



1996

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT  
TP. HỒ CHÍ MINH

TẠP CHÍ  
KHOA HỌC PHÁP LÝ  
VIỆT NAM

SỐ 08(180)/2024

# MỘT THÁNG RA MỘT KỲ

Số 08(180)/2024

NĂM THỨ XX

## PHỤ TRÁCH TẠP CHÍ

GS Đỗ Văn Đại

## PHÓ TỔNG BIÊN TẬP

PGS-TS Trần Thị Thùy Dương

## HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP

---

Nguyễn Hải An – Tòa án Tối cao	Vũ Văn Nhiệm – ĐH Luật TP. HCM
Chochia Archil – ĐH Tallinn	Võ Thị Kim Oanh – ĐH Luật TP. HCM
Afriansiah Arie – ĐH Luật Indonesia	Shevchenko Olga-Aleksandrovna – ĐH Kutafin
Trần Thị Thùy Dương – ĐH Luật TP. HCM	Nguyễn Thị Hoài Phương – ĐH QT Hồng Bàng
Đỗ Văn Đại – ĐH Luật TP. HCM	Wisuttisak Pornchai – ĐH Chiang Mai
Lê Thị Nam Giang – ĐH Luật TP. HCM	Trương Nhật Quang – Công ty luật YKVN
Nguyễn Ngọc Hà – ĐH Ngoại thương	Hoàng Thị Kim Quế – ĐH quốc gia Hà Nội
Trần Hoàng Hải – ĐH Luật TP. HCM	Mai Hồng Quỳ – Đại học Sài Gòn TP. HCM
Bùi Xuân Hải – ĐH Hải Phòng	Lafrance Sébastien – Viện Công tố Canada
Nguyễn Minh Hằng – ĐH Ngoại thương	Kerikmae Tanel – ĐH Tallinn
Nguyễn Thị Phương Hoa – ĐH Luật TP. HCM	Lưu Quốc Thái – ĐH Luật TP. HCM
Phan Huy Hồng – ĐH Luật TP. HCM	Nguyễn Hữu Thế Trạch – Công ty luật Anphana
Nguyễn Cảnh Hợp – ĐH Luật TP. HCM	Nguyễn Thanh Tú – Bộ Tư pháp
Đỗ Minh Khôi – ĐH KT - Luật TP. HCM	Nguyễn Anh Tuấn – Công ty luật LNT & Partners
Lanfranchi Marie-Pierre – ĐH Aix-Marseille III	Nguyễn Văn Vân – ĐH Luật TP. HCM
Cao Vũ Minh – ĐH KT - Luật TP. HCM	Nguyễn Cửu Việt – ĐH Luật TP. HCM
Nguyễn Thị Mơ – Đại học Ngoại thương	Nguyễn Quốc Vinh – Công ty luật Tilleke & Gibbins
Nguyễn Thị Bích Ngọc – ĐH Luật TP. HCM	

---

## THƯ KÝ TÒA SOẠN

THS Ngô Nguyễn Thảo Vy

## TRÌNH BÀY & SỬA BẢN IN

THS Hà Ngọc Quỳnh Anh

THS Đặng Phước Thông

## TÒA SOẠN

Số 2 Nguyễn Tất Thành, P. 13, Q. 4, TP. HCM; ĐT/Fax: (028) 39400989 ext. 139

Email: tapchikhpl@yahoo.com (nhận bài); tapchikhpl@hcmulaw.edu.vn

Website: <https://tapchikhplvn.hcmulaw.edu.vn/>

Giấy phép xuất bản số 36/GP-BTTTT ngày 25/01/2019 và Công văn số 1236/BTTTT-CBC ngày 08/4/2022 của Bộ Thông tin và Truyền thông về tăng kỳ xuất bản.

# TẠP CHÍ KHOA HỌC PHÁP LÝ VIỆT NAM

p-ISSN 3030-4423

Số 08(180)/2024

## LUẬT HÀNH CHÍNH

- TS Lê Trường Sơn, TS Nguyễn Mạnh Hùng, TS Dương Hồng Thị Phi Phi** - Nhận thức về nguyên tắc “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1
- ThS Phạm Thị Phương Thảo** - Sự đa dạng trong áp dụng nguồn luật và nhu cầu cấy ghép luật của hệ thống pháp luật Việt Nam 11
- TS Lê Việt Sơn, ThS Nguyễn Hoàng Yến, ThS Ngô Hoàng Huy** - Mô hình tổ chức Tòa án nhân dân theo Hiến Pháp năm 2013 và định hướng đổi mới 23

## LUẬT DÂN SỰ

- TS Nguyễn Hồ Bích Hằng** - Bình luận về những quy định liên quan đến dữ liệu cá nhân theo quy định của pháp luật Việt Nam 34
- ThS Đặng Thái Bình** - Quyền của người thứ ba trong hợp đồng vì lợi ích của người thứ ba 48
- TS Phùng Thị Yến, Vũ Minh Hiếu, Phạm Hải Quyên, Nguyễn Kiều Như** - Bảo hộ nhãn hiệu âm thanh tại Việt Nam: Thực trạng và giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật 61

## LUẬT HÌNH SỰ

- ThS Võ Minh Kỳ, ThS Nguyễn Phương Anh** - Học thuyết vi phạm vô hại trong tư pháp hình sự Hoa Kỳ và vi phạm tố tụng không làm thay đổi bản chất vụ án tại Việt Nam 73

## LUẬT QUỐC TẾ

- ThS Nguyễn Đức Anh** - Quy định tự do hóa dịch vụ phụ trợ vận tải hàng không của Hiệp định thương mại dịch vụ ASEAN: Những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam 84
- ThS Nguyễn Đào Phương Thúy, Phan Thị Kim Ngân** - Vấn đề thực hành kinh doanh có trách nhiệm trong lĩnh vực lao động theo pháp luật Hoa Kỳ và gợi mở cho Việt Nam 95

## THÔNG TIN – TRAO ĐỔI

- TS Nguyễn Thị Thiện Trí, ThS Phan Nguyễn Phương Thảo, ThS Vũ Thị Ngọc Dung** - Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và việc triển khai thi hành 105

# VIETNAMESE JOURNAL OF LEGAL SCIENCES

p-ISSN 3030-4423

---

Vol. 180, No. 08/2024

---

## ADMINISTRATIVE LAW

- Dr Le Truong Son, Dr Nguyen Manh Hung, Dr Duong Hong Thi Phi Phi** - Awareness of the principle of “State power is unified with assignment, coordination and control among agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers” in the socialist rule of law state of Vietnam 1
- LLM Pham Thi Phuong Thao** - The diversity in applying legal sources and the need for legal integration in the Vietnamese legal system 11
- Dr Le Viet Son, LLM Nguyen Hoang Yen, LLM Ngo Hoang Huy** - The organizational model of People’s Courts according to the 2013 Constitution and directions for reform 23

## CIVIL LAW

- Dr Nguyen Ho Bich Hang** - Commentary on provisions related to personal data according to Vietnamese law 34
- LLM Dang Thai Binh** - Third-party rights in contracts for the benefit of third parties 48
- Dr Phung Thi Yen, Vu Minh Hieu, Pham Hai Quyen, Nguyen Kieu Nhu** - Protection of sound trademarks in Vietnam: Current status and guidance for application 61

## CRIMINAL LAW

- LLM Vo Minh Ky, LLM Nguyen Phuong Anh** - The doctrine of harmless violation in the United State’s criminal justice and non-material procedural violations in Vietnam 73

## INTERNATIONAL LAW

- LLM Nguyen Duc Anh** - Regulations on liberalization of air transport ancillary services under the ASEAN Trade in Services Agreement: Implications for Vietnam 84
- LLM Nguyen Dao Phuong Thuy, Phan Thi Kim Ngan** - Issues of responsible business practice in labor law according to the United State’s law and implications for Vietnam 95

## INFORMATION - DISCUSSION

- Dr Nguyen Thi Thien Tri, LLM Phan Nguyen Phuong Thao, LLM Vu Thi Ngoc Dung** - Special administrative-economic units according to the 2013 Constitution and the implementation of regulations 105

# ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH – KINH TẾ ĐẶC BIỆT THEO QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ VIỆC TRIỂN KHAI THI HÀNH

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ntttri@hcmulaw.edu.vn

PHAN NGUYỄN PHƯƠNG THẢO

Công ty Luật Hoàng Thu

Hoang Thu Law Firm

Email: pnpthao@hcmulaw.edu.vn

VŨ THỊ NGỌC DUNG

Công ty Luật Hoàng Thu

Hoang Thu Law Firm

Email: vtndung@hcmulaw.edu.vn

## Tóm tắt

Một điểm mới nổi bật của Hiến pháp năm 2013 đó là đã trực tiếp quy định về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc hình thành loại đơn vị hành chính đặc biệt này ở nước ta. Bài viết làm sáng tỏ cơ sở khoa học về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt, cơ sở chính trị pháp lý cho việc thành lập, hướng hoàn thiện cơ sở pháp lý về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

**Từ khóa:** đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, đặc khu kinh tế, đơn vị hành chính đặc biệt, Hiến pháp năm 2013

## Abstract

A prominent new feature of the 2013 Constitution is that it directly stipulates special administrative and economic units. This is an important legal basis for the formation of this special type of administrative unit in our country. The article clarifies the scientific basis for special administrative-economic units, the political and legal basis for their establishment, and directions for perfecting the legal basis for administrative-economic units special economic.

**Keywords:** special economic - administrative units, special economic zones, special administrative units, the 2013 Constitution

Ngày nhận bài: 17/10/2024

Ngày duyệt đăng: 12/4/2024

## 1. Khái quát về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

### 1.1. Định nghĩa đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

“Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt” là thuật ngữ pháp lý được Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam sử dụng. Theo Dự thảo Luật Đơn vị Hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Phú Quốc và Bắc Vân Phong thì đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt còn được gọi là đặc khu kinh tế (*special economic zone, SEZ*) - cách gọi được quy ước theo thông lệ quốc tế). Dù hiện nay chưa có định nghĩa quốc tế về đặc khu kinh tế, hàm ý của thuật ngữ này chỉ một khu vực được chỉ định có mục tiêu, hệ thống kinh tế và chính sách khác biệt so với phần còn lại của lãnh thổ, nhằm thu hút đầu tư và phát triển kinh tế. Do đó, trong bài

viết này, thuật ngữ “đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt” (HCKTĐB) và “đặc khu kinh tế” có thể được sử dụng thay thế cho nhau.

Theo tác giả Adam Barone: “Đặc khu kinh tế là một khu vực trong một quốc gia tuân theo các quy định kinh tế khác với các khu vực còn lại của đất nước. Các quy định của SEZ có xu hướng thuận lợi cho đầu tư trực tiếp nước ngoài (*foreign direct investment*, FDI). Tiến hành kinh doanh trong một SEZ thường ngụ ý rằng công ty sẽ nhận được ưu đãi thuế và cơ hội để trả mức thuế thấp hơn”.<sup>1</sup> Theo Bộ Công nghiệp và Thương mại Ấn Độ: “SEZ là một khu vực thuế quan đặc biệt và được coi là lãnh thổ nước ngoài cho mục đích thương mại và nghĩa vụ thuế quan”.<sup>2</sup> Theo tác giả Neva Makgetla khi định nghĩa về đặc khu kinh tế của Nam Phi: “Đặc khu kinh tế là tất cả các dạng địa điểm được phân định địa lý hoạt động với các chế độ hành chính, quản lý và tài khóa riêng biệt ở phần còn lại của đất nước nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế cụ thể”.<sup>3</sup> Dưới góc độ quản lý nhà nước, các đặc khu kinh tế được hiểu là khu vực địa lý xác định trong đó Chính phủ tạo điều kiện cho hoạt động công nghiệp thông qua các ưu đãi về tài chính và quy định về cơ sở hạ tầng hỗ trợ.<sup>4</sup> Ngân hàng Thế giới (*World Bank*, WB) đã định nghĩa về đơn vị HCKTĐB như sau: “SEZ là một thuật ngữ dùng để chỉ một đơn vị hành chính/vùng lãnh thổ được lập ra vì mục đích phát triển kinh tế rõ rệt hơn những vùng còn lại của quốc gia. Các ngành nghề và doanh nghiệp hoạt động trong đó được hưởng chính sách pháp luật và các ưu đãi đặc biệt hơn những khu vực khác. Các SEZ là khu vực nằm trong lãnh thổ một quốc gia với mục đích gia tăng thương mại, tăng cường đầu tư, tạo việc làm và quản lý hiệu quả. Khi gia nhập hoạt động trong đặc khu kinh tế, các doanh nghiệp được ưu đãi về cơ chế, chính sách liên quan đến thuế, hạn ngạch, lao động... nhằm tạo ra các hàng hóa có mức giá cạnh tranh trên quy mô toàn cầu.”<sup>5</sup>

Về pháp lý, hiện có gần 90% luật điều chỉnh SEZ có định nghĩa chung về SEZ, trong khi chưa đến một phần ba (30%) đề cập rõ ràng các loại vùng cụ thể và định nghĩa chúng. Hầu hết các luật sử dụng các tiêu chí cốt lõi để mô tả cho định nghĩa chung của họ về SEZ.<sup>6</sup> Cụ thể,

- 1 The Investopedia Team, “Special Economic Zone (SEZ) Meaning and Relation to FDI”, *Investopedia*, 2024, <https://www.investopedia.com/terms/s/sez.asp>, truy cập ngày 13/9/2023.
- 2 Kulwant Rai Gupta (2008), *Special Economic Zones: Issues, Laws and Procedures*, Atlantic Publishers & Dist, p. 124.
- 3 Neva Makgetla, *Learning from experience: Special Economic Zones in Southern Africa*, WIDER Working Paper 2021/124, UNU-WIDER, 2021, tr. 1.
- 4 Unctad, *World Investment Report 2019, Special Economic Zones*, 2019, tr. 25, [https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019\\_CH4.pdf](https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019_CH4.pdf), accessed on 11 September 2023.
- 5 World Bank, “Special Economic Zone: Performance, lessons learned, and implication for zone development”, 2008, tr. 9 - 11, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/343901468330977533/special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>, accessed on 11 September 2023.
- 6 Unctad, *World Investment Report 2019, Special Economic Zones*, 2019, tr. 64, [https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019\\_CH4.pdf](https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019_CH4.pdf), accessed on 11 September 2023.

ở Ba Lan, SEZ là một phần lãnh thổ tách biệt, không có người ở, nơi có thể tiến hành hoạt động kinh doanh theo các quy tắc của Đạo luật. Tại Pakistan, SEZ một khu vực được phân định rõ ràng về mặt địa lý và đã được thông báo và phê duyệt cho các hoạt động kinh tế, công nghiệp và thương mại. Pháp luật Indonesia định nghĩa SEZ là các khu vực có ranh giới nhất định trong lãnh thổ được chỉ định để thực hiện chức năng kinh tế và được cấp các cơ sở và ưu đãi nhất định. Trong khi đó, pháp luật Gambia cho rằng SEZ là bất kỳ khu vực nào được chỉ định là khu vực tự do nơi hàng hóa và dịch vụ được coi là có liên quan đến thuế nhập khẩu và thuế, nằm ngoài lãnh thổ hải quan, nơi áp dụng các lợi ích được cung cấp theo luật.<sup>7</sup>

Những đặc khu kinh tế được quan niệm là những khu kinh tế tự do thế hệ mới, được thành lập mới hoặc là những khu kinh tế tự do trước đó song được cải cách, đổi mới về mô hình, thể chế quản trị theo hướng hiện đại.<sup>8</sup> Những khu kinh tế tự do thế hệ mới này có một số đặc trưng nổi bật sau:

*Thứ nhất*, đây là một khu vực kinh tế, xã hội và quản trị tổng hợp. Đây là đặc trưng phân biệt với các Khu chế xuất, Khu tự do thương mại, Khu công nghiệp truyền thống. Các khu kinh tế tự do thế hệ mới thường mang dáng dấp của đô thị, có khu vực sản xuất, kinh doanh, giải trí và dân cư sinh sống như một đơn vị hành chính lãnh thổ toàn vẹn. *Thứ hai*, khu vực này do chính phủ thành lập theo chiến lược kinh tế của địa phương, vùng hoặc quốc gia (có thể có sự tham gia của tư nhân với vai trò hợp tác, cam kết hợp tác, đầu tư...). *Thứ ba*, các khu vực này có cơ chế quản trị hành chính và kinh tế hiện đại, tự do nhằm tạo ra những ưu thế vượt trội. Đây được coi là lợi thế nổi bật của các khu kinh tế tự do thế hệ mới, phân biệt với các khu kinh tế tự do thế hệ cũ. Đặc biệt, khu vực này có mô hình quản lý hiện đại theo hướng trải nghiệm đặc thù vượt trội, ví dụ các đặc khu Trung Quốc đủ cơ sở để chuyển đổi ngay lập tức từ mô hình chính phủ điện tử sang mô hình chính phủ số, áp dụng chế độ quản trị khác biệt với phần lãnh thổ còn lại của đất nước. *Thứ tư*, các khu vực này có cơ cấu kinh tế gồm những ngành dựa vào công nghệ hiện đại và đổi mới sáng tạo. Nền tảng của khu kinh tế tự do thế hệ mới là một đô thị thông minh, có nền kinh tế số phát triển ở mức độ cao.

Ở Việt Nam, theo quan niệm của Chính phủ khi trình Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Phú Quốc, Bắc Vân Phong, SEZ được hiểu là: “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (sau đây gọi là đặc khu) là đơn vị hành chính thuộc tỉnh, do Quốc hội quyết định thành

7 Unctad, *ttdd*, p. 65 - 67.

8 Đào Nhất Đào, Lỗ Trí Quốc, *Đặc khu kinh tế và con đường Trung Quốc*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự Thật, 2020, tr. 309 - 311

lập, có cơ chế, chính sách đặc biệt về phát triển kinh tế – xã hội, có tổ chức chính quyền địa phương và cơ quan khác của Nhà nước tinh gọn, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.<sup>9</sup> Theo định nghĩa và cách hiểu về SEZ của Chính phủ Việt Nam, SEZ được mô tả tổng quan hơn và nặng tính hành chính – chính trị hơn là phương diện kinh tế. Việc một lãnh thổ như Hong Kong đương nhiên được hưởng chế độ hành chính đặc biệt để giải quyết vấn đề chính trị là chủ yếu, nhưng một lãnh thổ được hưởng chế độ hành chính đặc biệt để giải quyết vấn đề kinh tế như SEZ là một cơ chế hoàn toàn khác.<sup>10</sup> Việc được hưởng chính sách đặc biệt để bảo đảm giải quyết các vấn đề về kinh tế là bản chất và nhu cầu tất yếu của SEZ, nên nếu chính sách hành chính không đặc biệt thì chính sách kinh tế khó có sự khác biệt. Do đó, thuật ngữ đơn vị HCKTĐB ở Việt Nam khá chuẩn trong cách gọi và cách xác định tính chất lãnh thổ từ tên gọi. Để rõ ràng hơn, theo chúng tôi, có thể nêu định nghĩa đơn vị HCKTĐB là: “Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt hay đặc khu kinh tế là một đơn vị hành chính lãnh thổ được hình thành vì mục đích khai thác hợp lý các tiềm năng tự nhiên cho nhu cầu phát triển kinh tế vùng miền và của cả nước, được hưởng quy chế hành chính, kinh tế đặc thù theo quy định pháp luật.”

### **1.2. Cơ sở lý thuyết về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt**

Các lý thuyết cơ bản đặt nền móng cho sự hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt đi từ lý thuyết chung đến các lý thuyết riêng, bao gồm: lý thuyết về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ, lý thuyết phân quyền, lý thuyết về kinh tế học.

*Thứ nhất*, lý thuyết về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ để phân chia lãnh thổ toàn quốc thành các đơn vị lãnh thổ một cách hợp lý, khoa học, trước hết cần dựa vào tính chất của lãnh thổ. Từ lý luận và thực tiễn tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia, đơn vị lãnh thổ của một nhà nước gồm hai loại có tính chất khác nhau, đó là đơn vị hành chính – lãnh thổ tự nhiên và đơn vị hành chính – lãnh thổ nhân tạo.<sup>11</sup>

*Thứ hai*, theo lý thuyết phân quyền cho rằng để thiết lập và quản trị một HCKTĐB được áp dụng chế độ đặc biệt về chính trị – hành chính – kinh tế, nhất thiết phải có sự phân quyền. Việc vận dụng lý thuyết này trong tổ chức đơn vị HCKTĐB vì hai lý do sau:

9 Điều 3, Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Văn Đồn, Phú Quốc, Bắc Vân Phong, trình kỳ họp Quốc Hội thứ 5, khóa 14

10 Nguyễn Thị Thiện Trí, “Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt: vấn đề nhận thức và áp dụng”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, 2014.

11 Phạm Hồng Thái, “Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 7, 2007; Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu, “Report on the territorial administrative structure options for the republic of Moldova”, 2015, [www.md.un-dp.org/.../JILDP-Report%20on%20territorial%20administr](http://www.md.un-dp.org/.../JILDP-Report%20on%20territorial%20administr), accessed on 11 September 2023; Martina Halásková, Renáta Halásková, *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, 2009, <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35687>, truy cập ngày 20/9/2023.



(i) Phân quyền được xuất phát từ quá trình phi tập trung hóa quản lý theo lãnh thổ, mà các SEZ là một lãnh thổ toàn vẹn, cần được “chia” quyền quản lý theo một cách nào đó.

(ii) Sự đa dạng hóa tự nhiên của các lãnh thổ kinh tế đặc biệt buộc trung ương phải áp dụng chính sách tự quản cho các đặc khu. Sự đa dạng và khác biệt của các lãnh thổ nói chung và lãnh thổ đặc biệt nói riêng là vô cùng, bao gồm sự đa dạng bên ngoài và bên trong mỗi lãnh thổ.

(iii) Khách thể quản lý mang tên đơn vị HCKTĐB quyết định sự hình thành chế độ quản lý đặc biệt.

Từ lý luận và thực tiễn cho thấy các lãnh thổ đơn vị HCKTĐB chủ yếu, thông thường là các lãnh thổ tự nhiên<sup>12</sup> với những đặc trưng thuộc về đô thị như yếu tố địa lý, dân cư, nghề nghiệp và đặc biệt khác với các lãnh thổ thông thường ở sự không đồng nhất về văn hóa, về dân cư. Để tạo sự đồng nhất nhằm hình thành một trật tự chung cho các lãnh thổ đặc biệt này, các đô thị SEZ cần phải có một chính sách quản lý có tính tự chủ cao của riêng lãnh thổ, được hình thành từ ý chí cộng đồng lãnh thổ - còn gọi là thể chế tự quản địa phương. Thực tiễn cho thấy thể chế tự quản địa phương hoàn toàn phù hợp với cơ chế điều tiết, kiểm soát, điều hành tiến trình chuyên môn hóa sản xuất, phát triển thương mại, dịch vụ và quá trình đô thị hóa nhanh chóng tại các SEZ. Để quản lý thành công một lãnh thổ đặc biệt, thể chế quản lý phải là thể chế mở, năng động, chính quyền của các lãnh thổ đặc biệt phải được trao quyền tự chủ rất lớn: tự chủ trong việc xây dựng chính sách thực tế ở các lãnh thổ này để đáp ứng nhu cầu quản lý và quy hoạch phát triển bền vững. Đây là thể chế có cơ sở lý luận là chế độ phân quyền/tự quản địa phương. Với chế độ tự quản, các SEZ sẽ được áp dụng một thể chế quản lý xuất phát từ chính lãnh thổ, đa dạng, không chỉ phù hợp với nhu cầu điều hành thực tế của lãnh thổ mà còn phù hợp với truyền thống, lịch sử, văn hóa, bản sắc tự nhiên của lãnh thổ. Thực chất, chế độ tự quản bảo đảm sự phát triển bền vững của các lãnh thổ đặc biệt vì nó bảo đảm cho sự phát triển tự nhiên, là minh chứng cho nguyên lý triết học: cái gì phù hợp thì phát triển.

*Thứ ba*, dựa trên khung lý thuyết của lý thuyết tăng trưởng kinh tế và kinh tế học phát triển, một đơn vị HCKTĐB cần có sự kết hợp các biến số độc đáo của phát triển đô thị, các đặc điểm của toàn cầu hóa, đồng thời kết hợp với các động lực, cơ chế và mô hình phát triển kinh tế đô thị. Bốn động cơ tương tác trong việc thiết kế và phát triển các SEZ là: (i) đổi

12 Yếu tố tự nhiên của các lãnh thổ đô thị theo tác giả, được xác lập từ sự ra đời một cách tự nhiên của các thành phố được lý giải trong tác phẩm “Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước” của Ăng ghen, đó chính là sự phát triển lớn mạnh của quyền lực cộng đồng từ chế độ nguyên thủy của các làng mạc, thái ấp và những thành phố đã được tồn tại song song như một sự đối lập với nền dân chủ quân sự của Aten hay Rôma. Xem thêm: Ph. Ăng ghen, *Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước*, Nxb. Sự Thật, 1972, tr. 21.

mới thể chế; (ii) tập hợp, tập trung và chuyên môn hóa sản xuất phi nông nghiệp; (iii) phân công lao động định hướng toàn cầu, và (iv) quản trị đô thị; Đó là những yếu tố vừa cạnh tranh, vừa gắn kết với nhau trong việc quyết định sự trỗi dậy của các SEZ và định hình cảnh quan của quốc gia, của vùng.

## 2. Cơ sở chính trị, pháp lý cho việc thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt tại Việt Nam

Việc thành lập các đơn vị HCKTĐB đã được xác định trong 3 Văn kiện của Đại hội Đảng khóa X, XI và XII,<sup>13</sup> 3 Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII và XII,<sup>14</sup> các Kết luận của Bộ Chính trị.<sup>15</sup>

Ngoài ra việc xây dựng và phát triển các đơn vị HCKTĐB đã được thể chế hóa trong Hiến pháp và nhiều đạo luật liên quan như: Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch, Luật Quốc phòng... Hiến pháp năm 1992 quy định về đơn vị HCKTĐB thông qua thẩm quyền của Quốc hội, cụ thể Điều 84 khoản 8 quy định Quốc hội quyết định thành lập hoặc giải thể đơn vị HCKTĐB. Đến Hiến pháp năm 2013, đơn vị HCKTĐB được quy định tại các điều khoản gồm Điều 70 khoản 9, Điều 110 khoản 1 và Điều 111 khoản 2. Điều 70 khoản 9 Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh

- 
- 13 Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X thông qua đã xác định “Phát triển 1 khu kinh tế mở và đặc khu kinh tế, nâng cao hiệu quả của khu công nghiệp, khu chế xuất”. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2011- 2020 được Đại hội Đảng lần thứ XI thông qua năm 2011 yêu cầu: “... lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ven biển để xây dựng đặc khu kinh tế làm đầu tàu phát triển...”. Nghị quyết Đại hội XII nêu rõ: “Xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá”; “Lựa chọn một số khu có đặc biệt để xây dựng đặc khu kinh tế với thể chế có tính đột phá, có khả năng cạnh tranh quốc tế”.
- 14 Nghị quyết số 04-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 4 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII tháng 12/1997 nêu rõ “Nghiên cứu xây dựng thí điểm vài đặc khu kinh tế, khu mạo dịch tự do ở những địa bàn ven biển có đủ điều kiện”. Nghị quyết số 05-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 4 khóa XII tháng 11/2016 yêu cầu “Sớm triển khai xây dựng một số khu hành chính - kinh tế đặc biệt”. Nghị quyết số 11-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII tháng 6/2017 xác định “Xây dựng một số đơn vị hành chính - kinh tế với thể chế vượt trội để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm đổi mới, tổ chức bộ máy thuộc hệ thống chính trị”.
- 15 Thông báo số 108-TB/TW ngày 01/10/2012 của Bộ Chính trị về Đề án “Phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững; bảo đảm vững chắc quốc phòng - an ninh và thí điểm xây dựng hai đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Móng Cái”. Kết luận số 53-KL/ TW ngày 24/12/2012 của Bộ Chính trị đồng ý chủ trương xây dựng Khánh Hòa trở thành tỉnh đô thị trực thuộc Trung ương và xây dựng đặc khu kinh tế - hành chính Bắc Vân Phong. Kết luận số 81-KL/TW ngày 31/12/2013 của Bộ Chính trị đồng ý chủ trương xây dựng đặc khu kinh tế - hành chính Phú Quốc. Kết luận số 74- KL/TW ngày 17/10/2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 8 khóa XI xác định “Sớm xây dựng, phê duyệt, triển khai thực hiện một số đề án thành lập khu hành chính - kinh tế đặc biệt”. Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Bộ Chính trị “Đồng ý thành lập ba đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa) và Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang)”.

địa giới hành chính đơn vị HCKTĐB. Điều 110 của Hiến pháp năm 2013 quy định về các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó bổ sung thêm đơn vị HCKTĐB là “đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”. Quy định này của Hiến pháp năm 2013 đã tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển của các khu vực có nhiều lợi thế, tiềm năng ở các địa phương, mở ra cơ sở hiến định quan trọng cho việc tổ chức các đơn vị HCKTĐB trong tương lai.<sup>16</sup> Việc tổ chức cấp chính quyền địa phương ở đơn vị HCKTĐB được quy định tại Điều 111 khoản 2 Hiến pháp năm 2013: “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”. Quy định này mở đường cho việc tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm của đơn vị HCKTĐB.

Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về đơn vị HCKTĐB, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) dành cả Chương V quy định về chính quyền địa phương ở đơn vị HCKTĐB. Lần đầu tiên, thuật ngữ đơn vị HCKTĐB được giải thích, cụ thể là đơn vị HCKTĐB do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đơn vị HCKTĐB đó (Điều 74). Về tổ chức chính quyền địa phương tại đơn vị HCKTĐB, nhằm quán triệt tinh thần của khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành không quy định chính quyền địa phương tại đơn vị HCKTĐB gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mà xác định nguyên tắc chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm của đơn vị HCKTĐB (Điều 4 khoản 1). Việc tổ chức chính quyền địa phương, nhiệm vụ, quyền hạn và nguyên tắc tổ chức, phương thức hoạt động của chính quyền địa phương ở đơn vị HCKTĐB do Quốc hội quy định khi thành lập đơn vị HCKTĐB đó (Điều 75). Ngoài ra, Chương V còn quy định về trình tự, thủ tục quyết định thành lập; quyết định giải thể đơn vị HCKTĐB lần lượt tại Điều 76 và Điều 77. Việt Nam đang thực sự cần một mô hình đột phá mới với các cơ chế, chính sách vượt trội tạo cực tăng trưởng có sức lan tỏa và phương án tối ưu là thành lập đơn vị HCKTĐB. Các chủ trương của Đảng và quy định pháp luật của Nhà nước về đơn vị HCKTĐB có một ý nghĩa chính trị, pháp lý quan trọng đối với việc thành lập các đơn vị này ở nước ta.

16 Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, TP. Hồ Chí Minh, 2022, tr. 770.

### 3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở Việt Nam

Các yếu tố, điều kiện quyết định sự thành công của đặc khu kinh tế trên thế giới bao gồm: có luật riêng điều chỉnh; vị trí chiến lược; chiến lược và mục tiêu rõ ràng; môi trường đầu tư kinh doanh và chính sách ưu đãi cạnh tranh quốc tế; hỗ trợ đầu tư của nhà nước; bộ máy hành chính tinh gọn và hiệu quả.<sup>17</sup> Như vậy, một trong một yếu tố, điều kiện quyết định sự thành công của các mô hình đặc khu kinh tế trên thế giới là phải có một luật riêng điều chỉnh. Hầu hết các quốc gia đều có luật điều chỉnh riêng cho thể chế kinh tế đặc biệt này. Thậm chí Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore, Các tiểu vương quốc Ả rập... còn có luật riêng áp dụng cho một đặc khu.<sup>18</sup> Do vậy, nhằm thực hiện các chủ trương của Đảng và Nhà nước về việc thành lập đơn vị HCKTĐB, Việt Nam cần ban hành luật riêng điều chỉnh về vấn đề này, trong đó quy định các nội dung cơ bản:

*Thứ nhất*, về phương diện tổ chức chính quyền, chính quyền đơn vị HCKTĐB được giao quyền tự chủ cao về lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhất là quyền lập quy về kinh tế.<sup>19</sup> Chính quyền địa phương của đơn vị HCKTĐB nên được trao thêm những nhiệm vụ và quyền hạn “vượt trội”, mở rộng hơn so với các cấp chính quyền địa phương hiện nay. Bộ máy chính quyền tại các đơn vị HCKTĐB phải được xây dựng theo hướng tinh gọn, hiệu quả; thủ tục hành chính đơn giản, công khai và minh bạch. Nhằm bảo đảm bộ máy chính quyền tại các đơn vị HCKTĐB tinh gọn, hiệu quả, chính quyền tại đơn vị HCKTĐB được tổ chức bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban đặc khu, nhưng chỉ tổ chức theo mô hình một cấp. Người đứng đầu Ủy ban đặc khu là Trưởng đặc khu do Nhân dân địa phương bầu, trung ương phê chuẩn. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban đặc khu được tổ chức tinh gọn, tập trung vào các ngành nghề, lĩnh vực là mục tiêu và chiến lược phát triển của đặc khu. Việc tổ chức Hội đồng nhân dân ở đặc khu là cần thiết nhằm thay mặt Nhân dân đặc khu đề ra các quyết định quan trọng phù hợp với đặc thù của đặc khu, đồng thời thực hiện chức năng giám sát các cơ quan hành chính ở đặc khu. Đây là cơ chế kiểm soát quyền lực để tránh sự lạm quyền tương thích với việc xây dựng nền cơ chế, chính

17 Tờ trình Về dự án Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ngày 10/10/2017.

18 Hồng Ngân, “Đặc khu kinh tế: Những mô hình thành công trên thế giới”, *Báo Dân trí*, 2017, <https://dantri.com.vn/kinh-doanh/dac-khu-kinh-te-nhung-mo-hinh-thanh-cong-tren-the-gioi-20171007121058707.htm>, truy cập ngày 10/9/2023.

19 Nguyễn Minh Huyền, Mai Thị Hải, “Đặc khu kinh tế: Kinh nghiệm trên thế giới và những kỳ vọng cho Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, 2018, <https://www.tapchicongsan.org.vn/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/52012/dac-khu-kinh-te--kinh-nghiem-tren-the-gioi-va-nhung-ky-vong-cho-viet-nam.aspx>, truy cập ngày 11/9/2023.

sách đặc biệt và trao quyền vượt trội cho chính quyền nhằm phát triển đột phá. Ở các đơn vị hành chính trực thuộc đơn vị HCKTĐB, chỉ tổ chức cơ quan hành chính, không tổ chức Hội đồng nhân dân, người đứng đầu do Trưởng đặc khu bổ nhiệm. Các cơ quan hành chính ở đơn vị HCKTĐB làm việc theo chế độ thủ trưởng đề cao vai trò của người đứng đầu. Ở các đơn vị hành chính trực thuộc, đơn vị HCKTĐB không tổ chức Hội đồng nhân dân nhằm tinh giản cơ quan đại diện, bảo đảm cho bộ máy hành chính nhà nước thông suốt hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, chủ động trong điều hành, giải quyết công việc, quyết định nhanh các vấn đề.

*Thứ hai*, SEZ cần được áp dụng mô hình kinh tế mở. Kinh tế thị trường hoàn toàn và toàn diện là điều các đặc khu kinh tế phải đáp ứng dù đó là một khó khăn lớn với những quốc gia còn nặng mô hình kinh tế định hướng kế hoạch. Kinh nghiệm của Trung Quốc đối với các SEZ đã chỉ ra một số yếu tố góp phần vào sự thành công và hoạt động hiệu quả của họ là:

(i) Các SEZ cần được liên kết với việc mở cửa kinh tế và tận dụng sự đổi mới;

(ii) Phương pháp giải quyết vấn đề từ dưới lên phải được kết hợp với sự hỗ trợ của Chính phủ từ trên xuống;

(iii) Các SEZ có thể thúc đẩy mở rộng công nghiệp bằng cách nuôi dưỡng các nhà lãnh đạo thị trường, hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, và xây dựng thương hiệu;

(iv) Có thể ươm mầm các ý tưởng địa phương bằng cách tích hợp học tập, đổi mới và sản xuất;

(v) Có thể tập hợp các nguồn lực và chuyên môn từ chính phủ, ngành công nghiệp và các tổ chức nghiên cứu để chuyển sang chuỗi giá trị tiên tiến hơn.

*Thứ ba*, cần chế độ ưu đãi đầu tư cho đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Việc quy định chế độ ưu đãi chung giống nhau cho các đặc khu là không hợp lý, tạo nguy cơ áp đặt và không phù hợp với tình hình và yêu cầu thực tế của từng đặc khu với những ngành nghề chiến lược và vị thế phát triển, xu hướng phát triển khác nhau. Do đó, giải pháp căn cơ cho chính sách ưu đãi đặc khu gồm:

(i) Mỗi đặc khu với chính sách phát triển và hoàn cảnh nền tảng khác nhau nên cần có chính sách thu hút đầu tư khác nhau.

(ii) Luật đặc khu quy định cách thức/ cơ chế/ khung chế độ ưu đãi ở các đặc khu (có thể quy định mức trần, mức sàn, đặt ra nguyên tắc, cách thức ưu đãi chứ không quy định nội dung ưu đãi cụ thể). Các nội dung ưu đãi cụ thể nên trao lại cho chính quyền đặc khu quy định, như các ưu

đãi về thủ tục hành chính, ưu đãi về lao động, môi trường... (có thể từ Nghị quyết của cơ quan đại diện, sau đó là quyết định cụ thể của cơ quan hành chính hoặc trường đặc khu). Tuy nhiên, với ưu đãi có liên quan đến an ninh quốc gia thì luật sẽ quy định chi tiết và không giao về cho chính quyền đặc khu, ví dụ các ưu đãi về thuế, đất đai...

(iii) Về nội dung ưu đãi cụ thể, cần có điểm nhấn trong nội dung ưu đãi, tránh ưu đãi dàn trải và có phần cơ học, máy móc. Các nội dung ưu đãi cần có sự kết nối, nhất quán và tạo thành một khung pháp lý vững chắc. Ưu đãi không chỉ về luật nội dung mà còn tính đến thủ tục để bảo đảm tính hiện thực hóa của các chính sách. Ngoài ra, cần tránh mâu thuẫn, chồng chéo, loại trừ lẫn nhau, dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng thực tế, gây cản trở cho các nhà đầu tư.

(iv) Các khung chính sách ưu đãi phải phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện lịch sử, chính trị, địa lý, dân cư, văn hóa và truyền thống pháp lý của Việt Nam, đặc biệt là chính sách ưu đãi về thuế và đất đai.

(v) Cần hướng các chính sách ưu đãi theo ngành nghề phù hợp với lợi thế sẵn có của Việt Nam và hình thành khung ưu đãi vượt trội.

*Thứ tư*, cải cách hành chính cần được xem là một trong những đột phá phát triển nhằm cải thiện môi trường kinh doanh, giảm bớt sự cồng kềnh của bộ máy nhà nước và tạo động lực cho nền kinh tế phát triển. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Ph. Ăngghen, *Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước*, Nxb. Sự Thật, 1972 [trans: Ph. Engels, *The Origin of the Family, Private Property and the State*, Truth Publishing House, 1972]
- [2] Ha Thi Thanh Binh, “Vietnam’s Commitments Under the European Union – Vietnam Investment Protection Agreement (EVIPA): Some Noteworthy Points”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, No.1(6), 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0001>
- [3] Nguyễn Minh Huyền, Mai Thị Hải, “Đặc khu kinh tế: Kinh nghiệm trên thế giới và những kỳ vọng cho Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, 2018 [trans: Nguyen Minh Huyen, Mai Thi Hai, “Special Economic Zones: Global Experience and Expectations for Vietnam”, *Communist Journal*, 2023]
- [4] Neva Makgetla, *Learning from experience: Special Economic Zones in Southern Africa*, WIDER Working Paper 2021/124, UNU-WIDER, 2021
- [5] Phạm Hồng Thái, “Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí Quản lý nhà nước* số 7, 2007 [trans: Pham Hong Thai, “Establishing Territorial Administrative Units: Theoretical and Practical Issues”, *State Management Journal*, Issue 7, 2007]
- [6] Nguyễn Thị Thiện Trí, “Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt: vấn đề nhận thức và áp dụng”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, 2014 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, “Special Economic Administrative Units: Issues of Perception and Application”, *State and Law Journal*, Issue 12, 2014]
- [7] Umut Turksen and Ha T. Nguyen, “The Free Trade Agreement and Investment Dispute Settlement Between the European Union and Vietnam: A Critical Assessment”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, No. 2(3), 2020, <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0003>