

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI

LÊ HỒNG YẾN

**HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH VÀ MÔ HÌNH
TỔ CHỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC PHÁT TRIỂN
KHU CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM (THÔNG QUA THỰC TIỄN
CÁC KHU CÔNG NGHIỆP MIỀN BẮC)**

Chuyên ngành : Kinh tế, Quản lý và Kế hoạch hóa kinh tế quốc dân

Mã số : 5.02.05

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2007

**Công trình được hoàn thành
tại Trường Đại học Thương mại**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Phạm Công Đoàn
PGS.TSKH Trần Nguyễn Tuyên**

Phản biện 1: GS.TS Nguyễn Kế Tuấn
Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Phản biện 2: GS.TS Bùi Văn Nhơn
Học viện Hành chính Quốc gia

Phản biện 3: TS. Lê Xuân Bá
Viện Nghiên cứu Kinh tế Trung ương

**Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước,
họp tại Trường Đại học Thương mại.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2007

**Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia
và Thư viện Trường Đại học Thương mại**

NHỮNG CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Lê Hồng Yến (2002), "Hoàn thiện công tác quản lý nhà nước về đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam", *Kinh tế và phát triển*, (59).
2. Lê Hồng Yến (2002), "Triển vọng hoạt động đầu tư nước ngoài vào Việt Nam những năm đầu của thế kỷ 21", *Du lịch Việt Nam*, (4).
3. Lê Hồng Yến (2004), "Vai trò của khu công nghiệp, khu chế xuất trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước", Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất ở các tỉnh phía Bắc, những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tổ chức tại Thanh Hóa.
4. Lê Hồng Yến (2006), "Quản lý nhà nước về môi trường trong các khu công nghiệp", *Quản lý nhà nước*, (126).
5. Lê Hồng Yến (2006), "Đổi mới quan điểm quy hoạch khu công nghiệp, khu chế xuất ở Việt Nam", *Khu công nghiệp Việt Nam*, (71).
6. Lê Hồng Yến (2007), "Hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với khu công nghiệp đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế", *Quản lý nhà nước*, (140).

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Xu thế toàn cầu hóa kinh tế buộc các quốc gia muốn phát triển không thể đứng riêng lẻ mà phải liên kết với nhau, cạnh tranh để phát triển. Phát triển khu công nghiệp (KCN) được nhiều nước coi là cách thức tốt nhất nhằm chủ động tham gia vào quá trình phân công và hợp tác lao động quốc tế theo hướng chuyên môn hóa và tập trung hóa. Phương thức này cho phép khai thác tốt nhất lợi thế của mỗi quốc gia, đồng thời tận dụng được lợi thế của nước đi sau nhằm tranh thủ nguồn vốn, khoa học công nghệ, trình độ tổ chức quản lý tiên tiến của các nước đi trước để rút ngắn dần khoảng cách về phát triển với các nước trên thế giới.

Ở Việt Nam, phát triển KCN được coi là biện pháp "đi tắt", "đón đầu" nhằm thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH, HĐH) đất nước. Tính đến hết năm 2006, cả nước có 139 KCN được thành lập với diện tích đất tự nhiên là 29.392ha. Các KCN thời gian qua có những đóng góp quan trọng, góp phần đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, tạo ra nhiều việc làm, tăng thu nhập cho người lao động, giúp tiết kiệm chi phí sản xuất, hạn chế ô nhiễm môi trường, góp phần phân bố và sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực của đất nước...

Sự ra đời của KCN và những đóng góp to lớn của nó đối với nền kinh tế đất nước thời gian qua đã khẳng định chủ trương phát triển KCN của Đảng ta là hoàn toàn đúng đắn, đồng thời nó cũng khẳng định chính sách và mô hình tổ chức quản lý của Nhà nước đối với khu công nghiệp là tương đối phù hợp và đúng hướng.

Để thực hiện được mục tiêu đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, có tốc độ tăng trưởng nhanh và bền vững vào năm 2020, cần phải phát triển nhanh hơn nữa các KCN cả về số lượng và chất lượng (nhất là chất lượng). Tuy nhiên, hiện có nhiều nguyên nhân đang làm chậm sự phát triển của các KCN, trong đó có nguyên nhân do chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước (QLNN) đối với KCN còn nhiều bất cập, thể hiện: nhiều chính sách của Nhà nước chưa sát thực, chưa đồng bộ, chưa theo kịp

với sự phát triển của tình hình kinh tế - xã hội đất nước và của các KCN, làm cho hiệu lực và hiệu quả quản lý chưa cao; mô hình tổ chức QLNN đối với các KCN, cơ chế phân công, phối hợp giữa các cấp, các ngành chưa cụ thể và thiếu đồng bộ; thủ tục hành chính còn rườm rà gây nhiều phiền hà cho các nhà đầu tư; công tác quy hoạch phát triển KCN còn nhiều bất hợp lý. Điều này, đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN nhằm phát triển nhanh và bền vững các KCN, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp CNH, HĐH đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

Mặc dù, đã có nhiều công trình, bài báo nghiên cứu nhiều khía cạnh khác nhau về KCN, nhưng chưa có công trình nào nghiên cứu sâu và trực diện về chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN. Với mong muốn thông qua việc đánh giá kết quả hoạt động của các KCN và thực trạng chính sách, mô hình tổ chức QLNN đối với KCN được thể hiện thông qua thực tiễn phát triển KCN miền Bắc, để chỉ rõ nguyên nhân của những thành công và hạn chế trong chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN thời gian qua, nhằm đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển các KCN trong thời gian tới, tác giả đã chọn đề tài "***Hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp Việt Nam (thông qua thực tiễn các khu công nghiệp miền Bắc)***" làm đề tài luận án tiến sĩ kinh tế.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Ngoài nước. Trên thế giới, các KCN đã có lịch sử phát triển lâu đời và có những đóng góp to lớn vào tăng trưởng kinh tế ở các nước, đặc biệt là các nước công nghiệp mới (NICs). Vì thế, có nhiều sách chuyên khảo về việc phát triển các KCN lớn, có trình độ công nghệ cao và chuyên môn hóa sâu. Tuy nhiên, việc vận dụng vào điều kiện của Việt Nam đòi hỏi phải tính toán và cân nhắc cụ thể, chi tiết và sáng tạo.

Trong nước: đã có một số đề tài cấp Bộ, một số luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ và bài báo về phát triển KCN, khu chế xuất (KCX), khu công nghệ cao (KCNC), đặc khu kinh tế trên nhiều phương diện khác nhau. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một đề tài nào nghiên cứu sâu và trực diện về hoàn thiện chính

sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN (thông qua thực tiễn các KCN miền Bắc) làm tiền đề cho việc hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển các KCN của Việt Nam trong thời gian tới. Do vậy nghiên cứu sinh quyết định lựa chọn đề tài này để nghiên cứu.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Mục đích của luận án là luận giải những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN (được thể hiện qua thực tiễn phát triển các KCN miền Bắc), nghiên cứu và rút ra các bài học kinh nghiệm trong việc hoạch định chính sách và tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN của một số nước trong khu vực, nhằm đề xuất phương hướng và một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển các KCN của Việt Nam trong thời gian tới.

Để thực hiện được mục đích trên, luận án thực hiện các **nhiệm vụ** sau:

- Nghiên cứu làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN. Phân tích, rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam từ thực tiễn hoạch định chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN của một số nước trong khu vực.

- Phân tích thực trạng chính sách, mô hình tổ chức QLNN đối với KCN và tác động của nó đối với việc phát triển các KCN miền Bắc, trên cơ sở đó xác định luận cứ thực tiễn cho việc hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN nhằm phát triển KCN Việt Nam trong thời gian tới.

- Đề xuất phương hướng và một số giải pháp chủ yếu hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN, nhằm phát triển các KCN Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn đến 2015.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

Luận án nghiên cứu một số vấn đề cơ bản về KCN, chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN được thể hiện qua thực tiễn phát triển KCN miền Bắc giai đoạn từ 1994 đến 2006 (bao gồm 26 tỉnh từ Ninh Bình trở ra).

5. Phương pháp nghiên cứu

Tác giả sử dụng phương pháp tiếp cận hệ thống, biện chứng, kết hợp logic với lịch sử để xây dựng kết cấu và nội dung của các chương mục. Kết hợp

phương pháp thống kê, mô hình hóa và so sánh để phân tích, xử lý số liệu và khái quát thành những luận điểm có căn cứ lý luận và thực tiễn. Đồng thời, tác giả cũng quan tâm tới kế thừa các kết quả nghiên cứu đã có, bổ sung và phát triển những luận cứ khoa học và thực tiễn trong việc thực hiện các mục tiêu nghiên cứu.

6. Những đóng góp mới của luận án

- Phân tích cơ sở lý luận cơ bản về chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN. Đặc biệt, phân tích tác động của chính sách và mô hình tổ chức QLNN đến việc phát triển các KCN. Đưa ra các tiêu chí đánh giá, các nguyên tắc thiết kế và hoạt động của bộ máy quản lý đối với KCN, các bài học kinh nghiệm nước ngoài, làm tiền đề cho việc phân tích và định hướng hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN của Việt Nam trong thời gian tới.

- Phân tích, đánh giá thực trạng chính sách và mô hình QLNN đối với KCN được thể hiện qua thực tiễn phát triển các KCN miền Bắc (giai đoạn từ 1994 - 2006). Qua đó xác định nguyên nhân của những thành công và hạn chế, chỉ ra những vấn đề cần giải quyết để hoàn thiện chính sách và mô hình QLNN đối với việc phát triển KCN Việt Nam trong giai đoạn mới.

- Đề xuất phương hướng và một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN Việt Nam trong thời gian tới. Trong số các giải pháp đề xuất, tác giả chú trọng giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức QLNN đối với KCN và mạnh dạn đề xuất thêm hai mô hình tổ chức quản lý tương ứng với hai giai đoạn: (1) thành lập Cục quản lý KCN trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (giai đoạn từ nay đến 2010); (2) thành lập Tổng cục Quản lý KCN trực thuộc Bộ Công thương. Trong đó, phương án thành lập Tổng cục quản lý KCN thuộc Bộ Công thương là mô hình theo tác giả nếu được áp dụng sẽ rất hiệu quả, tuy nhiên phải có kế hoạch và bước đi cụ thể mới đảm bảo thành công.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài lời mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề cơ bản về chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp.

Chương 2: Chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994 đến năm 2006 (thông qua thực tiễn các khu công nghiệp miền Bắc).

Chương 3: Phương hướng và một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp ở Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn đến 2015.

NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬN ÁN

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CHÍNH SÁCH VÀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP

1.1. Chính sách và vai trò của chính sách đối với việc phát triển khu công nghiệp

1.1.1. Chính sách khu công nghiệp

Khu công nghiệp là một kiểu tổ chức lãnh thổ công nghiệp, ra đời từ cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX ở các nước tư bản phương Tây, sau đó lan rộng ra nhiều nước trên thế giới. Các KCN đã có những đóng góp rất tích cực đối với nền kinh tế mỗi quốc gia, nhất là các nước đang phát triển muốn thực hiện thành công CNH, HĐH đất nước. Tùy theo trình độ phát triển của mỗi quốc gia trong những giai đoạn nhất định, KCN có nhiều mô hình khác nhau. Mỗi mô hình có những ưu nhược điểm nhất định. Từ nghiên cứu mô hình KCN trên thế giới và các qui định của Việt Nam, tác giả đưa ra khái niệm chung về KCN như sau:

Khu công nghiệp là một vùng lãnh thổ xác định, được phát triển có hệ thống theo một kế hoạch tổng thể, nhằm cung cấp địa điểm cho các ngành công nghiệp với hệ thống kết cấu hạ tầng, tiện ích công cộng và các dịch vụ hỗ trợ phát triển ở mức độ khác nhau, được hưởng chính sách và cơ chế quản lý thích hợp tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia trong những giai đoạn nhất định.

Sự thành công hay thất bại của các KCN phụ thuộc vào nhiều yếu tố, song yếu tố có tính quyết định là chính sách và mô hình tổ chức quản lý của Nhà nước đối với các KCN. Chính vì vậy nghiên cứu để làm rõ khái niệm chính sách, vai trò của chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển KCN có ý nghĩa rất quan trọng. Thông qua nghiên cứu các quan niệm chung về chính sách của các học giả trên thế giới và Việt Nam, tác giả đưa ra khái niệm chính sách KCN như sau:

Chính sách KCN là tổng thể các quan điểm, các biện pháp tác động của Nhà nước (Trung ương và địa phương) vào quá trình hình thành, hoạt động của các khu công nghiệp nhằm đạt được các mục tiêu đã đề ra trong những giai đoạn nhất định. Rút ra 6 đặc trưng chủ yếu của chính sách KCN như sau:

- Chủ thể ban hành chính sách KCN là các cơ quan nhà nước hoặc người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Chính sách KCN gồm nhiều quyết định có liên quan đến nhau như: luật, các văn bản dưới luật, các công ước và luật pháp quốc tế, các hiệp định mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia liên quan đến KCN.

- Chính sách KCN là những quyết định không chỉ thể hiện dự định của nhà hoạch định chính sách, mà còn bao gồm những hành vi triển khai thực hiện các dự định đó.

- Chính sách KCN tập trung giải quyết một hoặc một số vấn đề đặt ra đối với KCN: vấn đề đền bù giải phóng mặt bằng KCN, bảo vệ môi trường, thu hút đầu tư, nhà ở cho người lao động...

- Khách thể của chính sách KCN là các cơ quan nhà nước (cơ quan thực thi), doanh nghiệp, nhà đầu tư vào KCN, người lao động và nhân dân trong vùng có KCN, địa phương có KCN.

- Chính sách KCN hướng vào mục tiêu phát triển KCN và mục tiêu chung của đất nước, của từng địa phương trong từng thời kỳ.

Giống như mọi chính sách, chính sách KCN được cấu trúc bởi hai bộ phận chính là quan điểm, mục tiêu chính sách và các biện pháp (công cụ) chính sách.

- *Quan điểm và mục tiêu chính sách*

+ *Quan điểm chính sách* là những chủ trương của Đảng và Nhà nước về việc phát triển KCN thể hiện qua các nghị quyết của Đảng, qua chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ và các cam kết quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia.

+ *Mục tiêu chính sách* là cái đích, là kết quả cần đạt được nhờ vào việc giải quyết vấn đề bằng chính sách. Mỗi chính sách cụ thể hướng vào việc thực hiện những mục tiêu nhất định, nhưng tất cả đều hướng tới một mục tiêu chung là điều chỉnh hoạt động của KCN theo chiều hướng có lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- *Các biện pháp (hay công cụ) chính sách.* Là các biện pháp được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh hoạt động của các KCN từ khi ra đời, hoạt động và phát triển, bao gồm các công cụ: pháp luật, kinh tế, hành chính, các biện pháp giáo dục, thuyết phục, các đòn bẩy kinh tế. Các công cụ của chính sách KCN có mối quan hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau và tác động tới các KCN theo hai xu hướng: **một là, thúc đẩy sự phát triển; hai là, kiềm chế, thậm chí kéo lùi sự phát triển của các KCN** nếu chính sách đó là đúng hoặc sai. Từ nghiên cứu khái niệm, cấu trúc chính sách, theo tác giả các nhà hoạch định chính sách cần lưu ý hai điểm sau đây:

(1) Do mối quan hệ tương tác, phụ thuộc lẫn nhau của các yếu tố cấu thành nên hệ thống chính sách KCN nên *Chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước các cấp trước khi có bất kỳ quyết định nào liên quan đến một vấn đề nào đó đối với KCN, thì cần phải xem xét nó trong mối quan hệ tổng thể sao cho có lợi nhất.*

(2) Hoạt động của các KCN diễn ra trong môi trường luôn luôn vận động và biến đổi. Do vậy, *việc có những điều chỉnh, bổ sung chính sách là rất cần thiết và hợp quy luật. Chỉ có điều sự thay đổi này phải hướng tới ngày càng thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư, các KCN và phải đem lại hiệu quả cho toàn nền kinh tế.*

Chính sách KCN được phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau, mỗi cách phân loại có một ý nghĩa riêng. Trong luận án này tác giả sử dụng chủ

ýếu cách phân loại theo lĩnh vực tác động, nhằm đánh giá tác động của từng chính sách cụ thể đến sự phát triển của các KCN.

Luận án đưa ra 5 tiêu chí đánh giá một chính sách tốt làm tiền đề để phân tích và định hướng hoàn thiện chính sách, đó là: (1) phù hợp với đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội và công nghiệp hóa đất nước trong từng thời kỳ; (2) đồng bộ, nhất quán, minh bạch, ổn định tương đối và có kế thừa; (3) khoa học và khả thi; (4) mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội; và (5) phù hợp với luật pháp quốc gia, thông lệ quốc tế.

1.1.2. Vai trò của chính sách đối với sự phát triển các khu công nghiệp

Vai trò của chính sách được thể hiện qua các tác động của nó đối với KCN

* **Theo hướng tích cực:** Chính sách KCN (1) định hướng mọi hoạt động của các doanh nghiệp và doanh nhân trong các KCN tiến tới thực hiện mục tiêu chung của nền kinh tế; (2) kích thích sự tăng trưởng và phát triển của các KCN; (3) điều tiết sự phát triển của các KCN theo hướng khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của sản xuất, bảo vệ môi trường, đảm bảo sự phát triển bền vững của các KCN và (4) thúc đẩy quá trình hội nhập và cạnh tranh quốc tế của các KCN và doanh nghiệp KCN.

* **Theo hướng tiêu cực:** Chính sách KCN nếu không được ban hành đúng và kịp thời sẽ: cản trở, thậm chí kéo lùi sự phát triển của các KCN; gây lãng phí các nguồn lực và cản trở quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

1.2. Mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với khu công nghiệp

Mô hình tổ chức quản lý nhà nước các KCN là cách sắp xếp các bộ phận cấu thành nên bộ máy theo một trật tự nhất định. Trong đó, xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các bộ phận cấu thành và nguyên tắc phối hợp giữa các bộ phận đó, nhằm làm cho bộ máy vận hành một cách thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả, đạt được mục tiêu quản lý đã đề ra.

Về lý luận, như mọi hệ thống tổ chức quản lý, hệ thống tổ chức quản lý KCN đều gồm: chủ thể quản lý và đối tượng quản lý (khách thể quản lý). Chủ thể quản lý: là hệ thống các cơ quan QLNN đối với KCN bao gồm: Chính phủ, các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh và Ban quản lý KCN cấp tỉnh. Đối

tượng quản lý: bao gồm toàn bộ các KCN với tính cách là đối tượng chịu sự tác động của hệ thống tổ chức các cơ quan quản lý đối với KCN.

Nguyên lý chung để thiết lập hệ thống tổ chức bộ máy quản lý đối với KCN là: "Dựa vào mối quan hệ và sự phù hợp khách quan giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý" trong quá trình vận động, phát triển của hệ thống quản lý.

Bản chất của mối quan hệ và sự phù hợp này là: hệ thống tổ chức quản lý các KCN phải căn cứ và xuất phát từ đối tượng quản lý (các KCN) trên các phương diện từ vị trí, đặc điểm, tính chất, quy mô, phạm vi của các KCN đến chức năng, nội dung hoạt động theo mục tiêu, quy hoạch, phương hướng phát triển và yêu cầu quản lý để thiết lập tổ chức bộ máy quản lý và cơ chế vận hành tương ứng với quá trình ra đời và phát triển của các KCN.

Luận án đưa ra 6 nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy QLNN các KCN, đó là: Thiết kế tổ chức phù với chức năng; hoàn chỉnh và thống nhất; phân định thẩm quyền và phạm vi quản lý hợp lý; tương ứng giữa chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện; hiệu quả và thu hút được sự tham gia tích cực và chủ động của các chủ thể quản lý, các đối tượng quản lý và nhân dân vào quá trình quản lý điều hành.

1.3. Chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp ở một số nước và vùng lãnh thổ trong khu vực

Đài Loan, Trung Quốc và Thái Lan đã rất thành công trong việc phát triển các KCN. Có được thành công trên là nhờ họ có chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với KCN đúng đắn và hợp lý. Từ nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trên, tác giả rút ra các bài học mà Việt Nam có thể vận dụng như sau:

Để thành công các nước đều: (1) xác định rõ mục tiêu của việc phát triển KCN làm căn cứ cho việc hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển KCN trong từng thời kỳ; (2) chú trọng và nâng cao chất lượng công cụ quy hoạch phát triển KCN. Đảm bảo, quy hoạch được xây dựng luôn gắn và phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phù hợp và khai thác được lợi thế so sánh của từng vùng. Thường xuyên đánh giá lại mức độ phù hợp của quy hoạch với thực tế và điều chỉnh lại quy hoạch cho phù hợp; (3) xây dựng một hệ thống đồng bộ các chính

sách khuyến khích đầu tư vào KCN (chính sách ưu đãi, bảo hộ, hỗ trợ... đối với nhà đầu tư). Chú trọng các dịch vụ sau phép, giảm dần sự ưu đãi khi KCN đã đi vào hoạt động ổn định. Phải có sự thử nghiệm trước khi áp dụng rộng rãi; (4) phát triển KCN gắn với phát triển các khu đô thị và bảo vệ môi trường; (5) thiết kế bộ máy quản lý gọn nhẹ, rõ đầu mối, đủ thẩm quyền và có thực quyền. Thái Lan, Đài Loan đều thành lập Cục quản KCN trực thuộc Bộ Công nghiệp hoặc Bộ Kinh tế là cơ quan có tư cách pháp nhân. Cơ quan này được trao rất nhiều quyền và có năng lực tài chính để giải quyết các vấn đề của KCN nên hoạt động rất hiệu quả. Đồng thời, có sự phân loại KCN theo tính chất và tầm quan trọng của nó đối với nền kinh tế, nên dễ dàng quản lý và đầu tư đồng bộ để phát triển. Giữa Trung ương và địa phương có sự phân cấp rõ ràng, giúp cho việc quản lý có hiệu quả. Các nước đều thực hiện cơ chế "một cửa" đối với KCN và giảm thiểu thủ tục hành chính nhằm tạo thuận lợi tối đa cho các nhà đầu tư và (6) tăng cường kiểm tra giám sát, hoạt động của các doanh nghiệp KCN và cơ các quan quản lý nhà nước trong việc cấp phép và cung cấp các dịch vụ cần thiết cho các KCN hoạt động.

Chương 2

CHÍNH SÁCH VÀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP, GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 1994 ĐẾN NĂM 2006 (THÔNG QUA THỰC TIỄN CÁC KHU CÔNG NGHIỆP MIỀN BẮC)

2.1. Tình hình phát triển các khu công nghiệp miền Bắc giai đoạn từ năm 1994 đến 2006

Kết quả hoạt động của các KCN chính là sự phản xạ hai chiều của chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với các KCN. *Một mặt* nó là kết quả tác động của chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với các KCN. *Hai là*, nó đặt ra yêu cầu đối với việc hoàn thiện hệ thống chính sách và mô hình quản lý. Vì vậy, trước khi phân tích thực trạng chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN, tác giả đã phân tích, đánh giá thực trạng phát triển các KCN miền Bắc trên nhiều mặt như: số lượng KCN được thành lập, diện tích, qui mô, phân bố, kết

quả thu hút đầu tư, tỷ lệ lấp đầy diện tích đất công nghiệp, chuyển giao công nghệ bảo vệ môi trường, kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh và số lượng lao động việc làm được tạo ra ở các KCN miền Bắc giai đoạn từ 1994 đến 2006. Từ đó, rút ra những thành công và những mặt còn hạn chế trong phát triển các KCN miền Bắc làm tiền đề cho việc xem xét và đánh giá thực trạng chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển các KCN trong thời gian qua.

2.2. Phân tích chính sách phát triển khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994 đến năm 2006 (thông qua thực tiễn các khu công nghiệp miền Bắc)

2.2.1. Thực trạng chính sách KCN giai đoạn từ 1994 - 2006

Khu công nghiệp là một mô hình còn tương đối mới đối với Việt Nam, nên từ việc hoạch định chính sách đến thiết kế tổ chức bộ máy QLNN đối với KCN là một quá trình tìm tòi, học hỏi, điều chỉnh bổ sung, từ chưa hoàn thiện đến ngày càng hoàn thiện hơn. Vì thế, trước khi phân tích các chính sách cụ thể đối với KCN, tác giả đã hệ thống hóa tương đối đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng và các văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động của các KCN theo trình tự thời gian để thấy được những tiến triển trong quá trình hoạch định chính sách KCN.

Có nhiều chính sách và công cụ tác động đến hoạt động của các KCN, song trực tiếp nhất là các chính sách và công cụ như: quy hoạch phát triển KCN; chính sách đất đai; đền bù giải phóng mặt bằng; thu hút đầu tư; công nghệ; môi trường; lao động, việc làm và đặc biệt là các chính sách thuế (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, thuế xuất nhập khẩu), các ưu đãi của địa phương dành cho các nhà đầu tư vào KCN. Vì thế, tác giả đã đi sâu phân tích từng chính sách, chỉ ra những mặt tích cực cũng như các mặt còn hạn chế của từng chính sách theo trình tự thời gian. Thực trạng chính sách phát triển KCN được đánh giá dựa trên các nội dung và tiêu chí đánh giá chính sách KCN. Qua phân tích luận án đã rút ra những nhận định xác thực về hệ thống chính sách đối với việc phát triển các KCN thời gian qua.

2.2.2. Đánh giá chung về chính sách đối với việc phát triển các khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994- 2006

* **Một số thành công:** Các cơ quan nhà nước đã từng bước thể chế hóa các chủ trương đường lối của Đảng thành pháp luật của Nhà nước. Tuy chưa

thật sự hoàn hảo, song hệ thống chính sách của Nhà nước đối với KCN đã liên tục được cập nhật, điều chỉnh, bổ sung bước đầu tạo ra hành lang pháp lý tương đối đầy đủ, rõ ràng, ngày càng bình đẳng, tạo điều kiện cho các KCN hình thành và hoạt động một cách tương đối có hiệu quả, cụ thể: (1) Công tác quy hoạch phát triển KCN được xây dựng, bước đầu là căn cứ để Chính phủ quyết định thành lập KCN mới và đưa công tác xây dựng, phát triển KCN đi dần vào nề nếp. (2) Chính sách đất đai, tạo ra quyền chủ động hơn cho nhà đầu tư trong việc thực hiện quyền sử dụng đất và tài sản trên đất. Chính sách đền bù giải phóng mặt bằng đã ngày càng quan tâm hơn đến lợi ích của người có đất và hỗ trợ đào tạo nghề cho người bị thu hồi đất. (3) Các chính sách ưu đãi của Chính phủ và địa phương được điều chỉnh theo hướng ngày càng tạo hấp dẫn đối với nhà đầu tư và được chấn chỉnh để tạo sự thống nhất hơn giữa trung ương với địa phương. *Đặc biệt*, là việc ban hành Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp thống nhất đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát huy được tính chủ động, sáng tạo trong điều hành hoạt động sản xuất kinh doanh, được cạnh tranh bình đẳng và làm cho các quy trình hành chính được công khai hơn, minh bạch và tương đối đồng bộ, tạo ra môi trường đầu tư thông thoáng, hấp dẫn hơn.

*** Những mặt còn hạn chế của chính sách**

Trong hoạch định: Chính sách còn (1) thiếu đồng bộ, chưa đủ cụ thể nên chưa đáp ứng được các yêu cầu phát triển các KCN; (2) chưa nhất quán; (3) thiếu minh bạch và khả thi; (4) chưa kịp thời và hay thay đổi; (5) chưa gắn với phát triển vùng kinh tế; và (6) khả năng hội nhập chưa cao.

Trong thực thi: Còn tùy tiện, phát triển KCN mới chú trọng đến số lượng KCN, chưa chú trọng đến chất lượng KCN; phát triển KCN không theo quy hoạch được duyệt, xây dựng KCN theo kiểu "phong trào"; chấp nhận thu hút đầu tư bằng mọi giá, đưa ra các ưu đãi mang tính "xé rào". Thiếu sự phổ biến, tuyên truyền, giải thích pháp luật cho cả người thi hành công vụ và các đối tượng chính sách nên hiện tượng hiểu sai, thực hiện sai, nhiều vụ tranh chấp, khiếu kiện kéo dài nhất là trong lĩnh vực đất đai, đền bù giải phóng mặt bằng. Thiếu công khai, minh bạch trong quá trình thực thi chính sách. Thiếu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước và chưa xử lý nghiêm đối với

các hành vi vi phạm pháp luật nên chưa thực sự hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài, nhất là các tập đoàn lớn.

2.3. Phân tích mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994 đến 2006

2.3.1. Mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994 đến 2006

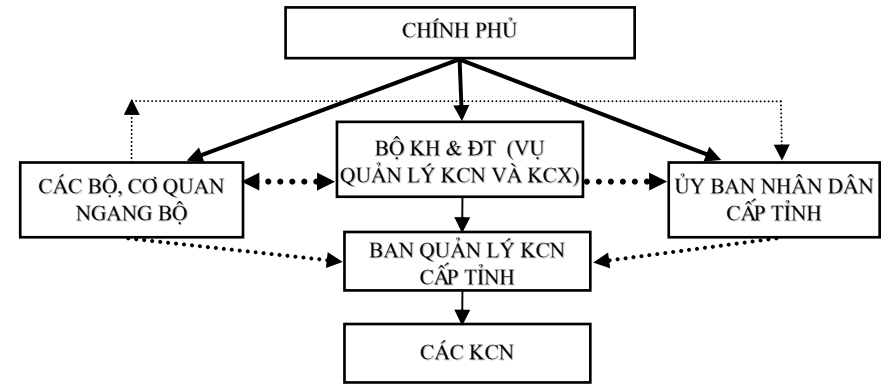
Trải qua các giai đoạn cụ thể mô hình tổ chức QLNN đối với KCN đã ngày càng được hoàn thiện hơn.

Trước năm 2000, bộ máy quản lý các KCN bao gồm: trên là Thủ tướng Chính phủ, tiếp đến là Ban quản lý KCN Việt Nam giúp Thủ tướng Chính phủ xem xét giải quyết các vấn đề liên quan đến KCN thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, dưới là Ban quản lý KCN (tuy nhiên số lượng ban quản lý còn ít và chức năng còn đơn giản).

Từ năm 2000 đến nay, thực hiện cải cách hành chính, mô hình tổ chức QLNN đối với KCN đã có sự thay đổi. Ban Quản lý KCN cấp tỉnh đã có cơ quan chủ quản là UBND cùng cấp, được giao nhiều quyền hơn nên có thực quyền và rõ trách nhiệm hơn. Ở trung ương nhiệm vụ của Ban quản lý KCN Việt Nam được chuyển giao cho Vụ quản lý KCN và KCX trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thể hiện qua sơ đồ 2.2.

Các vấn đề của KCN được giải quyết theo cơ chế "một cửa, tại chỗ" tại các Ban quản lý KCN cấp tỉnh thông qua việc phân cấp, ủy quyền của các Bộ, ngành trung ương về các vấn đề: đầu tư, lao động, thương mại, xây dựng. Cơ chế này chính thức được thực hiện kể từ khi có Nghị định 36/CP ngày 24/4/1997 của Chính phủ.

Theo luật Đầu tư mới, về tổ chức bộ máy QLNN đối với KCN không có sự thay đổi so với qui định năm 2000, nhưng đã có sự phân cấp rõ ràng hơn. Trong đó, Ban quản lý KCN cấp tỉnh được phân cấp hoàn toàn trong việc cấp và quản lý hoạt động đầu tư đối với các dự án đầu tư vào KCN. UBND cấp tỉnh được phân cấp trong việc cấp phép và quản lý hoạt động đầu tư bên ngoài KCN. Tuy nhiên, Luật Đầu tư mới chưa có quy định về cơ chế ủy quyền, trách nhiệm QLNN đối với KCN.



Quan hệ trực thuộc tổ chức và quản lý trực tiếp —————→
 Quan hệ phối hợp của các cơ quan ←·····→
 Quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn quản lý nhà nước - - - - ->

Sơ đồ 2.2. Mô hình tổ chức QLNN đối với KCN (hiện tại)

2.3.2. Đánh giá chung về mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp giai đoạn từ năm 1994 - 2006

Ưu điểm: Tổ chức bộ máy và cơ chế QLNN đối với KCN đã được đổi mới theo hướng ngày càng rõ đầu mối và đủ thực quyền hơn, nên đã hỗ trợ khá tích cực cho quá trình hình thành, hoạt động của các KCN và doanh nghiệp KCN. Về cơ bản cơ chế "ủy quyền" đã phát huy tác động tích cực, Ban Quản lý KCN cấp tỉnh đã được trao nhiều quyền hơn trong việc quyết định các vấn đề liên quan đến QLNN các KCN, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với KCN.

Những hạn chế: Tổ chức bộ máy QLNN đối với KCN còn nhiều bất cập, thể hiện: Ở Trung ương vẫn chưa có đầu mối quản lý trực tiếp có đủ thẩm quyền (Vụ quản lý KCN, KCX không có tư cách pháp nhân). Ở địa phương, Ban quản lý KCN cấp tỉnh là cơ quan trực tiếp quản lý các KCN vẫn chịu sự chỉ đạo song trùng lãnh đạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UBND cấp tỉnh; trên cùng địa bàn tỉnh hiện tồn tại hai đầu mối quản lý nhà nước về đầu tư là Ban quản lý KCN cấp tỉnh và UBND cấp tỉnh. Trong khi, cơ chế phân công và phối hợp trong hệ thống tổ chức quản lý các KCN (giữa các Bộ, ngành trung ương với UBND cấp tỉnh và các Ban quản lý KCN cấp tỉnh) vẫn thiếu chặt chẽ, chưa

đủ thuận lợi và chưa theo kịp với sự phát triển của các KCN. Chưa xác định rõ mối quan hệ và vị trí của Ban quản lý KCN so với các cơ quan QLNN khác ở địa phương. Một số chức năng như: quản lý lao động, xây dựng, cấp giấy chứng nhận xuất xứ hàng hóa, phê duyệt kế hoạch xuất nhập khẩu, chấp nhận chế độ kế toán trước do các Bộ, ngành ủy quyền cho Ban quản lý KCN cấp tỉnh, nay cả trách nhiệm QLNN đối với KCN và các nội dung trên vẫn chưa được qui định trong Luật Đầu tư hoặc bất kỳ văn bản nào pháp luật khác, gây khó khăn cho việc quản lý điều hành các hoạt động của KCN.

2.4. Nguyên nhân thành công và hạn chế trong chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển khu công nghiệp

Từ những nhận định trên, luận án đã rút ra 4 nguyên nhân thành công và 9 nguyên nhân dẫn đến sự hạn chế trong chính sách và mô hình tổ chức quản lý thời gian qua. Đặc biệt là các nguyên nhân chủ quan như: chưa có sự thống nhất trong nhận thức về vai trò và chức năng của Nhà nước trong việc quản lý và phát triển các KCN; chưa thực sự tôn trọng các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường; chưa tuân thủ đúng các khâu trong quy trình chính sách; việc tổ chức đánh giá chính sách chưa được quan tâm; chưa làm tốt công tác thanh tra, giám sát; cơ chế quản lý "một cửa, tại chỗ" chưa được thực thi có hiệu quả trên thực tế và sự bất cập của đội ngũ cán bộ công chức. Đây là căn cứ thực tiễn cho việc đề ra phương hướng và một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình quản lý trong chương 3 của luận án.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2010, TẦM NHÌN ĐẾN 2015

3.1. Các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến việc hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp

Xu thế toàn cầu hóa kinh tế đã buộc các quốc gia phải mở cửa nền kinh tế trong nước, tham gia tích cực hơn vào quá trình phân công và hợp tác lao

động quốc tế. Các KCN là cầu nối nền kinh tế trong nước với bên ngoài, vì thế nó cũng chịu sự tác động của các nhân tố quốc tế và khu vực và đòi hỏi hệ thống chính sách và mô hình tổ chức quản lý cũng phải thay đổi theo. Vì vậy, trước khi đưa ra các giải pháp hoàn thiện, tác giả đã dự báo các nhân tố ảnh hưởng (6 xu thế quốc tế và khu vực và 3 nhân tố trong nước), trong đó đặc biệt quan trọng là việc Việt Nam trở thành thành viên của WTO và việc phải đáp ứng các yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế trong nước giai đoạn đến 2010 và tầm nhìn 2015.

3.2. Phương hướng hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp

3.2.1. Phương hướng đối với việc hoàn thiện chính sách phát triển khu công nghiệp

Để thực hiện được các mục tiêu phát triển KCN đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2015 trong bối cảnh quốc tế và trong nước có nhiều biến động với các dự báo ở trên, việc hoàn thiện chính sách phát triển KCN cần đáp ứng được các yêu cầu sau: (1) Đảm bảo sự quản lý thống nhất của nhà nước đối với việc phát triển các khu công nghiệp; (2) Tạo lập sự bình đẳng về mặt pháp lý giữa các chủ thể đầu tư trong các khu công nghiệp; (3) Tạo dựng môi trường và hành lang pháp lý đồng bộ, nhất quán, an toàn, thuận tiện, minh bạch và công khai; (4) Tạo điều kiện hơn nữa cho việc thực thi quyền tự do kinh doanh và tự chủ trong các quyết sách của các chủ thể tham gia hoạt động kinh doanh và đầu tư trong các KCN; và (5) Phù hợp với hệ thống pháp luật và thông lệ quốc tế.

3.2.2. Phương hướng hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý KCN

Để đáp ứng những đòi hỏi và sự biến đổi nhanh chóng của sự phát triển các KCN, việc hoàn thiện bộ máy QLNN cần phải đáp ứng được các yêu cầu chủ yếu sau: (1) Bộ máy quản lý được thiết kế một cách tinh gọn theo mô hình quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực, kết hợp giữa chuyên trách với phối hợp liên ngành để xử lý công việc theo yêu cầu "một cửa, tại chỗ" nhanh chóng và thuận lợi, đảm bảo hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; (2) Phân cấp mạnh mẽ và đồng bộ giữa Trung ương với địa phương; (3) Nâng cao trình độ, năng lực quản

lý thực tiễn đối với các KCN, trên cơ sở đổi mới, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức công tác trong hệ thống tổ chức quản lý KCN từ Trung ương đến địa phương. *Nói cách khác, để đáp ứng yêu cầu phát triển KCN trong điều kiện mới, việc hoàn thiện tổ chức quản lý KCN cần phải tiến hành đồng bộ cả: hệ thống tổ chức, cơ chế vận hành và đội ngũ cán bộ, công chức.*

3.3. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước nhằm phát triển khu công nghiệp đến năm 2010, tầm nhìn 2015

Để thực hiện được mục tiêu, đáp ứng được các yêu cầu nêu trên, đồng thời khắc phục những yếu kém trong phát triển KCN thời gian qua, việc hoàn thiện hệ thống chính sách và mô hình tổ chức QLNN cần thực hiện một hệ thống các giải pháp đồng bộ, mạnh mẽ ở cả tầm vĩ mô và vi mô. Theo chúng tôi cần thực hiện 3 nhóm giải pháp lớn: (1) đổi mới và hoàn thiện việc hoạch định chính sách; (2) đổi mới và hoàn thiện việc tổ chức thực thi chính sách; (3) hoàn thiện mô hình tổ chức QLNN đối với KCN.

3.3.1. Một số giải pháp hoàn thiện việc hoạch định chính sách

Sau khi đưa ra 4 giải pháp cơ bản để hoàn thiện việc hoạch định chính sách đó là: (1) đổi mới nhận thức và tư duy đối với việc hoạch định chính sách; (2) nâng cao chất lượng hoạch định chính sách; (3) đổi mới phương thức xây dựng chính sách, pháp luật (4) nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác hoạch định chính sách. Luận án đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện một số công cụ và chính sách quan trọng nhất đối với KCN, đó là: hoàn thiện việc xây dựng quy hoạch phát triển KCN; hoàn thiện chính sách đất đai, đền bù giải phóng mặt bằng KCN; chính sách đầu tư, chính sách thương mại; xây dựng chiến lược phát triển nguồn nhân lực; hoàn thiện chính sách công nghệ và môi trường.

3.3.2. Một số giải pháp hoàn thiện việc thực thi chính sách

Có 4 giải pháp cơ bản được đề cập trong phần này, đó là: (1) thực hiện tốt việc phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật, chính sách; (2) chuẩn bị tốt các điều kiện cần thiết để triển khai thực hiện chính sách; (3) tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước đối với thực hiện chính sách KCN và (4) thường xuyên tổ chức đánh giá chính sách.

3.3.3. Hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý nhà nước KCN

Các cơ quan QLNN vừa là người ban hành chính sách, vừa là người tổ chức thực thi chính sách. Vì vậy, nếu bộ máy quản lý không có năng lực, kém hiệu lực, hiệu quả và không trong sạch thì khó có thể đề ra chính sách tốt và ngay cả khi có được chính sách tốt cũng khó có thể biến chúng thành hiện thực. Muốn vậy, thiết kế bộ máy phải đảm bảo các yêu cầu sau: (1) hợp lý, rõ ràng, đủ thực quyền và trách nhiệm; (2) phản ánh tính đặc thù của đối tượng quản lý nhưng phải gắn với hệ thống tổ chức kinh tế quốc dân thống nhất; (3) gọn nhẹ theo nguyên tắc "một cửa, tại chỗ", tính độc lập cao, phân cấp nhiệm vụ rõ ràng, khả năng xử lý mau lẹ (4) đủ năng lực trình độ để quản lý và điều hành.

Có nhiều mô hình tổ chức QLNN các KCN trên thế giới. Mỗi mô hình có những ưu nhược điểm nhất định và khả năng áp dụng riêng. Đối với Việt Nam bộ máy quản lý cần được thiết kế theo nguyên tắc phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương và các Ban quản lý KCN. *Ở trung ương cần có đầu mối tập trung, có đủ thực quyền, có tính độc lập cao để chủ động trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến KCN.* Muốn vậy, cần có cơ quan QLNN cấp Tổng cục hoặc cấp Cục trực thuộc Bộ Công thương hoặc trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, là một đơn vị có tư cách pháp nhân, có chức năng QLNN các KCN trên phạm vi cả nước và trực tiếp quản lý các Ban quản lý KCN trọng yếu. Vì lẽ đó chúng tôi xin đề xuất 2 phương án sau:

Phương án 1 (Sơ đồ 3.1)

Ở Trung ương, thành lập Tổng cục quản lý KCN, trực thuộc Bộ Công thương là đơn vị có tư cách pháp nhân, chịu trách nhiệm xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển ngành công nghiệp và QLNN các KCN trong phạm vi toàn quốc; ban hành các văn bản pháp lý, có ngân sách riêng. Tại mỗi vùng kinh tế thành lập một Ban quản lý KCN chịu trách nhiệm quản lý các KCN trọng yếu trong vùng. Cơ quan này có trách nhiệm xây dựng quy hoạch chi tiết phát triển các KCN thuộc vùng phù hợp với quy hoạch phát triển ngành và vùng kinh tế, quản lý và điều hành hoạt động của các KCN cấp vùng, tổ chức tiếp nhận, thẩm định và xét cấp các loại giấy phép, vận động xúc tiến đầu tư vào các KCN... Ban quản lý KCN (cấp vùng) và các KCN trọng yếu này do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập và làm việc theo nguyên tắc "một cửa, tại chỗ".

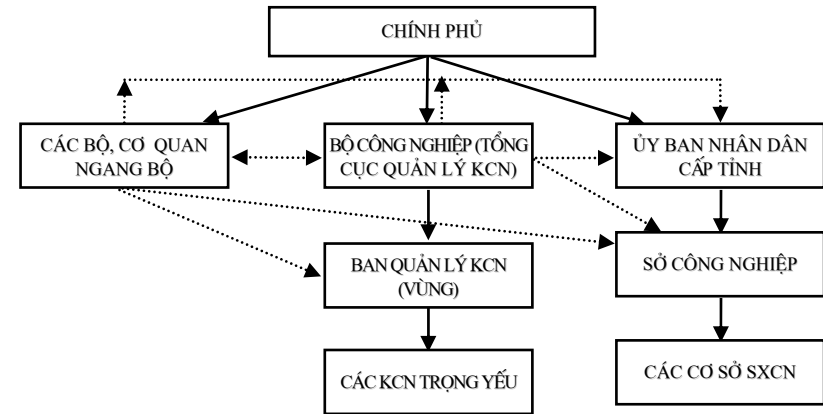
Ở cấp địa phương, các KCN còn lại do UBND cấp tỉnh ra quyết định thành lập khi hội đủ điều kiện cần thiết. Sở Công nghiệp, là cơ quan QLNN các hoạt động sản xuất công nghiệp (cả trong và ngoài KCN) trên địa bàn tỉnh theo nguyên tắc "một cửa, tại chỗ", xây dựng quy hoạch chi tiết các KCN, CCN trên địa bàn tỉnh phù hợp với điều kiện và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đất nước.

Phương án này có ưu điểm là đã có cơ quan QLNN KCN ở trung ương đủ thẩm quyền, có tư cách pháp nhân (cao hơn Cục) nên chủ động trong việc đưa ra các quyết sách đối với KCN, đáp ứng kịp thời, chính xác các yêu cầu của KCN trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế. Đồng thời, trung ương chỉ quản lý các KCN có vị trí trọng yếu đối với nền kinh tế, các KCN còn lại do địa phương ra quyết định thành lập và quản lý như các doanh nghiệp ngoài KCN nên khắc phục được tình trạng tại địa bàn tỉnh có hai cơ quan QLNN về đầu tư, dẫn đến chồng chéo và cạnh tranh lẫn nhau trong thu hút đầu tư. Hơn nữa, do các KCN trọng yếu được đặt ở mỗi vùng kinh tế nên khai thác được lợi thế so sánh của cả vùng, hạn chế được sự đồng nhất về cơ cấu đầu tư giữa các KCN, phát huy được lợi thế của sự chuyên môn hóa và các mối liên kết trong sản xuất, tiết kiệm nguồn lực, tăng khả năng cạnh tranh của hàng hóa KCN. Bộ máy quản lý tinh giảm theo hướng phân cấp mạnh giữa trung ương và địa phương. Tuy nhiên, phương án này cũng có nhược điểm là khó xác định KCN nào là trọng yếu khi chưa có chuẩn mực để xác định, hơn nữa việc lập Ban quản lý KCN theo vùng kinh tế khi chúng ta chưa có bộ máy quản lý vùng nên sẽ gặp khó khăn khi triển khai, nhất là việc đền bù giải phóng mặt bằng...

Phương án 2 (Sơ đồ 3.2)

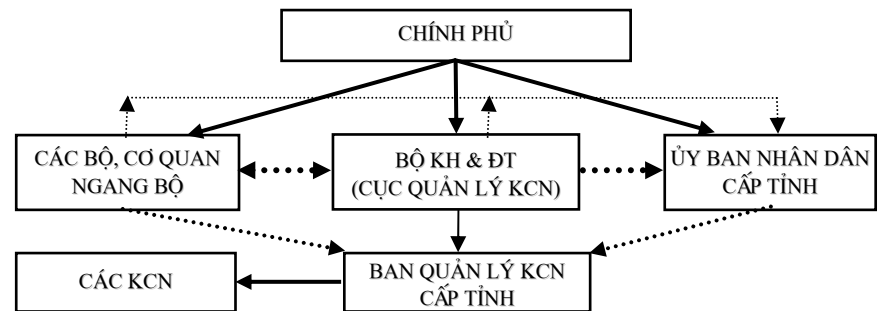
Lập cơ quan đầu mối quản lý KCN ở trung ương trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Đó là, Cục quản lý KCN, cấp dưới của Cục là các Ban quản lý KCN cấp tỉnh. Như vậy, Ban quản lý KCN cấp tỉnh chịu sự lãnh đạo song trùng của UBND cấp tỉnh và Cục quản lý KCN thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Ưu điểm là đã có cơ quan QLNN ở trung ương đủ thẩm quyền và ít gây xáo trộn về tổ chức nên dễ thực hiện, ít tốn kém, nhược điểm vẫn chưa khắc phục được tình trạng có hai cơ quan QLNN về đầu tư trên cùng địa bàn tỉnh.

Vì vậy, để quản lý có hiệu quả, cần phải chia làm hai giai đoạn. Giai đoạn từ nay đến năm 2010 nên áp dụng phương án 2 và từ sau năm 2010 cần triển khai thực hiện phương án 1.



Quan hệ trực thuộc tổ chức và quản lý trực tiếp →
 Quan hệ phối hợp của các cơ quan ←.....→
 Quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn quản lý Nhà nước -.-.-.-.->

Sơ đồ 3.1. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước các KCN (phương án 1)



Quan hệ trực thuộc tổ chức và quản lý trực tiếp →
 Quan hệ phối hợp của các cơ quan ←.....→
 Quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn quản lý Nhà nước -.-.-.-.->

Sơ đồ 3.2. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước các KCN (Phương án 2)

Phần cuối luận án, tác giả đưa ra một số kiến nghị đối với Nhà nước, địa phương và cả doanh nghiệp KCN nhằm tạo ra một sức mạnh tổng hợp để thực hiện thành công công cuộc CNH, HĐH đất nước.

KẾT LUẬN

Phát triển KCN là cách thức tốt nhất nhằm chủ động tham gia vào quá trình phân công lao động quốc tế theo hướng chuyên môn hóa và tập trung hóa, góp phần thực hiện thành công sự nghiệp CNH, HĐH đất nước. Phát triển KCN của Việt Nam diễn ra trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa một cách sâu rộng. Điều này, đòi hỏi Chính phủ và chính quyền các cấp phải có chính sách và mô hình tổ chức quản lý thích hợp, sao cho vừa khai thác được lợi thế quốc gia, vừa tận dụng được những tiến bộ khoa học, kỹ thuật và kinh nghiệm quản lý của các nước đi trước để rút ngắn dần khoảng cách về phát triển. Tuy nhiên, do mô hình KCN còn tương đối mới đối với Việt Nam, nên chúng ta còn thiếu cả về cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc hoạch định chính sách và mô hình quản lý nhà nước đối với KCN, vì vậy hệ thống chính sách và mô hình quản lý nhà nước đối với KCN còn nhiều khiếm khuyết cần phải được tiếp tục hoàn thiện. Để đạt được mục tiêu này, luận án đã đi sâu nghiên cứu các vấn đề chủ yếu sau:

1- Phân tích một cách khái quát nhất các vấn đề cơ bản về KCN và sự cần thiết phải phát triển KCN ở Việt Nam làm tiền đề cho việc nghiên cứu các vấn đề cơ bản về chính sách KCN và mô hình tổ chức quản lý nhà nước các KCN.

2- Luận án đã đi sâu nghiên cứu và làm rõ khái niệm, đặc trưng của chính sách KCN và vai trò của chính sách đối với việc phát triển KCN. Đồng thời, phân tích và làm rõ khái niệm mô hình tổ chức quản lý KCN, các căn cứ khoa học đối với việc thiết kế tổ chức bộ máy, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước đối với KCN. Trên cơ sở phân tích, luận án đã đưa ra các tiêu chí để đánh giá chính sách KCN, các yêu cầu đối với việc hoàn thiện mô hình tổ chức. Đây cũng là yêu cầu đối với việc hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức QLNN nhằm phát triển KCN trong thời gian tới.

3- Qua phân tích kinh nghiệm của một số nước trong khu vực có điều kiện tương đối tương đồng với Việt Nam nhưng đã khá thành công trong việc phát triển KCN, luận án đã tổng kết thành những bài học thành công và thất bại trong chính sách và mô hình tổ chức quản lý đối với KCN của các nước và rút ra những bài học mà Việt Nam có thể vận dụng và khắc phục những nhược điểm mà các nước đã vấp phải trong quá trình xây dựng và phát triển các KCN.

4- Trên cơ sở phân tích các kết quả đã đạt được và những hạn chế trong phát triển các KCN các tỉnh miền Bắc, luận án đã đưa ra những đánh giá khách quan về thực trạng phát triển KCN ở các tỉnh miền Bắc thời gian qua trên các mặt: Về xây dựng quy hoạch phát triển KCN, thu hút đầu tư và cơ cấu đầu tư trong từng KCN, hiệu quả sản xuất kinh doanh, mức độ chuyển giao công nghệ và vấn đề bảo vệ môi trường trong các KCN... mà nguyên nhân sâu xa của thực trạng này là do hệ thống chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN chưa thật hoàn thiện.

5- Luận án đi sâu phân tích và đánh giá một cách khách quan hệ thống chính sách KCN được thể hiện qua thực tiễn phát triển các KCN miền Bắc thời gian qua. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh tới những mặt còn tồn tại của hệ thống chính sách trên hai khía cạnh hoạch định chính sách và tổ chức thực thi chính sách. Trong đó, có phân tích một số chính sách chủ yếu đối với KCN như chính sách đất đai, giải phóng mặt bằng, chính sách phát triển nguồn nhân lực, chính sách thương mại và đầu tư, công nghệ, môi trường...

6- Luận án phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện chính sách và mô hình quản lý nhà nước KCN. Từ đó đưa ra yêu cầu đối với việc hoàn thiện hệ thống chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với KCN nhằm đạt được các mục tiêu và định hướng phát triển ở trên. Trong đó, yêu cầu lớn nhất đối với việc hoàn thiện chính sách và mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với các KCN là phải tạo điều kiện thuận lợi cho các KCN được hình thành và hoạt động có hiệu quả, nâng cao được vị thế quốc gia trên trường quốc tế, đáp ứng các yêu cầu của hội nhập quốc tế và thúc đẩy nhanh sự nghiệp CNH, HĐH đất nước.

7- Luận án luận giải và làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn, những giải pháp cụ thể để thực hiện hệ thống các giải pháp lớn nhằm hoàn thiện hệ

thống chính sách và mô hình tổ chức QLNN đối với việc phát triển các KCN Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn đến 2015. Để triển khai các giải pháp đề xuất, luận án đặc biệt nhấn mạnh một số điểm:

a) Phải đổi mới nhận thức và tư duy đối với việc hoạch định chính sách. Chính sách KCN trước hết phải nhằm mục tiêu tạo điều kiện và thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp KCN hơn là bảo đảm sự quản lý và bảo vệ quyền lợi của các cơ quan quản lý nhà nước.

b) Phải đổi mới phương thức xây dựng chính sách, pháp luật, sao cho chính sách, luật phải có đủ độ chi tiết cần thiết để có thể áp dụng ngay sau khi ban hành mà không cần nhiều loại văn bản hướng dẫn thực hiện như hiện nay.

c) Đổi mới và nâng cao chất lượng xây dựng quy hoạch phát triển KCN thông qua việc xây dựng các chuẩn mực, các tiêu chí, các yêu cầu đối với phát triển KCN và đánh giá hiệu quả hoạt động của các KCN. Quy hoạch phát triển KCN phải dựa trên quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của mỗi vùng và địa phương, trong môi trường động của cơ chế thị trường và xu thế hội nhập kinh tế quốc tế.

d) Để tạo điều kiện phát triển KCN gắn với phát triển vùng, Nhà nước cần có quy hoạch xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật - xã hội toàn khu vực. Đồng thời, có kế hoạch, lộ trình thực hiện quy hoạch đó. Quy hoạch phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng KCN phải đáp ứng yêu cầu phát triển trước mắt cũng như lâu dài của vùng, của ngành công nghiệp và tốc độ đô thị hóa. Trong đó, cần có kế hoạch và lộ trình thực hiện quy hoạch đó cả về vốn, giải pháp công nghệ, nguồn nhân lực, thời hạn thực hiện và cơ chế linh hoạt để huy động các nguồn lực thực hiện.

e) Để đáp ứng các yêu cầu của sự hội nhập kinh tế quốc tế thời kỳ hậu WTO, cần phải rà soát và đánh giá lại toàn bộ hệ thống chính sách và cơ chế hiện đang áp dụng đối với KCN để đề ra lộ trình sửa đổi, bổ sung sao cho phù hợp với tiến trình hội nhập mà Việt Nam đã cam kết khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Đặc biệt, chính sách KCN cần chuyển hướng từ hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp như giảm thuế thuê đất, thuế thu nhập doanh nghiệp... sang các biện pháp như hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng trong và ngoài

KCN, hỗ trợ các doanh nghiệp trong việc nghiên cứu ứng dụng khoa học công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực cho các doanh nghiệp KCN. Trong đó, Chính phủ cần sớm xây dựng chiến lược phát triển nguồn nhân lực cho các KCN và chiến lược phát triển khoa học công nghệ quốc gia, chú trọng việc phát triển KCN với bảo vệ môi trường môi sinh, đảm bảo sự phát triển bền vững của các KCN.

g) Tiếp tục hoàn thiện "cơ chế một cửa, tại chỗ" đối với KCN. Để hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước đối với KCN cần đổi mới hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với KCN, đổi mới cơ chế phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình đối với các KCN. Đặc biệt, cần chú trọng công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật, quy hoạch của cả cơ quan quản lý nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước, cả doanh nghiệp KCN và doanh nhân. Vì vậy, cần phải xây dựng, củng cố và nâng cao chất lượng bộ máy thanh tra trong các KCN.

h) Trong nhiều giải pháp được đề xuất, giải pháp về hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý nhà nước đối với KCN được tác giả đặc biệt coi trọng. Việc đề xuất thêm hai mô hình tổ chức quản lý áp dụng cho những giai đoạn phát triển khác nhau của KCN, trong đó đáng chú ý là việc đề xuất phương án thành lập Tổng cục quản lý KCN trực thuộc Bộ Công thương, trực tiếp quản lý các KCN trọng yếu đối với nền kinh tế, các KCN còn lại do UBND cấp tỉnh thành lập khi hội đủ điều kiện cần thiết. Phương án này khắc phục được các nhược điểm của mô hình quản lý hiện tại, đáp ứng được yêu cầu cần có một cơ quan QLNN ở trung ương có đủ thẩm quyền, rõ trách nhiệm; bộ máy tinh giảm theo xu hướng phân cấp mạnh giữa trung ương và địa phương nhằm giải quyết kịp thời, chính xác các yêu cầu của KCN trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế và khai thác tối đa lợi thế so sánh của mỗi vùng và toàn nền kinh tế, hạn chế tình trạng đầu tư phân tán, kém hiệu quả của các KCN thời gian qua. Đây là điểm mới đáng chú ý nhất của luận án. Với mong muốn đóng góp những ý kiến có tính thực tiễn, góp phần làm cho hệ thống chính sách và mô hình tổ chức quản lý KCN ngày càng hoàn thiện hơn, đáp ứng yêu cầu CNH, HĐH đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế.

Bằng những kết quả nghiên cứu trên, luận án đã cố gắng thực hiện tốt mục đích nghiên cứu và đáp ứng được yêu cầu của luận án tiến sĩ kinh tế.