

BÀN VỀ XÂY DỰNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CỦA ĐẶC KHU HÀNH CHÍNH - KINH TẾ Ở NƯỚC TA

NCS. NGUYỄN THỊ NGỌC LAN*

Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2013 đã được Quốc hội khoá XIII thông qua ngày 28/11/2013 với 11 chương và 120 điều. Đây là nền tảng cơ bản để tiến hành xây dựng các dự thảo luật quy định về các thiết chế cơ bản của bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương. So với *Hiến pháp* năm 1992, sửa đổi năm 2001 thì *Hiến pháp* năm 2013, tại Chương IX có sự thay đổi về mặt thuật ngữ từ chế định Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) thành chế định chính quyền địa phương tại khoản 1 Điều 110.

Việc phân chia đơn vị hành chính trong *Hiến pháp* sửa đổi lần này có xuất hiện thêm một loại đơn vị hành chính mới, đó là đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt hay còn gọi là đặc khu hành chính - kinh tế (ĐKHCKT).

1. Thực tiễn xây dựng mô hình ĐKHCKT hiện nay

ĐKHCKT là một đặc khu kinh tế gắn với một phạm vi lãnh thổ nhất định, có thể được xây dựng trên một đơn vị hành chính hoặc nhiều đơn vị hành chính gộp lại, gắn liền với hoạt động quản lý hành chính của chính quyền trung ương.

ĐKHCKT được giao những tư cách quản lý đặc biệt vấn đề kinh tế như một đơn vị hành chính lãnh thổ cấp một (ngay bên dưới hành chính trung ương).

Do đó, đặc trưng cơ bản của ĐKHCKT, bao gồm: phát triển kinh tế độc lập dựa trên sự điều tiết của thị trường; dựa vào vốn đầu tư nước ngoài là chủ yếu; chú trọng sản xuất hàng hoá để xuất khẩu; công nghiệp là ngành được ưu tiên; bộ máy hành chính ít tầng nấc; có sự tự do về thể chế; tính độc lập cao.

Ở Việt Nam, tiền thân của ĐKHCKT là các khu kinh tế mở. Đây là những khu kinh tế được thành lập nhằm thu hút đầu tư trong và ngoài nước, bằng các biện pháp khuyến khích đặc biệt, như miễn giảm thuế, ưu đãi kết cấu hạ tầng, nằm tại các vị trí địa lý đặc biệt, như cảng biển, đường giao thông thuận tiện. Mục tiêu là kích thích phát triển kinh tế tại một số địa phương kém phát triển hơn của quốc gia

Đến nay, trên thế giới đã có hơn 3.500 khu kinh tế tự do tại 135 quốc gia. Ở Việt Nam, tại Hội nghị Trung

* Học viện Hành chính quốc gia

ương 4 khoá VIII của Đảng (tháng 12/1997), ý tưởng xây dựng các khu kinh tế đã được đề xuất. Song, đến năm 2002, chủ trương xây dựng thí điểm mô hình khu kinh tế mở Chu Lai (Quảng Nam) mới được quyết định. Hiện đã có 15 khu kinh tế ven biển với tổng diện tích khoảng 54.000 ha¹. Ngay từ khi thành lập, những khu kinh tế này đã đạt được các kết quả nhất định, xét về các vấn đề thu hút đầu tư trong nước và ngoài nước, giải quyết công việc cho hàng vạn lao động, đóng góp đáng kể cho ngân sách địa phương...

Tuy nhiên, thể chế cho các khu kinh tế này chỉ tập trung vào các ưu đãi về thuế, về tiền thu đất... nên so với các khu kinh tế tự do trong khu vực và trên thế giới vẫn còn nhiều bất cập, không đủ sức cạnh tranh. Thêm nữa, đến nay hầu như chưa có nhà đầu tư chiến lược nước ngoài thực hiện đầu tư ở các khu kinh tế này. Nếu có chỉ là một số nhà đầu tư nước ngoài đã thực hiện các dự án đầu tư lớn mà ít có dự án đầu tư với công nghệ hiện đại. Vì vậy, rất cần thiết xây dựng một đặc khu kinh tế theo đúng tiêu chuẩn quốc tế, bởi "Việt Nam là nước có lợi thế lớn về kinh tế biển, đảo với hơn 50 cảng biển, 40 vũng, vịnh, 3.000 hòn đảo lớn nhỏ; là một trong 10 nước trên thế giới có chỉ số cao nhất về chiều dài bờ biển (3.260 km). Vì thế, việc xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo các cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế là chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước Việt Nam"².

Tại Kết luận số 74-KL/TW ngày 17/10/2013 của Hội nghị Trung ương 8 khoá XI ghi rõ: "Sớm xây dựng, phê

duyet, triển khai thực hiện một số đề án thành lập khu hành chính - kinh tế đặc biệt". Theo đó, đã chọn ba khu kinh tế để nâng cấp và xây dựng chiến lược, kế hoạch tổng thể xây dựng ĐKHCKT tại các vùng Phú Quốc, Bắc Vân Phong, Vân Đồn, tiến tới xây dựng thêm đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Côn Đảo và Đà Lạt. Hiện nay, mới có phê duyệt của Chính phủ về việc xây dựng ĐKHCKT Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang.

2. Tổ chức chính quyền tại các ĐKHCKT ở Việt Nam

- *Đặc khu Phú Quốc*: mục tiêu là xây dựng đặc khu có nền kinh tế năng động, tự chủ, trở thành trung tâm du lịch, nghỉ dưỡng, trung tâm công nghệ tài chính thương mại hiện đại của cả nước, khu vực và quốc tế. Trước tiên, xây dựng đặc khu tương đương cấp hành chính trực thuộc tỉnh (cấp huyện). Điều này là chưa phù hợp, cho dù tỉnh có đưa ra nhiều ưu đãi, chính sách đặc thù thì vẫn phải nằm trong khuôn khổ chung, rất khó để có thể tạo ra tính bứt phá vượt trội. Thực tế việc đầu tư vào Phú Quốc vẫn còn manh mún, chưa rõ ràng và hiệu quả. Thông qua thực tiễn và yêu cầu đối với đơn vị hành chính đặc biệt này, rõ ràng yêu cầu cần thiết là phải có sự thay đổi về tổ chức thành đặc khu do trung ương trực tiếp quản lý.

- *Đặc khu Côn Đảo*: mục tiêu phấn đấu đến năm 2014 trở thành thành phố "đô thị du lịch".

Về mặt tổ chức chính quyền, không tổ chức HĐND mà chỉ thành lập Ủy ban hành chính thành phố. Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm chủ tịch, các phó chủ tịch và uỷ viên UBND thành

phố. Thành lập 11 cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước chuyên ngành để giúp việc cho UBND thành phố. Đặc khu không tổ chức cấp phường mà chỉ tổ chức hai ban đại diện hành chính ở khu vực Cỏ Ống và Bến Đầm thực hiện chức năng quản lý hành chính ở khu vực do Ủy ban hành chính thành phố giao.

- *Đặc khu Vân Đồn*: mục tiêu xây dựng đặc khu kinh tế này là làm cho kinh tế phát triển nhanh và bền vững. Muốn vậy phải phát triển trình độ sản xuất ở mức độ cao, phát triển các dịch vụ cao cấp, bộ máy quản lý phải tinh gọn và hiệu quả, an sinh xã hội ngày càng được bảo đảm tốt hơn. Cơ cấu ngành, nghề của đặc khu kinh tế chủ yếu là dịch vụ du lịch biển cao cấp với sự hình thành casino quy mô lớn; công nghệ thông tin và truyền thông tự do ở mức độ cao nhất; dịch vụ tài chính ngân hàng phát triển. Trên cơ sở đó, các thể chế, như: thuế, đất đai... phải cạnh tranh được ở quy mô toàn cầu. Thể chế hành chính phải tinh gọn và hiệu quả.

+ Về mặt tổ chức chính quyền đề xuất xây dựng mô hình chính quyền đô thị hai cấp, không tổ chức HĐND và bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban hành chính. Theo đó, về tổ chức hành chính, cơ quan quản lý đặc khu kinh tế Vân Đồn là UBND đặc khu, được tổ chức hai cấp theo mô hình chính quyền đô thị không có HĐND. Dưới UBND đặc khu có UBND các phường.

+ Về bộ máy hành chính của đặc khu thì UBND đặc khu quản lý, điều hành các mặt hoạt động dưới sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của Đảng. Cơ cấu UBND đặc khu gồm 7 thành viên:

Chủ tịch UBND đặc khu; 2 phó chủ tịch; 4 uỷ viên.

Đứng đầu UBND là Chủ tịch UBND đặc khu do Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm; Phó Chủ tịch UBND đặc khu và chủ tịch UBND phường do Chủ tịch UBND đặc khu bổ nhiệm.

UBND đặc khu có 10 cơ quan tham mưu giúp việc là: Văn phòng; Ban Tổ chức và quản lý nguồn nhân lực; Ban Kinh tế tổng hợp; Ban Phát triển hạ tầng; Ban Tài nguyên - Môi trường; Ban Văn hoá và Chính sách xã hội; Ban Kiểm tra - Pháp chế; Ban Tuyên truyền - Vận động; Trung tâm dịch vụ hành chính công và Ban Xúc tiến đầu tư (IPA).

Trong các ban không có phòng và không còn chế độ công chức suốt đời, mà thay vào đó là thuê chuyên gia, ký hợp đồng làm việc với công chức (trừ một số vị trí do bầu cử hoặc chỉ định) và thuê người nước ngoài làm tư vấn, quản lý điều hành trên một số lĩnh vực, đặc biệt là kinh tế trên cơ sở thoả thuận mức lương và công việc được giao. Cùng với đó, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của UBND đặc khu cũng được xây dựng chi tiết, cụ thể.

+ Về chức năng, UBND đặc khu sẽ tổ chức xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển đặc khu; tổ chức thực hiện phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh, đối ngoại trên địa bàn đặc khu; quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn; phối hợp với UBND các địa phương thuộc tỉnh và các cơ quan liên quan trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của địa phương; thực hiện công tác tổ chức cán bộ; cung ứng dịch vụ

hành chính công và các dịch vụ hỗ trợ khác.

UBND đặc khu được giao một số thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành trung ương, của UBND tỉnh và Chủ tịch UBND tỉnh trong lĩnh vực hành chính và kinh tế - xã hội và được quy định trong *Luật Đặc khu Kinh tế Vân Đồn*, theo hướng: thẩm quyền được Chính phủ phân cấp, giao quyền. Chính phủ rà soát để giao một số quyền cho UBND đặc khu thực hiện. Cụ thể là, trong lĩnh vực hành chính có quyền quyết định thành lập các cơ quan chuyên môn, đơn vị thuộc UBND đặc khu; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn, đơn vị thuộc UBND đặc khu; xây dựng chính sách tiền lương bổ sung theo hướng tự chủ. Được ban hành một số chính sách trên một số lĩnh vực, như: chính sách ưu đãi đầu tư; đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, y tế chất lượng cao và kinh tế biển; được bổ sung thêm danh mục lĩnh vực đầu tư có điều kiện, danh mục lĩnh vực cấm đầu tư, các loại hình dịch vụ đặc biệt trên địa bàn nhằm bảo đảm phát triển đúng định hướng của đặc khu; ban hành chính sách đối với người lao động làm việc tại đặc khu... Cùng với đó, phương án này cũng xác định rõ nhiều chức năng, nhiệm vụ khác của Chủ tịch UBND đặc khu kinh tế Vân Đồn về lĩnh vực hành chính, kinh tế, đầu tư phát triển, xây dựng...

3. Những đánh giá trong xây dựng tổ chức chính quyền tại các ĐKHCKT Việt Nam

Thứ nhất, so với điều kiện quyết định lựa chọn phương án phát triển

các ĐKHCKT của các quốc gia trên thế giới, có thể nhận thấy, Việt Nam cũng có nhiều điểm tương đồng, như: nền kinh tế còn chậm phát triển, sự yếu kém về hạ tầng, công nghệ, nguồn nhân lực, sự phát triển không đồng đều giữa các vùng... do đó, việc quyết định đầu tư xây dựng các ĐKHCKT là điều hoàn toàn phù hợp với điều kiện hiện nay.

Sự thành công của các mô hình ĐKHCKT đều xuất phát từ sự thông thoáng trong cơ chế và sự gọn nhẹ tổ chức chính quyền. Với phương châm hoạt động “chính phủ nhỏ, xã hội lớn” và “phê duyệt ít - dịch vụ nhiều” của một số nước áp dụng như ở Trung Quốc, Hàn Quốc... đã đem lại kết quả thiết thực. Vì vậy, trong quá trình xây dựng mô hình tổ chức chính quyền tại các đặc khu kinh tế ở Việt Nam, như: Phú Quốc, Vân Đồn, Côn Đảo, các phương án đề xuất cũng hướng tới việc đơn giản, gọn nhẹ của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Chẳng hạn, Phú Quốc chỉ tổ chức thành chính quyền đô thị 2 cấp, Vân Đồn: 2 cấp, Côn Đảo: 1 cấp, xây dựng mô hình chính quyền đô thị không đầy đủ (tức là không tổ chức HĐND), tiến hành nhất thể hoá giữa chức danh bí thư và chủ tịch. Việc phân chia cấp ở đây là cấp hành chính tản quyền chứ không phải cấp chính quyền. Điều này là hoàn toàn hợp lý vì xét trên phương diện quản lý nhà nước và hoạt động kinh tế - xã hội của đô thị, không thể phân chia thành phố thành các cấp chính quyền nhỏ hơn vì tính liên tục, thống nhất của toàn bộ cuộc sống xã hội thành phố.

Các ĐKHCKT nên được xây dựng

dưới dạng các cơ quan tản quyền của trung ương, có tính tự chủ, tự quản cao nhưng vẫn gắn với những phạm vi không gian lãnh thổ nhất định, tức là không thể tách rời hoàn toàn khỏi yếu tố địa phương. Một ĐKHCKT cũng có thể xem là một địa phương trong một quốc gia. Do vậy, xây dựng luật chính quyền địa phương, trong đó có quy định khung về chế định ĐKHCKT cũng là yêu cầu tất yếu.

Thứ hai, về vấn đề quản lý nhân sự, đặc trưng của các đặc khu này là thu hút vốn đầu tư nước ngoài là chủ yếu. Vậy, vấn đề quản lý người lao động cần phải có một cái nhìn cởi mở ngay cả đối với công chức làm việc trong bộ máy hành chính. Trong Dự thảo xây dựng ĐKHCKT Vân Đồn có đề cập việc không còn chế độ công chức suốt đời, thay vào đó là thuê chuyên gia và ký hợp đồng làm việc với công chức theo từng vị trí việc làm (trừ một số vị trí do bầu cử hoặc chỉ định) và thuê người nước ngoài làm tư vấn, quản lý điều hành trên một số lĩnh vực, đặc biệt là kinh tế trên cơ sở thoả thuận mức lương và công việc được giao. Mô hình quản lý này hướng tới tính chuyên nghiệp trong hoạt động quản lý hành chính ở địa phương cũng là phù hợp với xu hướng quản lý công chức theo mô hình việc làm mà chúng ta đang triển khai hiện nay.

Thứ ba, khi được xây dựng theo mô hình đặc khu do trung ương quản lý, vấn đề cần quan tâm là giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền đặc khu, đó chính là việc cai trị và cung cấp dịch vụ cho xã hội, công dân. Làm thế nào tạo ra cơ chế độc lập để phát triển

nhưng vẫn bảo đảm sự quản lý thống nhất của nhà nước? Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương biểu hiện ở ba dạng cơ bản: tập quyền, phân quyền và tản quyền. Với tổ chức chính quyền của đặc khu, nên chăng cần có sự kết hợp giữa hai mô hình tản quyền và phân quyền theo các mức độ. Cụ thể:

- Khi áp dụng mô hình tản quyền, chính quyền đặc khu về mặt bản chất chính là việc đặt các công sở ngoại nhiệm của chính quyền trung ương tại đặc khu. Các đơn vị hành chính tản quyền thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ công cho địa phương, khu vực. Họ phải tổ chức ra các công sở hành chính và các công sở sự nghiệp và phải giám sát hoạt động của các công sở đó. Đồng thời vừa làm chức năng quản lý ngành vừa quản lý theo lãnh thổ. Mô hình này chính là việc đưa công sở trung ương về sát dân, có điều kiện nắm bắt kịp thời đòi hỏi của xã hội công dân và kiến nghị kịp thời với Chính phủ để có những quyết sách đúng đắn và kịp thời, mang tính phi tập trung hoá quyền lực, giảm tính quan liêu của Chính phủ. Việc xây dựng mô hình này sẽ kéo theo sự gia tăng đội ngũ công chức nên đề xuất sự thay đổi trong cơ chế quản lý công chức là điều cần thực hiện.

- Mặc dù áp dụng mô hình tản quyền, thể hiện vai trò chủ đạo của chính quyền trung ương nhưng cần có sự kết hợp với mô hình phân quyền ở các mức độ hợp lý. Khi áp dụng mô hình phân quyền mà cụ thể ở đây là phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền đặc khu. Vì vậy, để tạo ra một cơ chế vượt trội thì việc ban hành một luật riêng về đặc khu là cần

thiết. Nó cũng giống như cách thức giải quyết mối quan hệ quyền lực giữa nhà nước liên bang và các tiểu bang. Chính quyền cơ sở sẽ có quyền quyết định mọi vấn đề liên quan đến lợi ích của mình mà không ảnh hưởng đến lợi ích của các địa phương khác và lợi ích quốc gia. Các đặc khu sẽ có luật riêng nhưng không trái ngược với *Hiến pháp* chung của quốc gia. Sự cần thiết đó là phải xác định rõ ràng và luật hoá được lợi ích chung, lợi ích riêng, quyền lực chung, quyền lực riêng trong luật cơ bản (*Hiến pháp*) nên hình thức phân quyền này còn gọi là phân quyền *Hiến pháp*.

4. Một số đề xuất, khuyến nghị

Xây dựng ĐKHCKT ở Việt Nam hiện nay là vấn đề mới, còn nhiều khó khăn trong nghiên cứu và tổ chức thực hiện. Với mục tiêu tìm hiểu, đánh giá những kinh nghiệm thực tiễn và rút ra một số bài học bước đầu vận dụng vào Việt Nam, chúng tôi đưa ra một số đề xuất sau đây:

Một là, hoàn thiện hệ thống pháp luật mà cụ thể là hệ thống pháp luật về đầu tư, luật về ĐKHCKT, luật chính quyền địa phương.

Hai là, xây dựng hệ thống thể chế hành chính và kinh tế cần bảo đảm yêu cầu hiện đại, mang tầm quốc tế, có sức cạnh tranh vượt trội. Cần có cơ chế, chính sách trọng dụng nhân tài nước ngoài, xây dựng mô hình quản lý nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước sang mô hình việc làm.

Ba là, xây dựng cơ chế lãnh đạo công - quản trị tư. Nghĩa là, Nhà nước chỉ nắm phần định hướng, còn lại dịch vụ công có thể để tư nhân làm.

Bốn là, về mô hình tổ chức chính

quyền phù hợp theo hướng có năng lực, đơn giản, gọn nhẹ, ít tầng nấc và giảm thiểu tối đa các thủ tục. Tùy thuộc vào phạm vi, quy mô của các đặc khu có thể xây dựng thành đơn vị thuộc tỉnh quản lý hoặc trung ương quản lý. Với định hướng xây dựng các đặc khu thành các đô thị, để bảo đảm tính xuyên suốt của hoạt động quản lý của chính quyền đô thị có thể xây dựng mô hình chính quyền không hoàn chỉnh, tức là không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức Ủy ban hành chính thực hiện chức năng quản lý hành chính trên phạm vi lãnh thổ. Các chức danh của cơ quan hành chính được hình thành theo con đường bổ nhiệm là chủ yếu. Nhưng xét đến cùng, cho dù là mô hình tổ chức chính quyền như thế nào đi chăng nữa thì điều cơ bản vẫn là phải tạo ra sự khác biệt thực sự. Phải hướng tới cởi bỏ ràng buộc theo hướng tự do hoá cao nhất về kinh tế, minh bạch và công khai môi trường xã hội, công bằng và công minh môi trường pháp lý và đơn giản, gọn nhẹ nhất về thể chế hành chính □

Chú thích:

1, 2. <http://www.vietnamplus.vn>

Tài liệu tham khảo:

1. TS. Nguyễn Thị Phượng. *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2013.

2. Bộ Nội vụ - Viện Khoa học Tổ chức nhà nước. *Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xác lập đơn vị hành chính các cấp đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước (2011)/Đề tài khoa học độc lập cấp nhà nước (chủ nhiệm Trần Hữu Thắng)*.

3. ThS. Nguyễn Ngọc Toán. *Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở một số nước và gợi ý cho Việt Nam*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 15 (247) tháng 8/2013, tr. 60 - 63.