính quyền TPHCM trong quản lý đất đai và quản lý doanh nghiệp, ii) thí điểm phân cấp quản lý nhà nước theo mô hình chính quyền đô thị một cấp trong tổ chức chính quyền thúc đẩy phát triển vùng nam Sài Gòn, iii) tạo liên minh ổn định và lâu dài giữa các nhà đầu tư chiến lược và doanh nhân công, iv) thí điểm tăng cường trách nhiệm giải trình và thúc đẩy cải cách hành chính thông qua mô hình Ban quản lý nam Sài Gòn.

Đối với TPHCM cần xem xét vấn đề sau đây:

1. Tạo nhận thức chung rằng TPHCM đã và đang là một trung tâm kinh tế quan trọng bậc nhất của cả nước, song cần khơi thông các động lực phát triển mới, tránh nguy cơ tụt hậu. Động lực mới phải bắt nguồn từ các thí điểm cải cách thể chế.
2. Đề xuất với Bộ Chính trị và Chính phủ ban hành các chủ trương cho phép thí điểm các cải cách thể chế ở Nam Sài Gòn.
3. Dựa vào chủ trương của Trung ương, TPHCM xây dựng một đề án, cam kết phát triển Nam Sài Gòn thành một vùng kinh tế năng động, có những đô thị hiện đại, dịch vụ và công nghiệp tiên tiến. Cam kết này tạo niềm tin lâu dài cho các nhà đầu tư.
4. Cùng làm việc với Long An để xem xét các khả năng hợp tác hay cùng phối hợp.
5. Lấy IPC làm nòng cốt, xây dựng những doanh nhân công có sứ mạng kiến tạo vùng kinh tế nam Sài Gòn.
6. Từng bước tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược, cam kết đầu tư lâu dài vào sự phát triển của vùng kinh tế nam Sài Gòn.
7. Xây dựng một đề án thí điểm phân cấp phân quyền mạnh mẽ cho Ban quản lý vùng kinh tế nam Sài gòn, với trọng tâm cải cách quản lý hành chính theo mô hình chính quyền đô thị một cấp, phục vụ doanh nghiệp trong 10 lĩnh vực gồm: quyền sử dụng đất, quy hoạch, xây dựng, điện, nước, lao động, an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, giải quyết tranh chấp, thuế và hỗ trợ xuất khẩu.

Tóm lại, để triển khai mô hình này, trước hết cần những nghiên cứu thấu đáo, nhất là việc vận dụng những chính sách, những quy định hiện có càng nhiều càng tốt, giảm thiểu việc đề xuất các chính sách mới một cách vội vã cũng như những thay đổi quá mức vì điều này rất dễ vấp phải sự chống đối. Trong trường hợp triển khai, những việc cần làm trong giai đoạn trước mắt là hình dung cũng như tranh thủ sự ủng hộ của các bên liên quan để hình thành một liên minh ủng hộ và triển khai dự án một cách cố kết có tiếng nói và quyết tâm cao. Tạo cơ chế và các khuyến khích cần thiết để có thể thu hút được những người có khả năng tham gia và phát huy được tinh thần khởi nghiệp, tinh thần sáng tạo của họ. Cuối cùng là cần phải có sự tham gia của các đối tác có lợi ích dài hạn từ sự thành công của dự án.

MỤC LỤC

Phần 1: GIỚI THIỆU 1
Phần 2: NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ KHU KINH TẾ 5
2.1 KHÁI NIỆM 5
2.2 MỤC TIÊU 5
2.3 CÁC LOẠI HÌNH KHU KINH TẾ 6
2.4 LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ CỦA VIỆC HÌNH THÀNH KHU KINH TẾ 7
2.5 CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ SỰ THÀNH CÔNG CỦA KHU KINH TẾ 8
Phần 3: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ 9
3.1 XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN CÁC KHU KINH TẾ TRÊN THẾ GIỚI 9
3.2 ĐẶC ĐIỂM CỦA CÁC KHU KINH TẾ Ở CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN 10
3.3 KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ NƠI TRÊN THẾ GIỚI 12
3.3.1 Trung Quốc 12
3.3.1.1 Thâm Quyến 12
3.3.1.2 Khu công nghiệp Tô Châu 13
3.3.1.3 Khu Thương mại Tự do Thượng Hải 13
3.3.1.4 Những yếu tố cơ bản tạo ra sự thành công của các KKT Trung Quốc 14
3.3.2 Ấn Độ 14
3.3.3 Hàn Quốc 15
3.3.4 Đài Loan 16
3.3.5 Indonesia 16
3.3.6 Malaysia 17
3.4 NHỮNG YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH THÀNH CÔNG HAY TRỤC TRẶC 18
3.4.1 Những yếu tố cơ bản 19
3.4.1.1 Vị trí 19
3.4.1.2 Nguồn nhân lực 19
3.4.1.3 Cơ sở hạ tầng 19
3.4.1.4 Ngành nghề và phạm vi cạnh tranh 19
3.4.1.5 Gắn kết với nền kinh tế trong nước 20
3.4.1.6 Thách thức từ môi trường quốc tế 20

3.4.2 Vai trò của liên minh tăng trưởng 21
3.4.2.1 Cam kết chính trị và liên minh ủng hộ 21
3.4.2.2 Chính sách và sự can thiệp của nhà nước 21
3.4.2.3 Sự tham gia của khu vực tư nhân 23
3.5 NHỮNG BÀI HỌC CHÍNH SÁCH 23
Phần 4: KHU KINH TẾ VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM 25
4.1 LỊCH SỬ HÌNH THÀNH 25
4.2 PHÂN TÍCH CÁC MÔ HÌNH KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM 27
4.2.1 Các khu chế xuất và khu công nghiệp 27
4.2.2 Các khu kinh tế ven biển 29
4.2.3 Trường hợp tỉnh Bình Dương 32
4.2.4 Phát triển khu nam Sài Gòn 34
4.2.5 Đánh giá chung về các loại hình KKT ở Việt Nam 38
4.3 NHỮNG YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH THÀNH CÔNG HAY TRỤC TRẶC 39
4.3.1 Những yếu tố cơ bản 39
4.3.1.1 Vị trí 39
4.3.1.2 Nguồn nhân lực 40
4.3.1.3 Cơ sở hạ tầng 40
4.3.1.4 Ngành nghề và phạm vi cạnh tranh 40
4.3.1.5 Gắn kết với nền kinh tế trong nước 40
4.3.1.6 Thách thức từ môi trường quốc tế 41
4.3.2 Vai trò của liên minh tăng trưởng 41
4.3.2.1 Cam kết chính trị và liên minh ủng hộ 41
4.3.2.2 Chính sách và sự can thiệp của nhà nước 41
4.3.2.3 Sự tham gia của khu vực tư nhân 42
4.3.3 Cải cách thể chế gắn với mô hình khu kinh tế ở Việt Nam 42
4.3.3.1 Cải cách thể chế tại Việt Nam 42
4.3.3.2 Thử nghiệm chính sách mới và các cải cách qua mô hình KKT 43
Phần 5: TỔNG KẾT VÀ CÁC HÀM Ý CHÍNH SÁCH 45
5.1 TỔNG KẾT MÔ HÌNH KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM 45
5.2 NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM 46

5.2.1 Các điều kiện cần có để các KKT thành công 46
5.2.2 Cách làm đóng vai trò quyết định 47
5.2.3 Nguy cơ cái mới bị cô lập, đồng hóa thậm chí là bóp chết 48
5.3 MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH 48
5.3.1 Trọng tâm chỉ nên là một hoặc hai 48
5.3.2 Nên chọn cách tiếp cận cụm ngành cùng với phát triển KKT 49
5.3.3 Chia sẻ và sử dụng nguồn lực theo nguyên tắc người làm tốt được thưởng 49
5.3.4 Một số gợi ý cụ thể 50
5.4 ĐỀ XUẤT MỘT CÁCH TIẾP CẬN MỚI 51
5.4.1 Thời cơ và thách thức 51
5.4.2 Tình huống Nam Sài Gòn 51
Phần 6: KẾT LUẬN 54
TÀI LIỆU THAM KHẢO 55

Phần 1: GIỚI THIỆU

Hoàn thiện thể chế, phát triển nguồn nhân lực và xây dựng các kết cấu hạ tầng đồng bộ là ba khâu đột phát quan trọng được xác định tại Đại hội lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam. Chúng được xem là chìa khóa quan trọng để đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa, đưa Việt Nam phát triển nhanh, bền vững. Trong ba đột phá này, thể chế là nút thắt quan trọng nhất cần khơi thông, vì nếu tháo được nó thì các cơ sở hạ tầng (CSHT) tốt cũng sẽ được xây dựng và nguồn nhân lực chất lượng cao cũng tập trung và gia tăng. Quá trình phát triển của khu nam Sài Gòn hay tỉnh Bình Dương là những ví dụ điển hình nhất. Nguồn ngân sách nhà nước bỏ vào hai nơi này gần như là những con số không tròn trĩnh, nhưng nhờ những cách làm mới đã tạo ra những kết quả đáng kinh ngạc. Hai vùng kinh tế năng động với những CSHT thiết yếu khá hoàn chỉnh và nguồn nhân lực đã được gia tăng đáng kể, đặc biệt là khu nam Sài Gòn. Hai nơi này, trên thực tế đang, là những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách và có lẽ đây là hai trong những điểm sáng nhất của gần 30 năm đổi mới.

Nhìn một cách tổng quát hay trên bình diện toàn cầu, Acemoglu và Robinson (2012) đã chỉ ra tầm quan trọng của thể chế trong tác phẩm "*Tại sao các quốc gia thất bại"*. Cho dù có xuất phát điểm gần như giống nhau khi được phân đôi, nhưng chính sự khác biệt về thể chế đã tạo ra Hàn Quốc và Bắc Triều Tiên ngày hôm nay. Đối với Việt Nam, tầm quan trọng của việc tháo gỡ nút thắt thể chế đã được phân tích rất kỹ trong bài viết: *"Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng"* của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright vào năm 2013.

Tuy nhiên, cải cách thể chế như thế nào để tạo ra các đột phá là vấn đề không hề đơn giản trong bối cảnh sự kháng cự của cái cũ hay của tình trạng hiện hữu (status quo) là rất dai dẳng và khó lường. Kinh nghiệm từ nhiều nước trên thế giới cũng như thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, cải cách thể chế là một vấn đề hết sức phức tạp nên cần có cách tiếp cận phù hợp. Cải cách đồng bộ toàn hệ thống thường không gặt hái được thành công vì nó thường ảnh hưởng đến toàn hệ thống mà tư tưởng chống cự là chủ yếu. Hơn thế, nói đến đột phá là cần phải tập trung vao những điểm nhỏ, có trọng tâm. Do vậy, một trong những cách tiếp cận phổ biến hơn cả là tập trung vào những điểm nhỏ được "cách ly" với cả hệ thống, từ đó tạo ra các mũi đột phá cho cả hệ thống. Sử dụng các khu kinh tế (Economic Zone - KKT) mà đặc biệt là các đặc khu kinh tế (Special Economic Zone - ĐKKT) để cải cách thể chế và tạo các đột phá đã được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng. Tuy nhiên, kết quả cho đến thời điểm hiện nay là trái chiều. Một số nơi đã thành công và tạo tiền đề cho phát triển kinh tế quốc gia. Trung Quốc, quốc gia có những vấn đề về cấu trúc thể chế và con đường phát triển tương đồng với Việt Nam đã đặc biệt thành công với mô hình này. Họ đã sử dụng các ĐKKT làm "phòng thí nghiệm chính sách" một cách hiệu quả và sau đó đã có thể nhân rộng. Tuy nhiên, một số nơi chỉ gặt hái được thành công một phần như trường hợp của Indonesia chẳng hạn. Quốc gia này đã rất thành công với KKT Batam, nhưng không thể nhân rộng do vấn đề thể chế. Đặc biệt là một số quốc gia như Ấn Độ hay các nước châu Phi đã không hoặc chưa gặt hái được các kết quả như mong đợi. Nghiêm trọng hơn là những trục trặc hay hệ lụy nảy sinh từ mô hình này đang rất phức tạp. Ở những trường hợp thất bại, mô hình KKT đã không có cách làm mới mà

bị hệ thống hiện tại cản trở, thậm chí là "đồng hóa" làm cho các cơ quan quản lý KKT vừa không có thực quyền, vừa không có nguồn lực nên dường như không làm được gì cả.

Khu kinh tế, trên thực tế đã xuất hiện ở Việt Nam từ rất lâu. Phố Hiến hay Hội An cũng có những nhân tố rất cơ bản của những ĐKKT. Mô hình này cũng đã được thử nghiệm ở miền Nam trước năm 1975 với khu công nghiệp (KCN) Biên Hòa. Kể từ năm 1975, mô hình này đã được bàn thảo và triển khai rất sớm với Đặc khu Vũng tàu - Côn Đảo được thành lập theo Nghị Quyết ngày 30/05/1979 của Quốc Hội. Mục tiêu chính của đặc khu này là tạo ra nền sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, mô hình này đã không đạt được kết quả như kỳ vọng. Kể từ năm 1991, Bà Rịa – Vũng Tàu đã được đổi thành một đơn vị hành chính cấp tỉnh.

Mô hình KKT đã được khởi động lại vào cuối thập niên 1980 khi Việt Nam bắt đầu tiến trình đổi mới thông qua mô hình các KCX và KCN. Khởi đầu là sự ra đời của KCX Tân Thuận rồi sau đó là hàng loạt các KCN ở tất cả các tỉnh thành trong cả nước. Sau hơn hai thập kỷ, mô hình KCX và KCN đưa lại những kết quả trái chiều. Một số ít trường hợp rất thành công như KCX Tân Thuận với kim ngạch xuất khẩu năm 2013 lên đến 2,1 tỷ đô-là với phần xuất siêu lên đến 500 triệu đô-la và tạo ra 64.000 việc làm, hay một số KCN ở quanh vùng Hà Nội và vùng TPHCM. Ngược lại, ở nhiều nơi khác số KCN thành công là không đáng kể, còn lại đất đai thường bị bỏ trống gây ra nhiều hệ lụy. Đây thực chất đang là những quy hoạch treo có quy mô hàng trăm héc-ta mà chúng đang gây ra nhiều vấn đề xã hội, nhất là những hộ gia đình sống hoặc có các hoạt động kinh tế ở đó.

Cho dù không thực sự thành công khi được triển khai đại trà, nhưng chiếc áo KCN với diện tích hàng trăm héc-ta là quá nhỏ đối với cách nhìn của nhiều người vì nó đã không phát huy được lợi thế. Cộng thêm những cám dỗ từ sự thành công của một số nước khác, mô hình KKT với quy mô hàng chục nghìn héc-ta đã được thảo luận từ cuối thập niên 1990 để sau đó tạo ra một sự nở rộ các KKT ven biển và KKT cửa khẩu. Đỉnh điểm là việc hình thành một loạt các KKT ven biển từ đầu thập niên 2000 với khởi đầu là Khu kinh tế Chu Lai vào năm 2003. Tuy nhiên, kết quả đem lại cho đến giờ này là rất hạn chế. Các KKT cửa khẩu gần như chưa đem lại bất kỳ kết quả nào như kỳ vọng, trong khi những KKT ven biển chưa có những chuyển biến rõ ràng. Những KKT ven biển được xem là khá thành công ở Việt Nam như Dung Quất và Chu Lai thì chủ yếu cũng tập trung một doanh nghiệp/dự án rất lớn trong khi các doanh nghiệp hay dự án khác vẫn chưa nhiều.

Hậu quả của việc phát triển ồ ạt và tràn lan mô hình KKT ở Việt Nam đã hiển hiện và công chúng có cái nhìn không mấy thiện cảm về chúng. KKT bao gồm cả KCN và KCX ở hầu hết các địa phương, thực chất chỉ là nơi tập trung các hoạt động công nghiệp của địa phương. Cơ chế cũng như cách làm bên trong và bên ngoài các KKT thường không có sự khác biệt vì các quyết sách, đặc biệt là việc thu hút các dự án lớn được quyết định bởi lãnh đạo địa phương, hay thậm chí là lãnh đạo trung ương chứ không phải là cơ quan quản lý KKT. Thêm vào đó, các chính sách mở cửa và hội nhập mạnh mẽ của Việt Nam trong hơn hai thập kỷ qua đã có tác động trên phạm vi toàn quốc. Không ít KKT, trên thực tế, đang là những quy hoạch treo khổng lồ trong khi nhiều người dân không có đất để sản xuất. Có thể đây cũng là một nhân tố làm cho sản xuất nông nghiệp chựng lại trong thời gian qua vì mỗi héc-ta đất với năng suất thấp thì

hàng năm cũng cho 5 tấn lúa. Không phải tất cả, nhưng một phần không nhỏ trong hàng triệu héc-ta đất đang thuộc các KKT trên cả nước hiện tại chỉ quy hoạch để đó (một trăm nghìn héc-ta sẽ là nửa triệu tấn lúa). Chuyển đổi từ nông nghiệp sang công nghiệp và thương mại (kể cả đất) là một tiến trình tất yếu của công nghiệp hóa gắn liền với đô thị hóa. Tuy nhiên, các quy hoạch hay chính sách chuyển đổi đất trên giấy đang gây ra rất nhiều vấn đề.

Trục trặc của mô hình KKT ở Việt Nam hiện nay, thực ra nó đang ở một quy mô và mức độ nghiêm trọng rộng lớn hơn nhiều, gắn liền với sự cát cứ và cục bộ địa phương hay các ngành riêng biệt. Quá trình phân cấp, phân quyền cho các địa phương trong gần ba thập kỷ qua đã đem lại những kết quả tích cực. Tuy nhiên, những hạn chế đang bộc lộ rất rõ. Một trong những vấn đề nan giải nhất hiện nay chính là tính cục bộ địa phương và thiếu động cơ liên kết vùng. Một trong những nguyên nhân chính là do thành tích, việc bổ nhiệm hay thăng tiến của mỗi người lại dựa vào thành tích của địa phương chứ không phải kết quả cả vùng. Hiện tại đang thiếu vắng những đối tượng hay đối tác có lợi ích rõ ràng từ việc liên kết vùng chưa có mặt trong quá trình bàn thảo và ra quyết định.

Phá vỡ tính cục bộ địa phương, tạo ra động cơ liên kết vùng thực sự là một trong những việc cần làm trong tiến trình tháo gỡ nút thắt thể chế và tạo đột phá ở Việt Nam hiện nay. Nhìn vào thực tế thì đối tượng khả dĩ và có khả năng nhất chính là các doanh nghiệp vì hoạt động kinh doanh của họ không bị giới hạn bởi địa giới hành chính mà là cả thị trường và mang tính liên biên giới giữa các địa phương với nhau. Do vậy, việc liên kết vùng là có lợi cho họ, cũng như cho toàn cục. Đây cũng là một trong những điều kiện cần có để tạo ra những doanh nghiệp Việt Nam có tầm cỡ và tên tuổi trên thế giới, hay ít nhất cũng là trong khu vực. Các KKT gắn với cách tiếp cận cụm ngành có thể là lời giải khả dĩ.

Những vấn đề của mô hình KKT đang hiện diện và nguyên nhân của những trục trặc cũng như những nhân tố có thể dẫn đến thành công chưa được xem xét thấu đáo. Tuy nhiên, trước những thúc ép của cuộc sống và nhìn vào những giải pháp khả dĩ thì mô hình KKT vẫn đang có sức quyến rũ. Có lẽ đây là lý do mà mô hình KKT lại được hâm nóng trở lại gắn với các đột phát và cải cách thể chế như: Phú Quốc ở Kiên Giang, Vân Đồn ở Quảng Ninh, và KKT đặc biệt ở TPHCM. Dường như hiện vẫn có một cảm nhận chung rằng ĐKKT là một chìa khóa cho cải cách thể chế để tạo các đột phá ở Việt Nam.

Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam, niềm tin về mô hình KKT trong cải cách thể chế là có cơ sở. Tuy nhiên, cần có cách nhìn đúng bản chất và biện chứng về mô hình này. Bình Dương chưa bao giờ được xem hay gắn cho cái tên gọi ĐKKT, nhưng trên thực tế đây là một ĐKKT. Những gì Bình Dương đã làm được và những trục trặc đang xảy ra là rất đáng để xem xét, mổ xẻ và tham khảo, nhất là trong bối cảnh hiện nay. Tương tự, quá trình phát triển của khu nam Sài Gòn ở TPHCM với rất nhiều đặc trưng và bài học có thể rút ra cho tiến trình cải cách thể chế và tạo đột phá ở Việt Nam. Điều đặc biệt là ở đó đang có những nhân tố then chốt cho những thử nghiệm, nhất là việc liên kết vùng với vai trò tích cực của doanh nghiệp khi mà hoạt động của Công ty TNHH MTV Phát triển Công nghiệp Tân Thuận (IPC) bao phủ cả vùng nam Sài Gòn và một vùng rộng lớn của tỉnh Long An. Những gì đã làm được ở Bình Dương và nam Sài Gòn, TPHCM cũng như nhưng vấn đề đang xảy ra cần phân tích kỹ và có

những cái nhìn thấu đáo để rút ra bài học hay những cách tiếp cận cho cải cách thể chế ở Việt Nam hiện nay là hết sức cần thiết.

Ở thời điểm chuẩn bị đánh dấu ba thập kỷ ĐỔI MỚI, ĐỔI MỚI II đã và đang được nhiều người nhắc đến. Việt Nam vẫn đang phải loay hoay với mô hình KKT và cải cách thế chế để tạo ra các xung lực tăng trưởng mới. Liệu có thể sử dụng mô hình KKT cho cải cách thể chế tạo ra các đột phá hay không là câu hỏi đang cần lời giải. Với kinh nghiệm thành công từ các nước, việc sử dụng KKT như một cách thức cải cách thể chế là phù hợp, nhưng những vấn đề đang xảy ra ở Việt Nam cần được quan tâm và xem xét.

Để có cái nhìn toàn cảnh về mô hình KKT ở Việt Nam cũng nhưng tìm ra hướng tiếp cận cho Việt Nam gắn với cải cách thể chế hiện nay, bài viết sẽ xem xét mô hình KKT theo nghĩa rộng có nghĩa là bao gồm cả các KCX, KCN cộng với cả trường hợp tỉnh Bình Dương và phát triển khu nam Sài Gòn thay vì chỉ tập trung vào các KKT có quy mô lớn theo cách tiếp cận truyền thống hiện nay. Quan trọng hơn, để xóa bỏ mặc cảm hay cái nhìn tiêu cực về mô hình KKT và tìm cách phá vỡ rào cản của việc liên kết vùng, bài viết sẽ đưa ra cách tiếp cận phát triển và liên kết vùng gắn với cải cách thể chế thay vì cách nhìn mô hình KKT theo lối truyền thống và có phần cứng nhắc hiện nay.

Để đạt được các mục tiêu nêu trên, phần 2 sẽ đưa ra những vấn đề chung về KKT; phần 3 trình bày kinh nghiệm phát triển KKT trên thế giới; phần 4 đánh giá thực tế phát triển KKT gắn với cải cách thể chế và tạo các đột phá ở Việt Nam; phần 5 tổng kết mô hình KKT ở Việt Nam và hàm ý chính sách mà ở đó một cách tiếp cận chuyển từ mô hình KKT sang phát triển và liên kết vùng tạo đột phá sẽ được đề xuất; và cuối cùng là phần kết luận.

Phần 2: NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ KHU KINH TẾ

2.1 KHÁI NIỆM

Khu kinh tế (KKT) đã tồn tại hàng thế kỷ trước dưới dạng khu tự do (Free Zones), được thiết lập để khuyến khích giao thương trung chuyển (Entrepot Trade), và phần lớn có dạng các thành phố nằm ở con đường giao thương quốc tế. Qua thời gian, các loại hình KKT phát triển và tiến hóa dần. Có rất nhiều định nghĩa về KKT, tuy nhiên trong phạm vi bài viết này chỉ tập trung vào mô hình KKT hiện đại ở các nước đang phát triển mà nó được hiểu là một khu vực giới hạn về địa lý, được quản lý bởi một cơ quan duy nhất, cung cấp các ưu đãi nhất định (thường là miễn thuế nhập khẩu, thủ tục nhanh chóng thuận lợi) cho các doanh nghiệp trong khu vực (FIAS 2008). Một cách chung nhất, KKT gồm bốn đặc tính: i) khu vực độc lập hay có ranh giới địa lý xác định với khu vực lân cận; ii) chỉ chịu ảnh hưởng bởi một cơ quan quản lý duy nhất; iii) các thủ tục, chính sách áp dụng cho doanh nghiệp trong KKT có một cơ chế riêng, độc lập, và có sự đột phá theo hướng thủ tục ngày càng gọn nhẹ; và iv) có những ưu đãi nhất định để thu hút đầu tư.

2.2 MỤC TIÊU[1]

Việc hình thành KKT tại các nước đang phát triển thường nhắm vào 5 mục tiêu được trình bày dưới đây mà trong đó các mục tiêu từ 1-4 mang tính trực tiếp mà mục tiêu thứ năm mang một ý nghĩa rộng lớn hơn:

Thứ nhất, thu hút đầu tư, nhất là đầu tư trực tiếp nước ngoài. Thu hút đầu tư từ bên ngoài là một trong những mục tiêu chính của bất kỳ một địa phương hay một quốc gia nào. Mô hình KKT là rất phù hợp trong việc này.

Thứ hai, phát triển cơ sở hạ tầng. "Phần cứng" của các KKT hay CSHT vật chất với đầy đủ dịch vụ – được xây dựng nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của các nhà sản xuất và cung cấp dịch vụ. Nó cũng nhằm hiện thực hóa những lợi ích của việc tích tụ các ngành công nghiệp tập trung trong một khu vực địa lý. Những lợi ích này bao gồm cơ sở hạ tầng chất lượng cao và đồng bộ, hiệu quả giám sát của chính phủ đối với doanh nghiệp, quản lý môi trường, tương tác giữa các công ty thượng và hạ nguồn,… Cơ sở hạ tầng có lẽ là một trong những lý do quan trọng nhất thúc đẩy việc phát triển các KKT ở các nước nghèo với cơ sở hạ tầng thiếu thốn.

Thứ ba, thúc đẩy thương mại trong điều kiện chịu những ràng buộc chưa thể cải cách. KKT là một công cụ cho phép một quốc gia phát triển và đa dạng hóa mặt hàng xuất khẩu. KKT vừa giúp khuyến khích xuất khẩu (đối với các doanh nghiệp trong KKT), trong khi vẫn cho phép duy trì các hàng rào ngoại thương (đối với các doanh nghiệp ở ngoài KKT). Các khu chế xuất của Đài Loan và Hàn Quốc đi theo mô hình này.

[1] Phần này tham khảo nhiều từ nghiên cứu của World Bank (2008)

Thứ tư, giải tỏa một phần áp lực của tăng dân số và nhu cầu việc làm. Với khả năng thu hút nhiều đầu tư cả trong và ngoài nước, đặc biệt là FDI, các KKT được kỳ vọng sẽ tạo ra một số lượng lớn việc làm, đặc biệt là trong những ngành thuộc nhóm ưu tiên đầu tư.

Thứ năm, là phòng "thí nghiệm" cho các chính sách và cách tiếp cận mới. Các đặc khu kinh tế của Trung Quốc là những ví dụ kinh điển cho mục tiêu này. Các chính sách đột phá về tài chính, pháp lý, lao động và giá cả đã được giới thiệu và thử nghiệm đầu tiên ở các đặc khu kinh tế trước khi được mở rộng cho phần còn lại của nền kinh tế.

2.3 CÁC LOẠI HÌNH KHU KINH TẾ

KKT hình thành và tiến hóa theo thời gian. Kết quả là có nhiều mô hình KKT ra đời với các mục tiêu, thị trường và hoạt động khác biệt nhau. Loại hình KKT đầu tiên ra đời cách đây hàng thế kỷ, có dạng các khu miễn thuế trong các cảng biển (Free Ports) và chỉ cung cấp một phần ít các tiện ích kho bãi và thương mại. Qua thời gian, một vài khu cảng tự do phát triển thành các khu vực tự do mậu dịch (Free Trade Zones). Tiếp đến là sự phát triển của khu chế xuất (Export Processing Zones), khuyến khích các hoạt đông sản xuất phức tạp hơn với mục đích xuất khẩu. Sau đó, đặc khu kinh tế (Special Economic Zones) và khu chuyên dụng (Specialized Zones) được mở ra. Đặc khu kinh tế thu hút các lĩnh vực rộng lớn hơn bao gồm sản xuất và dịch vụ, hướng đến cả thị trường trong nước và xuất khẩu. Thêm vào đó, nó cho phép dân cư sinh sống trong khu vực và cung cấp các tiện ích cho người lao động và do vậy có thể được xem như là một thành phố riêng lẻ. Trong khi đó, khu chuyên dụng lại chỉ tập trung vào các ngành công nghiệp đặc biệt bằng cách cung cấp cơ sở hạ tầng và các xây dựng thích hợp cho các ngành này. Cụ thể đặc điểm của các loại hình KKT trên được nêu rõ dưới đây:

Khu tự do mậu dịch (Free Trade Zones) là những khu vực nhỏ được rào chắn hay cách ly và miễn thuế. Chúng thường cung cấp các tiện ích vận tải, kho bãi và phân phối cho các hoạt động thương mại và tái xuất khẩu. Dạng này thường nằm tại các cửa khẩu.

Khu chế xuất (Export Processing Zones) là khu công nghiệp cung cấp các ưu đãi và tiện ích đặc biệt cho sản xuất và các hoạt động liên quan nhằm mục tiêu chủ yếu là thị trường xuất khẩu và thường có hai dạng. Ở mô hình khu chế xuất truyền thống, chỉ có một khu vực cho các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu được cấp phép bởi ban quản lý khu chế xuất. Ngược lại, mô hình khu chế xuất lại thường được chia nhỏ ra làm hai khu vực: một khu vực chung mở cho tất cả các ngành công nghiệp định hướng xuất khẩu và một khu chế xuất riêng biệt phục vụ cho các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu và đã đăng ký vào khu chế xuất.

Đặc khu kinh tế (Special Economic Zones) là một dạng KKT có khái niệm rộng lớn hơn nhiều và thường bao phủ một khu vực rất rộng lớn và có thể được xem như là một thành phố. Đặc khu kinh tế bao hàm nhiều loại hoạt động kinh doanh, trong đó bao gồm cả du lịch và bán lẻ, hướng đến cả thị trường nội địa lẫn xuất khẩu. Đặc KKT cho phép người dân sinh sống trong khu vực và cung cấp các chính sách khuyến khích và ưu đãi rộng lớn hơn từ thuế quan cho đến việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính.

Khu chuyên dụng (Specialized Zones) chỉ hướng đến các lĩnh vực hay hoạt động kinh tế nhất định. Ví dụ như các khu khoa học/công nghệ, khu hóa dầu, khu hậu cần,… Ở khu này giới hạn sự tham gia của các công ty ở lĩnh vực ưu tiên và cơ sở hạ tầng ở đây chủ yếu phục vụ cho các lĩnh vực được ưu tiên.

Khu đơn xưởng (Single Factory EPZ) cung cấp các khuyến khích và ưu đãi cho từng doanh nghiệp chứ không quan tâm đến địa điểm. Các doanh nghiệp không cần phải đặt trong một khu được thiết kế sẵn để có thể nhận được các khuyến khích và ưu đãi.

Khu doanh nghiệp (Enterprise Zones) dự định làm tái sinh lại các khu vực thành thị hoặc nông thôn nghèo nàn thông qua cung cấp các khuyến khích về thuế và trợ cấp tài chính. Hầu hết các khu này đóng tại các quốc gia phát triển như Mỹ, Pháp và Anh.

Như vậy, chỉ trừ khu đơn xưởng, các mô hình phát triển của KKT đều có chung hầu hết các đặc điểm cơ bản của KKT được định nghĩa ở Mục 2.1: một khu vực bị giới hạn và dưới một cơ quan quản lý riêng biệt, có cơ chế khuyến khích và quy định đặc biệt và dựa vào vị trí (nằm trong KKT) mà được xét điều kiện hưởng các khuyến khích. Các khu tự do mậu dịch, khu chế xuất, đặc khu kinh tế, khu chuyên dụng, khu đơn xưởng phổ biến ở các quốc gia đang phát triển trong khi khu doanh nghiệp thường xuất hiện nhiều hơn ở các nước phát triển nhằm vực dậy một khu vực kinh tế nghèo nàn.

2.4 LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ CỦA VIỆC HÌNH THÀNH KHU KINH TẾ[2]

KTT thường tạo ra cả lợi ích tĩnh và lợi ích động. Lợi ích tĩnh gồm: i) trực tiếp tạo việc làm và thu nhập cho người lao động; ii) tăng trưởng và đa dạng hóa xuất khẩu; iii) tăng nguồn thu ngoại hối; iv) thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Lợi ích động gồm: i) tạo việc làm gián tiếp; ii) nâng cấp nền công nghiệp; iii) chuyển giao công nghệ; iv) nâng cấp kỹ năng quản lý và lao động; v) mô hình thực hành chính sách lý tưởng; và vi) liên kết và phát triển vùng. Nếu như ở những năm đầu mô hình KTT ra đời, các quốc gia chủ yếu quan tâm vào lợi ích tĩnh, thì xu hướng hiện tại chú trọng vào gia tăng các lợi ích động, có tác động to lớn và mang tính chất dài hạn hơn đối với sự phát triển của cả quốc gia.

Tuy nhiên, để xây dựng một KTT, đòi hỏi phải bỏ ra những khoản chi phí lớn, bao gồm cả chi phí trực tiếp và chi phí gián tiếp. Các chi phí trực tiếp gồm: i) chi phí hình thành và duy trì bộ máy quản lý KKT mới; ii) các chi phí đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng; iii) các khoản ưu đãi (miễn giảm thuế, ưu đãi tiền thuê đất, tín dụng,…). Các khoản chi phí gián tiếp: i) giảm thu ngân sách do sự dịch chuyển doanh nghiệp từ bên ngoài vào KKT; ii) tác động chèn lấn nguồn lực của khu vực kinh tế nội địa do các doanh nghiệp trong KTT được nhiều ưu đãi; iii) các tác động xã hội do sự phát triển KTT (tác động tiêu cực từ thu hồi đất và tái định cư, sự ô nhiễm môi trường,…). Các khoản chi phí trực tiếp là các khoản chi phí tài chính, dễ dàng thấy được. Tuy nhiên, các khoản chi phí gián tiếp là các khoản chi phí về kinh tế thì khó đánh giá và đo

[2] Phần này tham khảo nhiều từ nghiên cứu của World Bank (2008)

lường hơn, nếu không xem xét cẩn thận có thể tác động nghiêm trọng đến ngân sách và sự phát triển kinh tế bền vững quốc gia.

2.5 CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ SỰ THÀNH CÔNG CỦA KHU KINH TẾ

Để đánh giá sự thành công hay thất bại của các KTT, người ta thường xem xét xem các KKT có đạt được các mục tiêu đề ra của nó hay không hoặc so sánh các lợi ích kinh tế mang lại và chi phí kinh tế bỏ ra khi xây dựng một KTT. Dưới đây là 13 chỉ tiêu thường được sử dụng khi đánh giá hiệu quả của các KKT:

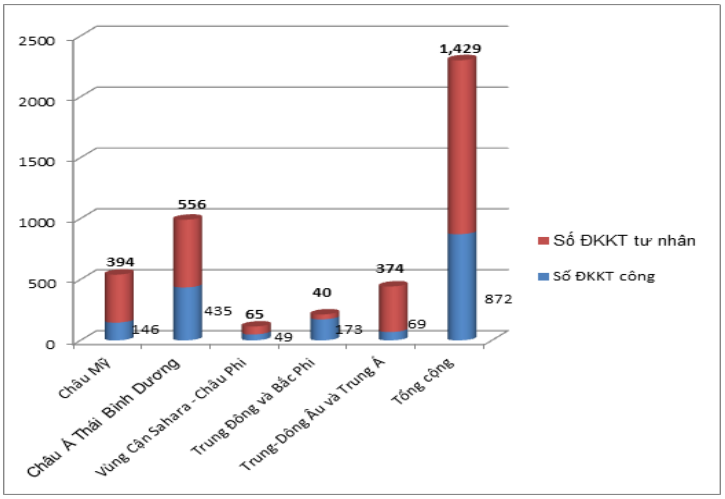
1. Số dự án, số doanh nghiệp tham gia đầu tư;
2. Tỷ lệ lấp đầy diện tích;
3. Số vốn thu hút FDI và tỷ trọng trong tổng FDI của quốc gia;
4. Tạo việc làm, bao gồm: số lượng lao động mới tạo ra; tỷ trọng lao động tạo ra trong tổng lượng lao động quốc gia; thu nhập của lao động so với mức trung bình của các doanh nghiệp ngoài KKT; tỷ trọng lao động trình độ cao và có kỹ năng; tỷ trọng lao động phổ thông;
5. Kim ngạch xuất khẩu và gia tăng giá trị, bao gồm: tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu của các doanh nghiệp trong KKT; tỷ trọng trong tổng kim ngạch xuất khẩu của quốc gia; tỷ trọng xuất khẩu hàng cơ bản, hàng tài nguyên, công nghệ thấp, trung bình và cao; sự đa dạng hóa mặt hàng xuất khẩu; tỷ trọng xuất khẩu hàng công nghệ cao; số lượng bằng phát minh sáng chế của các doanh nghiệp trong KKT;
6. Đóng góp vào ngân sách nhà nước;
7. Chi phí đầu tư xây dựng và quản lý;
8. Mức độ áp dụng các công nghệ tiên tiến của các doanh nghiệp;
9. Mức độ liên kết và phát triển vùng;
10. Mức độ áp dụng các chính sách mới;
11. Mức độ hỗ trợ cho các cải cách chính sách quốc gia;
12. Chất lượng môi trường sống;
13. Các hậu quả từ phát triển KKT (tái định cư, ô nhiễm môi trường, tội phạm,...).

Phần 3: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

3.1 XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN CÁC KHU KINH TẾ TRÊN THẾ GIỚI

Tính đến 2008 trên thế giới có khoảng 3000 KKT ở 135 quốc gia, tạo ra 68 triệu việc làm và 500 tỷ USD giá trị thương mại gia tăng (CDE 2012). Các KKT tập trung chủ yếu ở châu Á - Thái Bình Dương, Trung và Đông Âu, Trung Á (World Bank 2008). Kể từ khi KKT hiện đại đầu tiên được thành lập ở Ireland năm 1959 đến nay, các KKT trên thế giới đã trải qua 4 giai đoạn phát triển.

Hình 2.1. Số lượng KKT ở các nước đang phát triển tính đến 2008



Nguồn: World Bank 2008

Giai đoạn sơ khai (trước thập kỷ 70): Phần lớn các KKT nằm ở các nước đã công nghiệp hóa, chủ yếu ở Tây Âu và một số nước Đông Á.

Mô hình biệt lập (Enclave - thập kỷ 70): KKT tiếp tục phát triển ở Đông Á, được thành lập ở các nước Mỹ Latinh và một số nước Trung Đông. KKT được phát triển chủ yếu theo mô hình **biệt lập** (enclave), nằm ở vùng xa hoặc gần đầu mối giao thông, nhằm tạo cực tăng trưởng để phát triển vùng, tiêu chuẩn cho các doanh nghiệp là xuất khẩu từ 80-100% (lúc đầu chỉ là các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài).

Khu tự do truyền thống tập trung vào ngành thâm dụng lao động (lợi ích tĩnh - thập niên 1980): KKT phát triển mạnh mẽ ở Nam Á (Bangladesh, Pakistan), Mỹ Latinh, vùng cận Sahara (Mauritius). Về ngành nghề, phần lớn các KKT thập kỷ 80 tập trung vào các ngành **thâm dụng lao động, lắp ráp** như dệt may, điện tử. Khoảng 60 - 70% lao động tại các KKT là nữ (Farole 2011b). Về vai trò của cơ quan quản lý, các KKT được xây dựng, vận hành và quản lý bởi **một đơn vị** (thường là cơ quan nhà nước).

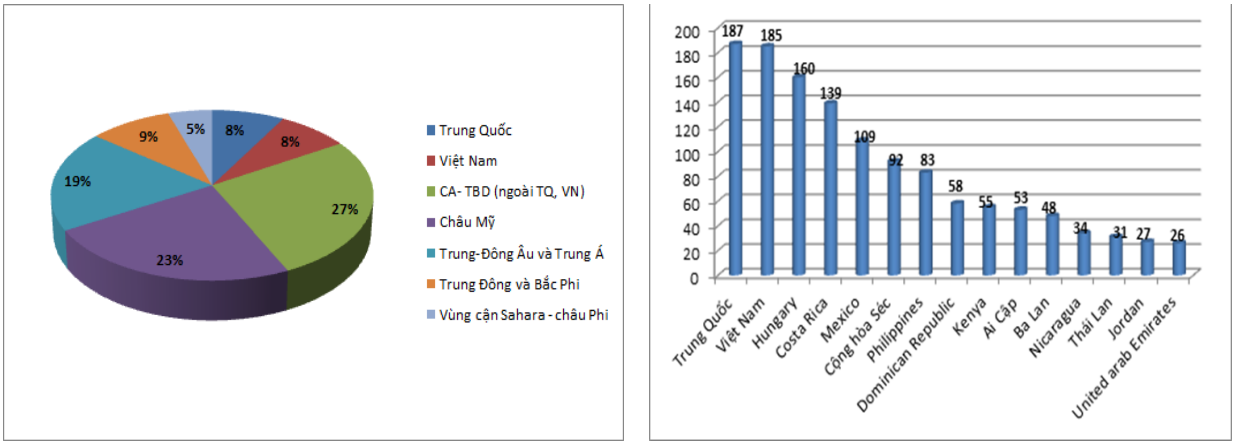
Mô hình mở, tăng cường kết nối, chuyển đổi cơ cấu kinh tế (lợi ích động - từ thập niên 1990): Đây là mô hình phổ biến hiện nay với bốn đặc điểm. *Thứ nhất,* mô hình thay đổi từ thúc đẩy xuất khẩu, tạo việc làm, chuyển giao công nghệ (mô hình khu chế xuất truyền thống) sang vai trò thúc đẩy thương mại hai chiều, tạo thuận lợi cho tự do hóa và hiện đại hóa kinh tế, chú trọng hội nhập, gắn kết KKT vào nền kinh tế (mô hình khu chế xuất hỗn hợp ở các nước Trung - Đông Âu, Mỹ Latinh hoặc các khu cảng tự do (Free Port) mới ở Hong Kong, Macau, Singapore, Labuan (Malaysia), Batam (Indonesia). Ngày càng có nhiều KKT xây dựng ở vùng nằm sâu trong nội địa để hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế, phát triển cân bằng, không quá lệ thuộc vào một vài ngành như dệt may, điện tử (Trung Quốc). *Thứ hai,* chính sách tự do, mở rộng hơn: i) Lĩnh vực hoạt động từ chế tạo sang thương mại, dịch vụ (kho vận, chuyển tải, công nghệ thông tin); ii) Đối xử bình đẳng giữa các nhà đầu tư, loại hình đầu tư (trong và ngoài nước); iii) Giảm các yêu cầu xuất khẩu tối thiểu để phù hợp các quy định WTO và xu thế toàn cầu hóa sản xuất. *Thứ ba,* khuyến khích tư nhân tham gia xây dựng phát triển KKT. Kể từ giữa thập niên 90, xu thế phát triển KKT theo mô hình tư nhân hoặc đối tác công tư ngày càng phổ biến. Khoảng 62% trong số 2.301 KKT ở các nước đang phát triển hoặc các nền kinh tế chuyển đổi là do tư nhân xây dựng và điều hành, so với 25% vào thập niên 80. Mô hình này cho phép doanh nghiệp tư nhân tham gia phát triển và cung cấp các dịch vụ hạ tầng cho KKT, xem họ là nhà xuất khẩu gián tiếp. *Thứ tư,* vai trò cơ quan quản lý ngày càng thu hẹp. Với sự tham gia ngày càng tăng của khu vực tư nhân vào việc xây dựng và điều hành KKT, vai trò của cơ quan Nhà nước giảm dần, chỉ còn chức năng quản lý chung, quy hoạch và xúc tiến. Cuối cùng, KKT phát triển mạnh ở Trung và Đông Âu, Cộng đồng các quốc gia độc lập (CIS), Trung Đông, Bắc Phi, được xây dựng trên cả nước thay vì chỉ giới hạn ở một số vùng (World Bank 2008).

3.2 ĐẶC ĐIỂM CỦA CÁC KHU KINH TẾ Ở CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

KKT ở một số nước đang phát triển có những đặc tính sau:

Thứ nhất, mang tính hội tụ và tập trung vào một số quốc gia. Hiện nay có tổng cộng 2.301 KKT tại 119 quốc gia, tuy nhiên một số nước chiếm đa số các KKT nằm ở châu Á Thái Bình Dương, Nam Á, Mỹ La tinh, Trung Đông Âu (xem Hình 2.2). Khoảng trên 10 quốc gia chiếm đa số việc làm được tạo ra tại các KKT trên thế giới (xem Hình 2.3) (World Bank 2008).

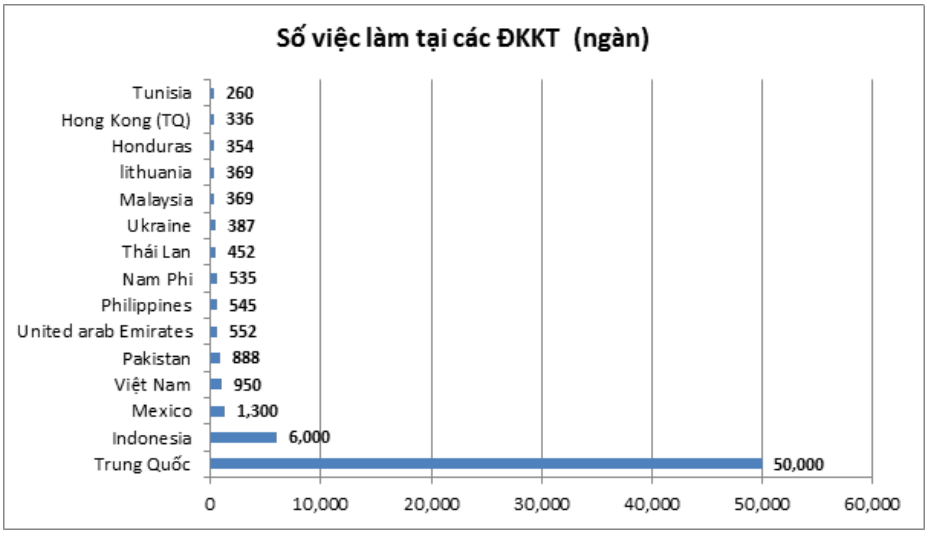
Hình 2.2. Phân bố KKT ở các nước đang phát triển



Nguồn: World Bank 2008

Thứ hai, tập trung vào một số ngành sản xuất thâm dụng lao động, lắp ráp như dệt may, đồ điện - điện tử. Năm 1999, các ngành này chiếm 80% sản lượng các KKT trên toàn thế giới. Ngành dệt may tập trung ở các nước thu nhập thấp như Bangladesh, SriLanka, Madagascar, Dominican Republic, còn các ngành điện - điện tử, phụ tùng ô tô lại tập trung ở các nước thu nhập trung bình như Malaysia, Thailand, Mexico (World Bank 2008).

Hình 2.3. Các nước đang phát triển chiếm đa số việc làm tại các KKT trên TG.



Nguồn: World Bank 2008

Thứ ba, phụ thuộc vào lực lượng lao động nữ. khoảng 60-70% lao động tại các KKT trên thế giới là các lao động nữ. Còn ở các KKT, các ngành đa dạng đa dạng hơn, ít hoạt động lắp ráp, tỷ lệ lao động nữ giảm xuống (Malaysia giảm từ 60% xuống 40% trong 2 thập kỷ) (World Bank 2008).

Thứ tư, ở châu Á - Thái Bình Dương các KKT do Nhà nước phát triển và quản lý, thường là chính quyền cấp trung ương (Hàn Quốc, Bangladesh và Singapore) hoặc doanh nghiệp nhà nước (Malaysia, Ấn Độ), hoặc bộ ngành (Đài Loan) (World Bank 2008).

Thứ năm, các khu chế xuất đóng vai trò thúc đẩy xuất khẩu ở nhiều nền kinh tế châu Á như Đài Loan, Sri Lanka, và Malaysia. Tuy nhiên chỉ một số nước đã chuyển đổi được từ các ngành gia công giá trị thấp sang các ngành chế tạo và dịch vụ có giá trị gia tăng cao như Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia và Thái Lan (World Bank 2008). Trong khi nhiều quốc gia vẫn theo mô hình khu chế xuất lắp ráp, công nghiệp nhẹ, thì châu Á là nơi tiên phong trong phát triển mô hình cảng tự do quy mô lớn (Large - Scale Rree Ports) khá thành công, tiêu biểu là Trung Quốc, Philippines, Indonesia, Ấn Độ và Hàn Quốc (World Bank 2008).

3.3 KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ NƠI TRÊN THẾ GIỚI

3.3.1 Trung Quốc

Các KKT ở Trung Quốc gắn với cải cách được xây dựng dưới thời Đặng Tiểu Bình là rất đáng chú ý. Việc phát triển các KKT của Trung Quốc nằm trong kế hoạch cải cách thể chế xây dựng một nước Trung Quốc mới của Đặng Tiểu Bình. Khi Mao Trạch Đông qua đời, Đặng Tiểu Bình lên nắm quyền, nhiều người đã nghĩ rằng việc làm đầu tiên của Đặng Tiểu Bình là tháo chân dung của Mao Trạch Đông khỏi Thiên An Môn và xóa bỏ hệ thống của Mao Trạch Đông. Tuy nhiên, Đặng Tiểu Bình hiểu rằng hệ thống hiện tại vẫn đang vận hành Trung Quốc. Gần 40 triệu Đảng viên và hơn 80 triệu công chức Trung Quốc vẫn cần sống, nếu đập bỏ có khả năng gây ra đại loạn. Ông vẫn để cho hệ thống hiện tại vận hành với sự điều hành của Trần Vân, nhân vật thứ hai sau ông và là người theo thiên hướng bảo thủ.

Việc xây dựng các KKT với các cơ chế đặc biệt là để tránh hệ thống hành chính quan liêu, sự cồng kềnh, kém hiệu quả của hệ thống hiện tại. Khi hệ thống hiện tại vẫn hoạt động thì Đặng Tiểu Bình đã tập hợp các nhân tố mới như Hồ Diệu Bang, Triệu Tử Dương và Giang Trạch Dân để sau này để xây dựng các nhân tố mới. Kết quả là các khu kinh tế đã thành công và các nhân tố mới đã phát huy tác dụng để tạo ra một nước Trung Quốc mới. Triết lý âm dương đã được vận dụng nhuần nhuyễn ở đây. Một yếu tố tạo ra sự thành công của các KKT nói riêng và Trung Quốc nói chung là áp lực vượt ra cái bóng hay vấn đề hiện tại và áp lực trở thành một nước lớn của Trung Quốc. Hơn thế, việc cạnh tranh trong đội ngũ nhân sự, giữa các nơi, các vùng là một yếu tố vô cùng quan trọng. Đương nhiên, vai trò của Đặng Tiểu Bình cũng như các đồng sự của ông là then chốt (Ezra F. Vogel 2011).

Ba KKT gồm Thâm Quyến, Tô Châu và Thượng Hải dưới đây phản ánh qua trình hình thành và phát triển của KKT ở Trung Quốc và có nhiều giá trị tham khảo cho Việt Nam.

3.3.1.1 Thâm Quyến

Thâm Quyến thường được xem là một ĐKKT thành công tiêu biểu không chỉ ở Trung Quốc mà trên thế giới. Trong vòng 30 năm, Thâm Quyến đã phát triển từ một làng chài nhỏ 30.000 dân thành một trung tâm kinh tế năng động hàng đầu của Trung Quốc với 8,6 triệu dân, tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm đạt 30%, tổng GDP đạt 100 tỷ USD năm 2007, GDP trên đầu người hơn 10.000 USD và dự kiến đạt 20.000 USD năm 2020. Hiện nay, Thâm Quyến là một trong những trung tâm logistic của khu vực, cảng container lớn thứ 4 thế giới sau Singapore, Hong Kong và Thượng Hải (Chen & de'Medici 2009). Thâm Quyến thu hút 21% FDI của cả nước giai đoạn 1979-1984 và 14% năm 1998. Tỷ trọng các ngành kỹ thuật, công nghệ cao cũng gia tăng trong tổng sản lượng.

Tuy nhiên Thâm Quyến cũng có những mặt trái như ô nhiễm không khí và nước ngày càng nghiêm trọng, khai thác quá mức lao động giá rẻ, bất bình đẳng xã hội, tỷ lệ tội phạm gia tăng (Goswami 2007), thành phố "tức thì" ("instant city") không bản sắc (Chen & de'Medici 2009).

Hơn một nửa hệ thống sông rạch ở đó bị chuyển sang màu đen, ô nhiễm và bốc mùi; mỗi năm Thành phố phải bỏ ra 30 tỷ RMB để khắc phục nhưng chưa có kết quả (Huifeng 2014).

3.3.1.2 Khu công nghiệp Tô Châu

KCN Tô Châu được phát triển theo mô hình mới vào thập niên 90 và liên doanh với đối tác nước ngoài (Singapore). Được thành lập vào năm 1994, KCN Tô Châu được hưởng các quy chế như 5 KKT khác của Trung Quốc và các ưu đãi về thuế, thủ tục hành chính, hải quản. KCN Tô Châu tập trung vào các ngành khoa học công nghệ cao như công nghệ thông tin (ICT), linh kiện điện tử màn mỏng, màn hình LCD, linh kiện ô tô, hàng không vũ trụ và gần đây phát triển thêm các ngành phần mềm, dịch vụ thuê ngoài (outsourcing) và dược phẩm. Tính đến tháng 6/2008, KCN Tô Châu đã thu hút hơn 3.300 doanh nghiệp nước ngoài, trong đó có 82 tập đoàn đa quốc gia trong danh sách Fortune 500 với tổng vốn đầu tư nước ngoài tích lũy hơn 34 tỷ USD, xuất khẩu đạt 30 tỷ USD năm 2008. KCN Tô Châu cũng được xem là một trong những KCN thân thiện với môi trường, doanh nghiệp và dân cư nhất Trung Quốc, xếp hạng 2 về chỉ số môi trường đầu tư trong tổng số 57 KCN cấp quốc gia của Trung Quốc và đứng đầu về CSHT, nguồn nhân lực và trách nhiệm xã hội. Trong khuôn khổ liên doanh, phía Singapore chia sẻ kinh nghiệm về việc quy hoạch, xây dựng, quản lý một khu đô thị đa chức năng, bao gồm công nghiệp, thương mại, dân cư và giải trí theo "phong cách Singapore". Ngoài mục tiêu thu hút vốn đầu tư và tạo lợi nhuận kinh doanh, Trung Quốc và Singapore còn muốn xây dựng KCN Tô Châu trở thành một mô hình về cải cách và sáng tạo cho các địa phương khác của Trung Quốc. Ba yếu tố then chốt cho thành công của KCN Tô Châu là: cơ cấu đối tác và quản trị trong liên doanh; quá trình quy hoạch, phát triển và điều hành; quá trình học tập và chia sẻ kiến thức (Farole 2011a).

3.3.1.3 Khu Thương mại Tự do Thượng Hải

Khu Thương mại Tự do Thượng Hải (Shanghai Free Trade Zone - SHFTZ), còn gọi là Khu Thương mại Tự do Thí điểm Trung quốc (Thượng Hải) được thành lập ngày 29 tháng 9 năm 2013 tại thành phố Thượng Hải, với diện tích 28,78 km^2, bao gồm 4 khu ngoại quan (Bonded Zone) đã hoạt động (SHFTZ 2014). Đây được coi là khu thuế quan đặc biệt đầu tiên của Trung Quốc đại lục được quản lý theo tiêu chuẩn quốc tế (Wan et al. 2014). Những đặc điểm chính của SHFTZ: i) chính sách về thuế, hải quan, thành lập doanh nghiệp với mức ưu đãi chưa có tiền lệ trong lịch sử Trung Quốc như danh sách cấm (Negative List - các ngành nghề đầu tư bị cấm, các ngành còn lại ngoài danh sách được đầu tư tự do) thay cho danh sách được phép hoặc khuyến khích đầu tư; thông báo kinh doanh thay cho xin phép; ii) Ban Quản lý SHFTZ được trao quyền tự chủ rất cao, thủ tục hành chính một cửa nhanh chóng, thuận lợi; iii) đối xử bình đẳng giữa doanh nghiệp trong và ngoài nước; iv) các doanh nghiệp trong SHFTZ có thể tiếp cận tín dụng ưu đãi, cơ chế quản lý ngoại hối linh hoạt, nguồn nhân lực quốc tế có trình độ cao (ưu tiên về visa, thuế thu nhập), các dịch vụ chuyên nghiệp chất lượng cao (luật pháp, giáo dục, tư vấn) (Wan et al. 2014). SHFTZ được thành lập với ba mục đích chính. *Thứ nhất*, tương tự như Thâm Quyến hơn 30 năm trước, đây là nơi thử nghiệm những cải cách, chính sách mới: chính sách tự do hóa về quản lý ngoại hối, lãi suất, thuế, hải quan; quốc tế hóa đồng nhân dân tệ thành đồng tiền tự do chuyển đổi; tự do hóa các hoạt động đầu tư nước ngoài vào trong nước

và đầu tư ra nước ngoài,… *Thứ hai,* SHFTZ nhằm thúc đẩy tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu kinh tế thông qua việc phát triển Thượng Hải thành trung tâm tài chính thương mại toàn cầu, tập trung vào các ngành như dịch vụ, tài chính, vận tải biển, thương mại, y tế, giáo dục, giải trí (Economist 2013). Ngoài ra, SHFTZ còn nhằm nâng cao sức cạnh tranh và thu hút vốn đầu tư cho nền kinh tế, đặc biệt trong bối cảnh Trung Quốc không tham gia các khuôn khổ hợp tác lớn toàn cầu như TPP (Trans-Pacific Partnership) và TTIP (Transatlantic Trade Investment Partnership - giữa Mỹ và EU) được đàm phán từ năm 2013 (EY 2014). *Thứ ba,* SHFTZ thể hiện cam kết chính trị đổi mới, cải cách mẽ và dấu ấn chính trị của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình và Thủ tướng Lý Khắc Cường.

Hiện nay còn quá sớm để có thể đánh giá hiệu quả của SHFTZ. Mặc dù vậy, các nhà đầu tư và ngân hàng nước ngoài tỏ thái độ thận trọng về hiệu quả của SHFTZ, mong muốn cải cách hơn nữa về nhiều lĩnh vực như: khả năng truy cập internet bị kiểm duyệt, thuế thu nhập, danh sách cấm có đến hơn 1.000 lĩnh vực, cho phép nhà đấu giá nước ngoài được bán đồ cổ,… (Economist 2013, Rabinovitch 2013). Ngoài ra có đến 8 trong số 17 nhà phân tích được Bloomberg khảo sát cho rằng SHFTZ sẽ ít hoặc không có tác động lên nền kinh tế đang tăng trưởng chậm lại của Trung Quốc; có chuyên gia cho rằng SHFTZ sẽ chỉ thu hút được lượng vốn đầu tư khoảng 49 tỷ USD, chiếm 0,6% GDP Trung Quốc (Rochan 2013).

3.3.1.4 Những yếu tố cơ bản tạo ra sự thành công của các KKT Trung Quốc

Những yếu tố cơ bản tạo ra sự thành công của các KKT Trung Quốc đã được Zeng (2011) tổng kết gồm: i) tầm quan trọng của cam kết mạnh mẽ và tính thực tế từ lãnh đạo cao cấp của quốc gia; ii) các chính sách ưu đãi và tính tự chủ về mặt thể chế; iii) sự ủng hộ mạnh mẽ và tham gia một cách chủ động của các cấp chính quyền, nhất là việc tạo ra các hàng hóa công hay xử lý ngoại tác; iv) hợp tác công tư; v) vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài; vi) chuỗi giá trị kinh doanh và mạng lưới xã hội; vii) liên tục học hỏi và nâng cấp công nghệ và viii) vị trí gần các trung tâm kinh tế lớn có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, việc phát triển các khu kinh tế ở Trung Quốc cũng đối mặt với nhiều thách thức gồm: i) sự sụt giảm của các chính sách ưu đãi và vị thế danh tiếng; ii) các KKT quá giống nhau và cạnh tranh lẫn nhau; iii) những vấn nạn về môi trường và xã hội.

Nói chung, Trung Quốc đã thành công trong việc sử dụng các KKT như các phòng thí nghiệm chính sách với một quyết tâm rất lớn của lãnh đạo tối cao của nước này với một môi trường tạo ra sự cạnh tranh giữa các địa phương và các đặc khu. Thêm vào đó, cũng theo phân tích của Zeng (2011), thành công của Trung Quốc là sự kết hợp với mô hình KKT với cách tiếp cận từ trên xuống và cụm ngành với cách tiếp cận từ dưới lên.

3.3.2 Ấn Độ

Khu chế xuất Kandla ở bang Gujarat là KKT đầu tiên được thành lập năm 1965 với mục đích thúc đẩy xuất khẩu thông qua một số ưu đãi tài chính. Đến năm 1973, KKT được thành lập tại trung tâm thương mại Mumbai với mục tiêu phát triển ngành điện tử. Cuối những năm 80 đã có thêm năm KKT được thành lập. Những kết quả đạt được rất khiêm tốn so với kỳ vọng do môi

trường vĩ mô yếu kém, mặc dù đã có một số cải cách (trao quyền tự chủ, tăng ưu đãi, mở rộng thêm ngành dịch vụ) vào những năm 90. Tỷ trọng doanh nghiệp FDI trong KKT chưa đến 20%. Không có kết nối giữa KKT và nền kinh tế. Đến năm 2000, Ấn Độ quyết tâm cách mạng các KKT (cho tư nhân phát triển KKT, tăng mạnh các ưu đãi tài chính và phi tài chính, ban hành pháp luật tạo thuận lợi, mở rộng các ngành nghề), tạo ra chuyển biến bước đầu cho các KKT. Đến tháng 9/2010, Ấn Độ đã cấp phép thành lập 580 KKT, trong đó 122 khu hoạt động với tất cả các ngành nghề, trừ nông nghiệp. Tuy nhiên vấn đề thu hồi đất và đền bù giải tỏa không thỏa đáng gây ra làn sóng phản đối mạnh mẽ các KKT trên toàn quốc, dẫn tới chính quyền chùn tay và làm nản lòng nhà đầu tư trong và ngoài nước. Nhìn chung, KKT ở Ấn Độ thất bại do cơ sở hạ tầng yếu kém, chính sách ưu đãi không hấp dẫn, thiếu kết nối với nền kinh tế; chính quyền e ngại doanh nghiệp trục lợi, không thực sự đóng góp vào nền kinh tế; thiếu quyết tâm chính trị; bộ máy thủ tục rườm rà; chính sách về đất đai thiếu hiệu quả (Aggarwal 2012).

Cho dù KKT đã đem lại một số điểm tích cực cho Ấn Độ như hướng về xuất khẩu và tạo ra nguồn thu ngoại thương lớn, hiện có nhiều tranh cãi và phản đối về mô hình KKT ở Ấn Độ với nhiều vấn đề. Ngoài việc thu hồi đất đẩy hàng triệu nông dân vào tình trạng bấp bênh, vấn đề bị phản đối nhiều nhất đối với việc phát triển khu kinh tế ở Ấn Độ là việc mất các nguồn thu ngân sách. Như được định nghĩa trong Luật Thu Hồi đất năm 2005, mục đích công của việc thu hồi đất cho các KKT sẽ mang lại lợi ích cho ngân sách cũng như lợi ích chung cho nền kinh tế. Đây là điều mà Bộ Thương Mại Ấn Độ đã sử dụng để ủng hộ cho việc phát triển các KKT. Tuy nhiên, chính sách này đã và đang vấp phải sự phản đối của nhiều bộ ngành, như Bộ Tài chính, Kiểm toán Nhà nước và Ngân hàng Trung ương Ấn Độ cũng như các đảng cánh tả và các phong trào phổ biến. Ý kiến phản đối cho rằng việc ưu đãi thuế tràn lan chưa hẳn đã tạo ra việc gia tăng xuất khẩu và các hoạt động kinh tế, ngược lại chúng hy sinh nguồn lực và các nguồn thu. Các chính sách ưu đãi quá mức khuyến khích các doanh nghiệp chuyển các hoạt động sản xuất kinh doanh của họ đến những nơi có nhiều ưu đãi. Như một ước tính của Bộ Tài chính Ấn Độ vào năm 2006, các KKT sẽ làm cho Ấn Độ mất một nguồn thu lên đến 700 tỷ rubi (khoảng 16 tỷ USD).

Đánh giá một cách tổng thể, mô hình khu kinh tế ở Ấn Độ chưa đem lại thành công như mong đợt vì chúng bị "lấn át" bởi thể chế hiện tại. Quan điểm không nhất quán về mô hình này giữa các bộ ngành cho thấy vấn đề nổi lên. Điều này cho thấy vấn đề trục trặc trong liên minh ủng hộ và triển khai mô hình KKT ở Ấn Độ ở ngay trụ cột nhà nước. Cho đến thời điểm hiện tại, chưa thấy được quyết tâm rõ ràng của lãnh đạo cao cấp Ấn Độ trong việc ủng hộ mô hình này. Sự kết hợp giữa nhà nước và doanh nghiệp trong liên minh tăng trưởng trong rất nhiều trường hợp là không thực sự rõ ràng với sự cố kết cao. Đối với các trường hợp gặt hái được một số kết quả thì vị trí đóng vai trò rất quan trọng.

3.3.3 Hàn Quốc

KKT (Khu xuất khẩu tự do Masan) đầu tiên thành lập năm 1970, sau 3 năm hoạt động thành công mới thành lập khu thứ hai. Nhà đầu tư Nhật Bản chiếm 97%, Mỹ chiếm chỉ 2%. Giai đoạn đầu tập trung vào các ngành thâm dụng lao động như dệt may, da giày, linh kiện điện tử,

chỉ cho doanh nghiệp nước ngoài và ít kết nối với nền kinh tế trong nước. Sang thập kỷ 80 nền kinh tế tái cơ cấu, KKT chuyển hướng sang các ngành thâm dụng vốn và công nghệ, các doanh nghiệp trong nước được đầu tư vào KKT, khuyến khích gia công (outsource) từ KKT sang các doanh nghiệp trong nước. Cho đến năm 2000 tại Hàn Quốc cũng chỉ có 2 KKT. Từ năm 2000, có 4 Khu thương mại tự do (FTZ) được thành lập tập trung vào lĩnh vực logistic. Đến năm 2002 thành lập 6 Khu kinh tế tự do (FEZ) với đẳng cấp thành phố thế giới (World - Class City) hướng vào công nghệ cao, tài chính nhắm trở thành trung tâm kinh doanh (Business Hub) của vùng Đông Bắc Á, trong đó mỗi khu tập trung vào một lĩnh vực (logistic, tài chính, công nghệ sinh học, IT, viễn thông, dịch vụ,…) (Aggarwal 2012).

Thực ra, thành công của Hàn Quốc thường gắn với sự hình thành và phát triển của các cụm ngành với vai trò định hướng của nhà nước nhưng khu vực tư nhân lại đóng vai trò chủ đạo trong việc phát triển chúng. Rất nhiều ngành hay cụm ngành Hàn Quốc đã có thể leo lên đến nấc thang cao nhất trên thế giới hiện nay như điện tử với Samsung, đóng tàu với Huyndai, sản xuất thép với Posco, xe hơi với Huyndai và Daewo. Sự thành công của Hàn Quốc được khởi đầu bằng những quyết sách đúng đắn và quyết tâm cao độ của người Hàn Quốc từ thời tổng thống Park Chunghee với nền tảng dựa trên khu vực tư nhân.

3.3.4 Đài Loan

KKT (khu chế xuất) đầu tiên Cao Hùng thành lập năm 1966, sau khi số lượng doanh nghiệp đăng ký vượt quá năng lực đặc khu, năm 1969 mới mở thêm 2 khu mới. Nhà đầu tư nước ngoài chủ yếu là Nhật Bản (57%) và Mỹ (35%). Chính sách ưu đãi ngành ở KKT ở Đài Loan thay đổi theo từng giai đoạn: từ các ngành thâm dụng lao động trong thập niên 60, sang ngành thâm dụng vốn trong thập niên 70, ngành công nghệ cao (điện tử, điện quang, công nghệ thông tin) cuối thập niên 80, ngành logistic cuối thập niên 90; những ngành được ưu đãi giai đoạn trước không còn được ưu đãi trong giai đoạn sau (Aggarwal 2012).

Đài Loan đã gặt hái được sự thành công trong việc phát triển các KCN, KCX đầu tiên tạo ra những kích thích cho phát triển kinh tế. Đài Loan cũng đã gặt hái được sự thành công của các cụm ngành, đặc biệt là công nghệ bán dẫn và điện tử. Sự thành công của nền kinh tế này xuất phát từ định hướng từ ban đầu và quá trình giảm dần sự tham gia của kinh tế nhà nước và khuyến khích cũng như thúc đẩy sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân. Sự thành công của Đài Loan trong việc xây dựng mô hình KCN là nhờ: i) vị trí gần các trung tâm kinh tế lớn; ii) quyết tâm cải cách và triển khai đến cùng của lãnh đạo quốc gia; iii) định hướng từ ban đầu và quá trình giảm dần sự tham gia của kinh tế nhà nước; iv) khuyến khích cũng như thúc đẩy sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân. Trên thực tế, thành công của kinh tế Đài Loan là kết hợp giữa cụm ngành và KKT.

3.3.5 Indonesia

Thành công của KKT Batam ở Indonesia là một kinh nghiệm đáng tham khảo. Hòn đảo có diện 715 km^2 và dân số vào lúc bắt đầu phát triển (thập niên 1980) chỉ có khoảng 40 nghìn người (Royle 1997), nhưng đã tăng lên 950 nghìn người vào năm 2010. Ngày nay, Batam đã trở nên

hết sức thành công với 21 KCN và hơn 1.000 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (Lall 2011). Các cơ sở hạ tầng ở đây đã được phát triển đồng bộ với cảng container, sân bay, trường kỹ thuật, bệnh viện quốc tế, trung tâm hội nghị quốc tế (Wulandari 2011). Lúc bắt đầu được xây dựng, kinh tế truyền thống ở Batam là thủy sản và lâm nghiệp. Lợi thế của hòn đảo này là: i) nằm trong tam giác tăng trưởng Sijori (Indonesia-Malaysia-Singapore); ii) cách Singapore 20 km; và iii) chi phí lao động và đất đai thấp. Khởi đầu là việc phát triển KCN Batam (Batamindo) có diện tích 320 ha trong KKT với vai trò là khu đầu tiên, làm bàn đạp phát triển trước khi phát triển cơ sở hạ tầng đồng bộ. Ở dự án này, Indonesia liên doanh với Singapore (1989), nhưng đối tác Singapore chỉ đảm nhiệm việc xây dựng cơ sở hạ tầng nội khu, tiếp thị và quản lý hoạt động. Mục đích của dự án là thu hút các công ty đa quốc gia có trụ sở ở Singapore chuyển hoạt động công nghiệp chế tạo sang Batam nhưng vẫn giữ trụ sở ở Singapore. Có bốn nhân tố quan trọng tạo nên sự thành công của Batam. *Thứ nhất,* sự ủng hộ và quyết tâm của Tổng thống Suharto và ông Habibie, người sau này cũng trở thành Tổng thống Indonesia (ở giai đoạn quan trọng nhất, Habibie là người đứng đầu cơ quan phát triển Batam). *Thứ hai,* KKT nằm ở vị trí chiến lược đã giúp Batam có thể phát huy lợi thế và tránh được hệ thống hành chính quan liêu cồng kềnh của Indonesia. *Thứ ba,* sự tham gia và quyền tự chủ cao của đối tác Singapore. Họ đã tận dụng được công nghệ quản lý cũng như khả năng kinh doanh của Singapore. *Thứ tư,* trong dự án này, ít nhất là đối tác Singapore có lợi ích dài hạn từ sự thành công của dự án (khi đã đổ tiền vào thì họ phải làm cho bằng được và tạo ra sự thành công của dự án).

Indonesia đã thành công trong việc sử dụng kích thích cũng như những áp lực từ mô hình hợp tác công tư cho phát triển khu kinh tế Batam. Tuy nhiên, nước này đã không thành công trong việc nhân rộng các mô hình do vấn đề thể chế.

3.3.6 Malaysia

KKT Iskandar Malaysia (trước đây gọi là Vùng Kinh tế Nam Johor - SJER) được thành lập năm 2006 với mục tiêu trở thành một động lực phát triển quan trọng cho nền kinh tế Malaysia theo Kế hoạch phát triển Malaysia lần thứ 9 giai đoạn 2006-2010 (Farole 2011a). Nơi này được lựa chọn để trở thành hành lang kinh tế thứ hai cho Malaysia, sau Siêu Hành lang Đa phương tiện (Multimedia Super Corridor) tại Kualar Lumpur với mục tiêu hội nhập và cạnh tranh với nền kinh tế Singapore, đồng thời hiện đại hóa cơ sở hạ tầng kinh tế và đô thị cho bang Johor Baru (Rizzo & Glasson 2012). Theo kế hoạch phát triển tổng thể (Comprehensive Development Plan) năm 2006 của KKT Iskandar, các ngành được tập trung phát triển gồm: điện - điện tử, chế biến nông sản - thực phẩm, hóa dầu, du lịch, y tế, giáo dục, sáng tạo, logistic và dịch vụ tài chính, trong đó các ngành dịch vụ chiếm 50%, chế tạo chiếm 47% và nông sản chiếm 3% GDP năm 2005 của Iskandar (KNB 2006). Tính đến quý 1 - 2013, KKT Iskandar đã thu hút được hơn 111 tỷ ringgit (khoảng 34 tỷ USD) vốn đầu tư đăng ký, trong đó 40% vốn đầu tư đã được thực hiện (DBS 2013). Lợi thế chủ đạo của Iskandar là chỉ cách Singapore 1km eo biển, kết nối trực tiếp với Singapore bằng 2 tuyến đường bộ, kết nối với 5 cảng lớn thuộc Johor và Singapore, cách sân bay Changi của Singapore 45 phút lái xe, sân bay quốc tế Senai của Johor 20 phút lái xe (Rizzo & Glasson 2012, DBS 2013).

3.4 NHỮNG YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH THÀNH CÔNG HAY TRỤC TRẶC

Bảng 2.1. So sánh các đặc điểm giữa KKT thành công và không thành công

Đặc điểm	KKT thành công	KKT không thành công
I - NHỮNG YẾU TỐ CƠ BẢN		
Vị trí	Nằm gần hay kết nối một lợi thế cạnh tranh (thị trường, công nghệ, nhà cung cấp nước ngoài, sân bay, cảng biển, đầu mối giao thông), có ưu thế về CSHT.	Nằm ở vùng sâu vùng xa, không có kết nối trong - ngoài nước, tốn kém đầu tư xây dựng KKT và cơ sở hạ tầng xung quanh.
Nguồn nhân lực	Nguồn nhân lực dồi dào và sẵn có; Gần hoặc có nhân lực chất lượng cao.	Thiếu vắng các nguồn nhân lực cần thiết, nhất là lao động có kỹ năng.
CSHT	CSHT sẵn có hoặc có thể phát triển với các chi phí vừa phải.	Thiếu vắng các CSHT thiết yếu hoặc rất khó và tốn kém để xây dựng.
Ngành nghề	Có chọn lọc, phù hợp với lợi thế cạnh tranh của nền kinh tế theo từng giai đoạn.	Không gắn với lợi thế cạnh tranh của nền kinh tế hoặc quá lệ thuộc vào một ngành (lao động giá rẻ) quá lâu.
Gắn kết trong nước	Tạo những liên kết đầu vào và đầu ra với nền kinh tế trong nước.	Không có những liên kết đầu vào, đầu ra với nền kinh tế.
Toàn cầu hóa	Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế chưa cao, các KKT có sức hấp dẫn nhất định.	Toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, có thể làm giảm sức hấp dẫn của KKT.
II - VAI TRÒ CỦA LIÊN MINH TĂNG TRƯỞNG		
Cam kết và quyết tâm của Nhà nước	Cam kết và liên minh chính trị ủng hộ từ cấp trung ương đến địa phương; Bà đỡ, tạo điều kiện, giải quyết các mâu thuẫn lợi ích (giữa các cơ quan Nhà nước).	Thiếu cam kết chính trị ủng hộ lâu dài;Can thiệp quá sâu, nhằm vào lợi ích chính trị hơn là lợi thế cạnh tranh bền vững .
Chính sách	Thực sự ưu đãi nổi trội, hướng đến năng lực cạnh tranh ở phạm vi toàn cầu.	Không có ưu đãi nổi trội, hoặc chủ yếu là thuế, quy định cứng nhắc rườm rà, thực hiện thiếu đồng bộ.
Cơ chế quản lý	Ban quản lý KKT có năng lực, nguồn lực và thẩm quyền; Cơ chế một cửa hiệu quả.	Ban quản lý thiếu năng lực, nguồn lực hoặc thẩm quyền; không rõ ràng với nhiều cơ quan tham gia quản lý.
Vai trò của khu vực tư nhân	Tham gia vào xây dựng và phát triển; Các doanh nghiệp trong KKT năng động trong thu hút đầu tư nước ngoài.	Ít tham gia vào phát triển KKT, vai trò mờ nhạt trong liên mình tăng trưởng.

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả

Mặc dù trên thế giới đã có hơn 3.000 KKT ở 135 quốc gia nhưng kết quả khá khác biệt. Các KKT được coi là thành công nhất tập trung ở Đông Á và Mỹ Latinh (World Bank 2008). Có những nhân tố quyết định đến sự thành bại của các KKT. Vị trí, nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng, ngành nghề và phạm vi cạnh tranh, gắn kết với nền kinh tế trong nước cũng như bối cảnh cạnh tranh toàn cầu là những nhân tố cơ bản mà ở đó vị trí thường là quan trọng nhất. Vai trò, chính sách, cũng như sự can thiệp của nhà nước và sự tham gia của khu vực tư nhân là nhân tố quyết định ra sự thành công hay gây ra trục trặc cho các KTT. Những đặc điểm dẫn đến thành công hay thất bại của các KKT được tổng kết trong Bảng 2.1 trên đây.

3.4.1 Những yếu tố cơ bản

3.4.1.1 Vị trí

Vị trí, vị trí và vị trí nói lên tầm quan trọng của vị trí trong ngành bất động sản. Đối với các KKT, vị trí cũng có vai trò hết sức quan trọng. Các lợi thế cạnh tranh như: gắn kết với vùng phát triển bên ngoài, tiếp cận thị trường có uy mô lớn (khách hàng, nhà cung cấp, lao động) là những yếu tố then chốt. Ví dụ, Thâm Quyến gắn kết Hong Kong; Iskandar (Malaysia) gắn với Singapore, gần tuyến đường biển quốc tế; khu tự do Shannon (Ireland) nằm ngay tại sân bay quốc tế Shannon và là bàn đạp cho các công ty Mỹ thâm nhập thị trương châu Âu, khu tự do ở Honduras kết nối với thị trường Mỹ. Trái lại, việc lựa chọn vị trí không phù hợp, gây tốn kém đầu tư xây dựng (World Bank 2008). Đôi khi KKT được lựa chọn xây dựng ở những địa phương có nền kinh tế kém phát triển (yếu kém về hạ tầng, nhân lực, tiếp cận thị trường) với mục đích tạo đòn bẩy phát triển cho khu vực, nhưng do không có những lợi thế về vị trí cần thiết nào đó nên thất bại thường hay xảy ra (CDE 2012).

3.4.1.2 Nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực đóng vai trò rất quan trọng, nhất là đối với KKT. KKT nên được đặt ở những nơi có nguồn nhân lực dồi dào bao gồm cả lao động có kỹ năng và lao động không có kỹ năng. Cần chú trọng nguồn lao động có kỹ năng, cung cấp cơ sở hạ tầng xã hội và môi trường làm việc hỗ trợ người lao động nâng cao năng lực (Fa, CDE 2012).

3.4.1.3 Cơ sở hạ tầng

Chất lượng cơ sở hạ tầng của KKT có liên quan chặt chẽ với mức độ đầu tư, xuất khẩu và việc làm (Farole 2011b). Ngân sách Nhà nước chiếm 49% vốn đầu tư cố định xây dựng cơ sở hạ tầng của Thâm Quyến trong năm 1979, và sau đó giảm dần xuống ổn định khoảng 24% trong những năm sau (Ge 1999). Trái lại, cơ sở vật chất thiết kế không phù hợp, hoạt động xúc tiến, bảo trì không tương xứng. Ví dụ, KKT Bataan ở Philippines đầu tư cơ sở hạ tầng quá cao, bao gồm xây dựng đập trị giá 25 triệu USD.

3.4.1.4 Ngành nghề và phạm vi cạnh tranh

KKT phải nhắm vào các ngành nghề cụ thể và có các giải pháp đối với những thách thức cho các ngành đó (CDE 2012). KKT ở Bangladesh và Honduras là những ví dụ khi nó tập trung

vào các ngành dệt may. Trái lại, định hướng ngành nghề cho KKT không phù hợp, thành lập tại khu vực thiếu lao động (khu Darwin) hay phụ thuộc quá nhiều vào lao động giá rẻ sẽ không tạo cơ hội đào tạo và thăng tiến cho nguồn lao động, vì vậy rất dễ tham gia vào "cuộc đua xuống đáy" (Farole 2011a). Năng lực cạnh tranh toàn cầu là một yếu tố quan trọng vì thu hút đầu tư nước ngoài là một trong những mục tiêu quan trọng của các KKT. Cạnh tranh với các KKT trên thế giới để thu hút đầu tư nước ngoài trên các tiêu chí: vị trí, tiếp cận thị trường, logistic, chi phí lao động, nguồn lao động có kỹ năng, cơ chế quản lý, chứ không phải chỉ thu hút bằng chính sách ưu đãi tài chính (CDE 2012).

3.4.1.5 Gắn kết với nền kinh tế trong nước

Cần phát huy đồng bộ với lợi thế cạnh tranh quốc gia (Bangladesh – lợi thế nhân công dệt may) (Farole 2011a) và tạo ra những liên kết đầu vào và đầu ra với nền kinh tế (Aggarwal 2012). Tạo nền tảng trao đổi và chuyển giao công nghệ cứng và mềm giữa nền kinh tế và các nhà đầu tư trong KKT: đầu tư của doanh nghiệp trong nước và KKT, kết nối hỗ trợ kinh doanh, dịch chuyển tự do nguồn lao động có tay nghề và doanh nhân giữa KKT và nền kinh tế. Ví dụ, Đài Loan và Hàn Quốc đã hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước nhập khẩu nguyên vật liệu để sản xuất các sản phẩm bán cho các doanh nghiệp trong KKT hoặc gia công cho các doanh nghiệp trong KKT. Honduras cũng khá thành công với chính sách khuyến khích các doanh nghiệp trong nước tham gia cung cấp nguyên vật liệu cho các doanh nghiệp trong KKT. Trái lại, KKT không phát triển đồng bộ với năng lực cạnh tranh và môi trường đầu tư chung của cả nước. Nhiều KKT ở châu Phi hoạt động trong môi trường năng lực cạnh tranh quốc gia yếu kém nên không kết nối được với thị trường toàn cầu (Farole 2011a).

Sự kết nối giữa các doanh nghiệp lớn trong các KKT và các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong nền kinh tế đóng vai trò hết sức quan trọng. Phần lớn các KKT được xây dựng nhằm thu hút các doanh nghiệp nước ngoài hoặc doanh nghiệp lớn trong nước, không phải các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME). Vì vậy nên tạo điều kiện kết nối giữa các doanh nghiệp vừa và nhỏ với các doanh nghiệp trong ĐKKT thông qua chính sách cụm ngành (Cluster - Based Policy). Trong trung hạn, cần chú ý tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước thay thế các doanh nghiệp nước ngoài trong KKT (Farole 2011b). Ở khía cạnh này, phát triển KKT nên gắn kết với phát triển cụm ngành mà ở đó không nhất thiết phải quan tâm đến về vấn đề địa giới hành chính của KKT hay của các địa phương.

3.4.1.6 Thách thức từ môi trường quốc tế

Xu thế toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế, một mặt tạo thuận lợi cho KKT, nhưng đồng thời có thể làm giảm sức hấp dẫn của KKT. Cụ thể, các hiệp định tự do thương mại khu vực cho doanh nghiệp nước ngoài làm tăng khả năng thâm nhập vào thị trường trong nước, trong khi doanh nghiệp nằm trong KKT lại không được phép bán hàng trong nước (Farole 2011a). Một số hiệp định thương mại tự do lại quy định những sản phẩm được sản xuất trong KKT không thỏa mãn điều kiện tham gia hiệp định (World Bank 2008).

3.4.2 Vai trò của liên minh tăng trưởng

3.4.2.1 Cam kết chính trị và liên minh ủng hộ

Thị trường với vai trò chủ yếu là các doanh nghiệp, nhà nước và xã hội dân sự là ba trụ cột của tất cả các xã hội. Sự tương quan và mức độ phát triển của ba trụ cột này phản ánh mức độ phát triển của một quốc gia hay một địa phương (Huỳnh Thế Du 2013). Sự kết hợp hay phối hợp hành động giữa nhà nước, các doanh nghiệp và của các tổ chức dân sự hình thành các liên mình tăng trưởng hay liên minh vận hành nền kinh tế. Sự kết hợp hài hòa của ba nhân tố hay trụ cột chính trong liên minh là rất quan trọng. Đối với các nước đang phá triển, xã hội dân sự thường rất yếu và liên minh tăng trưởng chủ yếu là sự kết hợp bởi nhà nước và các doanh nghiệp. Đối với mô hình các KKT vai trò của nhà nước và doanh nghiệp là hết sức quan trọng.

Cam kết chính trị và liên minh ủng hộ là nhân tố hết sức quan trọng dẫn đến thành bại trong việc phát triển các KKT nói riêng, các nhân tố mới nói chung. Từ kinh nghiệm của những trường hợp thành công nêu trên cho thấy tất cả đều có cam kết và ủng hộ mạnh mẽ từ lãnh đạo quốc gia cao nhất đối với các thử nghiệm mang tầm quốc gia như Park Chung Hee ở Hàn Quốc, Tưởng Giới Thạch ở Đài Loan, Đặng Tiểu Bình ở Trung Quốc và Shuharto ở Indonesia. Sự phát triển của khu nam Sài Gòn trong giai đoạn đầu cũng có yếu tố này. Cam kết chính trị từ cấp chính quyền cao nhất là rất quan trọng vì hoạt động của KKT thường cần đến sự phối hợp của nhiều bộ ngành trung ương (CDE 2012). Sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân trong liên minh này là chìa khóa thứ hai. Thêm vào đó, sự có mặt của các doanh nhân công mà hiểu đơn giản là những người làm trong khu vực công, nhưng có tinh thần doanh nhân, dám nghĩ dám làm, sẵn sàng với những thử thách và chấp nhận rủi ro (Altshuler và Luberoff 2013). Ở những trường hợp không thành công, dễ dàng nhận thấy rằng các nhân tố bị thiếu vắng một phần hay toàn bộ gồm: i) quyết tâm và sự ủng hộ của lãnh đạo cao cấp, ii) liên minh ủng hộ và triển khai lỏng lẻo, và iii) những người dám nghĩ, dám làm với quyết tâm đi đến cùng.

3.4.2.2 Chính sách và sự can thiệp của nhà nước

Chính sách và sự can thiệp của nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng đến sự thành bại của các KKT. Chính sách phải thực sự đặc biệt so với các vùng khác trong nước (Farole 2011a), phải theo những thông lệ được thống nhất hay áp dụng rộng rãi ở tầm quốc tế (xem Bảng 2.2). Lý do vì các KKT có mục tiêu thu hút FDI và các doanh nghiệp nước ngoài thường có nhiều thông tin ở những nơi khác nhau trên thế giới và để đảm bảo hiệu quả và an toàn trong hoạt động, họ thường tuân theo những nguyên tắc và chuẩn mực nhất định. Thêm vào đó, cần phải lưu ý đến những chính sách mà chúng có thể gây ra các trục trặc như: i) chính sách không có ưu thế nổi trội, các ưu đãi tài chính kém cạnh tranh hoặc ưu đãi phụ thuộc quá nhiều vào công cụ thuế; ii) nhiều quy định cứng nhắc, thiếu hiệu quả, thủ tục quản lý rườm rà như quy định không cho thế chấp bất động sản, vốn đầu tư tối thiểu, số lượng việc làm tạo ra, không cho tư nhân tham gia phát triển khu kinh tế; và iii) xây dựng khuôn khổ pháp lý và "luật chơi" minh bạch nhưng quá trình thực hiện thiếu đồng bộ (CDE 2012, World Bank 2008).

Về cơ chế quản lý, bộ máy quản lý KKT có đủ thẩm quyền, có bộ phận xúc tiến đầu tư hiệu quả, thực hiện cơ chế quản lý "một cửa" (CDE 2012). Ngoại trừ một số KKT ở Đông Á, các KKT tư nhân nhìn chung đem lại hiệu quả kinh tế xã hội và môi trường cao hơn các KKT do nhà nước xây dựng (World Bank 2008, CDE 2012). Cơ chế quản lý với nhiều ban quản lý thiếu nguồn lực, năng lực và cả quyền lực thực thi hoặc có quá nhiều cơ quan tham gia vào quản lý KKT sẽ dẫn đến trục trặc (CDE 2012, World Bank 2008). Thêm vào đó, việc can thiệp quá sâu của nhà nước khiến cho các dự án được phát triển dựa trên yếu tố chính trị hơn là lợi thế cạnh tranh bền vững (Farole 2011a). Những điều này thường gây ra các trục trặc.

Bảng 2.2. Các chính sách quản lý khu kinh tế thành công

Đặc điểm	Điều kiện quan trọng
Yếu tố ngoài lãnh thổ	Nằm ngoài khu vực thuế quan trong nước; Đủ tiêu chuẩn cấp chứng nhận xuất xứ quốc gia; Đủ tiêu chuẩn tham gia vào các hiệp định TM quốc gia.
Tiêu chuẩn về lợi ích	Không yêu cầu xuất khẩu tối thiểu; Lĩnh vực chế tạo và dịch vụ; Doanh nghiệp trong và ngoài nước; Mở rộng các doanh nghiệp hiện hành; Doanh nghiệp tư nhân phát triển KKT.
Quyền sở hữu trong và ngoài nước	Không giới hạn; Đối xử bình đẳng.
Phát triển KKT tư nhân	Được quy định rõ ràng trong pháp luật, các tiêu chí xây dựng KKT cụ thể; Đủ tiêu chuẩn cho các lợi ích đầy đủ; Cạnh tranh với các KKT do nhà nước phát triển trong một sân chơi bình đẳng.
Bán hàng vào thị trường nội địa	Tự do hóa; Theo tiêu chuẩn chung, không xét từng trường hợp cụ thể; Đối xử như hàng hóa nhập khẩu vào thị trường nội địa, vẫn đóng thuế và nhập khẩu.
Mua hàng từ thị trường nội địa	Đối xử như xuất khẩu vào thị trường nội địa, doanh nghiệp phải đủ tiêu chuẩn để có lợi ích như doanh nghiệp xuất khẩu gián tiếp.
Chính sách lao động	Tuân thủ đầy đủ theo tiêu chuẩn lao động ILO; Cơ chế xử lý tranh chấp riêng.

Nguồn: World Bank (2008)

3.4.2.3 Sự tham gia của khu vực tư nhân

Sự tham gia của khu vực tư nhân vào quá trình xây dựng và phát triển có ý nghĩa hết sức quan trọng. Đây thường là đối tượng có lợi ích trực tiếp từ thành công hay kết quả dài hạn của việc phát triển KKT nói riêng và các dự án nói chung. Việc tham gia của khu vực tư nhân có thể ở hai cấp độ khác nhau. *Thứ nhất,* tham gia trực tiếp vào việc hình thành các chính sách và xây dựng cũng như vận hành các KKT như trường hợp ở Đài Loan, Indonesia hay Việt Nam. *Thứ hai,* đóng vai trò tích cực và quan trọng trong liên minh tăng trưởng (chủ yếu gồm nhà nước và các doanh nghiệp) trong việc thảo luận và đưa ra các chính sách. Đây là điều đã xảy ra ở hầu hết các trường hợp thành công và thực tế cũng đã xảy ra ở Việt Nam. Thiếu phối hợp hiệu quả giữa Nhà nước và tư nhân trong xây dựng cơ sở hạ tầng cũng như các yếu tố khác thường gây ra các vấn đề trục trặc (World Bank 2008).

Quan trọng hơn cả là sự tham gia của các doanh nghiệp là yếu tố quan trọng làm phá vỡ giới hạn hay sự cục bộ của các địa phương do yếu tố chính trị học mà các địa phương không có động cơ liên kết. Nguyên nhân cơ bản là do hoạt động của các doanh nghiệp là theo quy mô thị trường mà nó thường không bị bó buộc ở phạm vi địa phương. Đây cũng là nhân tố để tạo ra các doanh nghiệp mạnh có phạm vi bao phủ rộng khắp.

3.5 NHỮNG BÀI HỌC CHÍNH SÁCH

Ở khía cạnh chính sách đối với phát triển các KKT, 9 vấn đề dưới đây được tổng hợp từ World Bank (2008) và Farole (2011a & 2011b) cần được lưu ý:

Thứ nhất, KKT không thể và không nên được xem là biện pháp thay thế cho các nỗ lực cải cách toàn diện về thương mại đầu tư. Về bản chất, KKT chỉ là một trong nhiều công cụ chính sách nhằm thu hút đầu tư, tạo việc làm, thúc đẩy xuất khẩu thông qua một số ưu đãi.

Thứ hai, cần thay đổi từ đem lại lợi ích tĩnh sang lợi ích động, từ đóng sang mở để tạo động lực, làm đòn bẩy tái cấu trúc nền kinh tế.

Thứ ba, đối với mô hình, cần đa dạng hóa, nâng cấp và tăng cường độ mở cửa, khai thác lợi ích kinh tế động từ đầu tư và việc làm, tăng năng lực cạnh tranh doanh nghiệp, hội nhập kinh tế trong nước, sáng tạo và phát triển bền vững về xã hội và môi trường.

Thứ tư, đối với ngành nghề, các KKT dựa vào các ngành nghề lắp ráp, chế tạo và thương mại nhưng cần lưu ý cơ hội tăng trưởng hiện nay nằm ở các ngành dịch vụ, ICT, dịch vụ kinh doanh, R&D và có hàm lượng tri thức cao. Điều này đòi hỏi các KKT phải tránh cô lập và nâng cao trình độ lao động.

Thứ năm, các lợi thế về lao động giá rẻ, ưu đãi thương mại, tài chính chỉ có hiệu quả trong giai đoạn đầu phát triển KKT mà không bảo đảm phát triển bền vững. Thậm chí, các chính sách này còn có tác dụng ngược, làm méo mó các chính sách kinh tế khác, tạo ra "cuộc đua xuống đáy", và tiếp tục ưu đãi sâu hơn (thay vì giải quyết các vướng mắc then chốt của môi trường đầu tư).

Ví dụ, Cộng Hòa Dominican đã áp dụng chính sách miễn trừ về lương tối thiểu và quyền cơ bản của người lao động thay vì tập trung vào nâng cao năng suất lao động.

Thứ sáu, phải điều chỉnh thể chế, chính sách của KKT theo các thay đổi vĩ mô: kết nối với các nhà cung cấp trong khu vực, phát huy lợi thế kinh tế theo quy mô. Liên kết các KKT trong khu vực với đầu tư về cơ sở hạ tầng để tạo "hành lang tăng trưởng", hay chính sách thay đổi ưu đãi theo giai đoạn của KKT Đài Loan.

Thứ bảy, cần thay đổi chính sách từ mô hình đóng cửa theo kiểu khu chế xuất sang mô hình mới loại bỏ các rào cản pháp lý để tạo kết nối giữa KKT và nền kinh tế, đặc biệt với các doanh nghiệp trong nước. Ngoài ra, cần có các chính sách kinh tế đồng bộ khác về đào tạo kỹ năng người lao động, xây dựng các cụm ngành kết nối với KKT, hội nhập chuỗi giá trị vùng, hợp tác công – tư,… Một trong những sự khác biệt cơ bản giữa các KKT thành công bền vững và thất bại hoặc trì trệ là mức độ gắn kết của KKT vào chính sách kinh tế vĩ mô của cả nước. Điển hình là ở Mauritius, KKT là trụ cột của chính sách phát triển đất nước.

Thứ tám, cơ quan quản lý hỗ trợ, tạo thuận lợi trong các hoạt động quản lý, cấp phép là yếu tố cực kỳ quan trọng đối với sự thành công của KKT. Ban quản lý KKT cần có đủ thẩm quyền để làm việc với các cơ quan chính quyền khác, được trao quyền tự chủ, đủ ngân sách, chú trọng phục vụ khách hàng, thúc đẩy quan hệ đối tác với các khối tư nhân phát triển KKT và doanh nghiệp (World Bank 2008).

Thứ chín, nên thành lập một KKT để thử nghiệm, hoàn chỉnh thay vì áp dụng đại trà quá sớm.

Phần 4: KHU KINH TẾ VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM

4.1 LỊCH SỬ HÌNH THÀNH

KKT đã được thử nghiệm ở Việt Nam từ rất lâu. Phố Hiến hay Hội An cũng có những nhân tố rất cơ bản của mô hình ĐKKT. Mô hình này cũng đã được thử nghiệm ở miền Nam trước năm 1975 với khu công nghiệp (KCN) Biên Hòa. Kể từ năm 1975, mô hình này cũng đã được bàn thảo và triển khai rất sớm với khởi đầu là Đặc khu Vũng tàu - Côn Đảo được thành lập theo Nghị Quyết ngày 30/05/1979 của Quốc Hội. Mục tiêu chính của đặc khu này là để xây dựng nền sản xuất lớn XHCN. Tuy nhiên, mô hình này đã không phát huy hiệu quả và sau đã đổi thành Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu cho đến ngày nay.

Mô hình KKT đã được khởi động lại vào cuối thập niên 1980 khi Việt Nam bắt đầu tiến trình đổi mới với sự ra đời của KCX Tân Thuận (Nguyễn Văn Kích và đtg 2006). Mô hình KCX và KCN sau đó được mở rộng ra rất nhiều địa phương trong thập niên 1990, nhất là ở hai vùng Hà Nội và TPHCM. Kết quả phát triển KCX và KCN trong giai đoạn này tương đối ấn tượng với các tiêu biểu cho sự thành công của mô hình này như: KCX Tân Thuận ở TPHCM; KCN Amata ở Đồng Nai, Nomura ở Hải Phòng, Vietnam - Singapore và Sóng Thần ở Bình Dương. Tuy nhiên, mô hình này đã được mở rộng rất nhiều đến hầu hết các tỉnh thành trong cả nước. Đến cuối 2011, cả nước có 283 KCN, KCX được thành lập với tổng diện tích khoảng 76.000 ha phân bổ trên 58 tỉnh thành cả nước (Đức Chính 2014).

Tuy nhiên, chiếc áo KCN với diện tích hàng trăm hecta là quá nhỏ đối với cách nhìn của nhiều người và nó đã không phát huy được lợi thế. Cộng thêm những cám dỗ từ sự thành công của một số nước khác, mô hình KKT với quy mô hàng chục nghìn héc-ta đã được thảo luận từ cuối thập niên 1990 để sau đó tạo ra một sự nở rộ về mô hình KKT của khẩu và các tỉnh ven biển. Đầu tiên là việc hình thành các KKT cửa khẩu tại khu vực biên giới với các nước Trung Quốc, Lào và Campuchia (trình độ phát triển còn lạc hậu và tập trung đồng bào dân tộc thiểu số) như: Tân Thanh (Lạng Sơn), Móng Cái (Quảng Ninh), Cầu Treo (Hà Tĩnh), Mộc Bài (Tây Ninh), Bờ Y (Kon Tum). Các KKT này được hình thành để tận dụng lợi thế đường biên giới với các nước và chủ yếu dựa vào vai trò của nội lực, lấy thương mại tiểu ngạch là trọng tâm. Đến nay đã có 28 KKT cửa khẩu với tổng diện tích khoảng 600.000 ha (Đức Chính 2014). Diện tích này tương đương với ba lần diện tích của TPHCM. Tuy nhiên, các kết quả đạt được của các KKT cửa khẩu là rất khiêm tốn.

Từ năm 2003 đến nay, mô hình KKT ven biển chính thức hình thành với sự ra đời của KKT mở Chu Lai. Hiện tại, cả nước đã có tổng cộng 18 KKT được quy hoạch, bao gồm 15 KKT có trong *"Quy hoạch phát triển các KKT ven biển của Việt Nam đến năm 2020"* và 03 KKT được Chính phủ bổ sung vào trong năm 2010 như liệt kê trong Bảng 4.1. Trong đó, 06 khu được ưu tiên đầu tư phát triển trong giai đoạn 2012 – 2015 bao gồm: Chu Lai ở Quảng Nam, Dung Quất ở Quảng Ngãi, Đình Vũ ở Hải Phòng, Nghi Sơn ở Thanh Hóa, Vũng Áng ở Hà Tĩnh và Phú Quốc ở Kiên Giang. Hiện nay, một số địa phương đang đề xuất thành lập KKT bao gồm: Móng

Cái – Hải Hà ở Quảng Ninh, Kim Sơn ở Ninh Bình, Trần Đề ở Sóc Trăng, Gành Hào ở Bạc Liêu và KKT đặc biệt ở TPHCM (Quốc Huy 2012). Tổng diện tích các KTT đã được thành lập lên đến 607.000 ha và nếu bao gồm cả mặt nước thì diện tích lên đến 730.000 ha.

Bảng 4.1. Danh sách các KKT ven biển đã được thành lập

Khu kinh tế	Địa điểm	Diện tích (ha)	Thời điểm thành lập
Tổng diện tích		**607,037**	
Chu Lai(*)	Quảng Nam	27,040	05/06/2003
Dung Quất(*)	Quảng Ngãi	45,332	21/03/2005
Nhơn Hội	Bình Định	12,000	14/06/2005
Chân Mây-Lăng Cô	Thừa Thiên - Huế	27,108	05/01/2006
Phú Quốc(*)	Kiên Giang	58,923	14/02/2006
Vũng Áng(*)	Hà Tĩnh	22,781	03/04/2006
Vân Phong	Khánh Hoà	150,000	25/04/2006
Nghi Sơn(*)	Thanh Hóa	18,611	15/05/2006
Vân Đồn	Quảng Ninh	55,133	31/05/2006
Đông Nam Nghệ An	Nghệ An	18,826	11/06/2007
Đình Vũ - Cát Hải(*)	Hải Phòng	22,540	10/01/2008
Nam Phú Yên	Phú Yên	20,730	29/04/2008
Hòn La	Quảng Bình	10,000	10/06/2008
Định An	Trà Vinh	39,020	27/04/2009
Năm Căn	Cà Mau	11,000	23/11/2010
Đông Nam(**)	Quảng Trị	23,460	27/02/2010
Ven biển Thái Bình(**)	Thái Bình	30,583	9/02/2011
Ninh Cơ(**)	Nam Định	13,950	25/02/2011

(*) Các KKT được ưu tiên phát triển giai đoạn 2013 – 2015
(**) Các KKT được bổ sung vào quy hoạch năm 2010

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả

Ngoài các loại hình KKT chính thức được nêu ở trên, còn có hai trường hợp có những yếu tố như các ĐKKT hay cách làm mới là tỉnh Bình Dương và phát triển vùng đất phía nam Sài Gòn. Bình Dương chưa bao giờ được xem hay gắn cho cái tên gọi KKT, nhưng trên thực tế đây là một ĐKKT. Những gì Bình Dương đã làm được và những trục trặc đang xảy ra là rất đáng để tham khảo, nhất là trong bối cảnh hiện nay. Tương tự, quá trình phát triển của khu nam Sài Gòn ở TPHCM với rất nhiều đặc trưng và những bài học có thể rút ra cho tiến trình cải cách thể chế và tạo đột phá ở Việt Nam. Đây là hai trường hợp thành công khá toàn diện. Do vậy, trong các phân tích ở các phần tiếp theo, bài viết sẽ bao gồm cả hai trường hợp này.

4.2 PHÂN TÍCH CÁC MÔ HÌNH KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Phần này đánh giá bốn mô hình gồm hai chính thức và hai trên thực tế. Hai mô hình chính thức gồm mô hình các KCX và KCN và mô hình các KKT ven biển hoặc gắn liền với biển; và hai mô hình không chính thức gồm trường hợp tỉnh Bình Dương và phát triển khu Nam Sài Gòn.

4.2.1 Các khu chế xuất và khu công nghiệp

Tính đến 12/2011, cả nước đã có 283 KCX và KCN được thành lập trên 58 tỉnh, thành phố với tổng diện tích đất tự nhiên 76.000 ha. Quy mô trung bình của các KCN, KCX là 268 ha. Giai đoạn 1991-1995 thành lập 12 khu với 2.360 ha. Giai đoạn 1996-2000 thành lập 53 KCN, KCX với 9.706 ha. Giai đoạn 2001-2005 thành lập 66 khu với 13.140 ha. Giai đoạn 2006-2010 thành lập 136 khu với 46.408 ha. Kế hoạch giai đoạn 2011-2015 là 130.000 ha và đến năm 2020 dự kiến là 200.000 ha (Đức Chính 2012). Như vậy, diện tích các KCX và KCN hiện có của cả nước đã gấp hơn hai lần khu vực đã phát triển ở TPHCM và diện tích các KCX và KCN đến năm 2020 ở Việt Nam sẽ tương đương với diện tích của TPHCM. Đây là một quy mô rất lớn vì ngay cả TPHCM, nơi đang đóng góp khoảng 20% GDP và 30% ngân sách quốc gia thì diện tích đã được phát triển trên thực tế chỉ mới hơn 500 km^2 trong 2095 km^2 đất của Thành phố.

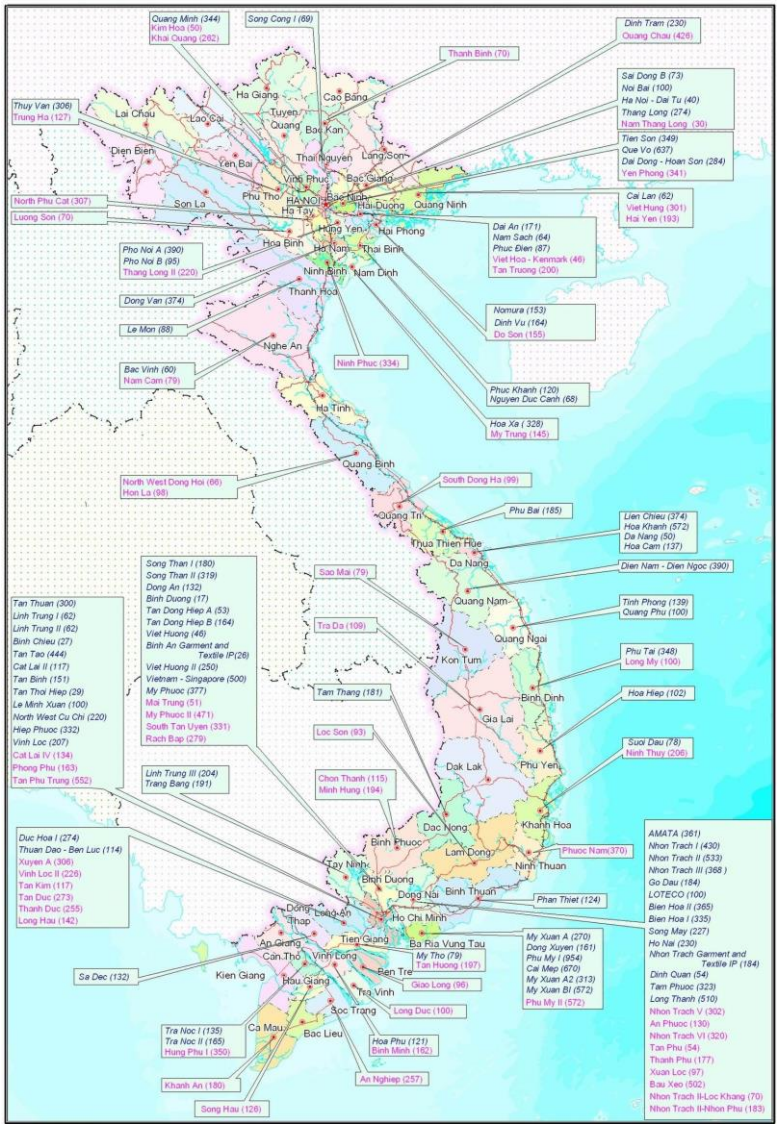
Bảng 4.2. Một số chỉ tiêu của các KCX và KCN ở Việt nam

STT	Khu vực	Diện tích	Tỷ lệ lấp đầy	Thu hút đầu tư			Kim ngạch XK	Lao động	Nộp ngân sách
				Tr- nước	FDI	Số DN			
		ha	%	tỷ đồng	tr đô-la	DN	tr đô-la	Nghìn	tỷ đồng
I.	**Cả nước**	76.000	65%		59.600	8.794	21.000	1.760	26.396
1	Đồng Nai	9.574	63%	35.085	14.539	1.192		422	8.434
2	TP.HCM	1.936	92%	n/a	4.358	n/a	5.100	270	2.800
3	Bình Dương	6.984	51%	24.090	5.500	1.202		226	
4	Bắc Ninh	1.810	72%	45.761	4.692	687	2.500	147	4.500
5	Hà Nội	1.236	90%	10.800	4.680	545	2.915		2.265
6	Đà Nẵng	1.143	86%	11.948	689	347	343	63	428
7	Phú Yên	382	86%	2.041	34	75	123	6	48
8	Quãng Ngãi	406	39%	4.380	28	82	11	8	573
9	Long An	3.996	31%	27.827	1.712	769			
10	Cần Thơ	2.267	25%	1.689	677	213	500	33	1.500
11	Khánh Hòa	880	12%	4.223	105	55	164	10	131
II.	**Điển hình**								
1	Tân Thuận	195	85%		1.559	176	2.155	64	
2	VSIP-BD	845	99%		6.400	220	8.000*	140	
3	Numora-HP	123	90%		900	60	1.100	26	293
4	Amatar-ĐN	410	61%			100		25	

*Lũy kế

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả

Hình 4.1. Phân bố một số KCX&KCN ở Việt Nam



Nguồn: Trích lại từ http://www.vidgroup.com.vn/b-du-an-dau-tu/A-ban-111o-vi-tri-cac-khu-cong-nghiep/x-ban-111o-cac-khu-cong-nghiep-viet-nam/

Về kết quả, tính đến cuối tháng 12/2011, các KCN và KCX đã thu hút được 8.794 dự án có vốn đầu tư nước ngoài còn hiệu lực với tổng vốn đầu tư đăng ký đạt 59,6 tỉ USD. Vốn FDI vào KCN và KCX chiếm từ 35 - 40% tổng vốn FDI đăng ký của cả nước, trong đó các dự án FDI về sản xuất công nghiệp trong KCN và KCX chiếm gần 80% tổng vốn FDI vào ngành công nghiệp cả nước (Đức Chính 2012). Đây là những kết quả rất ấn tượng. Tuy nhiên, những kết quả khả quan của mô hình KCX và KCN tập trung chủ yếu ở vùng TPHCM và Hà Nội – Hải Phòng – Quảng Ninh với một số điển hình như: KCX Tân Thuận với diện tích 195 ha đã thu hút được 179 doanh nghiệp với 1,56 tỷ USD vốn đầu tư, tạo ra 64.000 việc làm và kim ngạch xuất khẩu năm 2013 lên đến 2,16 tỷ USD, chiếm 1,6% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước và xuất siêu lên đến nửa tỷ USD; hay KCN Việt Nam - Singapore đã thu hút được 500 doanh nghiệp với 6,4 tỷ USD vốn FDI, tổng kim ngạch xuất khẩu (lũy kế) lên đến 8 tỷ USD và tạo

140.000 việc làm (http://www.vsip.com.vn/). Thêm vào đó, những kết quả của KCN Numora và Amatar cũng rất ấn tượng. Ví dụ, như số liệu trong Bảng 4.2, số việc làm tạo ra của mỗi nơi đã tương đương với số việc làm của tất cả các KCN ở Cần Thơ cộng lại.

Tuy nhiên, khả năng thu hút đầu tư cũng như thúc đẩy kinh tế của các KCN ở các địa phương xa hai trung tâm nêu trên là rất hạn chế. Ví dụ, thông tin trên cổng thông tin của Ban quản lý KCX và KCN Cần Thơ cho biết: *"Hiện nay, thành phố Cần Thơ có 08 khu công nghiệp với tổng diện tích khoảng 2.267ha, diện tích đã cho thuê 567,19ha, giải quyết việc làm cho trên 32.000 lao động, trong đó có 64 lao động người nước ngoài."* (Võ Thanh Hùng 2014); hoặc Khánh Hòa có 880 ha, nhưng tỷ lệ lấp đầy chỉ mới 12% (Bảng 4.2).

Vai trò tính cực của một số KCX và KCN ở một số địa phương là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, trên thực tế, các KCN ở hầu hết các địa phương chỉ là nơi tập trung các cơ sở sản xuất công nghiệp và các chính sách thường được quyết định bởi chính quyền tỉnh hay thành phố. Quyền tự chủ của các ban quản lý không cao. Đây có lẽ là một khiếm khuyết rất lớn.

4.2.2 Các khu kinh tế ven biển

Sau hơn 10 năm hình thành và phát triển, mô hình KKT ven biển đã có mức tăng rất nhanh về số lượng. Các KKT được hình thành khắp chiều dài của đất nước với khoảng cách trung bình giữa các khu vào khoảng 200km. Tổng diện tích KKT cả nước vào khoảng 730.000 ha (chiếm khoảng 2,2% tổng diện tích cả nước và gấp hơn 3 lần diện tích TPHCM). Hiện tại, 15/18 KKT đã được phê duyệt quy hoạch chung xây dựng KKT đến năm 2030, tất cả các KKT vẫn đang trong quá trình đầu tư xây dựng hoàn thiện cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thiết yếu. Tính đến hết năm 2010, có khoảng 700 dự án đăng ký đầu tư vào các KKT với tổng vốn đăng ký 330.000 tỷ đồng vốn trong nước và 33 tỷ USD vốn FDI (Trần Duy Đông 2011). Trên thực tế chỉ có một số KKT mà ở đó có một nhà đầu tư rất lớn như lọc dầu Dung Quất ở Dung Quất, ô tô Trường Hải ở Chu Lai, thép Formosa ở Vũng Áng mới có các hoạt động kinh tế khá sôi động gắn liền với các doanh nghiệp này, trong khi các KKT khác dường như đất đai vẫn đang bỏ trống hay nói cách khác chúng là những quy hoạch treo khổng lồ.

Bảng 4.3. Một số chỉ tiêu của các KKT ở Việt nam

STT	Khu vực	Diện tích	Tỷ lệ lấp đầy	Thu hút đầu tư			Kim ngạch XK	Lao động	Nộp ngân sách
				Tr- nước	FDI	Số DN			
		Nghìn ha	%	tỷ đồng	tr đô-la	DN	tr đô-la	Nghìn	tỷ đồng
	Cả nước	**730**							
1	Chu Lai	27	33%	27,980	187	89	100	57	3,000
2	Dung Quất	45	6.1%	92,867	4,800	111	350	14	16,600
3	Vũng Áng	23	n/a	n/a	10,500	89	n/a	38	2,700
4	Nhơn Hội	12	n/a	22,575	534	37	n/a	n/a	n/a
5	Đình Vũ	23	4.3%	32,300	4,760	119	n/a	n/a	n/a

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả

Hình 4.2. Phân bố các Khu Kinh tế đã được thành lập



Nguồn: Trích lại từ http://petrotimes.vn/news/vn/kinh-te/thuong-truong/nhin-lai-20-nam-phat-trien-kcn-kcx-va-khu-kinh-te-o-viet-nam.html

Khu kinh tế Chu Lai: Tính đến 2013, KKT Chu Lai đã thu hút được 89 dự án (tổng vốn đăng ký khoảng 1,5 tỷ USD), trong đó có 21 dự án FDI (tổng vốn đăng ký 187 triệu USD) và có 62 dự án đang hoạt động (tổng vốn đầu tư thực hiện 783 triệu USD). Tỷ lệ đóng ngân sách hằng năm trong giai đoạn 2006 – 2010 là 58%, riêng năm 2012 đóng góp 3.000 tỷ đồng trong tổng thu ngân sách của Tỉnh. Chu Lai đã tạo ra 14.000 lao động trực tiếp và 43.000 lao động gián tiếp (Trương Tâm Thư 2013). Nhìn các con số có vẻ ấn tượng, nhưng thực ra, Chu Lai là nơi tập trung các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp của tỉnh Quảng Nam. Tất cả các chính sách quan trọng ở Chu Lai hay ở trên cả địa bàn tỉnh Quảng Nam đều do chính quyền Quảng Nam quyết định. Do vậy, rất khó có thể thấy được sự khác biệt đáng kể về chính sách giữa các dự án trong và ngoài KKT. Việc KKT Chu Lai đóng góp phần lớn ngân sách cho địa phương là điều dễ hiểu vì thực chất đây là đóng góp ngân sách của ngành công nghiệp dịch vụ. Chu Lai được nhắc đến trong thời gian qua là gắn với ô-tô Trường Hải. Do vậy, trong trường hợp này chỉ cần áp dụng mô hình khu đơn xưởng cung cấp các khuyến khích và ưu đãi cho từng doanh nghiệp chứ không cần quan tâm đến địa điểm.

Khu kinh tế Dung Quất: Số liệu tổng hợp từ Ban Quản lý KKT Dung Quất cho thấy tổng số dự án đăng ký đầu tư là 112 dự án với tổng vốn đăng ký khoảng 135.000 tỷ VND. Trong đó có 14 dự án FDI với tổng vốn đăng ký 3,4 tỷ USD. Tuy nhiên, số thực tế giải ngân là rất khiêm tốn. KKT Dung Quất cũng đã tạo ra khoảng 11.000 lao động trực tiếp và 2.700 lao động gián tiếp. Giá trị xuất khẩu 2011 đạt khoảng 250 triệu USD. Thực chất thì hoạt động của KKT Dung Quất chủ yếu xoay quanh nhà máy lọc dầu Dung Quất được xây dựng theo sự lựa chọn và quyết tâm của Trung ương. Quảng Ngãi được gia nhập vào câu lạc bộ ngân sách tỷ đô-la thực chất là nhờ nhà máy lọc dầu Dung Quất, nơi đóng góp hơn 90% ngân sách. Tất cả các chính sách quan trọng ở Dung Quất hay ở trên cả địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đều do chính quyền tỉnh quyết định. Do vậy, rất khó có thể thấy được sự khác biệt đáng kể về chính sách giữa các dự án trong và ngoài KKT. Hơn thế, cho dù trong hay ngoài KKT khi có yêu cầu/nhu cầu của các nhà đầu tư thì chính quyền địa phương sẵn sàng giao đất và tạo điều kiện cho các nhà đầu tư như trường hợp KCN Việt Nam – Singapore chẳng hạn. Do vậy, trong trường hợp này, giống như Chu Lai, có lẽ chỉ cần áp dụng mô hình khu đơn xưởng (Single Factory EPZ) cung cấp các khuyến khích và ưu đãi cho từng doanh nghiệp chứ không cần quan tâm đến địa điểm.

Khu kinh tế Đình Vũ: KKT Đình Vũ hình thành sau nhưng lại đạt được một số kết quả khá ấn tượng về khả năng thu hút vốn đầu tư, đặc biệt vốn đầu tư FDI. Hầu hết các dự án FDI vào Hải Phòng đều được đầu tư vào đây. Ví dụ năm 2012 có 07 dự án cấp mới với tổng vốn đầu tư 1.022 triệu USD, chiếm 78% về số dự án và 99,4% về vốn đầu tư so với kết quả thu hút FDI vào KKT, KCN trên địa bàn Thành phố Hải Phòng (Phạm Thuyên 2012). Chính sách đối với KKT Đình Vũ ở Hải Phòng có lẽ không khác nhiều với các KKT khác. Tuy nhiên, điểm nổi trội của Đình Vũ chính là địa điểm vì nó nằm trong vùng trọng điểm kinh tế phía bắc và ở Hải Phòng, nơi đã có truyền thống phát triển công nghiệp và dịch vụ từ lâu.

Khu kinh tế Vũng Áng: Thực ra KKT này chỉ xoay quanh Nhà máy thép Formosa. Gần như không có sự khác biệt gì về chính sách cho các doanh nghiệp ở Vũng Áng và các doanh nghiệp ở những nơi khác trên địa bàn Hà Tĩnh và các dự án có quy mô thực chất là qua sự chỉ đạo của tỉnh. Do vậy, trong trường hợp này có lẽ chỉ cần áp dụng mô hình khu đơn xưởng như Dung

Quất và Chu Lai để cung cấp các khuyến khích và ưu đãi cho từng doanh nghiệp chứ không cần quan tâm đến địa điểm.

Nhìn chung, những kết quả thu được từ các KKT ở Việt Nam là không rõ ràng, nhất là trên bình diện quốc gia. Những vấn đề bất cập chung của các KKT thường xuyên được nói đến trong các diễn đàn về KKT gần đây như: khả năng thu hút FDI kém, thiếu nguồn lực tài chính để đầu tư CSHT, nguồn lao động (kể cả lao động phổ thông và lao động có kỹ năng), các chính sách áp dụng chưa thực sự tạo sự đột phát, sự cạnh tranh môi trường đầu tư từ các nước trong khu vực, tỷ lệ vốn thực hiện/tổng vốn đăng ký đầu tư thấp. Với diện tích các KKT gấp gần 18 lần diện tích các KCN và KCX trong điều kiện các KCN vẫn còn một tỷ lệ rất lớn chưa được lấp đầy thì câu hỏi được đặt ra là bao giờ các KKT với diện tích gấp hơn 6 lần diện tích của TPHCM. Chọn các vị trí không phù hợp và dàn trải khắp mọi nơi là một vấn đề rất lớn của mô hình KKT ở Việt Nam hiện nay. Nói chung, mô hình KKT ở Việt Nam vẫn chưa có được những kết quả như kỳ vọng và điều này sẽ được phân tích cụ thể trong phần tiếp theo.

4.2.3 Trường hợp tỉnh Bình Dương

Tuy không phải là ĐKKT một cách chính thức, nhưng Bình Dương có các yếu tố cơ bản của một ĐKKT như định nghĩa của FIAS (2008): *"Một khu vực giới hạn về địa lý, được quản lý bởi một cơ quan duy nhất, cung cấp các ưu đãi nhất định (thường là miễn thuế nhập khẩu, thủ tục nhanh chóng thuận lợi) cho các doanh nghiệp trong khu vực"*. Đây có thể xem là ĐKKT thành công nhất ở Việt Nam và trục trặc trong cái cũ lấn áp cái mới dường như đang xảy ra như phân tích dưới đây.

Bảng 4.4. Một số chỉ tiêu kinh tế của Bình Dương

Chỉ tiêu		1997	2000	2005	2010	2012	2013
Lao động	Nghìn	n/a	375	628	1,030	1,103	1,149
GDP	Tỷ đồng	3,920	6,067	14,938	48,761	n/a	n/a
Ngân sách							
Thu	Tỷ đồng	n/a	1,228	5,399	20,437	24,000	29,000
Chi	Tỷ đồng	n/a	710	1,945	7,481	9,500	10,000
Vốn đầu tư toàn xã hội	Tỷ đồng			13,450	28,131	44,920	52,363
FDI (LK từ 1997)	Triệu USD	650	2,286	5,977	12,608	15,694	17,014
Số dự án (LK từ 1997)	Dự án	50	274	1,035	2,019	2,205	2,294
Giá trị SXCN	Tỷ đồng	n/a	14,557	89,248	280,103	140,000	162,177
Kim ngạch xuất khẩu	Triệu USD	n/a	530	3,045	8,542	12,129	14,443

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ số liệu thống kê của tỉnh Bình Dương

Được tách ra cùng với Bình Phước vào năm 1997, sự thần kỳ Bình Dương đã xảy ra. Chính sách phát tập trung thu hút phát triển công nghiệp của Bình Dương đã phát huy hiệu quả (Đặng Thị Mạnh 2011). Bình Dương đã từng tận dụng được cả thiên thời, địa lợi, nhân hòa. Tuy nhiên, ba yếu tố này hiện đang có trục trặc nên cũng đã ảnh hưởng đáng kể đến vị trí và vai trò của Bình Dương trong thời gian gần đây.

Thứ nhất, về yếu tố thiên thời, từ đầu thập niên 1990, Sông Bé (trước khi tách thành Bình Dương và Bình Phước) đã có những chính sách cởi mở để đón làn sóng đầu tư nước ngoài khi Việt Nam bắt đầu mở cửa. Thời điểm Bình Dương tách tỉnh cũng là thời điểm đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, nhất là khu vực miền Đông Nam Bộ bắt đầu sôi động. Đây là thời điểm vàng mà Bình Dương đã tận dụng được. Hơn thế, ở thời điểm tách tỉnh nên Bình Dương đã có thể triển khai các chính sách hay mô hình mới mà không vấp phải sự kháng cự mang tính cố hữu của hệ thống hiện tại. Tuy nhiên, kể từ khi cuộc khủng hoảng tài chính sau đó là suy thoái kinh tế toàn cầu xảy ra và những trục trặc kinh tế vĩ mô của Việt Nam kể từ sau khi gia nhập WTO vào năm 2007, những yếu tố thời cơ đã không còn được như trước. Đặc biệt, sự kiện xảy ra trong tháng 05/2014 đang gây ra các tác động hết sức tiêu cực cho môi trường kinh doanh của Bình Dương. Yếu tố thời cơ của Bình Dương đang bị ảnh hưởng rất nghiêm trọng.

Thứ hai, về yếu tố địa lợi, Bình Dương nằm trong vùng TPHCM và ngay cạnh TPHCM, đầu mối thị trường và cũng là trung tâm kinh tế và thương mại lớn nhất Việt Nam và có thể xem là có tầm cỡ trong khu vực. Bản thân Bình Dương không có CSHT nào đáng kể, nhưng Bình Dương có thể sử dụng các hạ tầng sẵn có ở các địa phương lân cận, nhất là TPHCM với hệ thống cảng biển và sân bay kết nối quốc tế và nguồn nhân lực tốt nhất Việt Nam. Điều đặc biệt là chi phí về đất đai ở Bình Dương rất rẻ và có thể thu hồi khá dễ dàng. Đây là điều kiện rất thuận cho việc thu hút các doanh nghiệp sản xuất. Tuy nhiên, yếu tố địa lợi gần đây đã bắt đầu xảy ra trục trặc khi mà chi phí đất đai cũng như các chi phí khác bắt đầu gia tăng cộng với những tắc nghẽn trong kết nối với các địa phương khác, nhất là TPHCM.

Thứ ba, về yếu tố nhân hòa, nội bộ Bình Dương đã có được sự thống nhất nhất định. Hơn thế, hai trong ba trụ cột của các liên minh tăng trưởng là nhà nước và các doanh nghiệp đã có sự kết nối và phối hợp ăn ý. Đây là yếu tố vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, yếu tố nhân hòa dường như đang bị ảnh hưởng ở Bình Dương. Tuy nhiên, yếu tố nhân hòa dường như đang bị ảnh hưởng ở Bình Dương khi những sự cố xảy ra với những người đứng đầu địa phương ngày một nhiều hơn và tình trạng cơm không lành, canh không ngọt giữa một số doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong nền kinh tế của tỉnh với chính quyền đang gây tổn hại rất lớn đến môi trường kinh doanh. Một trở ngại khác là hệ thống hiện tại đã đi vào trạng thái ổn định nên việc muốn giữ nguyên tình trạng hiện hữu (status quo) và kháng cự với cái mới là rất dai dẳng và mạnh mẽ.

Với các điều kiện về thiên thời, địa lợi và nhân hòa nêu trên, nhiều chính sách hợp lý đã được triển khai để tạo ra một môi trường kinh doanh thông thoáng cho các doanh nghiệp mà nó được thể hiện trong đánh giá của VNCI (2010) rằng kể từ khi có chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, Bình Dương luôn đi đầu về sự năng động sáng tạo, cải thiện tính minh bạch và giảm chi phí không chính thức. Bình Dương cùng với Đà Nẵng luôn chia nhau vị trí thứ nhất và thứ hai trong giai đoạn 2005-2009. Kết quả chỉ sau hơn 10 năm, Bình Dương đã thu hút 1.951 dự án đầu tư nước ngoài (FDI) với số vốn đăng ký đạt hơn 13 tỷ USD, cùng với 9.605 doanh nghiệp trong nước được thành lập với tổng số vốn đăng ký 65.577 tỉ đồng (Tuấn Anh, 2010). Đây là kết quả tốt nhất so với tất cả các tỉnh thành trong cả nước.

Bảng 4.5. Các chỉ số cạnh tranh của Bình Dương qua các năm

Chỉ số	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gia nhập TT	7,66	8,49	7,95	8,50	8,38	6,34	8,12	8,01	6,20
Tiếp cận đất đai	7,90	6,21	7,02	7,74	7,48	7,16	6,84	6,21	7,25
Tính minh bạch	6,10	8,50	7,44	7,72	7,55	6,57	6,61	6,66	5,95
CP thời gian	6,33	7,12	7,34	6,25	8,08	6,99	6,85	5,42	6,49
CP không c-thức	8,85	6,46	7,17	6,98	6,84	7,05	7,94	7,83	6,54
Tính năng động	9,3	9,08	9,20	8,45	9,39	7,69	4,70	5,16	6,23
Hỗ trợ DN	N/A	N/A	8,38	8,08	5,68	5,60	4,07	3,19	4,86
Đào tạo lao động	N/A	6,52	7,75	6,76	6,32	5,91	5,44	5,48	5,72
Thiết chế pháp lý	N/A	5,46	5,48	6,24	5,94	5,61	6,39	3,07	5,49
Cạnh tranh BĐ	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	5,43
Nhất quán CS	7,40	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ưu đãi DNNN	8,50	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
CS PT KV tư nhân	6,95	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Chỉ số PCI	76,82	76,23	77,2	71,76	74,01	65,72	63,99	59,64	58,15
Xếp hạng	1	1	1	2	2	5	10	19	30
Nhóm (*)	Rất tốt	Rất tốt	Rất tốt	Rất tốt	Rất tốt	Tốt	Tốt	Khá	Khá

(*) Việc phân nhóm xếp hạng được chia làm 6 nhóm gồm: Thấp, Tương đối thấp, Trung bình, Khá, Tốt và Rất tốt.

Nguồn: http://www.pcivietnam.org/binh-duong

Tuy nhiên, những trục trặc ở Bình Dương trong thời gian gần đây đã được thể hiện rất rõ với việc chỉ số năng lực cạnh tranh liên tục đi xuống, khi mà năm 2010 chỉ xếp thứ tư, năm 2011 xếp thứ 10, năm 2012 lên đến vị thứ 19 và nghiêm trọng nhất là trong xếp hạng mới nhất vào năm 2013, Bình Dương đã tụt xuống vị trí 30 (VNCI 2010-2013). Nhìn vào các chỉ số thành phần trong Bảng 4.1 cho thấy, tất cả các chỉ số đều tụt giảm. Những trục trặc của Bình Dương đang được bộc lộ giống như căn bệnh của hầu hết các địa phương khác.

Bình Dương đã từng rất năng động với việc triển khai nhiều chính sách phù hợp đã tạo nên sự thần kỳ của địa phương này. Tuy nhiên, những yếu tố đặc thù hay đặc biệt của "ĐKKT Bình Dương" đã dần mai một mà thay vào đó là những vấn đề cố hữu của hệ thống. Tạo ra một nhân tố mới thường rất khó và mất rất nhiều thời gian. Tuy nhiên, việc phá hủy nó thường rất chóng vánh và hậu quả thường rất nặng nề.

4.2.4 Phát triển khu nam Sài Gòn[3]

Quá trình phát triển khu Nam Sài Gòn ở TP.HCM với khởi đầu là KCX Tân Thuận là trường hợp rất đáng tham khảo, nhất là nhìn từ góc độ cải cách thể chế và tạo ra các mũi đột phá. Trong bối cảnh TPHCM đang có chủ trương hình thành khu kinh tế đặc biệt ở đây nhằm tạo ra

[3] Phần này tham khảo nhiều từ nghiên cứu của Huỳnh Thế Du và Alex Ngô (2010) và Huỳnh Thế Du (2012)

những đột phá về thể chế và CSHT thì lại càng đáng tìm hiểu hơn. Ở mô hình này, một doanh nghiệp đã đóng vai trò pha trộn giữa mục tiêu tạo ra lợi nhuận thông thường, nhưng cũng có nhiều thời điểm hay trường hợp đóng vai trò là một tổ chức hay thể chế giải quyết những vấn đề hay công việc của khu vực công.

Một vùng đất mà lúc đó không ai nghĩ có thể làm gì, sau hai thập kỷ đã trở thành một vùng đô thị phát triển năng động và tạo ra giá trị gia tăng rất lớn cho Việt Nam. Hình hài của sự phát triển năng động được cấu thành từ: i) một khu đô thị khang trang, kiểu mẫu và đáng sống nhất ở Việt Nam; ii) một KCX đầu tiên nhưng có thể nói là thành công nhất Việt Nam với kim ngạch xuất khẩu năm 2013 lên đến 4 tỷ USD; iii) khu đô thị cảng Hiệp Phước tạo ra những tiền đề phát triển cho chiến lược hướng ra biển đông của TPHCM; và iv) KCN Long Hậu tạo tiền đề liên kết khu vực mà nó có thể là nhân tố phá vỡ bế tắc trong việc liên kết vùng hiện nay. Nhìn về góc độ tài chính và ngân sách, nhà nước gần như không phải bỏ vốn nhưng kết quả đã có một doanh nghiệp thuộc diện quy mô của TPHCM. Phần ngân sách thu được bao gồm các khoản thuế và lợi nhuận từ phần vốn góp từ Liên doanh Phú Mỹ Hưng đã trên dưới 1 tỷ đô-la Mỹ (Huỳnh Thế Du 2012). Có lẽ đây là dự án đầu tư nước ngoài mang lại nguồn thu ngân sách lớn nhất cho Việt Nam, ngoại trừ những dự án khai thác tài nguyên.

Tuy nhiên tài sản hay giá trị lớn nhất đối với Việt Nam từ sự phát triển khu nam Sài Gòn chính là nhân tố tiên phong trong cải cách và tạo mũi đột phá cho TPHCM nói riêngvà cả nước nói chung, nhất là trong bối cảnh Việt Nam cần tạo ra các mũi đột phá về cải cách thể chế, phát triển CSHT và nguồn nhân lực như hiện nay. Nam Sài Gòn dường như đã đạt được cả ba đột phá. Để có thể rút ra những bài học cho việc tạo ra các mũi đột phá, bài viết sẽ lùi về quá khứ khoảng một thập kỷ, tức là vào thời điểm hình thành Cholimex.

Trong bối cảnh nền kinh tế trì trệ do tác động của mô hình kinh tế kế hoạch, TPHCM đã đi tiên phong trong việc "xé rào" để tạo ra Đổi mới vào năm 1986. Những thành tựu của Thành phố trong giai đoạn này được thể hiện rất rõ trong tác phẩm: *"Mười năm Thành, đặc biệt là trong lĩnh vực ngoại thương và quan hệ đối ngoại"*của cố Tổng Bí thư Nguyễn Văn Linh (1985) mà lúc đó Ông là Bí thư Thành ủy TPHCM. Bộ chính trị đã vừa phê bình Thành phố đi chệch hướng nhưng cũng thừa nhận vai trò quan trọng và đánh giá những kết quả Thành phố đạt được trong Nghị quyết 01-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 14/9/1982 sau hơn 10 ngày làm việc rất căng thẳng với Thành phố. Cùng với nhiều công ty xuất nhập khẩu khác (các IMEX), Công ty XNK Chợ Lớn (Cholimex) đã đóng vai trò quan trọng trong việc tháo gỡ những nút thắt thể chế của Thành phố để khơi thông ngoại thương lúc đó. Cholimex cùng với các Imex khác đã thực hiện những giải pháp ngoại thương sáng tạo như hàng đổi hàng tại phao số không để tạo nguồn hàng không chỉ cho TPHCM mà còn cho cả nước (Đặng Phong 2008&2009). Nhóm các nhà nghiên cứu (Nhóm thứ Sáu) với sự hỗ trợ của Cholimex đã đóng vai trò lớn trong một số chính sách cải cách quan trọng của Việt Nam và đặc biệt là nghiên cứu về mô hình KKT, KCX để làm nền tảng cho việc ra đời Chương trình Khu công nghiệp Xuất khẩu Tân Thuận, tiền thân của IPC ngày nay.

Kể từ khi ra đời đến nay, IPC đã đóng hai vai, vừa là một doanh nghiệp vừa là một cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách mới của TPHCM. Việc thành lập Hiệp hội xuất khẩu

(Infotra) là hình thức sáng tạo để tạo nguồn kinh phí cho Chương trình Tân Thuận. Trong giai đoạn này đóng vai trò là cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách về mô hình KCX để làm nền tảng cho KCX Tân Thuận chính thức được cấp phép đầu tư vào năm 1991. Kể từ khi KCX Tân Thuận ra đời, theo thời gian đã có sự phát triển vượt bậc và đạt được kết quả như ngày hôm nay với những nhân tố rất mới mà có thể áp dụng hoặc mở rộng như: i) mô hình kết hợp doanh nghiệp với cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách, ii) việc tạo dựng nên một doanh nghiệp quy mô hay mô hình mà không cần vốn hay nguồn lực ban đầu của nhà nước, iii) quản lý đô thị của Phú Mỹ Hưng. Những thành công về khía cạnh tài chính của mô hình IPC chỉ là kết quả tất yếu của một cách làm và cách tiếp cận mới. Tuy nhiên, những trục trặc hay cản trở cho mô hình IPC lại xuất phát từ thành công của doanh nghiệp này ở khía cạnh tài chính. Khi các kết quả tài chính trở nên rất tốt thì IPC lại chỉ được xem như một doanh nghiệp thuần túy để tạo ra các nguồn thu cho địa phương như bao doanh nghiệp thành công khác – những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách.

Phát triển khu nam Sài Gòn mang yếu tố của một siêu dự án mà ở đó có thể tìm thấy các yếu tố cơ bản để một dự án thành công giống như Batam của Indonesia hay một số yếu tố trong việc phát triển ĐKKT ở Trung Quốc. Năm nhân tố dưới đây đã tạo ra sự thành công của dự án.

Thứ nhất, vị trí đóng vai trò vô cùng quan trọng. Lúc đó ít người nghĩ nam Sài Gòn sẽ thành công. Tuy nhiên, cũng giống nhưng thuận lợi hơn Bình Dương, nam Sài Gòn được thừa hưởng toàn bộ CSHT, nguồn nhân lực chất lượng cao cũng như thị trường rộng lớn của vùng TPHCM. Đây là những yếu tố hết sức cơ bản.

Thứ hai, liên minh ủng hộ và triển khai dự án có uy tín và quyết tâm cao. Các lãnh đạo Trung ương gồm các ông Võ Văn Kiệt, Phan Văn Khải đến lãnh đạo cao nhất của TP.HCM gồm Bí thư Thành ủy Võ Trần Chí, Chủ tịch Nguyễn Vĩnh Nghiệp, Phó chủ tịch Phạm Chánh Trực cùng nhiều người khác đã ủng hộ dự án này. Sự quyết tâm trong việc triển khai phát triển khu nam Sài Gòn để tìm hướng đi mới cho kinh tế TPHCM ở cuối thập niên 1990 và đầu thập niên 2000 đã được thể hiện rất rõ bằng những quyết sách và việc làm cụ thể. Ví dụ, lãnh đạo Thành phố sẵn sàng tạm thời đóng những vị trí và vai trò khác nhau để thúc đẩy dự án (Nguyễn Văn Kích và đtg 2006). Với uy tín của những người lính, những người anh hùng trở về xây dựng quê hương sau chiến tranh có tác động và tầm ảnh hưởng rất lớn. Điều này cùng với cách làm hợp lý đã giúp cho việc giải tỏa và thu hồi đất trong giai đoạn đầu – một yếu tố then chốt rất đơn giản do có sự đồng thuận cao. Nói chung liên minh ủng hộ và uy tín, tính chính trực của những người trong liên minh là một yếu tố then chốt quyết định đến sự thành công của dự án.

Thứ ba, cơ chế chia sẻ và chuyển giao gánh nặng rủi ro ở khu vực công. Trong bối cảnh bắt đầu đổi mới vào cuối thập niên 1980, sẽ rất rủi ro cho những người tham gia triển khai những thử nghiệm mới, nhất là những vấn đề có liên quan đến yếu tố nước ngoài và đất đai. Đây là lần đầu tiên một diện tích đất lớn được chuyển giao cho đối tác nước ngoài sau những cuộc chiến tranh giữ đất, giữ nước hết sức khốc liệt. Điều này rất khó chấp nhận về mặt chính trị và tư tưởng. Hơn thế, ở thời điểm bấy giờ, dường như chưa có các khuôn khổ luật pháp cho những hoạt động như vậy. Trong bối cảnh như vậy, rất khó để lãnh đạo Thành phố đứng ra ủng hộ công khai ý tưởng tìm kiếm đối tác nước ngoài xây dựng KCX Tân Thuận và phát triển khu

nam Sài Gòn ngay từ ban đầu, nhất là khi Thành phố đang triển khai một chương trình chính thức cho dù sự tiến triển từ chương trình chính thức này vào lúc đó đang không được như ý. Hơn thế, sự hiểu biết về kinh tế thị trường của nhiều người còn rất hạn chế. Tuy nhiên, áp lực thực thi cái mới để giải quyết khó khăn trước mắt là việc phải làm, do vậy nếu có ai đó đứng ra thử nghiệm các ý tưởng mới thì hoàn toàn có thể nhận được sự ủng hộ không chính thức của lãnh đạo Thành phố bởi vì nếu thử nghiệm không thành công thì việc ủng hộ như vậy sẽ giúp giảm thiểu rất nhiều rủi ro, trong khi nếu thành công thì nó sẽ giúp cho người ủng hộ hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ của mình.

Thứ tư, cấu trúc đặc biệt trong sở hữu cũng như mục tiêu của phía đối tác Đài Loan. Do rủi ro quá cao nên cấu trúc sở hữu của công ty CT&D là một yếu tố quan trọng. CT&D thực ra là công ty được thành lập bởi Quốc Dân Đảng, Đảng cầm quyền ở Đài Loan lúc bấy giờ với mục đích tìm kiếm các cơ hội đầu tư bên ngoài. Tổng công ty Đầu tư Trung ương của Quốc dân Đảng (CIC-KMT) sở hữu 75% cổ phần, phần còn lại thuộc về 3 nhà đầu tư cá nhân mà trong đó ông Lawrence S. Ting, một cựu chiến binh đã tốt nghiệp ở Trường đại học Columbia nổi tiếng của Hoa Kỳ, là con rể của một bộ trưởng tài chính sở hữu 10% và được giao giữ chức chủ tịch hội đồng quản trị công ty. Một trong những lý do để Đài Loan tìm kiếm cơ hội đầu tư quốc tế là nhằm tăng cường mối quan hệ và ảnh hưởng của mình nhằm củng cố vị trí quốc tế trong bối cảnh vị trí quốc gia chính thức của họ dần mất đi và những căng thẳng ở eo biển Đài Loan vẫn tiếp tục leo thang. Trong bối cảnh như vậy, có thể giải thích được lý do để Quốc dân Đảng có thể bỏ tiền vào những khoản đầu tư rủi ro như vậy không chỉ vì lý do tài chính mà nó còn có yếu tố chính trị, an ninh quốc gia cũng như những lý do khác. Tuy nhiên, do sự thay đổi chính trường trong nước, năm 1994, Quốc Dân Đảng đã rút toàn bộ phần vốn của mình khỏi CT&D trong khi Công ty này đã đầu tư khoảng 97 triệu đô-la vào các dự án ở Việt Nam (Võ Hồng Quỳnh 2004).

Việc phần lớn nguồn vốn ban đầu thuộc sở hữu của Quốc dân Đảng đóng vai trò hết sức quan trọng. Trong giai đoạn ban đầu, rõ ràng nếu có rủi ro tài chính xảy ra, thì Quốc Dân Đảng sẽ là người chịu thiệt hại chủ yếu. Ở thời điểm Quốc Dân Đảng rút khỏi CT&D, các thông tin liên quan đến dự án và các thủ tục liên quan dường như đã được giải quyết nên hiệu quả của dự án đã khá rõ nên các nhà đầu tư cá nhân tiếp tục tìm mọi cách để có nguồn tài trợ triển khai dự án. Hơn thế, đối với bên cho vay, ở thời điểm năm 1994, rủi ro đối với những khoản vay sẽ thấp hơn nhiều so với trước đó vì hiệu quả dự án đã có thể thẩm định được ở mức độ tin cậy cao. Nói chung rủi ro ở thời điểm trước và sau khi Quốc Dân Đảng rút vốn khỏi CT&D giống như rủi ro của một dự án ở thời điểm trước và sau khi nó được xây dựng. Sau khi xây dựng xong, nếu dự án vận hành tốt và có nguồn khách hàng tiềm năng thì rủi ro gần như được loại bỏ. Việc tham gia của đối tác Đài Loan, bên có lợi ích từ việc thực hiện dự án thành công với quyền tự chủ cao cũng như những yếu tố khác giúp dự án thành công.

Thứ năm, vai trò của những doanh nhân công. Vai trò của những người trực tiếp thực hiện dự án là ông Phan Chánh Dưỡng và Lawrence Ting. Trong giai đoạn đầu, ông Phan Chánh Dưỡng cùng với các đồng nghiệp đã phải xử lý rất nhiều vấn đề để dự án có thể được đưa vào chương trình thử nghiệm, tìm kiếm đối tác cũng như việc triển khai sau này. Kể từ khi vào Việt Nam, ông Ting đã đưa ra nhiều ý tưởng sáng tạo. Ví dụ, một trong những yếu tố quan trọng dẫn đến

sự hình thành một đô thị kiểu mẫu ngày nay đó chính là việc tổ chức cuộc thi quy hoạch có tính chất quốc tế và sau khi chọn được mô hình quy hoạch chính thức, các kế hoạch sau này đã được tuân thủ một cách nghiêm ngặt. Việc này chủ yếu do ông Ting chỉ đạo thực hiện.

Tóm lại, sự ủng hộ và quyết tâm mạnh mẽ của các lãnh đạo cao nhất của Việt Nam cũng như của TPHCM cùng với sự theo đuổi đến cùng của những người triển khai dự án và một số yếu tố đặc biệt tạo nên sự thành công của việc phát triển khu nam Sài Gòn. Đây là những yếu tố cần tham khảo và nghiên cứu kỹ, nhất là trong bối cảnh TPHCM đang có ý định hình thành khu kinh tế đặc biệt với địa điểm là khu vực phía nam Thành phố.

4.2.5 Đánh giá chung về các loại hình KKT ở Việt Nam

Không chỉ riêng ở Việt Nam mà ở hầu hết các nước trên thế giới, việc hình thành KKT đều xoay quanh các mục tiêu gồm: i) khả năng thu hút đầu tư FDI, ii) thúc đẩy ngoại thương trong điều kiện chịu những ràng buộc chưa thể cải cách; iii) giải tỏa một phần áp lực của tăng dân số và nhu cầu việc làm và iv) phòng thí nghiệm cho các chính sách và cách tiếp cận mới. Những mục tiêu này được thể hiện cụ thể trong 13 chỉ tiêu được thể hiện trong bảng 4.2 dưới đây.

Bảng 4.6. Đánh giá kết quả các KKT theo các chỉ tiêu

TT	Chỉ tiêu	KCX+KCN		KTT Ven biển	Bình Dương	Nam SG
		2 vùng	Khác			
1	Số dự án, DN tham gia đầu tư	+	-	-	+	+
2	Tỷ lệ lấp đầy diện tích	+	-	-	+	+/-
3	Thu hút FDI	+	-	-	+	+/-
4	Tạo việc làm	+	?	?	+	+
5	Kim ngạch xuất khẩu	+	-	-	+	+
6	Đóng góp vào ngân sách nhà nước	+	-	+/-	+	+
7	Chi phí đầu tư và quản lý	+/?	-	-	+	+
8	Áp dụng các công nghệ tiên tiến	?	?	?	?	?
9	Mức độ liên kết và phát triển vùng	?	-	-	?	?
10	Mức độ áp dụng các chính sách mới	?	?	?	+/-	+/-
11	Hỗ trợ cải cách chính sách quốc gia	+/?	-	?	?	+/?
12	Chất lượng môi trường sống	?	?	?	?	+
13	Các hậu quả từ phát triển	+/-	-	-	+/-	+/-

2 vùng: Hai vùng Hà Nội và TPHCM mở rộng

Các ký hiệu (+) là tốt, (-) là tệ và (?) là khó hay chưa thể xác định hay phân tích

Nguồn: Đánh giá của các tác giả

Những phân tích nêu trên cho thấy, mô hình KCX và KCN đạt được kết quả khả quan ở hai vùng trọng điểm là Hà Nội và TPHCM trong khi các vùng khác có kết quả không được khả quan. Tỷ lệ trống còn rất lớn và khả năng thu hút đầu tư của hầu hết các KCN ở các địa phương

khác là rất hạn chế trong khi việc dành đất cho các KCN và KKT đã làm cho nhiều hộ gia đình không có đất sản xuất.

Đối với mô hình khu KKT ven biển, những thách thức hay những bất cập nhiều hơn. Đối với các KKT có một doanh nghiệp rất lớn đang hoạt động còn tạo ra nguồn thu cho ngân sách và một số lợi ích kinh tế khác từ doanh nghiệp này mang lại. Thực ra, đối với các KKT này có thể chỉ cần khu đơn xưởng hay cách tiếp cận cụm ngành có lẽ phù hợp hơn trong trường hợp này.

Bình Dương có lẽ là trường hợp tạo ra nhiều điểm tích cực hay kết quả tốt đối với mô hình KKT hay ĐKKT ở Việt Nam. Việc nghiên cứu, tìm hiểu kỹ để rút ra những bài học từ mô hình này có thể rất hữu ích cho cải cách thể chế gắn với mô hình KKT hiện nay.

Khu Nam Sài Gòn là một trường hợp đặc biệt. Tuy chưa có hình dạng của một KKT nhưng những nền tảng kinh tế ở vùng đất này đang khá vững chắc và có thể tạo tiền đề cho những hướng phát triển trong tương lai của TPHCM. Cho dù không thuộc các KKT hiện nay, nhưng đây là hai mô hình thành công đáng tham khảo nhất của quá trình thử nghiệm cái mới gắn với cải cách thể chế.

4.3 NHỮNG YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH THÀNH CÔNG HAY TRỤC TRẶC

4.3.1 Những yếu tố cơ bản

4.3.1.1 Vị trí

Nhìn KKT ở phạm vi rộng bao gồm cả KCN và KCX thì những KKT ở gần hai đô thị lớn là Hà Nội và TPHCM đã gặt hái được những thành công nhất định. Vị trí có vai trò then chốt. Tất cả các KKT ở khu vực ven biển Việt Nam vẫn đang gặp nhiều khó khăn trong việc thu hút vốn đầu tư. Bên cạnh đó, các KKT hình thành tại các địa phương không phải là các thị trường chính cũng ảnh hưởng đến khả năng thu hút nhà đầu tư, bởi một trong những chi phí quan trọng đối với doanh nghiệp là chi phí vận chuyển hàng hóa đến thị trường tiêu thụ. Hơn thế, vị trí không chỉ là thị trường, kết nối với các hạ tầng cần thiết mà còn là nguồn nhân lực có kỹ năng. Việc thu hút nhân lực chất lượng cao của các KKT ở xa hai vùng Hà Nội và TPHCM không hề đơn giản. Yêu cầu về môi trường và chất lượng sống của lực lượng lao động có kỹ năng thường rất cao. Do vậy, họ thường đòi hỏi mức thu nhập cao hơn với những nơi ở tiện nghi hơn chứ không đơn thuần là mức sống rẻ hơn thì họ chỉ yêu cầu mức thu nhập thấp hơn. Để có thể phát triển mỗi KKT cần không chỉ hàng nghìn mà sẽ là hàng chục nghìn lao động có kỹ năng. Đây là vấn đề không hề đơn giản thậm chí có thể nhìn trong hàng thập kỷ tới. Thêm một vấn đề khác là gần như cả duyên hải Việt Nam đã là các KKT và chúng giống hệt nhau làm cho các nguồn lực có giới hạn không thể tập trung để tạo ra các lợi thế về quy mô và lợi thế tích tụ. Nhìn rộng và dài hạn thì duyên hải của Việt Nam cũng có những lợi thế như duyên hải của Trung Quốc và tất cả đều có khả năng thành công nếu chỉ tập trung vào một hoặc hai khu. Tuy nhiên khả năng tất cả đều thành công cùng lúc là gần như không thể.

Tuy nhiên, vị trí hay khoảng cách được đo bằng thời gian lưu chuyển các dòng hàng hóa và dòng người. Nếu thời gian được rút ngắn thì khoảng cách địa lý không phải là vấn đề quan

trọng. Đây là niềm hy vọng giải quyết bất lợi về vị trí của nhiều địa phương hiện nay. Thêm vào đó, cần phải lưu ý rằng, ngoài vị trí thì các yếu tố khác cũng rất quan trọng, đặc biệt là vai trò của chính quyền địa phương. Ví dụ như ở vùng TPHCM, Long An và Tây Ninh cũng thuộc vùng TPHCM, nhưng khả năng thu hút đầu tư hay mức độ thành công của hai địa phương này ở một khoảng cách rất xa so với các địa phương khác.

4.3.1.2 Nguồn nhân lực

Số lượng và chất lượng lao động đóng vai trò quan trọng đối với sự hình thành và phát triển của doanh nghiệp. Lực lượng lao động vốn đã tập trung về hai thành phố lớn là Hà Nội và TP.HCM, các KKT hiện nay lại được đặt tại các địa phương có nguồn cung lao động thấp, chất lượng lao động cũng không cao do khả năng đào tạo nguồn lực còn hạn chế và chưa gắn liền với nhu cầu thực tế của doanh nghiệp. Vấn đề lao động đang là vấn đề với hầu hết KKT tại Việt Nam, điển hình như lao động trong ngành công nghệ lọc hóa dầu tại KKT Dung Quất, KKT Nghi Sơn và KKT Vũng Áng. Số lượng lao động tại địa phương vốn đã hạn chế, các chính sách để giữ chân lao động và thu hút nguồn lao động về các địa phương (vấn đề đảm bảo cuộc sống vật chất và tinh thần cho người lao động trong KKT) cũng không được quan tâm đúng mức. Sự chênh lệch về mức sống và điều kiện phát triển giữa Hà Nội và TP.HCM so với các địa phương có KTT là những nguyên nhân chính ảnh hưởng tới nguồn cung lao động cho địa phương. Do vậy, lực lượng lao động cho KKT không được đảm bảo, ảnh hưởng khả năng thu hút nhà đầu tư.

4.3.1.3 Cơ sở hạ tầng

Hầu hết các khu kinh tế đều không đảm bảo CSHT thiết yếu, gây ảnh hưởng đến khả năng thu hút đầu tư của KKT. Các KKT được đặt tại các địa phương có điều kiện CSHT chưa phát triển (bao gồm cả hạ tầng liên kết vùng, hạ tầng thiết yếu cho KKT và hạ tầng cho từng phân khu chức năng). Do vậy, nhu cầu đầu tư CSHT là rất lớn trong khi nguồn lực tài chính lại hạn chế (ngân sách, chủ yếu là ngân sách Trung ương khó khăn; khả năng thu hút nguồn lực khác, đặc biệt là nguồn lực từ khu vực tư nhân không có,…). Bên cạnh đó, việc hình thành KKT một cách ồ ạt trong cùng một thời điểm càng làm cho gánh nặng ngân sách thêm khó khăn.

4.3.1.4 Ngành nghề và phạm vi cạnh tranh

Hầu hết các KKT có hoạt động sôi động hiện nay đều gắn với một doanh nghiệp rất lớn ở đó còn lại các doanh nghiệp hay ngành nghề khác gần như không có gì. Chính sách của hầu hết các KKT hiện nay là nhận hay thu hút tất cả mà không có chọn lọc gì cả. Vấn đề là các KKT rất giống nhau về mô hình hoạt động cũng như mục tiêu dẫn đến sự cạnh tranh lẫn nhau, không tạo ra được sự liên kết trong khi đó nét đặc trưng riêng cũng không có.

4.3.1.5 Gắn kết với nền kinh tế trong nước

Đối với các KKT ở hai trung tâm lớn thì có sự gắn kết với nền kinh tế địa phương mà thực chất chúng là một phần hay một bộ phận của nền kinh tế vùng. Đối với các KKT ở những địa phương khác hay ở những nơi mà vị trí không thuận lợi, không có sự gắn kết vì chúng đang ở

nơi "đồng không mông quạnh" nên gần như không có liên kết gì với nền kinh tế trong nước. Một trở lực khác là tư duy "tường rào" bao quanh các KKT đang là trở lực rất lớn trong việc kết nối. Một số doanh nghiệp lớn ở các KKT này có thị trường là cả nước, tuy nhiên, hoạt động của các doanh nghiệp này theo dạng cụm ngành hay chuỗi liên kết với những nơi khác với đặc trưng của từng doanh nghiệp, từng sản phẩm hơn là sự gắn kết đầu ra và đầu vào với các KKT.

4.3.1.6 Thách thức từ môi trường quốc tế

Có lẽ Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ mở cửa nhanh nhất thế giới trong hơn một thập niên qua. Trên thực tế, chính sách mở cửa áp dụng đồng bộ cho phạm vi cả nước và Việt Nam gần như đã mở tất cả các cửa có thể. Do vậy, những đặc thù hay ưu đãi giữa bên trong và bên ngoài các KKT là như nhau. Đây là yếu tố làm sức hấp dẫn của các KKT bị giảm đi rất nhiều. Do Việt Nam đã có độ mở cửa rất lớn nên cách tiếp cận cụm ngành sẽ hợp lý hơn.

4.3.2 Vai trò của liên minh tăng trưởng

4.3.2.1 Cam kết chính trị và liên minh ủng hộ

Trong các KKT đã được quyết định đầu tư, một số đã được chọn ưu tiên để tập trung nguồn lực phát triển. Tuy nhiên, ngoại trừ Dung Quất với nhà máy lọc dầu, còn lại tất cả các KKT ven biển khác, dường như vẫn thiếu vắng sự quyết liệt và quyết tâm chính trị để làm cho bằng được như điều đã xảy ra với một số KCX hay KCN ở Việt Nam vào đầu thập niên 1990 và như Trung Quốc khi mới mở cửa. Mục tiêu cải cách dường như không đạt được do cách thức quản lý cũng như cơ chế ở các KKT đã bị hệ thống hiện tại "đồng hóa", những nhân tố mới đã không còn mà thay vào đó là những bất cập. Đó là chưa kể tình trạng ở rất nhiều địa phương, tiếng nói trong hệ thống chính trị của những người đứng đầu các ban quản lý khu kinh tế, khu công nghiệp là rất khiêm tốn. Việc thiếu quyết tâm dẫn đến những bất cập trong việc phát triển KKT ở Việt Nam hiện nay, điều đã và đang xảy ra ở Ấn Độ cũng như một số nơi khác.

4.3.2.2 Chính sách và sự can thiệp của nhà nước

Trên thực tế, chính sách mở cửa và thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam rất thông thoáng và thuận lợi cho các nhà đầu tư, được thể hiện bởi con số cụ thể: theo Báo cáo về đầu tư nước ngoài của UNTAC (2014), Việt Nam đã thu hút được 81,7 tỷ đô-la vốn FDI (số thực tế giải ngân). Việt Nam thuộc các nước thu hút đầu tư tốt nhất thế giới so với quy mô của nền kinh tế. Nói chung, các chính sách quốc gia của Việt Nam theo các chính sách quản lý khu kinh tế thành công được liệt kê ở bảng 2.2 nêu trên. Nhìn chung, xét về một khía cạnh nào đó, các chính sách thu hút FDI của Việt Nam trong hai thập kỷ qua giống như chính sách đối với KKT ở nhiều nước trên thế giới. Do vậy, thực ra chính sách đối với các KKT của Việt Nam không khác nhiều so với các chính sách ở những nơi khác.

Như đã phân tích ở trên, các KKT thực chất là nơi tập trung các doanh nghiệp hay nhà máy sản xuất công nghiệp của các địa phương và các chính sách đều do chính quyền địa phương và nhiều khi là Trung ương quyết định. Do vậy, các chính sách đối với các KKT dường như không có nhiều khác biệt với những nơi khác. Thực ra, việc hình thành KKT ở các địa phương,

nhất là các KKT có quy mô lớn thực chất là để xin nguồn lực hay tự chủ về mặt chính sách cho địa phương như phân tích về vai trò của các kế hoạch hay quy hoạch với những mức vốn không thực tế của Huỳnh Thế Du (2012).

Các chính sách ưu đãi đầu tư là cá làm phổ biến để thu hút đầu tư. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy chính sách ưu đãi mà không đi kèm với các điều kiện cơ bản về thu hút đầu tư thì sẽ không có hiệu quả mà còn làm tăng gánh nặng ngân sách (Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng 2007). Để thu hút đầu tư, đặc biệt là đầu tư FDI, đòi hỏi một số điều kiện nhất định như: vị trí, cơ sở hạ tầng, môi trường đầu tư, số lượng và chất lượng lực lượng lao động và quan trọng là sự quyết tâm chính trị.

Về khía cạnh can thiệp của nhà nước, ở hầu hết các KKT, đặc biệt là các KKT ven biển, nhà nước đang là chủ sở hữu hay cơ quan quản lý các KKT. Trên thực tế, nhà nước đang quản lý toàn diện các KKT và chúng được vận hành như một tổ chức của nhà nước với hai trở ngại là ban quản lý không có thực quyền và nguồn lực hạn chế.

4.3.2.3 Sự tham gia của khu vực tư nhân

Việc tham gia của khu vực tư nhân có thể ở hai cấp độ khác nhau. Thứ nhất, tham gia trực tiếp vào việc hình thành các chính sách và xây dựng, vận hành các KKT. Điều này đang xảy ra với mô hình KCX và KCN. Một số đã rất thành công với điển hình nhất là KCX Tân Thuận hay KCN Việt Nam - Singapore. Tuy nhiên, một số không gặt hái được thành công do năng lực của các doanh nghiệp có hạn và việc đầu tư của họ thiên về dành đất để chờ thời cơ hơn là triển khai thực tế. Thứ hai, đóng vai trò tích cực và quan trọng trong liên minh tăng trưởng để thảo luận và đưa ra các chính sách. Ở những trường hợp thành công hoặc có những chuyển biến tích cực thì vai trò của các doanh nghiệp trong quá trình này là rất năng động và tích cực với điển hình là trường hợp của Bình Dương ở thời hoàng kim. Trên thực tế, việc hình thành các KKT hay việc quy hoạch lại các KKT là theo yêu cầu hay gợi ý của các các doanh nghiệp cụ thể.

4.3.3 Cải cách thể chế gắn với mô hình khu kinh tế ở Việt Nam

4.3.3.1 Cải cách thể chế tại Việt Nam

Hoàn thiện thể chế, phát triển nguồn nhân lực và xây dựng các kết cấu hạ tầng đồng bộ là ba khâu đột phát quan trọng được xác định tại Đại hội lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam. Chúng được xem là chìa khóa quan trọng để đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đưa Việt Nam phát triển nhanh, bền vững. Trong ba vấn đề trên, thể chế được xem là nút thắt quan trọng nhất cần khơi thông như đã chỉ ra bởi Acemoglu và Robinson (2012) trong tác phẩm "*Tại sao các quốc gia thất bại"*. Tầm quan trọng của việc tháo nút thắt cổ chai này đối với Việt Nam đã được phân tích rất kỹ trong bài viết: *"Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng"* vào năm 2013 của nhóm tác giả thuộc Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright. Bài viết đã chỉ ra rằng:

> *Xét về khía cạnh thể chế kinh tế, một chế độ sở hữu rõ ràng là thể chế nền tảng cho bất kỳ một nền kinh tế thị trường nào,... Xét về khía cạnh thể chế chính trị và quản trị*

nhà nước, mức độ tham gia của nhân dân trong quá trình ủy trị quyền lực cho chính quyền tạo nên nền tảng cho tính chính danh (hay còn gọi là tính chính đáng) để cầm quyền của bất kỳ chế độ dân chủ nào,…Về thể chế kinh tế, xác lập quyền sở hữu rõ ràng vẫn là một thách thức rất lớn đối với Việt Nam,… Về thể chế chính trị và quản trị nhà nước, mặc dù đạt được nhiều thành tựu trong cải cách nền hành chính và cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công cho người dân, song nhìn sâu hơn những tiến bộ ít nhiều mang tính bề nổi (FETP 2013).

Trong Thông điệp đầu năm, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng (2014) đã chỉ rõ:

Trong những năm gần đây, năng lực cạnh tranh của nước ta chậm được cải thiện. Tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế cũng đã chậm lại. Xã hội có không ít vấn đề bức xúc. Một trong những nguyên nhân là động lực mà những cải cách trước đây tạo ra đã không còn đủ mạnh để thúc đẩy phát triển. Đây là lúc chúng ta cần có thêm động lực để lấy lại đà tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững. Nguồn động lực đó phải đến từ Đổi mới thể chế và phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân".

Tuy nhiên, cải cách thế chế như thế nào là vấn đề không hề đơn giản trong bối cảnh sự kháng cự của cái cũ hay của tình trạng hiện hữu (status quo) là rất dai dẳng và khó lường. Tại Việt Nam, quá trình cải cách thể chế đã diễn ra mạnh mẽ trong vòng ba thập kỷ qua như: chuyển từ nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế mở cửa và hội nhập; chuyển từ hình thức sản xuất nông nghiệp HTX tập trung sang hình thức giao đất cho nông dân tự quản giúp cải thiện năng suất nông nghiệp; tinh giảm bộ máy quản lý nhà nước thông qua việc thí điểm mô hình không HĐND các cấp từ cấp huyện trở xuống; áp dụng mô hình thủ tục hành chính một cửa liên thông hay công khai minh bạch các thủ tục hành chính liên quan; và gần đây nhất là việc sửa đổi hiến pháp năm 1992 và hàng loạt các luật sửa đổi, bổ sung liên quan đến tổ chức bộ máy quản lý nhà nước. Tuy vậy, nhiều vấn đề liên quan hay bị tác động bởi thể chế đang được bộc lộ như: bất ổn của nền kinh tế, nợ công và nợ xấu ngân hàng tăng cao, sự thiếu đồng bộ, chồng chéo, văn bản quy phạm pháp luật còn rườm rà, khó thực hiện và triển khai trong thực tế, hoạt động không hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, hay những bất cập trong đời sống hằng ngày như: quá tải trong bệnh viện, kẹt xe. Mới đây nhất là Nghị quyết số 19/NQ-CP về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia của Chính phủ cho thấy quyết tâm cụ thể. Tuy nhiên, cho thấy việc cải cách thế chế vẫn còn đó những vấn đề tồn tại. Kinh nghiệm từ nhiều nước trên thế giới cũng như thực tiễn ở Việt Nam cho thấy cải cách thể chế là một vấn đề hết sức phức tạp nên cần có cách tiếp cận phù hợp.

4.3.3.2 Thử nghiệm chính sách mới và các cải cách qua mô hình KKT

Điều kiện tiên quyết cho sự thành công và khả năng thu hút đầu tư vào các KKT là mức độ tự do cao nhất có thể, nhất là tự do về mặt thể chế, thử nghiệm chính sách để có thể tạo ra sự đột phá, khác biệt. Điều này sẽ tạo ra tính cạnh tranh đặc thù cho các KKT. Tuy vậy, tính đột phá này chưa thực sự rõ ràng tại các KKT tại Việt Nam, không có sự khác biệt nhiều giữa các KKT và các KCX, KCN lân cận. Các chính sách có xu hướng cào bằng trong khi khoảng cách giữa các KKT ngắn, điều này đã làm mất đi tính đặc thù và cạnh tranh ngay giữa các KKT với nhau,

chưa nói đến khả năng cạnh tranh với các nước trong khu vực. Chính sách đối với các KKT như ông Trần Đình Thiên đã chỉ ra:

> *Khi làm các khu kinh tế ven biển, chúng ta muốn tạo ra vùng thể chế đặc biệt, để tạo ra động lực hay đột phá tại một điểm bằng thể chế mới và dành sự ưu tiên cho nó nhưng rất tiếc những ưu tiên không đủ mạnh. Cái mạnh nhất của chúng ta chỉ là dành cho nó những ưu tiên cao nhất trong điều kiện của Việt Nam mà ưu tiên thể chế của việt nam rất thấp so với thế giới (Bạch Dương 2014).*

Một trong những thử nghiệm mới có thể xem xét là vấn đề phân quyền. Các Ban quản lý KKT đóng vai trò then chốt đối với sự thành công của các KKT. Trong khi nhiều loại tổ chức khác nhau đã được sử dụng, kinh nghiệm cho thấy sự thành công phụ thuộc vào quyền tự chủ của Ban quản lý. Tại Việt Nam, quá trình hình thành và phát triển KCN, KCX, KKT cho thấy vai trò của Ban quản lý chỉ nhằm dễ dàng phân cấp từ Trung ương xuống địa phương với mục tiêu gia tăng hiệu quả quản lý. Tuy nhiên, quá trình phân cấp không rõ ràng, thiếu tính dự báo và hoạch định rõ ràng, gây khó khăn và không đạt mục tiêu đề ra (tại KKT Dung Quất, quá trình trao quyền cho Ban quản lý thiếu cơ quan làm đầu mối, không có sự hướng dẫn rõ ràng và đồng bộ làm cho chức năng và quyền tự chủ xuyên suốt của Ban quản lý bị phân tán và việc ra quyết định phải phối hợp với nhiều cơ quan các cấp khác nhau (Trà Thanh Danh 2012), điều này sẽ gây ra sự chậm trễ trong giải quyết và quản lý KKT, ảnh hưởng khả năng thu hút đầu tư).

Trên thực tế, những thành công từ mô hình tỉnh Bình Dương và phát triển khu nam Sài Gòn là rất có giá trị tham khảo về khía cạnh tạo ra cả ba mũi đột phá. Cách làm là then chốt chứ không phải chính sách trên giấy hay KKT được thành lập chính thức. Cả Bình Dương và nam Sài Gòn, ngân sách gần như không phải bỏ ra đồng nào nhưng đang là những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách nhà nước cùng với rất nhiều lợi ích kinh tế khác được tạo ra.

Phần 5: TỔNG KẾT VÀ CÁC HÀM Ý CHÍNH SÁCH

5.1 TỔNG KẾT MÔ HÌNH KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Căn cứ vào kinh nghiệm và những gì đã xảy ra trên thế giới đối chiếu với thực tế phát triển KKT ở Việt Nam cho thấy, mô hình này đang đem đến các kết quả trái chiều.

Thứ nhất, mô hình KCX và KCN được triển khai từ đầu thập niên 1990 đã gặt hái được những thành công ở cả hai góc độ lợi ích trực tiếp và lợi ích gián tiếp tuy nhiên sự phát triển đại trà mang tính phong trào của các KCN sau đó đang gây ra nhiều hệ lụy. Các KCX, KCN là điểm đến chủ yếu của các doanh nghiệp FDI, nhất là những doanh nghiệp sản xuất tạo ra công ăn việc làm và nguồn hàng xuất khẩu. Quan trọng hơn là những KCX và KCN đầu tiên đã là nơi thử nghiệm các chính sách, những cải cách thể chế mới mà nó có thể áp dụng cho Việt Nam. Tuy nhiên, với sự phát triển đại trà của mô hình này khi chưa rút ra được những nhân tố then chốt tạo ra sự thành công đã dẫn đến trục trặc. Thay vì thể chế hóa những điểm mới, điểm tích cực từ các KCX và KCN thì những nơi này lại trở thành "nạn nhân" và bị hệ thống hiện tại đồng hóa với hành chính quan liêu và nhiều vấn đề nan giải khác. Nhìn ở góc độ nào đó, mô hình KCX và KCN đã là "phòng thí nghiệm" cho một số chính sách mới.

Thứ hai, mô hình KKT ven biển kể từ đầu thập niên 2000 chưa đạt được kết quả như kỳ vọng nhìn trên bình diện quốc gia. Dường như không có sự khác biệt nhiều về mặt chính sách bên trong và bên ngoài hàng rào KKT, nhất là trong bối cảnh toàn cầu hóa cao độ nên sức hấp dẫn của các KKT ở Việt Nam là không nhiều. Vấn đề nghiêm trọng ở chỗ hầu hết các KKT ở Việt Nam rất giống nhau nên đây là những nơi tạo ra cuộc đua xuống đáy khốc liệt nhất. Với mô hình tổ chức hiện tại, gần như mô hình quản lý và hành chính của tất cả các KKT ở Việt Nam đều đã bị hệ thống hiện tại "đồng hóa" với các vấn đề có khi còn phức tạp hơn đối với các doanh nghiệp đầu tư bên ngoài khu kinh tế. Tình trạng này đang rất phổ biến và khả năng các KKT trở thành những khu quy hoạch treo khổng lồ là hoàn toàn có khả năng xảy ra. Quyết tâm nửa vời và sự chèo kéo của các địa phương dẫn đến tình trạng đầu tư theo "mô hình quả mít" (tất cả đều là gai nhưng không có mũi nhọn nào cả) có lẽ là vấn đề nan giải nhất hiện nay ở Việt Nam.

Ở góc độ địa phương, những gì Quảng Ngãi hay Hà Tĩnh đang có được là rất cám dỗ. Mỗi tỉnh hay mỗi KKT chỉ cần có một dự án hay doanh nghiệp rất lớn là mọi chuyện có thể thay đổi, nhất là về khía cạnh ngân sách. Do vậy, nhiều địa phương sẽ tìm nhiều cách khác nhau để có được những công trình như vậy. Thanh Hóa sẽ dành mọi nỗ lực cho dự án nhà máy lọc dầu Nghi Sơn, Bình Định sẽ cố gắng theo đuổi đến cùng dự án nhà máy lọc dầu Nhơn Hội và Phú Yên là nhà máy lọc dầu Vũng Rô, hay Khánh Hòa đang rất muốn các nhà đầu tư đến từ Ả-Rập thực hiện dự án xây dựng một thành phố hiện đại. Các địa phương ven biển có một số lợi thế thì tự thân vận động và các địa phương đã có dự án được chọn thì sẽ cố gắng triển khai. Đối với những địa phương ở những nơi bất lợi khác cũng muốn được Trung ương ưu ái để có được những trường hợp giống như Dung Quất.

Thứ ba, các KKT hiện nay, thực chất chỉ là nơi tập trung các doanh nghiệp hay cơ sở sản xuất công nghiệp của các địa phương. Tuy các KKT có những quyền tự chủ nhất định, nhưng trên thực tế việc thu hút đầu tư, nhất là việc đàm phán và đưa ra các quyết sách với các dự án lớn đều được quyết định hay thông qua các cấp lãnh đạo cao nhất của địa phương, thậm chí là lãnh đạo Trung ương. Trong nhiều trường hợp nếu dự án ở ngoài KKT nếu cần thiết thu hút thì địa phương hoàn toàn có thể có các cơ chế để thu hút mà nhiều khi còn ưu đãi hơn cả trong các KKT hoặc địa phương có thể tìm cách bao gồm dự án thuộc KKT. Do vậy, nhìn từ góc độ ra quyết định và thực thi chính sách, các KKT thực chất chỉ là nơi tập trung các doanh nghiệp hay cơ sở sản xuất của địa phương.

Thứ tư, tuy không được xem là các KKT, nhưng trường hợp của Bình Dương và khu nam Sài Gòn là rất đáng tham khảo ở hai khía cạnh những yếu tố dẫn đến thành công và những trục trặc nảy sinh. Bình Dương đã tận dụng được các yếu tố thiên thời, địa lợi và nhân hòa, được thể hiện được ở chỗ: (i) biết chớp lấy thời cơ ở thời điểm tách tỉnh và đón làn sóng đầu tiên của đầu tư nước ngoài; (ii) tận dụng vị trí gần sát TPHCM, nhưng chi phí đất đai thấp và dễ giải tỏa để phát triển công nghiệp; và (iii) có sự đồng thuận và quyết tâm cao của lãnh đạo địa phương. Đây là những yếu tố rất đáng để tham khảo. Tuy nhiên, những trục trặc hay dấu hiệu trục trặc đang xảy ra cho thấy nguy cơ sự cấp tiến hay những nhân tố tích cực tạo ra sự thần kỳ Bình Dương đang bị lấn áp hay "đồng hóa" bởi những trục trặc hay tính xơ cứng của thể chế hiện tại.

Đối với quá trình phát triển khu nam Sài Gòn, nơi mà hiện tại TPHCM đang hướng đến xây dựng một khu kinh tế đặc biệt có nhiều giá trị tham khảo. Hiện tại, đa phần đang nhìn vào những kết quả tài chính tạo ra từ mô hình khu nam Sài Gòn. Tuy nhiên, giá trị lớn nhất từ quá trình phát triển khu vực này là việc tìm tòi và nuôi dưỡng những nhân tố mới. Từ Cholimex đến IPC, đây là nơi tìm hiểu và thử nghiệm các mô hình mới để tháo gỡ các nút thắt thể chế ở mỗi thời điểm hơn là mô hình doanh nghiệp thuần túy. Về khía cạnh kinh tế hay tài chính, điều đáng tham khảo nhất là việc hình thành một doanh nghiệp tầm cỡ có sức ảnh hưởng lớn đối với sự phát triển của TPHCM mà nhà nước không phải bỏ ra nguồn lực nào cả.

5.2 NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM

5.2.1 Các điều kiện cần có để các KKT thành công

Muốn xây dựng KKT thành công, nhìn theo ngôn ngữ tiếp cận hiện đại thì nó nằm ở 3 yếu tố P gồm: Vị trí (Position) - Chính sách (Policy) - Con người (People), trong đó con người là yếu tố then chốt vì con người làm chính sách và chọn vị trí. Nếu nhìn theo triết học phương Đông, thì điều kiện thành công cần có ba yếu tố thiên thời, địa lợi và nhân hòa. Để có thể xây dựng thành công các KKT cần phải hội đủ bốn điều kiện dưới đây:

Thứ nhất, vị trí, vị trí và vị trí. Vị trí có vai trò đặc biệt quan trọng nó cần phải gắn kết trong và ngoài nước, đặc biệt phải kết nối với thị trường bên ngoài, có ưu thế về cơ sở hạ tầng. Thực tiễn ở Việt Nam cũng cho thấy tầm quan trọng của vị trí. Một trong những yếu tố làm nên hiện tượng Bình Dương chính là nhờ có vị trị ở ngay cạnh TPHCM.

Thành công của một số nước như Singapore hay Trung Quốc quả là cám dỗ đối với Việt Nam. Tuy nhiên, cần phải nhìn vào một thực tế rằng cả Singapore và Trung Quốc đã thành công vì họ có các yếu tố rất cơ bản. Vị trí đắc địa và hơn cả là họ đã có sẵn một nguồn nhân lực chất lượng cao ở ngay đó với tinh thần khởi nghiệp mạnh mẽ của cộng đồng người Hoa ở cả Hồng Kông hay Singapore. Đối với các KKT của Việt Nam, đặc biệt là các KKT ven biển và có gắn với biển, điều nhiều người hay nhắc đến là nguồn nhân lực không có kỹ năng có sẵn. Tuy nhiên, như phân tích ở trên ngay cả lực lượng lao động này cũng rất khó tuyển dụng. Trên thực tế, quan trọng hơn cả là lực lượng lao động có kỹ năng. Thẳng thắn mà nói, ai sẽ là người trụ lại Chu Lai khi mà một bộ phận cán bộ của chính quyền Quảng Nam vẫn ở Đà Nẵng mà không vào Tam Kỳ chứ chưa nói gì đến Chu Lai. Điều này cũng tương tự đối với hầu hết các KKT khác ở Việt Nam. Các địa phương luôn nhắc đến chính sách thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao, nhưng trên thực tế chỉ có những người thuộc địa phương mới có động cơ trở về địa phương làm việc. Nếu chỉ dựa vào lực lượng này thì quá mỏng để có thể có đủ hàng chục nghìn lao động có kỹ năng cho các KKT trong tương lai. Điều này cho thấy tầm quan trọng của vị trí đối với sự thành công của các KKT.

Thứ hai, quyết tâm chính trị của lãnh đạo cao cấp và một liên minh ủng hộ mạnh. Cần phải có quyết tâm chính trị và vai trò của người lãnh đạo mạnh mẽ từ cấp trung ương đến địa phương trong một thời gian dài. Phần lớn các KKT chỉ phát huy tác dụng sau 5-10 năm thành lập (Farole 2011b). Do vậy, nếu bị tác động bởi yếu tố nhiệm kỳ sẽ rất khó đảm bảo cho sự thành công của các KKT nói riêng, những vấn đề mang tính dài hạn nói chung.

Thứ ba, có những đối tác hay nhóm có lợi ích dài hạn từ thành công của dự án. Trong hầu hết các trường hợp đối tượng này chính là khu vực kinh tế tư nhân. Do vậy, nên khuyến khích tư nhân tham gia xây dựng phát triển KKT hơn là do nhà nước xây dựng. Cần có khuôn khổ pháp lý quy định rõ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp tư nhân khi đầu tư xây dựng KKT (World Bank 2008). Thêm vào đó, cần nhìn nhận vai trò quan trọng của các doanh nghiệp tư nhân trong liên minh tăng trưởng.

Thứ tư, cần có môi trường nuôi dưỡng sự sáng tạo và tìm tòi cái mới để tạo ra các doanh nhân công. Chỉ môi trường này mới có thể tạo ra các doanh nhân công, những người chấp nhận rủi ro và sẵn sàng đi đến cùng cùng với dự án/ý tưởng. Nếu không có các doanh nhân công thì khả năng thực hiện những công việc khó khăn đòi hỏi nhiều thử thách thường là nhiệm vụ bất khả thi. Trên thực tế, điều này đang xảy ra ở Việt Nam.

5.2.2 Cách làm đóng vai trò quyết định

Nhân tố mới và cách làm sáng tạo là yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của một số KKT hoặc thử nghiệm mới ở Việt Nam trong thời gian qua mà điển hình là sự phát triển của Bình Dương trong hơn một thập kỷ qua và sự hình thành của khu Nam Sài Gòn sau hơn hai thập kỷ. Sự chú trọng đến lợi ích tĩnh và tính cứng nhắc trong việc hình thành và phát triển các KKT là yếu tố gây ra sự trục trặc ở nhiều nơi. Trong các trường hợp thành công đối với việc triển khai các thử nghiệm mới, sự ủng hộ và quyết tâm của liên minh thực hiện dự án với sự tham gia của những lãnh đạo cao nhất ở mỗi cấp và các bên có lợi ích dài hạn tham gia vào cùng với những doanh nhân công, những người sẵn sàng theo đuổi các mục tiêu, tạo ra những thứ có giá trị cho

xã hội là vô cùng quan trọng. Cả tỉnh Bình Dương và mô hình phát triển khu Nam Sài Gòn đều có chung một đặc điểm là môi trường nuôi dưỡng và khuyến khích sự sáng tạo đã được tạo ra trong thời hoàng kim của chúng. Tuy nhiên, nguy cơ lớn nhất là những nhân tố tích cực đang bị cái cũ, những yếu tố kém tích cực, sự trì trệ của thể chế và cách nhìn đang kéo lại.

Nhìn từ khía cạnh kinh tế chính trị học như Altshuler và Luberoff (2003) đã phân tích, việc các dự án hay mô hình được triển khai thành công là nhờ có các doanh nhân công (những người làm nhạc trưởng và quyết tâm thực hiện dự án) cộng với một liên minh ủng hộ và triển khai dự án rất mạnh. Đối với các dự án mang lại hiệu quả thì luôn có áp lực hay các nhóm có lợi ích từ thành công của dự án đóng vai trò quan trọng trong các liên minh. Nhìn từ góc độ thể chế như Acemoglu và Robinson (2012), các dự án thành công là do thể chế thực hiện các dự án này mang tính dung nạp với nhiều bên có lợi ích liên quan tham gia để vận hành dự án hiệu quả; đối với các dự án phi lý thì thể chế liên quan đến việc thực hiện các dự án thường mang tính loại trừ, chỉ một nhóm nhỏ được lợi trong khi chi phí lại phân tán cho đông đảo dân chúng.

5.2.3 Nguy cơ cái mới bị cô lập, đồng hóa thậm chí là bóp chết

Nhìn mô hình KKT hay các nhân tố đột phá từ đổi mới đến nay bao gồm cả Bình Dương và nam Sài Gòn sẽ thấy có nhiều nhân tố tích cực đã tạo ra những kết quả bất ngờ. Cả Bình Dương và nam Sài Gòn, nhà nước gần như không phải bỏ nguồn lực tài chính, ngân sách nhưng kết quả đã tạo ra một nguồn ngân sách khổng lồ trên nền tảng của những hoạt động kinh tế hết sức năng động và thực chất. Giá trị hay tài sản hay giá trị lớn nhất đối với Việt Nam từ sự phát triển khu nam Sài Gòn hay Bình Dương là nhân tố tiên phong trong cải cách và tạo mũi đột phá chứ không phải là nguồn thu ngân sách hay một số kết quả kinh tế hay tài chính có thể mà chúng chỉ là kết quả tất yếu của cách làm mới. Tuy nhiên, những kết quả, những nhân tố đem lại thành công dường như chưa được đánh giá một cách đầy đủ. Những trục trặc đang xảy ra ở Bình Dương cho thấy những nhân tố mới dường như đang bị thui chột và hệ thống hiện tại đang dần chiếm lĩnh và đồng hóa những nhân tố mới. Đối với việc phát triển khu nam Sài Gòn, giá trị lớn nhất của IPC là sự tiên phong. IPC đã trở thành doanh nghiệp/tổ chức tạo ra sự thay đổi kỳ diệu của vùng đất phía nam TPHCM. Tuy nhiên, doanh nghiệp này dường như đang được đối sử như con gà đẻ trứng vàng, một nơi tạo ra nguồn thu ngân sách thuần túy và hiện đang chịu những gánh nặng do quá thành công.

5.3 MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

5.3.1 Trọng tâm chỉ nên là một hoặc hai

Về góc độ kinh tế thuần túy thì Việt Nam nên rà soát lại tất cả các KKT bao gồm cả các KCN, nếu khu nào hay phần nào không hợp lý hoặc chưa khả thi trong ít nhất là một vài thập kỷ tới thì hủy bỏ quy hoạch và chỉ nên tập trung vào những nơi khả thi. Tuy nhiên, xét về khía cạnh kinh tế chính trị học thì đây là điều rất khó. Trên thực tế các KKT chỉ là nơi tập trung các doanh nghiệp các nhà máy sản xuất công nghiệp của địa phương hay là nơi đặt nhà máy sản xuất của một doanh nghiệp rất lớn. Do vậy, trong trường hợp này Việt Nam chỉ nên tập trung vào một hoặc hai KKT hoặc một dạng KKT mà nó có tiềm năng thực sự để triển khai thay vì

dàn trải như hiện nay. Đối với các KKT khác, nên để cho các địa phương tự quyết, Trung ương chỉ cần khuyến nghị các địa phương xem xét lại quy mô cũng như cách thức triển khai. Lúc này, chính sách của Trung ương sẽ là không dành nguồn lực cho những KKT không ưu tiên.

5.3.2 Nên chọn cách tiếp cận cụm ngành cùng với phát triển KKT

Hiện nay, cách nhìn nhận KKT như một khu biệt lập là khá phổ biến ở Việt Nam. Điều này đã giới hạn vai trò cũng như khả năng liên kết của các KKT với một phạm vi hay địa giới các hoạt động kinh tế rộng lớn hơn. Tuy nhiên, thành công ở nhiều nơi trên thế giới là sự kết hợp giữa cụm ngành và KKT. Hàn Quốc và Đài Loan là những trường hợp điển hình nhất. Hai nền kinh tế này đã gặt hái được thành công thông qua cụm ngành nhiều hơn là KKT. Ngay cả Trung Quốc - nơi thành công nhất với các ĐKKT và chúng có vai trò hết sức quan trọng trong việc tạo ra một nước Trung Quốc mới thì vai trò của cụm ngành cũng hết sức quan trọng. KKT và cụm ngành như một cặp bài trùng tạo nên những thành công cho Trung Quốc (Zeng 2011). Đối với Việt Nam, việc kết hợp giữa KKT và cụm ngành nên được đặt ra và xem xét một cách thấu đáo. Cách tiếp cận theo mô hình cụm ngành nhiều khi có thể phù hợp hơn cách tiếp cận KKT. Hạn chế lớn nhất của KKT là chỉ có thể áp dụng các chính sách ưu đãi hay đặc biệt trong biên giới của KKT, trong khi nhiều hoạt động hay nhiều ngành cần một phạm vi rộng lớn hơn. Ví dụ, các cơ sở đào tạo hay trung tâm nghiên cứu thường nằm ở các đô thị, thành phố hay thủ phủ của các địa phương hơn là nằm ở các KKT. Nếu tiếp cận theo cụm ngành thì chỉ cần ngành nào có tiềm năng tạo ra giá trị gia tăng lớn cho nền kinh tế thì có thể được ưu tiên hay ưu đãi trong tất cả các khâu liên quan.

5.3.3 Chia sẻ và sử dụng nguồn lực theo nguyên tắc người làm tốt được thưởng

Cách thức phân bổ nguồn lực phổ biến ở Việt Nam hiện nay là người/nơi làm tốt đang "bị phạt" trong khi người làm không tốt hay nơi sử dụng nguồn lực không hiệu quả lại được ưu ái. Bằng chứng rõ ràng nhất là các địa phương đang tạo ra nhiều nguồn thu, sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn lại phải chia sẻ hay bị lấy đi rất nhiều, trong khi những địa phương thực sự không có lợi thế kinh tế vẽ vời đủ thứ để tranh giành nguồn lực cho những dự án mà tính khả thi về mặt kinh tế gần như bằng không. Ở khía cạnh doanh nghiệp, những doanh nghiệp làm ăn có lãi thì phải đóng thuế rất nhiều, trong khi những doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả gây ra tổn thất lại được ưu ái hay cứu. Ví dụ cụ thể là một số doanh nghiệp nhà nước cũng như các ngân hàng hay tổ chức tài chính yếu kém. Vấn đề nghiêm trọng nhất là cách xử lý đối với các ngân hàng hay các tổ chức tài chính hiện nay là đang khuyến khích việc trục lợi cá nhân mà gây tổn hại cho cái chung do quá trình tái cơ cấu và sắp xếp lại nhưng những người sở hữu ngân hàng gây thiệt hại cho nền kinh tế vẫn tại vị mà không bị mất doanh nghiệp của mình.

Nhu cầu nguồn lực cho phát triển là rất lớn, nhưng khả năng là giới hạn do vậy, việc sử dụng nguồn lực cần có chọn lọc. Đối với các địa phương hay những nơi ở đồng không mông quạnh không có lợi thế thu hút đầu tư hay các hoạt động kinh tế, các nguồn lực chỉ nên tập trung cho an sinh xã hội. Phần còn lại nên tập trung vào những nơi có khả năng tạo ra nhiều của cải hay giá trị cho xã hội hơn. Việc làm cho cái bánh lớn hơn và chia đều cái bánh thường mâu thuẫn và xung đột nhau. Tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn cần có những ưu tiên nhất định. Đối với bối cảnh

Việt Nam hiện nay nên chọn ưu tiên làm cho cái bánh lớn lên thay vì quá quan tâm đến việc chia cái bánh.

Đối với góc độ doanh nghiệp, các chính sách nên đảm bảo chữ tín và tạo điều kiện cho doanh nghiệp tổ chức các hoạt động kinh doanh. Tư tưởng hay cách nhìn phải lấy bớt khi ai đó thành công nên cố thu được ngân sách càng nhiều càng tốt thay vì nuôi dưỡng cũng như khuyến khích những người thành công đang rất nặng nề. Ví dụ như trường hợp Phú Mỹ Hưng ở nam Sài Gòn, họ có được kết quả đến ngày nay là nhờ rất nhiều nỗ lực và không chỉ Phú Mỹ Hưng mà còn rất nhiều người khác được hưởng lợi. Tuy nhiên, cái nhìn không thiện cảm với "người giàu" để lấy nhiều hơn từ họ sẽ gây ra những tác động tiêu cực rất lớn về chữ tín, đảm bảo lòng tin cho doanh nghiệp, tác động đến môi trường đầu tư. Điều tương tự cũng đang xảy ra ở Bình Dương đối với Đại Nam. Nói chung, trong những trường hợp này giống như nhiều trường hợp khác, những người làm tốt đang bị phạt bị hắt hủi hay bị kéo chân trong khi những người/nơi kém năng lực làm không ra sao lại đang nhận được rất nhiều các nguồn lực.

5.3.4 Một số gợi ý cụ thể

Ở khía cạnh triển khai cụ thể, một số vấn đề cần lưu ý được nhận diện như: (i) vai trò của phát triển CSHT và vấn đề nguồn lực tài chính; (ii) vấn đề quy hoạch và phát triển KKT; (iii) vai trò của Ban quản lý và cải cách hành chính; (iv) vấn đề nguồn nhân lực trong thu hút đầu tư; và (v) sự đột phá trong vấn đề thử nghiệm các chính sách mới. Với những vấn đề nêu trên, một số khuyến nghị chính sách từ thực tiễn phát triển KKT tại Việt Nam như sau:

Thứ nhất, việc hình thành một KKT không chỉ dừng lại ở việc đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật mà phải đánh giá tính khả thi trong việc huy động nguồn lực tài chính. Việc huy động nguồn lực phát triển và xây dựng KKT phải xem xét vai trò huy động nguồn lực của khu vực tư nhân và các nhà đầu tư chiến lược trong sự hình thành và phát triển KKT (theo kinh nghiệm quốc tế cũng như kinh nghiệm phát triển các KCN thành công tại Việt Nam như KCX Tân Thuận (TP.HCM) hay KCN Nomura (Hải Phòng)). Việc quy hoạch phát triển các KKT phải tính đến các điều kiện về khả năng cạnh tranh không chỉ trong nước mà còn là khả năng liên kết vùng để có thể tạo ra sự cạnh tranh với khu vực và quốc tế.

Thứ hai, cần mạnh dạn trong việc phân cấp, phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình cho địa phương mà cụ thể hơn là ban quản lý KKT để họ có thể thực hiện nhiệm vụ một cách đơn giản; đồng thời phát huy khả năng sáng tạo trong việc cải cách hành chính để tinh gọn thủ tục xúc tiến và quản lý đầu tư vào KKT.

Thứ ba, cần chuẩn bị nguồn nhân lực kết hợp với việc tận dụng lao động địa phương, gắn kết với các chương trình đào tạo nghề phù hợp với nhu cầu thực tế của doanh nghiệp. Có các chính sách thu hút lao động không di cư về các thành phố lớn như nhu cầu nhà ở, nhu cầu đời sống vật chất và tinh thần của công nhân làm việc trong KKT.

Thứ tư, cần mạnh dạn thử nghiệm các chính sách mới để tạo ra sự khác biệt cho các KKT so với KCN và KCX.

5.4 ĐỀ XUẤT MỘT CÁCH TIẾP CẬN MỚI

5.4.1 Thời cơ và thách thức

Cải cách thể chế để tạo ra những làn sóng tăng trưởng mới đưa Việt Nam đi đến thịnh vượng đang là nhiệm vụ hết sức thúc bách. Tuy nhiên, hệ thống hiện tại đang rất cồng kềnh với sự kháng cự rất cao. Tính khả thi của những cải cách toàn diện tác động đến hầu hết các ngóc ngách của cuộc sống ở Việt Nam hiện nay rất thấp. Do vậy, khả thi hơn cả vẫn là những thử nghiệm ở phạm vi nhỏ trước khi áp dụng rộng rãi. Mô hình KKT vẫn có sức quyến rũ và giá trị tham khảo mà có lẽ nó là lựa chọn khả dĩ cho Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, hiện có hai cản trở rất lớn trong cách tiếp cận này. Thứ nhất, mô hình KKT đang rất phản cảm trong mắt công chúng do những thành công thường không được nhìn nhận một cách thấu đáo, trong khi những trục trặc của chúng tràn lan. Nếu nêu ra vấn đề KKT thì phản ứng đầu tiên và rộng khắp của hầu hết mọi người là phản đối. Thứ hai, tính cục bộ địa phương hoặc theo ngành hiện nay rất lớn. Nếu đóng kín hoặc giới hạn KKT trong một phạm vi nào đó thì khả năng mô hình này sẽ bị cô lập hay trở thành một cơ quan nhà nước vừa không có quyền lực thực tế, vừa không có nguồn lực như các KKT khác là rất cao. Muốn thử nghiệm và tạo điều kiện thuận lợi ban đầu cũng như tiền đề cho mục tiêu dài hạn thì cần phải vượt qua hai rào cản nêu trên.

5.4.2 Tình huống Nam Sài Gòn

Dựa vào những giới hạn của thể chế hiện tại, chúng tôi đề xuất hướng tiếp cận mới là phát triển vùng gắn với cải cách thể chế và liên kết các địa phương với một địa danh cụ thể nào đó thay vì dùng khái niệm KKT giới hạn trong một phạm vi hành chính hay vùng đất nào đó. Cách tiếp cận này là sự kết hợp giữa mô hình KKT và cụm ngành. Để tránh rơi vào vết xe đổ hiện nay, những địa phương đang xem xét mô hình KKT này nên thay đổi cách tiếp cận một cách uyển chuyển gắn với ba mũi đột phá chiến lược, nhất là cải cách thể chế. Với ý nghĩa này, đối với trường hợp khu nam Sài Gòn, nhóm nghiên cứu đề xuất TPHCM có thể xem xét chọn tên gọi: "**Phát triển khu nam TPHCM gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"** thay vì KKT đặc biệt theo kiểu truyền thống. Xa hơn nữa, để có thể tạo ra sự hợp tác và liên kết vùng trong khuôn khổ luật pháp hiện tại, tỉnh Long An cũng có thể lập đề án: **"Phát triển khu Cần Giuộc gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"**. Cách tiếp cận gắn với ba mũi đột phá này không chỉ tận dụng được những lợi thế của mô hình KKT mà còn có thể tận dụng cách tiếp cận cụm ngành, và quan trọng hơn là có thể phá vỡ được bế tắc trong liên kết vùng hiện nay do tất cả đều được quyết định dựa trên địa giới hành chính.

Mô hình ĐKKT mà Việt Nam đang nhắm tới thực chất là việc xây dựng một thành phố mới với sức cạnh tranh mang tính quốc tế. Ba nhân tố nòng cốt hay quan trọng nhất của một thành phố hay một địa phương chính là người giỏi, người giàu và các doanh nghiệp. Nếu có hay thu hút được ba điều này thì địa phương trở nên phát triển. Đây cũng chính là mục tiêu của tất cả các địa phương (Peterson 1981). Nam Sài Gòn trên thực tế là đang có và có khả năng thu hút thêm ba yếu tố này nhờ nền tảng hiện hữu cộng với vị trí đắc địa của nó đặc biệt là với đô thị Phú Mỹ Hưng, một đô thị kiểu mẫu và đáng sống nhất Việt Nam. Cần có những khảo sát và

nghiên cứu cụ thể hơn, nhưng dân cư ở đô thị Phú Mỹ Hưng hầu hết đều là lao động có kỹ năng và có trình độ cao. Phú Mỹ Hưng là nơi đã có người giỏi và người giàu.

Để tránh cát cứ, thu vén cho ngân sách địa phương, nhằm thúc đẩy liên kết vùng giữa các tỉnh, cần phải vượt qua các động cơ không hợp tác để giữ nguồn thu. Cả TPHCM và Long An đều thành lập ra các ban điều hành hay chỉ đạo dự án hay khu vực có thẩm quyền cao trong phạm vi phân quyền của mình (có thể đề xuất Trung ương cho thêm một số cơ chế hay chính sách nhất định). Hai bên có thể phối hợp cùng nhau để triển khai với trung gian kết nối là IPC. Để tránh tình trạng tranh giành các dự án, nên áp dụng cơ chế chia sẻ nguồn thu theo nguyên tắc, những gì hiện có ở bên nào thì thuộc về bên đó, đối với những nguồn thu mới thì hai bên sẽ cùng chia theo công thức có thể là theo dân số, mức thu nhập hoặc theo những tiêu chí mà hai bên đều cảm thấy phù hợp. Đối với các trường hợp cần phải di dời hay thay đổi địa điểm sang địa phương khác thì hai bên có thể thỏa thuận rằng địa phương nơi đặt cơ sở hiện tại sẽ nhận được nguồn thu bằng với mức đang có và hai bên sẽ phân chia phần tăng thêm cũng như chia sẻ các chi phí cần thiết theo một công thức được thống nhất. Đây là cách thức khả dĩ để có thể phá vỡ bế tắc bất hợp tác trong liên kết vùng hiện nay. Quan trọng hơn là việc chia sẻ nguồn thu và trách nhiệm giữa hai địa phương sẽ tạo ra các cơ sở trong việc liên kết cũng như chia sẻ trách nhiệm sâu rộng hơn trong tương lai, có thể hướng đến mô hình đô thị kết nối thực chất chứ không phải chỉ là các kết nối về mặt giao thông. Cơ sở của việc kết nối này chính là IPC với các hoạt động đang bao phủ cả hai địa phương. Đây có thể là chất kết dính tốt làm nền tảng cho thành công.

Phát triển vùng kinh tế nam Sài Gòn thông qua các chính sách thí điểm phân cấp quản lý nhà nước, xây dựng chính quyền đô thị một cấp, thúc đẩy cải cách hành chính, tăng trách nhiệm giải trình cho chính quyền địa phương. Các chính sách này ưu tiên: i) trao quyền mạnh mẽ cho chính quyền TPHCM trong quản lý đất đai và quản lý doanh nghiệp, ii) thí điểm phân cấp quản lý nhà nước theo mô hình chính quyền đô thị một cấp trong tổ chức chính quyền thúc đẩy phát triển vùng Nam Sài Gòn, iii) tạo liên minh ổn định và lâu dài giữa các nhà đầu tư chiến lược và doanh nhân công, iv) thí điểm tăng cường trách nhiệm giải trình và thúc đẩy cải cách hành chính thông qua mô hình Ban quản lý Nam Sài Gòn.

Đối với TPHCM cần xem xét vấn đề sau đây:

1. Tạo nhận thức chung rằng TPHCM đã và đang là một trung tâm kinh tế quan trọng bậc nhất của cả nước, song cần khơi thông các động lực phát triển mới, tránh nguy cơ tụt hậu. Động lực mới phải bắt nguồn từ các thí điểm cải cách thể chế.

2. Đề xuất với Bộ Chính trị và Chính phủ ban hành các chủ trương cho phép thí điểm các cải cách thể chế ở Nam Sài Gòn.

3. Dựa vào chủ trương của Trung ương, TPHCM xây dựng một đề án, cam kết phát triển Nam Sài Gòn thành một vùng kinh tế năng động, có những đô thị hiện đại, dịch vụ và công nghiệp tiên tiến. Cam kết này tạo niềm tin lâu dài cho các nhà đầu tư.

4. Cùng làm việc với Long An để xem xét các khả năng hợp tác hay cùng phối hợp.

5. Lấy IPC làm nòng cốt, xây dựng những doanh nhân công có sứ mạng kiến tạo vùng kinh tế Nam Sài Gòn.

6. Từng bước tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược, cam kết đầu tư lâu dài vào sự phát triển của vùng kinh tế Nam Sài Gòn.

7. Xây dựng một đề án thí điểm phân cấp phân quyền mạnh mẽ cho Ban quản lý vùng kinh tế nam Sài gòn, với trọng tâm cải cách quản lý hành chính theo mô hình chính quyền đô thị một cấp, phục vụ doanh nghiệp trong 10 lĩnh vực gồm: quyền sử dụng đất, quy hoạch, xây dựng, điện, nước, lao động, an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, giải quyết tranh chấp, thuế và hỗ trợ xuất khẩu.

Tóm lại, để triển khai mô hình này, trước hết cần những nghiên cứu thấu đáo, nhất là việc vận dụng những chính sách, những quy định hiện có càng nhiều càng tốt, giảm thiểu việc đề xuất các chính sách mới một cách vội vã cũng như những thay đổi quá mức vì điều này rất dễ vấp phải sự chống đối. Trong trường hợp triển khai, những việc cần làm trong giai đoạn trước mắt là hình dung cũng như tranh thủ sự ủng hộ của các bên liên quan để hình thành một liên minh ủng hộ và triển khai dự án một cách cố kết có tiếng nói và quyết tâm cao. Tạo cơ chế và các khuyến khích cần thiết để có thể thu hút được những người có khả năng tham gia và phát huy được tinh thần khởi nghiệp, tinh thần sáng tạo của họ. Cuối cùng là cần phải có sự tham gia của các đối tác có lợi ích dài hạn từ sự thành công của dự án.

Phần 6: KẾT LUẬN

Những kết quả của chính sách phát triển các KKT đóng kín với ưu đãi về giá đất, thuế và hỗ trợ hạ tầng – các ưu đãi và hỗ trợ trực tiếp là rất hạn chế, trong khi nhiều hệ lụy tiêu cực đã và đang tiếp tục nảy sinh. Mô hình KKT đang rất tiêu cực dưới mắt công chúng và thường bị phản đối khi nhắc đến. Tuy nhiên, điều nghịch lý là kinh nghiệm quốc tế và những trường hợp thành công ở Việt Nam cho thấy dường như mô hình KKT hay nói rộng hơn là những kinh nghiệm và bài học từ việc sử dụng mô hình này vẫn là niềm hy vọng cho việc tạo ra các đột phá, nhất là cải cách thể chế ở Việt Nam hiện nay. Tuy không được gọi là KKT, nhưng tỉnh Bình Dương hay Nam Sài Gòn lại có nhiều bài học thành công trong thu hút đầu tư, thúc đẩy phát triển công nghiệp, tạo ra các đô thị hiện đại qua cách tiếp cận và quá trình phát triển thực chất là như các KKT. Hơn thế, Trung Quốc đã rất thành công với mô hình KKT vẫn đang tìm cách phát triển và làm mới nó. Việc thành lập Khu Thương mại Tự do Thượng Hải (Shanghai Free Trade Zone - SHFTZ), còn gọi là Khu Thương mại Tự do Thí điểm Trung quốc với những chính sách chưa từng có trong lịch sử Trung Quốc như thông báo hoạt động thay vì đăng ký kinh doanh vào năm 2013 là một ví dụ điển hình. Do vậy, việc tìm hiểu và có cái nhìn khách quan về mô hình KKT cả về những điểm tích cực cũng như thất bại nhằm tạo ra các đột phá ở Việt Nam cũng như khắc phục những trục trặc hiện nay là hết sức cần thiết như đã được phân tích rất cụ thể trong bài viết.

Dựa vào bối cảnh thực tế ở Việt Nam với cái nhìn biện chứng và uyển chuyển mang tính thực chất, nhóm nghiên cứu đề xuất Việt Nam nên chuyển từ cách tiếp cận KKT sang phát triển và liên kết vùng tạo đột phá thể chế. Đối với trường hợp khu vực phía nam TPHCM, nhóm nghiên cứu mạnh dạn đề xuất Chính quyền Thành phố có thể xem xét chọn tên gọi: "**Phát triển khu nam TPHCM gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"** thay vì KKT đặc biệt theo kiểu truyền thống. Xa hơn nữa, để có thể tạo ra sự hợp tác và liên kết vùng trong khuôn khổ luật pháp hiện tại, tỉnh Long An cũng có thể lập đề án: **"Phát triển khu Cần Giuộc gắn với cải cách thể chế và liên kết vùng"**. Cách tiếp cận gắn với ba mũi đột phá này không chỉ tận dụng được những lợi thế của mô hình KKT mà còn có thể tận dụng cách tiếp cận cụm ngành, và quan trọng hơn là có thể phá vỡ được bế tắc trong liên kết vùng hiện nay do tất cả đều được quyết định dựa trên địa giới hành chính.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Aggarwal, A 2012, 'SEZ-led Growth in Taiwan, Korea, and India: Implementing a Successful Strategy', Asian Survey, Vol. 52, no. 5, pp. 872–899.
2. Alan Altshuler và David Luberoff (2003), Mega-projects: The Changing of Urban Politics of Public Investment (Các siêu dự án: Sự thay đổi của chính trị đô thị trong đầu tư công), Brookings Institution Press
3. Nam Anh, 2011, Thành lập bổ sung KKT ven biển Thái Bình vào Quy hoạch,

   <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Thanh-lap-va-bo-sung-KTT-ven-bien-Thai-Binh-vao-Quy-hoach/20112/63415.vgp>
4. Tuấn Anh (2010), Giải mã "hiện tượng" Bình Dương,

   <http://vietstock.vn/2010/08/giai-ma-hien-tuong-binh-duong-761-164802.htm>
5. Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng, 2007, Xé rào ưu đãi đầu tư của các tỉnh trong mở rộng phân cấp ở Việt Nam: "sáng kiến" hay "lợi bất cập hại.
6. Centre for Development and Enterprise (CDE), 2012, 'Special Economic Zones – Lessons for South Africa from international evidence and local experience', Centre for Development and Enterprise, no. 19, South Africa.
7. Chen, X & de'Medici, T 2009, 'Instant City" coming of Age: China's Shenzhen Special Economic Zone in thirty years', Center for Urban and Global Studies, Trinity College, Hartford, Connecticut.
8. Đức Chính, 2014, Nhìn lại 20 năm phát triển KCN, KCX và KKT ở VN, <http://petrotimes.vn/news/vn/kinh-te/thuong-truong/nhin-lai-20-nam-phat-trien-kcn-kcx-va-khu-kinh-te-o-viet-nam.html>
9. Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (2013), Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng, Bài viết chính sách
10. Công văn số 1251/VPCP-KTTH ngày 27/02/2010.
11. Cổng thông tin điện tử Chính Phủ, 2013, Tọa đàm trực tuyến về KKT mở Chu Lai,

    <http://baodientu.chinhphu.vn/Tieu-diem/Toa-dam-truc-tuyen-ve-Khu-kinh-te-mo-Chu-Lai/178608.vgp>
12. DBS 2013, 'Iskandar Malaysia - A Tale of Two Cities', *DBS Asian Insight*, Sector Briefing, no. 2, DBS Group Research, April 2013.
13. Trà Thanh Danh (2012), Luận văn MPP, FETP
14. Huỳnh Thế Du và Alex Ngô (2010), Phát triển Hạ tầng đô thị thông qua tài trợ từ đất: Các trường hợp ở Thành phố Hồ Chí Minh, Bài nghiên cứu tại FETP

15. Huỳnh Thế Du (2012), Chuyển đổi ở Thành phố Hồ Chí Minh: Những vấn đề trong quản lý tăng trưởng, Luận văn tiến sỹ tại Đại học Harvard
16. Huỳnh Thế Du (2013), Luận giải Kinh tế Thị trường Định hướng Xã hội Chủ nghĩa ở Việt Nam, tạp chí Thời Đại Mới số 29-2013
17. Bạch Dương (2014), Cải cách thể chế là gì và thực hiện như thế nào?

    <http://nguyentandung.org/cai-cach-the-che-la-gi-va-thuc-hien-nhu-the-nao.html>
18. Trần Duy Đông, 2011, Diễn đàn Kinh tế biển Việt Nam.
19. Economist 2013, 'Shanghai Free Trade Zone: The next Shenzhen?', *Economist*, 5 October, viewed 23 October 2014,

    <http://www.economist.com/news/china/21587237-new-enterprise-zone-could-spark-wider-market-reformsbut-only-if-bureaucrats-ease-their-grip>
20. Ernst & Young (EY) 2014, 'Insights of China（Shanghai）Pilot Free Trade Zone', *Ernst & Young, China*, Series Inaugural Issue, China.
21. Farole, T 2011a, 'Special Economic Zone: What have we learned?', *World Bank Economic Premise,* No. 64.
22. Farole, T 2011b, 'Special Economic Zone in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences', World Bank, Washington D.C.
23. Farole, T & Akinci, G (eds) 2011, 'Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions', World Bank, Washington D.C.
24. Ge, W 1999, 'Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization', *World Development*, vol. 27, no. 7, pp. 1267-1285
25. Goswami, B 2007, 'SEZs: Lessons from China', India together, viewed 25 September 2014,

    < http://indiatogether.org/sezschina-opinions>.
26. Quốc Hà, 2011, Đồng ý chủ trương thành lập KKT Ninh Cơ ở Nam Định,

    <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Dong-y-chu-truong-thanh-lap-KKT-Ninh-Co-o-Nam-Dinh/20112/66526.vgp>
27. Huifeng, H 2014, 'Shenzhen is losing its fight against pollution in main rivers', South China Morning Post, 20 September, viewed 30 September,

    <http://www.scmp.com/news/china/article/1596367/shenzhen-losing-its-fight-against-pollution-main-rivers>.
28. Võ Thanh Hùng, 2014, Vì sao các khu chế xuất và công nghiệp Cần Thơ những năm gần đây thu hút đầu tư giảm,
    <http://cantho.gov.vn/wps/portal/bqlkcxcn/Home/NoiDung>

29. Quốc Huy (2012), Cần xác định ngay các khu kinh tế trọng điểm,

<http://www.vietnamplus.vn/can-xac-dinh-ngay-cac-khu-kinh-te-trong-diem-vn/152530.vnp>

30. Khazanah Nasional (KNB) 2006, 'Comprehensive Development Plan for South Joho Economic Region 2006-2025', Kualar Lumpur.

31. Vũ Minh Khương, 2014, 'Công thức thịnh vượng cho Việt Nam' (Prosperity Formula for Vietnam), *Vietnamnet,* viewed 11 September 2014,

<http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/196691/lam-gi-de-co-nhung--dien-bien-phu--ve-kinh-te-.html>

32. Mc Nulty, L 2012, 'Myanmar to redraft Special Economic Zone Law', *International Financial Law Review,* vol. 31, issue 4, p.4.

33. Nguyễn Văn Kích, Phan Chánh Dưỡng và Tôn Sỹ Kinh, 2006, Nhà Bè hồi sinh từ công nghiệp, NXB Tổng hợp TPHCM

34. Paul E. Peterson (1981), City Limits, Nhà Xuất bản Đại học Chicago

35. Michael E. Porter (2008), On Competition

36. Open Development Cambodia 2011, 'Special Economic Zones', Open Development Cambodia, viewed 29 September 2014,

<http://www.opendevelopmentcambodia.net/briefing/special-economic-zones/>

37. Võ Hồng Quỳnh 2004, Ông Lawrence S.Ting đã chịu áp lực gì? <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/49484/Ong-Lawrence-STing-da-chiu-ap-luc-gi.html và http://www.lawrenceting.com/>

38. Rabinovitch, S 2013, 'Global banks cautious on Shanghai free-trade zone', *Financial Times,* 29 September, viewed 22 October 2014,

<http://www.ft.com/cms/s/0/2181cd44-2906-11e3-ab62-00144feab7de.html#axzz3GwpQVQSX >

39. Rizzo, A & Glasson, J 2012, 'Iskandar Malaysia', *Cities,* vol. 29, pp. 417-427.

40. Rochan, M 2013, 'Analysts Sharply Divided Over Benefits of Proposed Shanghai Free-Trade Zone', *International Business Times,* 26 September, viewed 23 October 2014,

<http://www.ibtimes.co.uk/china-shanghai-free-trade-zone-hsbc-standard-509317>

41. Shanghai Free Trade Zone (SHFTZ) 2014, 'About SHFTZ', SHFTZ , viewed 23 October 2014,

<http://en.shftz.gov.cn/About-FTZ/Introduction/ >

42. Minh Tấn & Hùng Xướng (2011), Phố Hiến tỉnh Hương Yên trong lịch sử, <http://hungyentv.vn/phohien/172/316/Pho-hien-xua-va-nay/Pho-Hien-tinh-Hung-Yen-trong-lich-su.htm>

43. Trần Đình Thiên, 2014, 'Muốn có đặc khu phải có luật' (It requires law to set up SEZ), *Bizlive*, viewed 20 September 2014,

<http://bizlive.vn/kinh-te-dau-tu/muon-co-dac-khu-phai-co-luat-277186.html>

44. Phạm Thuyên, 2012, Khởi sắc trong thu hút đầu tư vào KKT, KCN Hải Phòng,

<http://khucongnghiep.com.vn/tinhoatdong/tabid/63/articleType/ArticleView/articleId/624/Khi-sc-trong-thu-ht-u-t-vo-KKT-KCN-Hi-Phng.aspx>

45. Trương Tâm Thư (2013), 10 năm thành lập Khu kinh tế mở Chu Lai – Quảng Nam: Thành công nhờ nội lực,

<http://laodong.com.vn/kinh-doanh/10-nam-thanh-lap-khu-kinh-te-mo-chu-lai-quang-nam-thanh-cong-nho-noi-luc-133340.bld>

46. Wan, Z., Zhang, Y., Wang, X., Chen, J. 2014, 'Policy and politics behind Shanghai's Free Trade Zone Program', *Journal of Transport Geography*, vol. 34, pp. 1-6

47. Wang, J 2010, 'The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities', Hong Kong University of Science and Technology

48. Wei, X 2000, 'Acquisition of technology capability through special economic zones (SEZs): The case of Shenzhen SEZ', *Industry and Innovation*, Sydney, Dec 2000, vol. 7, iss. 2; pg. 199, 24, viewed 29 September 2014,

<http://myweb.rollins.edu/tlairson/asiabus/sezshenzhen.html>

49. World Bank 2008, 'Special Economic Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development', World Bank, Washington D.C.