

Khu Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn: Phòng thí nghiệm cho đổi mới thể chế và chính sách của một nền kế hoạch hóa tập trung

*Eli Mazur
David Dapice
Vũ Thành Tự Anh*

Tháng 11 năm 2006

Lời nói đầu

Việt Nam vẫn là nước mà vùng nông thôn chiếm chủ yếu, và do đó việc tạo ra việc làm tốt và ổn định ở khu vực nông thôn là một ưu tiên chính sách chính. Các khu chế xuất là một trong những công cụ được sử dụng ở Việt Nam và các nước đang phát triển khác để tạo sự tăng trưởng việc làm ở ngoài các thành phố lớn. Những khu chế xuất này kết hợp cơ sở hạ tầng tốt với các ưu đãi khác để thu hút các nhà đầu tư đến những nơi mà họ sẽ không bao giờ quan tâm đến nếu không có khu chế xuất.

Báo cáo này nghiên cứu kinh nghiệm của Khu kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam để rút ra một số bài học về việc sử dụng các khu chế xuất như một công cụ chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển của nông thôn.

Báo cáo này tranh luận rằng các quan chức địa phương đã đầu tư quá nhiều thời gian và tiền bạc để cố gắng thu hút các nhà đầu tư nước ngoài thay vì tập trung vào khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù đầu tư nước ngoài là đáng mong đợi nhưng tỉnh Quảng Nam chắc chắn trở thành một trung tâm kinh doanh trong nước hơn là một nơi sản xuất cho các công ty đa quốc gia lớn. Chính quyền địa phương nên tập trung vào nhiệm vụ quan trọng giúp khu vực tư nhân trong nước tiếp cận hợp pháp được với vốn và đất đai ở mức chí phí phù hợp. Ngoài ra, các tác giả cũng đề xuất việc phân quyền hơn nữa cho chính quyền địa phương để Chu Lai có thể tham gia vào những cuộc thử nghiệm chính sách mà không cần có sự thông qua từ trước của các cấp chính quyền trung ương.

Những phát kiến của báo cáo phù hợp không chỉ với Khu Kinh tế mở Chu Lai và tỉnh Quảng Nam mà cả với các khu chế xuất ở vùng nông thôn khác của Việt Nam. Mặc dù quan điểm được đưa ra trong báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của UNDP, chúng tôi hy vọng rằng những đề xuất được đưa ra trong báo cáo sẽ khuyến khích sự thảo luận và tranh luận của các nhà nghiên cứu và các nhà lập chính sách.

Chúng tôi xin nhân cơ hội này cảm ơn nhóm nghiên cứu cho phân tích sâu sắc và những đề xuất chính sách xây dựng của họ. Chúng tôi hy vọng báo cáo này sẽ khuyến khích các nhà nghiên cứu khác nghiên cứu nhiều hơn nữa về vai trò của các khu chế xuất trong việc tạo việc làm, tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở vùng nông thôn Việt Nam.

Setsuko Yamazaki
Giám đốc quốc gia
Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc

Lời cảm ơn

Báo cáo này do Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) tại Thành phố Hồ Chí Minh và Trường Quản lý Nhà nước Kennedy của Đại học Harvard thực hiện với sự tài trợ của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) trong Dự án số 5088790-01 nhan đề “Các báo cáo thảo luận của UNDP – Việt Nam về những Chủ đề liên quan đến phân cấp và hiệu quả kinh tế”.

Nhóm nghiên cứu gồm:

Eli Mazur, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright
David Dapice, Chương trình Việt Nam, Đại học Harvard
Vũ Thành Tự Anh, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ vô cùng quý báu của chính quyền địa phương tỉnh Quảng Nam trong quá trình thực hiện báo cáo này. Chúng tôi xin cảm ơn các ông Huỳnh Thế Du, cô Nguyễn Mỹ Xuân, ông Trương Sĩ Anh, ông Bùi Văn, và ông Phạm Anh Tuấn về những góp ý quý báu cho bản báo cáo. Chúng tôi chân thành ghi nhận những nhận xét sâu sắc của người phản biện của báo cáo này – Ông Trần Quốc Trung – Nhà Kinh tế học, Vụ Công Nghiệp, Bộ Kế Hoạch và Đầu Tư. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu xin nhận mọi trách nhiệm về nội dung của báo cáo này.

Mục lục

Tóm tắt	1
Giới thiệu	4
I. Bối cảnh của Chu Lai: Thị điểm tại địa phương và Những cải cách chính sách của Quốc gia	9
A. Vai trò của chính quyền địa phương trong quá trình hình thành chính sách Đổi mới	10
B. Các khu công nghiệp với tư cách là những vườn ươm cho cải cách chính sách và thể chế	11
C. Phát triển nông thôn và các khu công nghiệp trong thập niên 1990	13
II. Khu kinh tế mở Chu Lai	17
A. Các cơ sở chính sách hình thành Chu Lai	17
B. Kiến trúc pháp lý của Chu Lai	20
III. Đánh giá sự phát triển của Chu Lai trong 3 năm qua	26
B. Phát triển cơ sở hạ tầng: Một cảng trung chuyển quốc tế tại Quảng Nam?	28
C. Đầu tư nguồn nhân lực: trường Đại học hay Trung học?	30
D. Chính sách công nghiệp: Phát triển các khu nghỉ mát bãi biển hay công nghiệp nặng?	33
E. Kế hoạch xây dựng một “vùng trong vùng”	35
III. Các Khu Kinh Tế Mở: Khai thác Cơ chế Mở của Chu Lai	36
A. Vai trò của Chu Lai trong Chiến lược Phát triển Nông Thôn của Quảng Nam: Một khung chính sách ..	36
B. Tạo điều kiện cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ	38
1. Đăng ký kinh doanh và cấp giấy phép	38
2. Tiếp cận đất đai	40
3. Hạn chế về vốn	41
4. Việc thực thi chính sách và những khoản chi phí không chính thức	44
C. Thu hút Đầu tư Nước ngoài và Các Đối tác Chiến lược	45
1. Quản lý đất đai: Thu hút ý kiến đóng góp và sự tham gia của nước ngoài	46
2. Cấp giấy phép: Thủ nghiệm với Hội nhập Kinh tế Quốc tế	47
3. Thị trường lao động	49
4. Giải quyết tranh chấp và Trọng tài	49
IV. Kết luận	51

Tóm tắt

Báo cáo này xem xét một thử nghiệm nhằm thúc đẩy phát triển nông thôn của Việt Nam ở tỉnh Quảng Nam thông qua việc xây dựng Khu Kinh tế mở Chu Lai (viết tắt “Chu Lai”) rộng 27.000 héc-ta. Báo cáo này nghiên cứu sự phát triển của Chu Lai từ khi mới bắt đầu hình thành năm 2003 đến năm 2006.

Những thách thức đối với phát triển nông thôn ở Việt Nam

Trong chưa đầy 20 năm, công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam đã nâng cao đáng kể mức sống và giảm tỷ lệ nghèo toàn quốc từ hơn 75% xuống còn 27%. Tuy vậy, những cải cách này diễn ra đồng thời với sự gia tăng bất bình đẳng về thu nhập giữa nông thôn và thành thị. Ở các vùng đô thị Việt Nam, đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp dân doanh trong nước đang tạo ra việc làm cho hàng triệu công nhân trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ. Ngược lại, kinh tế nông thôn Việt Nam lại mang đậm dấu ấn của kinh tế hộ gia đình và tính không chính thức, bị hạn chế bởi khả năng tiếp cận đất đai và nguồn vốn; đầu tư của khu vực nhà nước tạo ra ít việc làm; và bài toán hóc búa với ngành nông nghiệp là để tăng năng suất đòi hỏi phải giảm số lượng nhân công nông nghiệp bằng cách tăng diện tích canh tác và mức độ cơ giới hóa. Không có gì ngạc nhiên khi nhiều cư dân nông thôn đang di cư đến các đô thị. Tuy vậy, các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu tin rằng các thành phố này lại chưa sẵn sàng để tạo thêm hàng triệu việc làm, cung ứng dịch vụ xã hội, và đầu tư cơ sở hạ tầng cho dòng người di cư liên tục cho các hộ nông dân không có tay nghề. Hậu quả là quá trình Việt Nam nỗ lực gia nhập vào nhóm các nước có mức thu nhập trung bình đang gặp phải thách thức từ phát triển nông thôn: các vùng nông thôn đang phải tăng năng suất nông nghiệp, đồng thời phải tạo việc làm trong khu vực công nghiệp và dịch vụ trong nền kinh tế nông thôn cho những nông dân bị ảnh hưởng tiêu cực.

Giải pháp chính sách

Tỉnh Quảng Nam là một ví dụ cho những thách thức trong việc phát triển nông thôn của Việt Nam: Đây là một tỉnh nông thôn nghèo điển hình; tỉnh có dưới 1000 doanh nghiệp dân doanh chính thức đăng ký kinh doanh; và 1,4 triệu người dân trong tỉnh đang tìm kiếm các cơ hội việc làm tốt hơn tại các trung tâm đô thị gần Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh. Bằng việc phân cấp quyền hạn về ngân sách và ban hành chính sách cho các lãnh đạo của Khu Kinh tế mở Chu Lai, Việt Nam dự định tạo ra những khuyến khích và phạm vi ban hành chính sách cho chính quyền địa phương nhằm thực hiện thí điểm các chính sách và thể chế có thể thúc đẩy sự phát triển kinh tế của tỉnh. Sau ba năm, tất cả các bên đều nhận thấy rằng kết quả chưa được khả quan. Chu Lai có năm nhà máy chính thức hoạt động với khoảng 1000 công nhân. Tuy vậy, chín tỉnh khác đã được phép áp dụng Mô hình Chu Lai.

Những hạn chế và đề xuất chính sách

Báo cáo này lập luận rằng có ba hạn chế chính cần phải được giải quyết để Chu Lai có thể thành công.

Thứ nhất, việc Chu Lai tập trung gần như toàn bộ nỗ lực của mình cho mục tiêu thu hút đầu tư nước ngoài đã dẫn đến hậu quả là ít tập trung đến việc phát triển khu vực tư nhân trong nước. Nhiều bằng chứng cho thấy những vấn đề của Chu Lai trong việc thu hút đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ chủ yếu nằm ở vị trí địa lý của nó và các khuyến khích đầu tư, chứ không phải là của chất lượng môi trường pháp lý. Điều này không có nghĩa là Chu Lai phải từ bỏ những nỗ lực thu hút đầu tư nước ngoài của mình, vấn đề sẽ được thảo luận thêm dưới đây. Tuy nhiên, các nhà lãnh đạo của Chu Lai cần tạo thuận lợi cho sự phát triển khu vực tư nhân trong nước nhằm thúc đẩy sự chuyển hóa nông thôn ở Quảng Nam. Chính sách công nghiệp hiện nay của Chu Lai đang khuyến khích việc cam kết sử dụng các nguồn lực hạ tầng khan hiếm để đáp ứng những yêu cầu của những nhà đầu tư nước ngoài không chắc chắn sẽ đến (ví dụ, một cảng trung chuyển tàu biển quốc tế), hơn là cho những nhu cầu hiện tại của các doanh nghiệp dân doanh trong nước. Hơn nữa, chính sách công nghiệp này còn khuyến khích Chu Lai giải quyết những vấn đề điều tiết đối với những nhà đầu tư nước ngoài không chắc chắn này, hơn là những vấn đề điều tiết mà các doanh nghiệp trong nước đang gặp phải. Báo cáo này trình bày những phân tích và luận cứ cho những đề xuất dưới đây nhằm giải quyết hạn chế thứ nhất này:

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

- Ban quản lý Chu Lai nên đóng giá tất cả các nguồn đầu tư tiềm năng vào ngành công nghiệp nặng và các ngành khác có xét đến những tác động có thể có đối với sự phát triển của ngành du lịch.
- Chu Lai nên hợp tác với khu vực tư nhân để phát triển đào tạo hướng nghiệp cho người lao động về ngoại ngữ, quản lý khách sạn, dịch vụ nhà hàng, và các kỹ năng khác đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp và nhà đầu tư hiện tại trong ngành du lịch
- Quảng Nam và Chu Lai nên tăng cường nỗ lực để người dân có thể chính thức đăng ký quyền sử dụng đất và các tài sản cố định khác. Điều này sẽ giúp khu vực tư nhân có nhiều sự tiếp cận hơn tới đất đai và vốn, cũng như sẽ giúp tạo ra đủ cầu để các ngân hàng cổ phần của Việt Nam bắt đầu cho các doanh nghiệp dân doanh của Quảng Nam vay vốn.
- Chu Lai nên thiết lập một hay một vài các khu công nghiệp “hạng thấp” để cung cấp đất được trợ cấp cho các doanh nghiệp dân doanh trong nước.
- Chu Lai nên thi hành các chính sách của tỉnh nhằm chuyển việc ra quyết định từ tiền phê duyệt sang hậu kiểm và giảm việc buộc các doanh nghiệp dân doanh phải gánh những khoản phí không chính thức.
- Chu Lai nên duy trì các chính sách thuế ổn định để trả lương cho các nhà quản lý và trang trải cho các khoản chi tiêu khác, đảm bảo rằng các chính sách thuế của tỉnh sẽ không tạo điều kiện cho những quan chức này tạo ra những khoản phí không chính thức khác.

Thứ hai, thiết kế luật pháp của Chu Lai trên thực tế lại không phù hợp với việc cải cách thể chế và thí điểm chính sách. Trong những năm 1990, cố gắng đầu tiên của Việt Nam nhằm thúc đẩy phát triển nông thôn bằng các khu công nghiệp đã tiêu tốn rất nhiều nguồn đầu tư của chính phủ trong khi không thu được mấy kết quả. Ngược lại với nhiều khu công nghiệp thành công ở đô thị, các nhà hoạch định chính sách cho rằng các khu công nghiệp ở nông thôn không thành công do thiếu sự phân cấp quyền hạn về ban hành chính sách và ngân sách cho các lãnh đạo địa phương. Vì vậy, thiết kế Chu Lai ban đầu dự định trao cho lãnh đạo địa phương nhiều quyền hạn về pháp lý, chính sách và ngân sách hơn. Tuy nhiên, trên thực tế, khung pháp lý của Chu Lai chia sẻ quyền hạn hoạch định chính sách và ngân sách trong hầu hết lĩnh vực giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương. Quá trình ra quyết định đòi hỏi sự đồng thuận của nhiều bộ ngành vốn có lợi ích mâu thuẫn nhau trong việc thực nghiệm và sự thành công ở Chu Lai đã làm cho những cố gắng cải cách ở Chu Lai thất bại. Để khắc phục hạn chế này, cần có những quyết định chính sách từ cấp trung ương cho phép Chu Lai thực hiện chức năng đã vốn được đề ra là một “phòng thí nghiệm” của Việt Nam nhằm tạo ra “một môi trường kinh doanh và đầu tư công bằng phù hợp với các thông lệ quốc tế”. Báo cáo này trình bày những phân tích và bằng chứng ủng hộ cho những đề xuất quan trọng để giải quyết hạn chế thứ hai này:

- Một khuôn khổ pháp lý phân cấp rõ ràng những quyết định chính sách và ngân sách cho lãnh đạo địa phương, cho phép Chu Lai có quyền tự quyết trong việc đề xuất các chính sách cải cách.

Thứ ba, Chu Lai vẫn chưa đảm bảo có được sự tham gia của đối tác chiến lược nước ngoài. Hầu hết các khu kinh tế thành công trong khu vực, và các khu công nghiệp ở Việt Nam, có sự tham gia của phía nước ngoài vào sự phát triển đất đai, quản trị và marketing. Nếu Chu Lai muốn thực hiện chiến dịch thu hút đầu tư nước ngoài, thì tất yếu phải có đối tác chiến lược nước ngoài. Mặc dù đầu tư nước ngoài vào ngành du lịch của Quảng Nam sẽ có được một cách tự nhiên nhờ những cơ hội thị trường rõ ràng, nhưng nhiều khả năng các nhà đầu tư nước ngoài sẽ không tự nhận ra được những điểm mạnh không rõ ràng khác của Chu Lai trong ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ. Báo cáo này trình bày phân tích và những bằng chứng để biện luận cho những đề xuất sau:

- Quyền hạn của Chu Lai trong việc cấp giấy phép cho các nhà đầu tư nước ngoài nên được mở rộng trong những lĩnh vực mà Việt Nam bị yêu cầu mở rộng thị trường cho sự tham gia của nước ngoài theo các thỏa thuận quốc tế, bao gồm bất động sản và tài chính.
- Chu Lai nên tập trung các nguồn lực của mình vào việc thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào phát triển một vài khu công nghiệp của mình; điều này sẽ đòi hỏi phải thuê các nhà tư vấn nước ngoài để xác định và tuyển chọn các nhà đầu tư nước ngoài chiến lược phù hợp.
- Chu Lai nên được chọn là khu vực thí điểm cho việc thực hiện đầy đủ Nghị định 108 của Luật Đầu tư chung.

Tạo thuận lợi cho thị trường

Các nhà nghiên cứu hiện nay tin rằng “cải cách kinh tế vòng hai” ở Việt Nam sẽ đòi hỏi Chính phủ Việt Nam phải thành công trong nỗ lực cải thiện chính sách trong các lĩnh vực tài chính, giáo dục, thể chế pháp lý và quản lý đất đai. Tuy nhiên, một thách thức đối với cải cách chính sách quốc gia là việc phải phân biệt được rõ giữa “tạo thuận lợi cho thị trường” (facilitating markets) và “kế hoạch hóa thị trường” (planning for markets). Một chính sách quốc gia nhằm phân cấp các quyết định chính sách và ngân sách cho các chính quyền địa phương là một cách để tạo thuận lợi cho thị trường thông qua việc cho phép lãnh đạo địa phương tiếp cận với thông tin và các khuyến khích mạnh mẽ để cải thiện mức sống của cộng đồng của họ. Một chính sách quốc gia khuyến khích các tỉnh áp dụng một mô hình phát triển nông thôn, ví dụ đầu tư vào các cảng nước sâu, là một cách lập kế hoạch cho thị trường thông qua việc tạo ra các điều kiện cho đầu tư nước ngoài để thực hiện các chiến lược tăng trưởng dựa vào xuất khẩu. Được thiết kế như hiện nay, Chu Lai và mô hình khu kinh tế mở có thể đang áp đặt những giả định cơ bản của một nền kế hoạch hóa tập trung cho các nhà đầu tư nước ngoài và thị trường tài chính. Tất cả những hạn chế hiện nay của Chu Lai (chính sách công nghiệp, cấp độ phân cấp, và sự tham gia của nước ngoài) đều có thể được tóm gọn chủ yếu là do sự định hướng chính sách chính của nó theo hướng lập kế hoạch cho thị trường. Vì vậy, thách thức lớn nhất đối với Chu Lai là phải xác định được và thể chế hóa vai trò của mình là người tạo thuận lợi chứ không phải là người lập kế hoạch cho thị trường.

I. Giới thiệu

Chỉ cách năm mươi ki-lô-mét về phía nam của trung tâm du lịch quốc tế sầm uất Hội An, Khu Kinh tế Mở Chu Lai ("Chu Lai") rộng 27.000 hécta, bằng cả *tổng diện tích tổng hợp* của toàn bộ 135 khu công nghiệp và khu chế xuất được thành lập từ 1996 đến 2006 ở Việt Nam¹. Khác với những khu công nghiệp đang tồn tại này², Quyết định của Thủ tướng Chính Phủ đã công khai trao quyền cho Chu Lai là "phòng thí nghiệm" cải cách thể chế và thực nghiệm chính sách của Việt Nam thế kỷ 21. Chu Lai có những chính sách khuyến khích đầu tư hấp dẫn nhất ở Việt Nam; sự tự chủ về tài chính phát hành trái phiếu dự án trong nước; quyền hạn pháp lý thí điểm các giải pháp theo cơ chế thị trường bao gồm đấu giá quyền sử dụng đất; và một sứ mệnh quan trọng phát triển và áp dụng "các mô hình phát triển kinh tế mới" để "vượt qua những rào cản" của "các chính sách và cơ chế quản lý kinh tế hiện nay" của Việt Nam³. Tuy vậy, một câu hỏi quan trọng vẫn đang được đặt ra: liệu "việc lên kế hoạch thí nghiệm" của chính quyền trung ương trên 27.000 hécta của Chu Lai có đem lại được mức độ đầu tư, số lượng việc làm, mức tăng trưởng và sự năng động giống như đã được tạo ra bởi sự thành công đáng kể của các doanh nghiệp dân doanh trong phát triển du lịch trên 6.000 hécta của Hội An? Sau hơn ba năm, kết quả chưa được khả quan. Chu Lai có năm nhà máy chính thức hoạt động với khoảng 1000 công nhân. Tuy vậy, chín tỉnh khác đã được phép thực hiện "Mô hình Chu Lai", và ba tỉnh khác sẽ được cho phép trong năm 2007. Một tương lai tươi sáng sẽ đòi hỏi Chu Lai và các khu kinh tế mở khác này phải chuyển hóa những vướng mắc dai dẳng bao gồm từ thiết kế thể chế đến nguồn nhân lực. Ở mức độ thấp nhất, Chu Lai phải vượt qua được: (1) sự tập trung quá mức vào đầu tư nước ngoài gây bất lợi cho sự phát triển khu vực tư nhân trong nước; (2) một khung pháp lý không phù hợp với sự cải cách và thí điểm vì nó bao gồm các bộ ngành có những lợi ích mâu thuẫn nhau trong quá trình đưa ra các quyết định đồng thuận; (3) thiếu vắng sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong phát triển đất đai, quản lý và marketing; và (4) một bộ phận chính quyền Quảng Nam và lãnh đạo Chu Lai không có khả năng thi hành các chỉ thị chính sách của tỉnh.

Báo cáo này, gồm 4 phần, trình bày phân tích điều kiện kinh tế, mục tiêu chính sách, kiến trúc pháp lý, các vấn đề hiện tại của Chu Lai, và một khuôn khổ xác định vai trò của Chu Lai trong chiến lược phát triển của Quảng Nam, nêu bật một số cách thức tiềm năng để khai thác "cơ chế mở" của Chu Lai. Những phân tích và các phát kiến của báo cáo này cũng là sự xem xét có tính phê phán đối với chiến lược phát triển các khu kinh tế, và rộng hơn là các khu công nghiệp của Việt Nam nhằm thúc đẩy phát triển nông thôn.

Trong Phần II, chúng tôi đặt những giả thuyết và mô hình thí nghiệm Chu Lai trong bối cảnh của những cải cách kinh tế gần đây của Việt Nam. Phần II.1 miêu tả vai trò đặc biệt của việc thực nghiệm chính sách của các chính quyền địa phương trong quá trình xây dựng các chính sách kinh tế Đổi Mới. Phần II.2 phân tích nhiệm vụ quan trọng của các khu công nghiệp trong bước đầu Việt Nam gắn với kinh tế thị trường; những khu công nghiệp này đóng vai trò là hạt nhân của cải cách thể chế và chính sách bằng việc tạo những địa điểm cụ thể cho những quyền lợi phức tạp của các nhà đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp trong nước và chính phủ gặp nhau. Phần II.3 xem xét chiến lược của Việt Nam trong những năm 1990 nhằm giảm sự bất cân đối ngày càng tăng giữa mức sống của nông thôn và thành thị bằng cách khuyến khích các vùng nông thôn thành lập các mô hình khu công nghiệp mà đang được phát triển tại các vùng đô thị của đất nước. Phần này trình bày một số nguyên nhân cho việc các nhà đầu tư không mấy quan tâm đến các khu công nghiệp nông thôn này. Ví dụ, các nhà hoạch định chính sách tin rằng khó khăn này chủ yếu là do môi trường pháp lý bất cập của khu vực nông thôn. Nhiều nhà quan sát khác lại cho rằng lợi thế chủ yếu của các vùng nông thôn, nguồn nhân lực rẻ dồi dào, bị giảm bớt bởi sự di chuyển của nguồn lao động Việt Nam; vì vậy, những đầu tư vào các lĩnh vực cần nhiều nhân công được dự đoán sẽ tập trung ở những vùng với các đặc điểm như giá đất hợp lý, gần thị trường, và hệ thống giao thông phát triển.

Trong Phần III, chúng tôi xem xét mục tiêu mà Việt Nam đề ra với Chu Lai nhằm tạo nên guồng máy và mô hình cho sự chuyển biến nông thôn thông qua việc phân cấp quyền hạn về ngân sách và ban hành chính sách, nhằm tạo ra những động lực và phạm vi được ban hành các quy định cho các nhà lãnh đạo của địa

¹ Xem Quyết định của Thủ Tướng số 148/2004/QĐ-TTg, *Những định hướng chính cho sự phát triển Kinh tế-Xã hội của Miền Trung Việt Nam Khu vực Kinh tế trọng điểm đến 2010, với Tầm nhìn đến 2020* (22 tháng 3 năm 2004); so sánh với bài báo "Việt Nam có 135 Khu Công nghiệp và chế xuất" (26/07/2006). Truy cập ngày 21/08/2006 từ <http://www.info.vn>.

² Theo Điều 90 của Luật Đất Đai 2003 của Việt Nam, chúng tôi sử dụng thuật ngữ "khu công nghiệp" để bao gồm cả các khu công nghiệp, các khu chế xuất, và các cụm công nghiệp. Ngược lại, chúng tôi dùng thuật ngữ "khu kinh tế", theo Điều 92 của Luật Đất Đai 2003, để bao gồm các khu kinh tế mở, khu kinh tế cửa khẩu biên giới, và tất cả các khu kinh tế khác được thành lập theo quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ.

³ Quyết định của Thủ Tướng số 108/2003/QĐ-TTg, *Về sự thành lập và ban hành các quy định về hoạt động của Khu Kinh tế Mở Chu Lai ở Tỉnh Quảng Nam* (05/06/2003).

phương xây dựng môi trường pháp lý có sức hấp dẫn nhà đầu tư. Phần III.1 miêu tả chiến lược sử dụng Chu Lai và mô hình khu kinh tế mở để giải quyết thách thức cơ bản về phát triển nông thôn ở Việt Nam: Nhằm tạo ra nhiều việc làm được trả lương ở các vùng nông thôn giúp tăng năng suất nông nghiệp mà không tạo ra tình trạng di cư của các hộ nông dân thất nghiệp, không có ruộng và không có chuyên môn ra các thành phố lớn ở Việt Nam. Tuy nhiên, trong phần này, chúng tôi xem xét lại giả thiết quan trọng của Mô hình Chu Lai rằng nếu Chu Lai và các khu kinh tế nông thôn khác thành công trong việc tạo ra môi trường pháp lý tốt thì đầu tư nước ngoài sẽ hiện hữu. Thực sự, Việt Nam đang chứng kiến một xu thế ngày càng tăng các công ty nước ngoài và trong nước đầu tư vào các khu công nghiệp. Tuy vậy, xu thế này có thể là kết quả của giá đất đai bị bóp méo và các chính quyền địa phương “đẩy” các công ty vào các khu công nghiệp họ quản lý để đảm bảo nguồn thu; chứ không hẳn là do môi trường đầu tư thuận lợi hơn. Trong nhiều trường hợp, các khu công nghiệp có thể làm sự phát triển nông thôn chậm lại do tăng cường chi tiêu cho cơ sở hạ tầng, lãng quên các nhu cầu hiện tại của các nhà đầu tư tư nhân trong nước, nhằm thỏa mãn các yêu sách của các nhà đầu tư nước ngoài chưa chắc đã đến. Hơn nữa, thậm chí giả thiết rằng các khu công nghiệp có thể thu hút đầu tư nước ngoài chỉ với môi trường pháp lý thuận lợi, thì phân tích trong Phần III.2 về cơ sở pháp lý của Chu Lai cũng cho thấy nhiều điểm yếu quan trọng trong cố gắng của chính phủ thiết kế những điều kiện thuận lợi và các khuyến khích đối với lãnh đạo địa phương nhằm phát triển một môi trường pháp lý thuận lợi như vậy. Khung pháp lý của Chu Lai phân chia quyền hạn về chính sách và ngân sách trong hầu như tất cả các lĩnh vực quan trọng giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương; một sự đổi lập đáng buồn so với những trường hợp thí điểm thành công ở Trung Quốc với việc phân cấp cấp tốc cho các khu kinh tế đặc biệt của họ, cũng như kinh nghiệm của Việt Nam với việc cải tổ chính sách “từ dưới lên trên” được thúc đẩy bởi sự phân cấp *không chính thức* trong thập kỷ 1990.

Trong Phần IV, chúng tôi điểm lại ba năm phát triển của Chu Lai, và phân tích bốn vấn đề trọng yếu đề ra cho lãnh đạo của khu này trong việc phát triển cơ sở hạ tầng, đầu tư vào nguồn vốn con người, chính sách công nghiệp và quản trị. Phần IV.1 tóm tắt các dữ liệu về đầu tư và số lượng tạo việc làm của Chu Lai, và miêu tả quan điểm của các nhà hoạch định chính sách về các rào cản cho sự phát triển ở Chu Lai. Trong Phần IV.2, chúng tôi trình bày những quan ngại về tính hiệu quả của kế hoạch xây dựng cảng nước sâu ở Chu Lai. Phần này trình bày những phân tích và bằng chứng cho thấy đầu tư vào cơ sở hạ tầng như đường xá, và cụ thể là đầu tư trong vùng vào đường tàu hỏa nối Chu Lai với các cảng ở Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh, sẽ mang lại cho các công ty tiềm năng những sự lựa chọn giao thông rẻ hơn là một cảng mới. Phần IV.3 đề xuất một số chính sách khắc phục sự thiếu hụt lao động lành nghề ở Chu Lai. Phần này gợi ý rằng khó khăn này có thể được giải quyết tốt nhất bằng cách cải thiện giáo dục tiểu học và trung học. Điều này sẽ giúp thu hút lao động có tay nghề đến Quảng Nam từ các tỉnh khác, và giữ chân được các lao động có tay nghề của chính quê hương Quảng Nam. Phần C cũng thảo luận mô hình đổi tác giả nhau nước và tư nhân trong đào tạo dạy nghề của khu vực điện tử Penang, gợi ý rằng việc áp dụng mô hình này vào các khu vực năng động của Quảng Nam và Chu Lai có thể là một giải pháp tiềm năng. Phần IV.4 cung cấp cho các nhà lập chính sách của Chu Lai một phương pháp phân tích những đầu tư vào ngành công nghiệp nặng mà có nguy cơ tác động tiêu cực đến ngành du lịch năng động của Quang Nam. Phần này trình bày minh họa phân tích chi phí/lợi ích cho kế hoạch xây dựng nhà máy nhiệt điện trên bờ biển Quang Nam đã bị dừng lại. Cuối cùng, Phần IV.5 đưa ra những quan ngại về kế hoạch giải quyết những khó khăn về pháp lý đang dai dẳng bằng cách xin phép chính phủ trung ương cho xây dựng “một khu trong khu” ở Khu Thương mại Tự do Chu Lai.

Trong Phần V, chúng tôi cung cấp một khuôn khổ để xác định vai trò của Chu Lai trong chiến lược phát triển của Quảng Nam, và những gợi ý cụ thể cho việc khai thác “cơ chế mở” của Chu Lai. Mặc dù phân tích trong các phần II, III và IV đã gợi ý rằng Chu Lai và các khu kinh tế do nhà nước quản lý khác, như được thiết kế hiện nay, không có nhiều khả năng là động lực cho sự chuyển đổi nông thôn, tuy vậy, chúng chắc chắn sẽ tiếp tục là thành tố quan trọng của chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam trong tương lai gần. Phần V.1 trình bày định nghĩa về vai trò của Chu Lai trong sự chuyển đổi nông thôn của Quảng Nam. Phần này gợi ý rằng Chu Lai nên giải quyết những rào cản đối với các doanh nghiệp dân doanh ở Quảng Nam, cũng như những vướng mắc trong việc thu hút đầu tư nước ngoài quan trọng trong ngành công nghiệp nhẹ và chế tạo. Phần V.2 đưa ra những đề xuất chính sách cụ thể nhằm tăng cường khả năng tiếp cận với đất và vốn của các doanh nghiệp dân doanh trong nước, cũng như giảm những chi phí không chính thức cho họ. Phần V.3 đề xuất chính sách cho việc tăng cường đầu tư cho ngành công nghiệp nhẹ và chế tạo thông qua việc sửa đổi các chính sách phân cấp và đất đai hiện nay để thu hút sự tham gia của các đối tác chiến lược nước ngoài. Phần V.4 cung cấp cho Chu Lai một khuôn khổ để xây dựng các quy định pháp lý. Trong phần cuối của báo cáo, chúng tôi kết luận bằng việc nhìn lại một số những hạn chế về thể chế đối với những nỗ lực của chính

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

phủ về Chu Lai và các khu kinh tế mở khác trong việc thiết kế một phòng thí nghiệm cho việc thử nghiệm chính sách.

Trước khi đi sâu vào các vấn đề về chính sách và sự phát triển của Chu Lai, phần sau đây sẽ miêu tả tóm tắt tình hình kinh tế của tỉnh Quảng Nam trong năm 2006.

Khu vực nghiên cứu: Tỉnh Quảng Nam

Sau thời gian dài gắn với Thành phố Đà Nẵng, tỉnh Quảng Nam tách ra năm 1997 và trở thành một tỉnh riêng biệt. Dân số của Quảng Nam khoảng 1,45 triệu người, gồm 93% là người Kinh, và phần còn lại thuộc các dân tộc thiểu số khác nhau. Là một tỉnh nghèo và 85% là nông thôn, Quảng Nam được biết đến với hai Di sản thế giới, và số lượng khách du lịch ngày càng tăng đến thăm Thành phố cổ Hội An và Khu Thánh địa Mỹ Sơn. Từ năm 1991, ngành du lịch Quảng Nam đã nổi lên trở thành ngành đóng góp chính cho nền kinh tế, tăng từ 100.000 đến 1.400.000 du khách trong 15 năm. Thậm chí, Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2004 cho thấy tỷ lệ nghèo của miền Nam Trung Bộ Việt Nam, trong đó có tỉnh Quảng Nam, là 27%, cao hơn hẳn so với mức trung bình của quốc gia là 23% hay mức 18-20% của Vùng Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long. GDP trên đầu người của Quảng Nam chỉ ở mức trung bình của quốc gia là 69%.

Tăng trưởng dân số ở Quảng Nam chậm vì tỷ lệ dân di cư. Từ năm 1995 đến 2004, dân số của Quảng Nam tăng trung bình 1%/năm, trong khi mức tăng trưởng dân số của cả nước là 1,45% trong cùng thời kỳ. Tỷ lệ sinh và tỷ lệ tử vong ở Quảng Nam cũng tương tự như của toàn quốc, nhưng tỷ lệ tăng dân số ở mức 1% của Quảng Nam chứng tỏ rằng 30% dân số tiềm năng của tỉnh đã di cư. Điều này cho thấy rằng các cơ hội việc làm ở nơi khác tốt hơn ở trong tỉnh, mặc dù tỷ lệ tăng trưởng GDP của tỉnh được báo cáo cao hơn tỷ lệ trung bình của quốc gia⁴.

Năm 2004, số lượng lao động của Quảng Nam ở mức 756.000 bao gồm 86% nông dân và 81% hộ kinh doanh cá thể. Công việc đồng áng chiếm 57% số người lao động; ngành xây dựng và công nghiệp 23%, và ngành dịch vụ 20% còn lại. Số lượng việc làm do đầu tư nước ngoài chiếm 1% tổng số, khu vực nhà nước 8%, tư nhân và hợp tác xã 10%, và 81% số lượng người lao động còn lại là có việc làm tự do⁵. Khảo sát Doanh nghiệp năm 2003 cho thấy chỉ có 35.000 người lao động trong các cơ sở nước ngoài, nhà nước và tư nhân (23.000 công việc chế tạo và 9.000 công việc xây dựng)⁶. Tính đến năm 2003, chỉ có 22% số lượng người lao động ở Quảng Nam học hết trung học cơ sở, 13% học hết trung học phổ thông, và 27% hoặc không học hết tiểu học, hoặc mù chữ. Trình độ lành nghề của người lao động Quảng Nam thấp hơn nhiều so với cả nước.

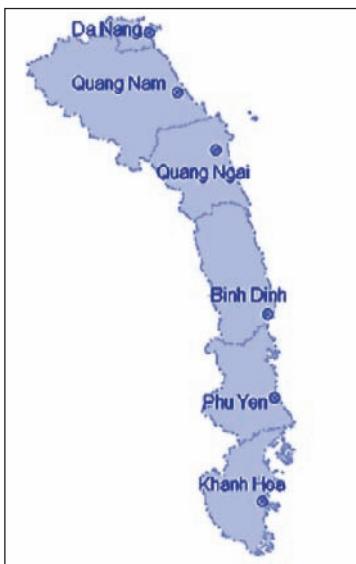
Cơ cấu GDP của Quảng Nam là đáng ngạc nhiên với một tỉnh có rất nhiều tiềm năng về du lịch. Năm 2004, nông nghiệp chiếm gần 1/3 tổng sản lượng của Quảng Nam (so sánh với mức 1/5 của toàn Việt Nam), trong



⁴ Đây là vấn đề thường gặp. Tốc độ tăng trưởng của các tỉnh thường được báo cáo là rất cao, và nếu cộng tất cả các chỉ số này lại thì tốc độ tăng trưởng sẽ cao hơn rất nhiều. Đây chính là lý do để phải xem xét đến tốc độ phát triển dân số chứ không phải tốc độ phát triển. Quảng Nam báo cáo tỉ lệ tăng trưởng thực là 8,8% trong giai đoạn 2000-2003, trong khi tốc độ tăng trưởng GDP thực chỉ là 7%.

⁵ Những số liệu này được lấy từ Bảng 335 trong Bảng số Liệu thống kê về Lao động và Việc làm ở Việt Nam năm 2004.

⁶ Cuộc điều tra này cho thấy chỉ có 52 doanh nghiệp trong lĩnh vực kinh doanh "khách sạn và nhà hàng" với 1145 công nhân. Điều này có lẽ cũng có thể hiểu được; có thể là do nhiều khách sạn và nhà hàng đã không đăng ký.



khi ngành dịch vụ chiếm 36% (của Việt Nam là 40%). Mọi người có thể sẽ mong đợi khu vực dịch vụ của Quảng Nam chiếm tỷ trọng lớn hơn, nhưng có lẽ nhiều công ty và cửa hàng nhỏ trong khu vực dịch vụ đã không được thống kê đầy đủ. Cơ cấu GDP theo hình thức sở hữu như sau: đóng góp của khu vực nhà nước của Quảng Nam chiếm 29% (khu vực nhà nước đóng góp 39% GDP của Việt Nam), đóng góp của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) là 1,3% (FDI đóng góp 15% GDP của Việt Nam), và khu vực ngoài quốc doanh chiếm 70% còn lại. Hầu hết khu vực “ngoài quốc doanh” là các hoạt động kinh doanh hộ gia đình, hơn là các công ty chính thức, thiếu công nghệ và vốn. Quảng Nam được chú ý đến bởi số lượng khiêm tốn chỉ có 909 công ty trong nước mới được thành lập từ năm 2000 đến 2005, so với số lượng hơn 160.000 trên cả nước.Thêm vào đó, lượng vốn tính trên một công ty ở Quảng Nam chỉ là 9 tỷ đồng năm 2003, so với 24 tỷ đồng của cả nước. Rõ ràng, tỷ lệ các hoạt động tư nhân thấp hơn các nơi khác rất nhiều. Quảng Nam có 1,8% lực lượng lao động của Việt Nam, nhưng chỉ chiếm 0,2% vốn công ty của cả nước.

Năm 2003, đầu tư trực tiếp nước ngoài chỉ chiếm 1% đầu tư của cả tỉnh. Trong giai đoạn những năm 1990-2005, tổng cộng đầu tư trực tiếp nước

ngoài được thực hiện của Quảng Nam xấp xỉ 57 triệu đô la Mỹ, hay 0,2% của toàn quốc (lại một lần nữa, tỷ lệ lao động của tỉnh trong khu vực này chỉ bằng một phần mười so với tỷ lệ tương ứng của toàn Việt Nam). Hầu hết đầu tư trực tiếp nước ngoài của Quảng Nam là vào các ngành liên quan đến du lịch và tài nguyên thiên nhiên, ví dụ như xuất khẩu cát. Tương đối ít FDI của Quảng Nam là đầu tư vào khu vực chế tạo. Các sản phẩm xuất khẩu chính của Quảng Nam bao gồm hải sản, cát, hạt điều, và quế. Năm 2004, tổng giá trị xuất khẩu hàng hóa của Quảng Nam là 75 triệu đôla Mỹ. Du lịch, ngành được coi là “xuất khẩu dịch vụ”, thu về giá trị tương đương. (Năm 2005, Quảng Nam đón nhận 500.000 khách du lịch quốc tế; nếu giả sử mỗi khách du lịch chi tiêu 150 đôla Mỹ ở Quảng Nam, thì ngành du lịch đã “xuất khẩu” xấp xỉ 75 triệu đôla Mỹ⁷. Sản xuất công nghiệp chính của Quảng Nam là các vật liệu xây dựng (xi măng, đá, cát, gạch, và gạch men), các sản phẩm hải sản đông lạnh, và công cụ nông nghiệp. Không rõ những sản phẩm may mặc “may theo yêu cầu” lấy qua đêm ở Hội An cho khách du lịch đã được bao gồm trong dữ liệu này chưa, vì thường những sản phẩm này là của những cửa hàng nhỏ lẻ không chính thức.

Cơ sở hạ tầng của Quảng Nam tốt một cách ngạc nhiên. Đường Quốc lộ 1 đã được nâng cấp và chạy xuyên suốt tỉnh dọc bờ biển. Còn có cả đường tàu hỏa, cảng biển và sân bay; mặc dù gần đó thành phố Đà Nẵng đã có một sân bay quốc tế và cảng biển chính của cả miền trung được sử dụng nhiều hơn⁸. Các tuyến đường khác, bao gồm đường đi Lào, cũng đã được cải thiện và điện được cung cấp rộng rãi ở hầu hết các xã. Trung tâm y tế và trường tiểu học có ở tất cả các xã, trong khi các trường trung học cơ sở cũng có ở tất cả các xã trừ các xã ở vùng sâu. Lượng sử dụng điện thoại tăng vọt và kết nối di động cũng tốt dọc theo hầu hết Quốc lộ 1 và các khu đô thị và du lịch khác. Mặc dù khu vực này luôn phải hứng chịu các trận bão, điều này đúng với hầu hết các bờ biển miền Trung khác, và Quảng Nam còn có một số khu vực hải cảng an toàn. Tuy nhiên, Tam Kỳ, thủ phủ của tỉnh, nằm chính giữa trên con đường nối Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, hai thị trường nội địa chính. Khoảng cách 860km cũng là quá xa tới cả hai thị trường này dù đường xá có tốt đến mấy. Đà Nẵng, với dưới 1 triệu người dân, không thể là thị trường lớn so với hai thành phố lớn này. Vì thế, vị trí địa lý của Quảng Nam gây thêm khó khăn cho nó trở thành nơi cung cấp hàng hóa cho các thị trường chính trong nước, và chuyên chở bằng đường thủy từ Đà Nẵng cũng như từ cảng biển của tỉnh đắt hơn so với vận chuyển từ thành phố Hồ Chí Minh. Cải thiện đường vận chuyển tới thành phố Hồ Chí Minh với dịch vụ chuyên chở hàng hóa bằng tàu hỏa tốt hơn là cần thiết, với cả mục đích xuất khẩu và cung cấp cho thị trường thành phố Hồ Chí Minh.

“Cơ sở hạ tầng mềm” của Quảng Nam cũng không tồi. Mọi trường pháp lý, như được xếp hạng trong Chỉ số Năng lực Cảnh tranh của tỉnh năm 2006 (“PCI”), là đáng nể, xếp hạng môi trường pháp lý của Quảng Nam

⁷ Số liệu về tổng số khách du lịch trong và ngoài nước đến Quảng Nam là do lãnh đạo tỉnh chuyển cho chúng tôi. Những số liệu này không khớp với các số liệu chính thức là có 623.000 lượt khách du lịch trong đó có 260.000 khách nước ngoài.

⁸ Trong năm 2004, Cảng Đà Nẵng có 1000 lượt tàu cập bến trong khi cảng Kỳ Hà (Quảng Nam) chỉ có 94 lượt. Tổng lượng hàng hóa lưu thông qua cảng Đà Nẵng là 2,3 triệu tấn trong khi ở cảng Kỳ Hà chỉ có 70 nghìn tấn, chỉ bằng 3%.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

đứng thứ 14 trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam⁹. Một chú ý quan trọng là Quảng Nam đứng thứ 3 về chỉ số thống kê “Các thiết chế pháp lý”, thứ 7 về “Tính năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh”, thứ 20 về “Ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước” và “Đào tạo nhân lực”, 24 về “Chi phí gia nhập thị trường”, và 26 về “Chính sách phát triển kinh tế tư nhân”. Tuy nhiên, Quảng Nam cần cải thiện rất nhiều ở các chỉ số khác. Cụ thể, Quảng Nam đứng thứ 58 trong chỉ số đo “chi phí không chính thức”, thứ 52 về “Tính minh bạch và tiếp cận thông tin”, 48 về “Tiếp cận đất đai”, và 38 về “Chi phí thời gian để thực hiện các qui định của Nhà nước”. Do đó, một câu hỏi khó trả lời là: nếu như Quảng Nam có hệ thống cơ sở hạ tầng cứng tốt, một hệ thống hành chính thân thiện, và giao thông thuận lợi cho du lịch, tại sao không có nhiều hoạt động kinh tế ở trong tỉnh? Tại sao dân cư trẻ tuổi của tỉnh vẫn tiếp tục ra đi?

Chỉ số cạnh tranh Tỉnh 2006 Loại Chỉ số	Thứ hạng của Quảng Nam (trên 64 tỉnh)
Thiết chế pháp lý	3
Tính năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh	7
Ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước	20
Đào tạo lao động	20
Chi phí gia nhập thị trường	24
Chính sách phát triển kinh tế tư nhân	26
Chi phí thời gian để thực hiện các qui định của Nhà nước	38
Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất	48
Tính minh bạch và tiếp cận thông tin	
Chi phí không chính thức	52
	58

Dường như có một vấn đề là những khoản đầu tư công nghiệp chủ yếu đã và có khả năng được thực hiện ở Quảng Nam đều là đầu tư của khu vực nhà nước hoặc có liên quan đến nhà nước, lại không tạo ra nhiều việc làm hay các mối liên kết (mặc dù một xu hướng kính nỗi tiềm năng sẽ sử dụng cát của địa phương, nhưng nó không hứa hẹn sẽ mang lại nhiều việc làm hay dẫn tới những hoạt động khác). Quảng Nam đã “kêu gọi” một vài chục các dự án đầu tư như một nhà máy sản xuất thép không rỉ, một nhà máy giấy, một nhà máy sản xuất phân bón và một nhà máy dược. Một dự án đầu tư nước ngoài có thể có, nếu không phải là không có khả năng thực hiện, là một cơ sở bảo trì máy bay tại sân bay hiện có đang ít được sử dụng. Dự án này đã được đồng ý trên nguyên tắc nhưng vẫn đang còn có những vướng mắc về thủ tục và pháp lý, và những trật tự cũng như mùa mưa khiến tòa nhà cần phải có thêm mái che – một chi phí bổ sung khiến kế hoạch về cơ sở bảo trì này càng giảm sức hấp dẫn. Nếu được thông qua, dự án này có thể tạo ra hàng nghìn việc làm. Với lượng FDI khiêm tốn như vậy vào tỉnh nên những đầu tư lớn hơn vào lĩnh vực công nghiệp sẽ chủ yếu là của các doanh nghiệp nhà nước chứ không phải là của doanh nghiệp dân doanh hoặc đầu tư nước ngoài. Trong khi đó, các dự án của các doanh nghiệp nhà nước lại có xu hướng tạo ra tương đối ít việc làm¹⁰. Trên toàn quốc, tỷ lệ tăng trưởng của khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ bằng nửa các khu vực khác. Vì vậy, Quảng Nam nên thu hút nhiều đầu tư trực tiếp nước ngoài và tư nhân trong nước hơn để làm đa dạng hóa sự lệ thuộc của tỉnh vào đầu tư nhà nước và tận dụng ưu thế về tăng trưởng việc làm và sự năng động của khu vực ngoài quốc doanh. Đã có một số dấu hiệu tốt khi Tập đoàn Sumitomo của Nhật Bản đang quan tâm đến việc tăng cường sự có mặt của mình ở Quảng Nam sau khi hoàn thành dự án xây dựng cầu gần đây, cũng như một nhà đầu tư nước ngoài khác cũng đang quan tâm đến xây dựng khu Resort cho khách du lịch cao cấp dọc theo đường bờ biển trải dài của Quảng Nam.

Ước vọng thu hút nhiều đầu tư trong nước và nước ngoài hơn đã ẩn chứa trong quyết định thành lập khu Kinh tế mở Chu Lai. Người ta mong muốn rằng bằng cách xóa đi sự quan liêu và tạo ra một môi trường mở hơn, Quảng Nam sẽ có thể hấp dẫn được các nhà đầu tư, cũng như thu hút được nhiều hơn những người lao động trẻ có học vấn cao đang rời khỏi tỉnh. Điều này vẫn chưa xảy ra. Sự thèm công của tỉnh trong việc đa dạng hóa nguồn đầu tư và các hình thức sản xuất, trong khi tiếp tục thu hút được nhiều khách du lịch hơn, sẽ chắc chắn dẫn đến sự thành công phát triển toàn diện của tỉnh.

⁹ Sáng kiến Năng lực Cảnh tranh Việt Nam, “Chỉ số Năng lực Cảnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam” (2006). Truy cập vào tháng 6/2006 trên trang <http://www.vnci.org>. PCI đã khảo sát hơn 6.300 doanh nghiệp dân doanh nghiệp dân doanh trong nước ở tất cả 64 tỉnh thành ở Việt Nam. Kiểm soát các yếu tố ngoại sinh ảnh hưởng đến sự phát triển của khu vực tư nhân, ví dụ như yếu tố các tỉnh ở gần các thị trường lớn và cơ sở hạ tầng, PCI nhằm đưa ra sự sắp xếp các chỉ số quan trọng về quản trị cấp tỉnh có ảnh hưởng đến các doanh nghiệp dân doanh nghiệp dân doanh trong nước.

¹⁰ Từ năm 2000 đến năm 2004, các doanh nghiệp chế tạo nhà nước trong cả nước chỉ tạo thêm được 12.000 việc làm. Do lực lượng lao động tăng thêm 1 triệu người mỗi năm nên tỉ lệ 1% này là quá thấp. Tổng tăng trưởng việc làm trong ngành công nghiệp của cả nước mà phần lớn trong số đó là thuộc ngành chế tạo là khoảng 350.000 nghìn trong một năm (95% là ngoài quốc doanh).

II. Bối cảnh của Chu Lai: Thí điểm tại địa phương và Những cải cách chính sách của Quốc gia

Trong ba thập kỷ vừa qua, những cải cách chính sách của Việt Nam nhìn chung là để đáp ứng một (hay một số) trong bốn sự kiện chính: (1) khủng hoảng kinh tế; (2) những chấn hổng chính sách hiện hành; (3) hội nhập kinh tế quốc tế; và (4) sự chống đối chính trị của những nhóm người có lợi ích cục bộ trong nước, đảo ngược lại những cải cách trước đó. Nhiều nhà bình luận về cải cách luật pháp và kinh tế ở Việt Nam đã tập trung vào nhân tố thứ ba, và đều phê phán khả năng của Việt Nam nhân rộng cải cách dựa trên những kết hoạch chi tiết xuất phát từ Hiệp định Thương mại song phương Việt-Mỹ hay việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Tuy nhiên, phần nhiều những cải cách quan trọng nhất ở Việt Nam nổi lên từ những thí nghiệm ở trong nước để ứng phó với khủng hoảng kinh tế khác nhau, hay những khoảng trống chính sách, trong thời kỳ trước và sau sự bắt đầu của thời kỳ Đổi mới.

Trong phần này, chúng tôi sẽ tập trung vào vai trò của khủng hoảng kinh tế và những lỗ hổng chính sách trong việc hình thành nền kinh tế chính trị của cải tổ chính sách ở Việt Nam. Quan trọng nhất, chúng tôi sẽ chỉ ra rằng việc giải quyết những khủng hoảng này và những lỗ hổng chính sách đã tạo nên vai trò đặc biệt quan trọng của các tỉnh, những khu công nghiệp và các chính quyền địa phương khác với tư cách là những người nuôi dưỡng sự đổi mới chính sách. Trong việc xây dựng Khu Kinh tế mở Chu Lai, những nhà hoạch định chính sách nhận thức rõ về nét lịch sử này, và Chu Lai rõ ràng được thiết kế để chính thức khai thác mô hình thể chế và sự phân cấp không chính thức trên thực tế đã chèo lái những nỗ lực cải cách thí nghiệm xé rào trong thập kỷ 1980 và 1990¹¹.

II.1. Vai trò của chính quyền địa phương trong quá trình hình thành chính sách Đổi mới

Đổi Mới thường được coi là sự khởi đầu của thời kỳ cải cách kinh tế của Việt Nam. Tuy nhiên, đối với nhiều nhà bình luận về Việt Nam, những cải cách của *Đổi Mới* thể hiện quyết định của chính quyền trung ương chính thức thừa nhận và phê chuẩn gần một thập kỷ xé rào, thí nghiệm chính sách, và ứng phó thành công trước những khó khăn kinh tế xã hội vốn là hậu quả của việc kế hoạch hóa tập trung quá cứng nhắc, do chính quyền các tỉnh và địa phương tiến hành¹².

Từ 1975 đến 1986, nền kinh tế Việt Nam trải qua nhiều khủng hoảng sâu sắc. Trong thời kỳ này, người dân thiếu lương thực¹³, nhà máy thiếu máy móc và dầu vào thiết yếu¹⁴. Thiếu nguồn lực và những chỉ thị chính sách hợp lý của chính quyền trung ương, các tỉnh thành phải đối diện với những khủng hoảng này. Ví dụ, ở thành phố Hồ Chí Minh, chính quyền bắt đầu “buôn lậu” gạo từ Đồng bằng sông Cửu Long để đáp ứng nhu cầu của người dân¹⁵, và những nhà hoạch định chính sách bắt đầu tìm kiếm những cách thức tăng sản xuất công nghiệp bằng cách nhập khẩu máy móc và công cụ cho các nhà máy, mặc dù họ không có quyền hạn pháp lý và ngoại tệ. Năm 1981, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh và một vài công dân đã ngầm thống nhất thành lập công ty cổ phần đầu tiên của Việt Nam, mặc dù khuôn khổ pháp lý cho phép thành lập công ty tư nhân chỉ mới được hình thành gần một thập kỷ. Những cá nhân này đóng góp vốn – vàng – và chính quyền thành phố cung cấp sự tiếp cận thị trường. Công ty dùng vàng để mua nông sản, và bán các sản phẩm này cho người mua ở Hồng Kông và Đài Loan. Phần ngoại tệ của chính quyền có được từ những hợp đồng xuất khẩu này được sử dụng để nhập khẩu máy móc cho các xí nghiệp quốc doanh. Mặc dù là bất hợp pháp và nằm ngoài kế hoạch của chính quyền trung ương, thí nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh với mô hình công ty tư nhân đã thành công. Các tỉnh thành khác cũng có những kinh nghiệm tương tự, một vài tỉnh học tập từ thí nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh, và kết quả là các doanh nghiệp bán tư nhân bắt đầu nổi lên trong thời

¹¹ Điều quan trọng đáng chú ý ở đây là Chu Lai được thiết kế ra để khuyến khích sự thí nghiệm, chứ không phải là sự phá rào. Mặc dù việc phá rào đóng vai trò quan trọng trong công cuộc cải cách ban đầu ở Việt Nam, việc phá rào là nhằm ứng phó lại với những chấn hổng chính sách và những thách thức đối với Việt Nam trong một môi trường kinh tế hoàn toàn khác so với những thách thức đối với Việt Nam hiện nay. Các nhà nghiên cứu bây giờ tin tưởng rằng vòng tiếp theo trong công cuộc cải cách kinh tế của Việt Nam sẽ yêu cầu có những thay đổi về chính sách quốc gia về tài chính, giáo dục, các thể chế luật pháp và quản lý đất đai. Tuy nhiên, thách thức trong cải cách chính sách quốc gia, như bài viết này sẽ mô tả trong phần phân tích mô hình khu kinh tế mở là phải phân biệt được giữa việc “tạo thuận lợi cho thị trường” với các định chế có chất lượng với việc “lập kế hoạch cho thị trường” bằng các chính sách do các mô hình công nghiệp hóa lạc hậu và các quá trình ra quyết định công kênh đưa ra. Xem báo cáo Vũ Thanh Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng, (2007)

¹² Xem bài báo Hà Đăng, “Đổi mới bắt đầu từ đâu và như thế nào?” (14/10/2005), Báo Nhân Dân. Truy cập vào ngày 27/8/2006 tại trang <http://www.nhandan.com.vn>

¹³ Xem Báo Tuổi Trẻ, “Đêm Trước Đổi Mới: Ký ức Thời Sổ Gạo” (30/11/ 2005). Truy cập vào ngày 27./8/2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>

¹⁴ Xem Adam Fforde và Stefan De Vylder, (1988), trang 62-72

¹⁵ Báo Tuổi Trẻ, “Đêm Trước Đổi Mới: Từ Chạy Gạo Đến Phá Cơ Chế Giá” (7/12/ 2005). Truy cập vào ngày 27/8/ 2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>.

kỳ trước *Đổi Mới*¹⁶. Một vài năm sau, những thí nghiệm này đã tạo động lực cho việc ra đời luật doanh nghiệp đầu tiên của Việt Nam.

Giống như thành phố Hồ Chí Minh, các lãnh đạo các tỉnh của Việt Nam phải đổi mới với những đòi hỏi khác nhau và khủng hoảng trước thời kỳ *Đổi Mới*¹⁷. Thiếu một khung pháp lý hay một kế hoạch hành động cụ thể, một số lãnh đạo các tỉnh đã lựa chọn sáng tạo và thực thi các chính sách của riêng địa phương và những sắp xếp thể chế mà trên thực tế là vi phạm những quy định hiện có, nhưng lại có thể ứng phó một cách hiệu quả những thiếu sót cụ thể mà công dân của tỉnh họ đang phải đối mặt trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung của Việt Nam. Gần đây, tờ báo được nhiều người đọc nhất của Việt Nam Tuổi trẻ đã xuất bản một loạt gồm mười bài báo tìm hiểu vai trò và lịch sử của việc xé rào của các tỉnh thành trong việc dẫn đến những cải cách kinh tế quan trọng của Việt Nam.¹⁸

II.2. Các khu công nghiệp với tư cách là những vườn ươm cho cải cách chính sách và thể chế

Những cải cách kinh tế đầu tiên của Việt Nam đòi hỏi một yếu tố mà các lãnh đạo tỉnh không thể tự mình thực hiện; đó là đầu tư nước ngoài để tạo ra việc làm, chuyển giao kỹ năng, và tăng cường liên kết kinh tế với thế giới. Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh thành khác có khả năng ứng phó với khủng hoảng kinh tế bằng các đổi mới chính sách trong đầu thập kỷ 1980 bằng cách hợp tác với những người mua nước ngoài, tuy nhiên thu hút các nhà đầu tư nước ngoài để có đủ nguồn đầu tư trong Việt Nam lại là một vấn đề khác. Trước thập niên 1990, Việt Nam không có cả khung pháp lý cũng như tập quán tôn trọng quyền sở hữu trí tuệ của các nhà đầu tư nước ngoài.

Các khu công nghiệp cung cấp một giải pháp. Tiếp theo sự thành công của mô hình các khu chế xuất ở Đài Loan và Hàn Quốc, và các khu đặc quyền kinh tế ở Trung Quốc, các khu công nghiệp của Việt Nam cũng có thể thu hút “đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các ngành khác nhau bằng các biện pháp ưu đãi ... và giảm bớt sự quản lý hành chính”¹⁹. Vì thế, các nhà đầu tư nước ngoài có thể tận dụng lợi thế về chi phí đất và lao động thấp của Việt Nam, và chính phủ Việt Nam thì có thể đảm bảo “một hàng rào vững chắc” bảo vệ các nhà đầu tư khỏi những phiền toái về pháp lý “trong” Việt Nam. Hơn nữa, các nhà đầu tư và các khoản đầu tư có thể được “tập trung” trong các khu công nghiệp, có thể đây là một ý tưởng hấp dẫn chính phủ những năm 1980 nhằm thu hẹp quy mô kinh doanh toàn bộ thị trường và chủ nghĩa tư bản. Tuy nhiên ý tưởng này có một vấn đề lớn. Mặc dù chính quyền trung ương không phản đối ý tưởng thành lập một khu công nghiệp để thu hút đầu tư nước ngoài và tạo nguồn thu ngoại tệ, nhưng lại không có khả năng cam kết các nguồn lực cho các chi phí cơ sở hạ tầng thiết yếu trong khu công nghiệp được đề xuất đó. Nhìn lại, điều này có vẻ gây ngạc nhiên. Không có nguồn thu

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại Tân Thuận (triệu đôla Mỹ)	
Năm	FDI
1991	88,9
1992	0
1993	21,2
1994	94,4
1995	142,4
1996	120,5
1997	39,6
1998	42,1
1999	20,1
2000	22,2
2001	2,0
2002	18,1

Nguồn: Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (National Graduate Institute for Policy Studies)

¹⁶ Xem Leila Webster và Markus Taussig, (1999) trang 25-26 (kết quả cuộc điều tra cho thấy một phần ba các công ty này được thành lập trước khi có khuôn khổ luật pháp chính thức). Truy cập vào ngày 10/8/2006 tại www.sme.com.vn

¹⁷ Xem Edmund Malesky, (2004) , Tạp chí Châu Âu về các nghiên cứu Đông Nam Á (2004) (mô tả các trường hợp quan trọng của quá trình “xé rào” trong nhiều phạm vi chính sách bao gồm quyền sử dụng đất đai, các thông lệ hành chính, cải cách luật pháp và chính sách kinh tế). Truy cập vào ngày 10/8/2006 tại trang www-irps.ucsd.edu.

¹⁸ Xem Báo Tuổi Trẻ, “Đêm Trước Đổi Mới: Công Phá Lũy Tre” (4/12/2005). Truy cập vào ngày 25/12/2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>. Loạt bài báo này bao gồm câu chuyện về kinh nghiệm của tỉnh Vĩnh Phúc về “hệ thống trách nhiệm hộ gia đình” trong những năm cuối thập niên 1960, chuyển giao đất hợp tác lại cho người nông dân trong nỗ lực nhằm tăng sản lượng (và kinh nghiệm tương tự của Hải Phòng trong những năm giữa thập kỷ 70). Mặc dù kết thúc bằng sự chỉ trích mạnh mẽ các cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh, trong năm 1981 những kinh nghiệm này được coi là hình mẫu rõ ràng cho “hệ thống khoán 100” và “khoán 10”, bắt đầu quá trình tư nhân hóa khu vực lớn nhất của nền kinh tế Việt Nam. Tương tự như vậy, Tuổi trẻ kể câu chuyện về quyết định đơn phương của tỉnh An Giang xóa bỏ những đặc điểm đáng phê phán của mô hình hợp tác xã bằng việc trả lại máy móc nông nghiệp cho sở hữu tư nhân vào năm 1979. Dẫn đến kết quả, mô hình của An Giang về phi hợp tác xã đã được áp dụng rộng rãi. Tương tự như vậy, ở tỉnh Long An, lãnh đạo đảng phát triển một hệ thống thanh toán lương cho người lao động bằng tiền mặt, không phải bằng hàng hóa. Vấn đề này sinh khí người lao động bắt đầu phản nản rằng gạo và các hàng hóa khác do các kho của nhà nước cung cấp có chất lượng kém và hạn chế về chủng loại. Ông Chín Cǎn, bí thư đảng Long An đã thử nghiệm việc bán hàng hóa do các hợp tác xã sản xuất ra chợ đen ở mức giá thị trường và chia tiền cho người lao động. Kết quả rất ấn tượng; Quỹ tiền lương của Long An đã tăng lên gấp bảy lần, và người dân Long An có thể mua được gạo ngon, thịt cá tươi ở chợ trong vùng. Trong vòng vài năm, kinh nghiệm của Long An đã được áp dụng trong toàn quốc.

¹⁹ Tatsuyuki Ota (2003), trang 3.

của chính phủ để trang trải cho việc phát triển cơ sở hạ tầng, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã buộc phải thu hút một đối tác nước ngoài làm nhà đầu tư chiến lược. Năm 1991, Nhóm Phát triển và Thương Mại Trung Ương của Đài Loan (CDT) đã chấp thuận liên doanh với Lãnh đạo Khu chế xuất thành phố Hồ Chí Minh (HEPZA)²⁰. HEPZA đóng góp 30% tổng giá trị liên doanh dưới hình thức quyền sử dụng đất cho 300 hécta đất đầm lầy, và CDT đóng góp hơn 60 triệu đô-la Mỹ để phát triển hạ tầng cơ bản cho Khu chế xuất Tân Thuận. Vì CDT chỉ có thể thu hồi vốn đầu tư bằng cách cho thuê đất của Tân Thuận cho các nhà đầu tư nước ngoài nên nó có nhiều động lực để quảng bá và tìm kiếm nhà đầu tư. Không có gì ngạc nhiên khi 75 trong số 165 dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài của Tân Thuận là từ Đài Loan. Và 45 dự án khác là từ Nhật Bản và các nước Đông Á khác.

Với một nhà đầu tư chiến lược dẫn dắt sự phát triển của Tân Thuận, khu công nghiệp đầu tiên ở Việt Nam cũng đã khởi đầu những cải cách chính sách và thể chế. Ví dụ, sau khi CDT đã được xác định là đối tác tiềm năng, đại diện của HEPZA và CDT đã soạn thảo và đề xuất những văn bản pháp lý và những quy định thực thi cần thiết lên Chính phủ. Những văn bản luật này phục vụ cho từng nhu cầu cụ thể của quan hệ đối tác này; đại diện cho quyền lợi của một công ty phát triển đất Đài Loan, các nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp Việt Nam, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh, và các bộ ngành trung ương. Những văn bản luật này hình thành nên bộ luật đầu tiên của Việt Nam về các khu chế xuất, và là mẫu cho bộ luật đầu tiên về các khu công nghiệp. Tương tự như vậy, những cải cách chính sách xuất phát từ các khu công nghiệp đầu tiên khác cũng trở thành những mô hình có sức thuyết phục cho những cải cách *Đổi Mới* quan trọng nhất bao gồm *Luật Đầu tư*, *Luật Doanh Nghiệp*, và *Luật Đất Đai* của Việt Nam. Theo một nhà hoạch định chính sách trước đây của thành phố Hồ Chí Minh, những thành công của Tân Thuận là hệ quả của “động thái của HEPZA tách sự quản lý của Nhà nước khỏi các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp … [và] của vị trí thuận lợi của nó.”²¹

Chỉ trong vài năm thực nghiệm ở Tân Thuận, kỳ vọng thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương đã lan ra khỏi những bức tường của khu công nghiệp tới toàn bộ các tỉnh như Bình Dương, Vĩnh Phúc, và nhiều tỉnh khác. Ví dụ, từ 1999 đến 2002, một vài *tỉnh thành* đã vượt qua Tân Thuận trong tăng trưởng sản lượng công nghiệp. Ở Vĩnh Phúc, sản lượng công nghiệp thực tế tăng đến 272%, ở Bình Dương đạt 229%, và ở Bắc Ninh 227% (và tỷ lệ phần trăm của những sự tăng trưởng này nhờ đầu tư nhà nước chỉ chiếm 2% ở Bình Dương, 6% ở Vĩnh Phúc, và 28% ở Bắc Ninh)²². Cũng tương tự như Tân Thuận, các tỉnh thành này có khả năng xây dựng các chính sách và thể chế quản lý mới xuất phát từ những lợi ích khác nhau, nổi lên từ sự đa dạng đầu tư từ hoàn toàn của nhà nước đến kết hợp giữa nước ngoài, nhà nước và tư nhân trong nước.

Tóm lại, một số khu công nghiệp đã đóng vai trò là những nơi thí nghiệm đầu tiên quan trọng của Việt Nam về thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Trong những khu vực được tập trung này, những lợi ích khác nhau của các nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp nhà nước, các tỉnh thành, và Chính phủ đan xen nhau. Theo tính cấp thiết, các thể chế quản lý kinh tế mới đã được thành lập thông qua các quá trình thương lượng, “thử và sai” từ dưới lên. Đặc trưng của những thể chế này nằm ở những thỏa hiệp đặc thù trong cấu trúc quyền hạn của các khu công nghiệp, vừa duy trì sự quản lý của nhà nước về hình thức, nhưng đồng thời tạo nên sự tự tin cho các nhà đầu tư nước ngoài rằng quản lý nhà nước sẽ chiều theo những đánh giá kinh doanh của họ. Thiếu vắng một khung pháp lý đáng tin cậy trong những năm 1990 hay sự an toàn được hình thành nhờ số lượng đông đảo các nhà đầu tư, những cấu trúc quản lý được xây dựng theo nhu cầu của nhà đầu tư này tạo nên sự tự tin để các nhà đầu tư thực hiện những đầu tư vào cơ sở hạ tầng thiết yếu, tạo nên một nền tảng có sự hấp dẫn cho đầu tư trong nước và nước ngoài sau này. Trong các khu công nghiệp, và ở Việt Nam nói chung, những kết quả thu được rất đáng kể xét về những khía cạnh như lượng đầu tư, sự tăng trưởng, số lượng tạo việc làm, giảm nghèo, và cải cách thể chế. Hiện nay, các khu công nghiệp vẫn tiếp tục đóng vai trò quan trọng ở Việt Nam; năm 2006, các khu công nghiệp có 2.400 các dự án đầu tư trong nước với tổng vốn đăng ký là 116 nghìn tỷ đồng, và 2.200 dự án vốn đầu tư nước ngoài với tổng vốn đăng ký là 18 tỷ đôla Mỹ. Hầu hết các dự án đầu tư đang được thực hiện là trong các ngành dệt, may và sản xuất giày dép, cũng như là chế biến thực phẩm. Những khu công nghiệp này đạt được 6,2 tỷ đôla Mỹ qua xuất khẩu từ 1996 đến 2000, và 22,3 tỷ đôla Mỹ qua xuất khẩu từ 2001 đến 2005; chiếm 10% tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam. Tân Thuận

²⁰ Công ty này cũng còn được biết dưới cái tên Công ty Xúc tiến Công nghiệp Tân Thuận (IPC)

²¹ Theo báo Thương mại Việt Nam, “Khu chế xuất Tân Thuận đã được phát triển thành Khu Chế xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng” (13/9/2001). Truy cập vào ngày 30/9/ 2006 tại <http://www.vietnamtrade.org>.

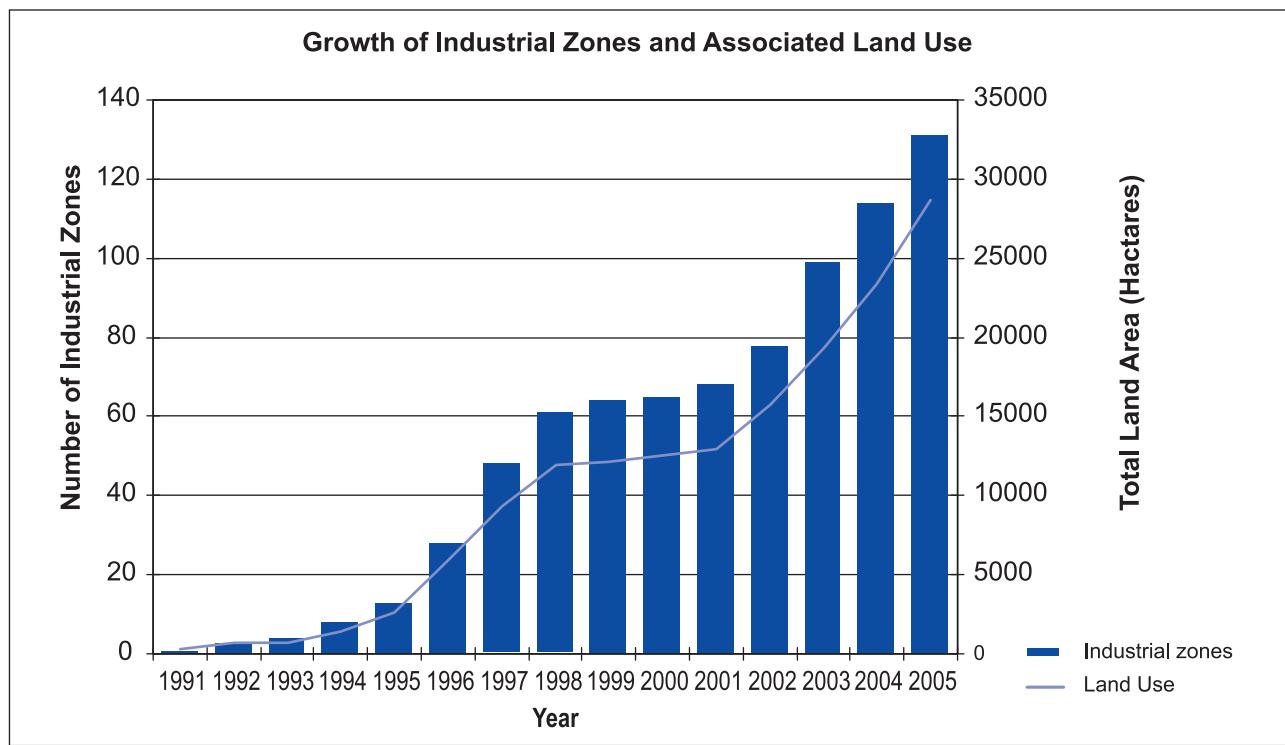
²² Nguyễn Đình Cung, Phạm An Tuấn, Bùi Văn, và David Dapice, (2004)

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

chiếm 10% tổng giá trị xuất khẩu của thành phố Hồ Chí Minh (và 3% của Việt Nam)²³. Tương tự như vậy, các khu công nghiệp ở Hà Nội chiếm 88% tổng giá trị xuất khẩu của thành phố, và 18% tổng thu ngân sách của thành phố²⁴.

II.3. Phát triển nông thôn và các khu công nghiệp trong thập niên 1990

Thập kỷ cải cách kinh tế đầu tiên của Việt Nam đã thu hút được đầu tư, tạo việc làm, và giảm tỷ lệ nghèo thành thị xuống dưới 10%. Tuy nhiên, năm 1998, 77% dân số Việt Nam sống ở các vùng nông thôn nơi tỷ lệ nghèo dao động quanh mức 50%²⁵. Đối lập với các khu đô thị, các vùng nông thôn Việt Nam nhìn chung không thu hút được đầu tư nước ngoài²⁶. Theo Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, và tám tỉnh thành khác chiếm 86% tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài được thực hiện trong năm 1988-2004. Tương tự như vậy, mười tỉnh thành chiếm 75% đầu tư tư nhân trong nước ("DPI")²⁷. Thay vì đầu tư của các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, kinh tế nông thôn của Việt Nam được đặc trưng bởi kinh tế hộ gia đình và đầu tư nhà nước. Tuy vậy, ở các vùng nông thôn, tình trạng đói nghèo tương quan chặt chẽ với sự thiếu vắng việc làm được trả lương²⁸, và đầu tư nhà nước là tác nhân hiệu quả tạo việc làm liên quan đến các doanh nghiệp dân doanh trong nước và nước ngoài²⁹. Kết quả là Việt Nam đứng trước thách thức phát triển nông thôn quan trọng trong thập kỷ 1990: phải tìm ra cho được một cơ chế thu hút đầu tư tạo việc làm vào các vùng nông thôn để tạo ra việc làm được trả lương, hay bắt đầu phải chuẩn bị cho các thành phố đón nhận những dòng người từ nông thôn di cư tới để tìm kiếm mức sống cao hơn (trước Luật Doanh Nghiệp năm 2000, đầu tư tư nhân trong nước chính thức, khác với kinh doanh hộ gia đình không chính thức, không đáng kể ở các vùng nông thôn).



²³ Thông tin này có được từ trang web của Khu Chế xuất thành phố Hồ Chí Minh. Truy cập vào ngày 25/8/2005 tại trang <http://www.hepza.gov.vn>.

²⁴ Xem Hồng Dương, "Filling Holes in IZ Planning" (Lấp các lỗ trống trong Lập kế hoạch cho khu công nghiệp) (23/11/2005). Truy cập vào ngày 25/8/2006 tại trang <http://www.ven.org.vn>. Đây là một câu hỏi lý thú tại sao các khu công nghiệp của Hà Nội lại chiếm một phần lớn hơn trong sản xuất công nghiệp.

²⁵ Báo cáo của các nhà đồng tài trợ, *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004: Nghèo đói* (Bảng 1.1) (2004)

²⁶ Báo cáo của các nhà đồng tài trợ, *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2006: Kinh doanh* 14 (Bảng 1.6) (2006)

²⁷ David Dapice, "Vietnam's Economy: Success Story or Weird Dualism" (Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường) 13 (2003) (Đầu tư tư nhân trong nước năm 2001)

²⁸ *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004:Nghèo đói* 46-49 (2004)

²⁹ *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006, Kinh doanh* 20 (Bảng 2.2 "Chi phí tạo ra việc làm") (2006); và David Dapice, "Vietnam's Economy: Success Story or Weird Dualism" (Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường) 9-14 (2003)

Bối cảnh của Chu Lai: Thị điểm tại địa phương và Những cải cách chính sách của Quốc gia

Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam đã hy vọng rằng các khu công nghiệp sẽ có thể đưa ra câu trả lời. Ở các vùng đô thị Việt Nam, đầu tư vào khu công nghiệp trực tiếp tạo ra 865.000 việc làm, và gián tiếp tạo ra 1,5 triệu việc làm³⁰. Trong những năm 1990, Chính phủ đề cao và đưa những cấu trúc quản lý và những sắp xếp thể chế được tạo ra ở Tân Thuận và các khu công nghiệp khác vào khung pháp lý chính thức³¹, và khuyến khích các vùng nông thôn hình thành các khu công nghiệp để thu hút đầu tư, tạo việc làm có trả lương, và làm chậm lại luồng di dân từ nông thôn ra thành thị. Từ 1991 đến 2005, 131 khu công nghiệp đã được thành lập ở Việt Nam. (Xem bản đồ các Khu Công Nghiệp Việt Nam ở Phụ Lục I).

Tuy nhiên, đến cuối thập kỷ 1990, các nhà lãnh đạo Chính phủ và những nhà quan sát bắt đầu công khai ca ngợi thí nghiệm của Việt Nam với các khu công nghiệp để thúc đẩy phát triển nông thôn. Một số khu công nghiệp thành công được phát triển bởi các nhà đầu tư Nhật Bản trong phạm vi Hà Nội và các đô thị khác. Dù vậy, ở các vùng nông thôn xa xôi, và một số vùng gần các thành phố chính (nhưng có lẽ ít có tư tưởng đổi mới), kết quả vẫn chưa khả quan. Mặc dù các khu công nghiệp ở các vùng này đã “nhân rộng” những cải cách chính sách và thể chế của các khu công nghiệp trước đó, các nhà đầu tư vẫn không đến. Một vài tỉnh thành chiếm tỷ trọng khổng lồ về đầu tư trực tiếp nước ngoài, mười một trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam chiếm hơn 70% tổng đầu tư tư nhân trong nước, và hầu hết các khu công nghiệp mới chỉ hoạt động được dưới 50% công suất.

Các nhà hoạch định chính sách phân vân Tại Sao? Một câu trả lời có nhiều khả năng đúng là việc hình thành các khu công nghiệp ở nông thôn đơn giản không là chiến lược phát triển nông thôn hiệu quả nhất. Tại sao các nhà đầu tư nước ngoài lại đến tận An Giang, Nghệ An hay Sơn La để mở nhà máy trong khi có đất đai và lực lượng lao động có sẵn ở các tỉnh thành gần với các thị trường chính và hệ thống giao thông? Thế mạnh chủ yếu của các vùng nông thôn, đó là sự dồi dào lực lượng lao động rẻ và không có tay nghề, đã bị giảm sút bởi khả năng di cư của lao động ở Việt Nam, bằng chứng là số lượng công nhân di cư đáng kể từ miền Trung đến làm việc ở vùng đồng nam. Vì thế, theo quan điểm của Việt Nam, thiếu những khuyến khích đầu tư kém hiệu quả về kinh tế, các nhà đầu tư nước ngoài có ít lý do để đầu tư vào các khu công nghiệp nông thôn. Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có đủ bằng chứng để chứng minh cho kết luận này. Ví dụ, không giống như các khu công nghiệp được thành lập ở các vùng nông thôn, một số khu công nghiệp ở Hà Nội trong cùng thời kỳ này đã thành công đáng kể. Khu công nghiệp Thăng Long được thành lập dưới hình thức liên doanh giữa Tập đoàn Sumitomo của Nhật

Bản và Công ty Hóa Chất Đông Anh (Bộ Xây dựng) đã nhanh chóng thu hút các nhà đầu tư, và hiện nay đã tuyển dụng 19.200 lao động, với vốn đầu tư tổng cộng là 1 tỷ đôla Mỹ và tổng giá trị xuất khẩu là 734 triệu đôla Mỹ (3% tổng doanh thu xuất khẩu của Việt Nam)³². Ngoài vị trí ở đô thị của mình, Thăng Long có chung một đặc điểm với nhiều khu công nghiệp thành công khác ở Việt Nam, đó là nó được hình thành và phát triển trong quan hệ đối tác chặt chẽ với một nhà đầu tư chiến lược nước ngoài, chấp nhận một số rủi ro đầu tư vào cơ sở hạ tầng để có được sự thành công của khu công nghiệp. Không ngạc nhiên khi 48 nhà đầu tư của Khu Thăng Long chủ yếu là các công ty Nhật Bản. Xu hướng này lặp lại ở các khu công nghiệp khác quản lý bởi các

Các khu công nghiệp lớn nhất của Việt Nam theo vốn FDI đăng ký năm 2003

Tên khu công nghiệp	Tỉnh	Quốc gia	Tổng FDI
Biên Hòa II	Đồng Nai	Việt Nam	1,106,917,060
Nhơn Trạch I	Đồng Nai	Việt Nam	628,039,804
Tân Thuận	Tp HCM	Đài Loan-Nhật Bản	611,839,946
VSIP	Bình Dương	Singapore-VN	596,051,971
Nhơn Trạch II	Đồng Nai	Việt Nam	448,276,865
Thăng Long	Hà Nội	Nhật Bản - Việt Nam	439,623,667
Amata	Đồng Nai	Thái Lan - Việt Nam	356,000,000
Sài Đồng B	Hà Nội	Hàn Quốc - Việt Nam	321,744,320
Kim Hòa	Vĩnh Phúc	Việt Nam	270,000,000
Nomura	Hải Phòng	Nhật Bản - Việt Nam	221,467,508
Lotec	Đồng Nai	Nhật Bản - Việt Nam	175,116,256
Phú Mỹ I	BR-VT	Việt Nam	150,839,000
Liên Trung I	Tp HCM	Trung Quốc -Việt Nam	118,771,433

Nguồn: Viện Nghiên cứu chính sách quốc gia

³⁰ Xem Kinh Tế Việt Nam. "Viet Nam Possesses 135 Industrial and Export Processing Zones" (Việt Nam có 135 khu công nghiệp và chế xuất) (26/7/2006). Truy cập vào ngày 25/8/2006 tại trang <http://www.info.vn>

³¹ Xem Quyết định của Thủ tướng Chính phủ No. 322/HDBT (18/10/1991); Quyết định của Thủ tướng Chính phủ No. 394/CT (11/11/1991); Thông tư của Ủy ban nhà nước về Hợp tác và Đầu tư về Khu chế xuất No. 1126-HTDT-PC (20/8/ 1992); và Nghị định của Chính phủ về Khu công nghiệp No. 192-CP (28/12/1994).

³² Kinh tế Việt Nam " Sumitomo Plans to Build Two More Industrial Zones" (Kế hoạch của Sumitomo xây dựng thêm hai khu công nghiệp" (26/7/ 2006). Truy cập vào ngày 27/8/ 2006 tại trang <http://www.info.vn>.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

đối tác nước ngoài Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Đài Loan và các nước khác; đa số các nhà đầu tư ở các khu này có xu hướng đến từ cùng một quốc gia với đối tác chiến lược nước ngoài của khu. Trong khi đó, một tổng kết các khu công nghiệp có mức độ đầu tư trực tiếp nước ngoài cao nhất ở Việt Nam cho thấy sự kết hợp giữa sự tham gia chiến lược của đối tác nước ngoài và khoảng cách gần các thị trường chính.

Ngược lại, các khu công nghiệp ở nông thôn Việt Nam (và nhiều khu không thành công ở đô thị) thường được thành lập thông qua quá trình cấp vốn của chính phủ và không có các quan hệ đối tác với các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Hậu quả là những khu công nghiệp này phải hứng chịu ba bất lợi cạnh tranh đáng chú ý. Thứ nhất, những khu công nghiệp này không được đặt ở vị trí gần các thị trường chính. Thứ hai, cơ sở hạ tầng của các khu công nghiệp nông thôn thường nghèo nàn hơn so với các khu nằm trong hoặc gần các thành phố. Thứ ba, các khu này thiếu một nhà đầu tư quốc tế có trình độ, tạo ra được những đầu mối liên kết quan trọng với các thị trường quốc tế, với một số lượng lớn các công ty tiềm năng, và có những động lực mạnh mẽ để thu hồi vốn đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu. Ví dụ, Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS) ở Nhật Bản duy trì một cơ sở dữ liệu về các khu công nghiệp của Việt Nam cho các nhà nghiên cứu, các nhà đầu tư Nhật Bản và lãnh đạo Việt Nam. Mặc dù cơ sở dữ liệu này đã loại bỏ hơn 30 khu công nghiệp ở các vùng nông thôn, nó cho thấy 51 khu công nghiệp ở Việt Nam đã không thông báo có nhiều hơn hai dự án với nguồn vốn FDI đăng ký³³. Tuy nhiên, thậm chí không có các nhà đầu tư, các khu công nghiệp đều phát sinh chi phí. Lãnh đạo tỉnh An Giang, ví dụ, sử dụng 13,9 tỷ đồng từ nguồn vay Ngân hàng Thế giới để xây dựng một cảng cho các công ty ở Khu Công nghiệp Bình Long; tuy vậy, sau 5 năm, toàn bộ khu vực xung quanh Khu Công nghiệp Bình Long, nơi “đã từng là một khu vực có môi trường tốt cho sức khỏe với nhiều nhà cửa và đồng ruộng” đã trở thành “vựa cát” không có nhà đầu tư nào³⁴. Đầu tư vào cơ sở hạ tầng không cần thiết là một tình trạng chung của các khu công nghiệp không có đối tác chiến lược nước ngoài, khi các nhà lãnh đạo cố gắng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài bằng cách “lập kế hoạch cho thị trường” với những khoản đầu tư công khổng lồ.

Mặc dù những bằng chứng cho thấy vị trí và việc không có sự tham gia của nước ngoài là những hạn chế lớn nhất của mô hình khu công nghiệp của Việt Nam, các nhà hoạch định chính sách và nhà phân tích trong nước vẫn tin rằng các công ty nước ngoài không có động lực đầu tư vào các khu công nghiệp nông thôn bởi môi trường pháp lý kém. Vì vậy, họ tin rằng việc Việt Nam sử dụng các khu công nghiệp để thúc đẩy phát triển nông thôn có thể hiệu quả, nhưng với điều kiện môi trường pháp lý phải được cải thiện. Theo kinh nghiệm phân cấp không chính thức và những cải cách chính sách xé rào của lãnh đạo địa phương của Việt Nam, cũng như những thí nghiệm với các khu công nghiệp trước đây, các nhà phân tích đã coi việc thiếu những khuyến khích và quyền hạn dành cho lãnh đạo địa phương để thí nghiệm những chính sách cải cách là hạn chế cơ bản của mô hình khu công nghiệp nông thôn của Việt Nam. Vì vậy, theo ông Lê Xuân Trinh, Chủ tịch ủy Ban khu Kinh tế Việt Nam, một giải pháp hiệu quả cần thiết để phát huy mô hình khu kinh tế hiện nay của Việt Nam đã bị mất tác dụng do cơ chế quản lý đã không đủ mở³⁵.

³³ GRIPS Development Forum (2006) – Diễn đàn phát triển GRIPS (Các khu công nghiệp của Việt Nam) (2006). Truy cập vào ngày 23/9/2006 tại www.grips.ac.jp. Cũng xem Kinh tế Việt Nam, “IZ Land Grabs Force Farmers into Poverty” (Lấy đất cho khu công nghiệp đang đẩy nông dân vào nghèo đói) (21/6/ 2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn> (đưa tin rằng Khu chế xuất Hải Phòng – được thành lập năm 1997 – chỉ cho thuê được 1 ha trong số 150 ha diện tích; Khu công nghiệp Nomura ở Hải Phòng – được thành lập năm 1994 – chỉ cho thuê được 39 ha trong số 153 tổng diện tích; Khu công nghiệp Đại Từ ở Hà Nội – thành lập năm 1995 – cho thuê được 5 ha trên 200 ha; và khu công nghiệp Mỹ Xuân ở Bà Rịa-Vũng Tàu – thành lập năm 1996 – chỉ cho thuê 20 ha trong số tổng 226.).

³⁴ Xem Kinh tế Việt Nam, “Mekong Delta: Many Idle Industrial Zones” (Đồng bằng sông Cửu Long: nhiều khu công nghiệp bỏ không) (15/8/2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn>.

³⁵ Lê Xuân Trinh, “The Chu Lai Open Economic Zone: Objectives and Policy Developments,” (Khu kinh tế mở Chu Lai: các mục tiêu và phát triển chính sách), bài phát biểu tại văn phòng UNDP tại Hà Nội vào 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại www.undp.org.vn.

III. Khu kinh tế mở Chu Lai

Vào giai đoạn đầu của cuộc khủng hoảng Tài chính khu vực Châu Á năm 1997, đối mặt với sự sụt giảm tốc độ phát triển kinh tế và luồng vốn FDI giảm xuống, các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nhận thấy rõ ràng “các chính sách và cơ chế” kinh tế trước đây đem lại động lực mạnh mẽ cho sự phát triển trong giai đoạn đầu của quá trình Đổi Mới đã trở nên lạc hậu³⁶. Trong giai đoạn này Việt Nam mở đường cho khu vực tư nhân phát triển bằng Luật Doanh nghiệp³⁷. Thêm vào đó, khi các nước khác trong khu vực tự nguyện giảm các hàng rào thuế quan cho thương mại dịch vụ và viễn thông, hay mở cửa các khu vực này theo yêu cầu về điều chỉnh cơ cấu để nhận cứu trợ tài chính của IMF, Việt Nam đã nhận thấy rõ ràng “mô hình” cho “các khu công nghiệp và khu chế xuất” đã có “những hạn chế nhất định”³⁸. Năm 1997, Đảng Cộng sản Việt Nam ra chỉ thị chỉ đạo Chính phủ bắt đầu nghiên cứu, xác định và hình thành các đặc khu kinh tế ở các vùng duyên hải với các điều kiện ưu đãi.

III.1. Các cơ sở chính sách hình thành Chu Lai

Như đã đề cập trong phần I, các đặc khu kinh tế thường được thành lập với hai lý do: (1) để tiến hành những thử nghiệm với kinh tế thị trường có sự quản lý và (2) tạo địa bàn không có các vấn đề về quy định và hành chính so với các vùng khác trong nước, và đặc biệt là khu vực tư nhân trong nước. Tuy nhiên, đến năm 1992 và chắc chắn đến năm 2003 khi xây dựng Khu kinh tế mở Chu Lai, Việt Nam đã quyết định phát triển “một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa”, và đã tiến triển trong quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Với các tỉnh Bình Dương, Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh và Vĩnh Phúc được coi như đang vận hành giống các “đặc khu kinh tế” hay “khu kinh tế mở”, quyết định của Việt Nam hình thành các khu kinh tế không phải là một thử nghiệm của quốc gia về kinh tế thị trường, mà thực ra là một thực nghiệm về hình thức phát triển nông thôn.

Dù đã có những nỗ lực nhằm phát triển nông thôn bằng các khu công nghiệp trong những năm 1990, khoảng cách thu nhập giữa vùng nông thôn và thành thị vẫn tiếp tục tăng; sau năm 1995, tốc độ tăng trưởng thu nhập thực ở thành thị gấp 13 lần thu nhập ở vùng nông thôn³⁹. Không ngạc nhiên với khoảng cách thu nhập này, dân số ở vùng thành thị ở Việt Nam đã tăng lên 83% trong khi ở vùng nông thôn chỉ tăng 23% kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới ở Việt Nam vào năm 1986 (mặc dù tỷ lệ sinh ở vùng nông thôn cao hơn đáng kể)⁴⁰. Tuy nhiên, xét trên nhiều khía cạnh, khuyến khích việc cơ cấu lại các hộ gia đình ở vùng nông thôn từ canh tác nông nghiệp sang các ngành nghề khác là rất cần thiết để tăng năng suất lao động ở Việt Nam. Ở Việt Nam, đất nông nghiệp bị chia cắt ra thành nhiều mảnh nhỏ không liên nhau. Ở miền Bắc Việt Nam, trung bình một hộ gia đình ở nông thôn có 6,5 mảnh ruộng, ở miền Nam Việt Nam là 3,4 mảnh, do vậy diện tích ruộng đất quá nhỏ để có thể dùng cơ giới hóa và sản xuất có hiệu quả⁴¹. Việc tích tụ lại đất nông nghiệp ở Việt Nam là cần thiết nhưng cũng không rõ là những người dân không có ruộng sẽ tìm được công việc làm ở đâu. Các nhà lãnh đạo Việt Nam cũng nhận thức được các vấn đề này và do vậy Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 148/2004/QĐ-TTg, “Những định hướng chính cho Phát triển Kinh tế Xã hội cho Khu vực kinh tế trọng điểm miền Trung Việt Nam đến năm 2010, với triển vọng đến năm 2020”, khẳng định vai trò của Khu kinh tế mở Chu Lai và các khu kinh tế khác là “hạt nhân phát triển” của vùng nông thôn Việt Nam, tạo ra sự tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, tăng đầu tư và giảm đói nghèo.

Mặc dù 27.000 ha đất của Chu Lai sẽ tạo thuận lợi cho việc tái phân bổ các hộ gia đình nông dân, nhưng một câu hỏi cần lời giải là liệu Chu Lai có thể tạo việc làm cho những người bị mất đất. Việc luật đất đai mới đây của Việt Nam đã cho phép người nông dân quyền được bán và chuyển giao quyền sử dụng đất là một yếu tố tích cực để giảm nghèo, cho dù tình trạng tích luỹ đất đai và không có ruộng đất là không thể tránh khỏi. Tuy nhiên, như nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra “một mặt nó mang lại cho nông dân một cơ

³⁶ Như trên

³⁷ Luật Doanh Nghiệp thay thế các quy định cấp phép trước đó của Việt Nam đối với các doanh nghiệp trong nước bằng quy trình đăng ký đơn giản. Trước Luật Doanh Nghiệp việc đăng ký kinh doanh thường kéo dài từ 6-12 tháng, với chi phí trong khoảng từ 15 triệu đồng đến 150 triệu đồng. Luật Doanh Nghiệp khiến việc đăng ký kinh doanh trở thành một quyền cá nhân hơn là một đặc quyền cho họ. Kết quả thật đáng kể. Trong số 33 tỉnh thành vốn đăng ký đã tăng lên 400%, và ở 11 tỉnh thành, như Vĩnh Phúc, vốn đăng ký tăng đến 2000%. Đăng ký kinh doanh mới tăng lên hơn 300%, và hơn 2.000.000 việc làm đã được tạo ra trong 4 năm.

³⁸ Lê Xuân Trinh, “Khu kinh tế mở Chu Lai: Mục tiêu và Chính sách phát triển,” bài phát biểu tại hội thảo tại trụ sở của UNDP tại Hà Nội ngày 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại trang www.undp.org.vn

³⁹ David Dapice, (2004)

⁴⁰ Báo cáo của các nhà tài trợ, (2006) *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006: Kinh doanh, Phụ lục thống kê* (Bảng 1.1)

⁴¹ Mặc dù các hộ gia đình ở phía bắc trung bình có nhiều mảnh ruộng hơn nhưng diện tích của mỗi mảnh ruộng ở miền Nam lại rộng hơn ở miền Bắc.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

hội được bán đất để nắm bắt các cơ hội có thu nhập nhiều hơn (trong thị trường lao động) nhưng mặt khác nó cũng ép buộc những thay đổi này do đẩy người nông dân ra khỏi đất của họ”⁴². Tính đến năm 2005, thử nghiệm của Việt Nam về các khu công nghiệp đã chuyển rời 100.000 hộ gia đình. Tuy nhiên, rất nhiều trong số các khu công nghiệp mới đã không tạo được công ăn việc làm cho các hộ gia đình bị mất đất, và chính quyền địa phương ở một số nơi đã không tạo điều kiện cho họ được đào tạo lại. Ví dụ, ở Long An và Cần Thơ chỉ 8% các hộ gia đình bị mất đất được báo cáo là có việc làm ở khu công nghiệp, 5% ở Hà Tây và Vĩnh Phúc và chỉ có 4% ở Long An và Cần Thơ được đào tạo lại (2% ở Quảng Nam)⁴³. Các nhà lập chính sách ở Quảng Nam và Chu Lai biết rõ tầm quan trọng của việc thiết kế các chính sách về giải phóng mặt bằng có lợi cho dân địa phương. Những nhà lập chính sách này cam kết đảm bảo công bằng, tuy nhiên sự cam kết này cần phải được duy trì kiên định trước những áp lực đang làm vô hiệu hóa các chính sách giải phóng mặt bằng ở nhiều tỉnh thành khác.

Mô hình khu kinh tế mở mới của Việt Nam hứa hẹn sẽ tích tụ lại đất nông thôn, tái định cư các hộ nông dân, và tạo ra việc làm. Theo các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam, khó khăn cơ bản của việc mở rộng các khu công nghiệp ra vào khu vực nông thôn trong những năm 1990 là quá trình thực hiện. Ở các khu đô thị, nhiều khu công nghiệp đã thành công rõ rệt. Các nhà hoạch định chính sách tin rằng với việc kết hợp đúng đắn các chính sách, thành công của các khu đô thị như Tân Thuận và Thăng Long có thể được lặp lại ở các vùng nông thôn. “Mô hình Khu kinh tế mở” được xây dựng ở Chu Lai dự kiến sẽ giải quyết những vấn đề pháp lý này bằng cách tạo ra phạm vi được ban hành các quy định và những khuyến khích cho lãnh đạo địa phương để thử nghiệm các chính sách phù hợp với sự phát triển kinh tế địa phương. Vì vậy năm 2000, Ông Lê Xuân Trinh đã tuyên bố rằng Chu Lai sẽ tạo nên một khu vực có bầu không khí thuận lợi cho việc thực hiện các chính sách kinh tế mới, các mô hình kinh tế mới, tiếp tục những cải cách kinh tế của Việt Nam thông qua việc khai thác được sức mạnh của “tất cả nguồn nội lực” và “ngoại lực”⁴⁴.

Đặt vấn đề đối với một giả định của cơ sở chính sách cho việc thành lập Chu Lai

Trước khi đi sâu vào kiến trúc của Chu Lai, cần phải phân tích một giả định quan trọng của cố gắng thứ hai của Việt Nam sử dụng các khu công nghiệp để thúc đẩy phát triển nông thôn: đó là, nhiều nhà đầu tư nước ngoài và một vài nhà đầu tư trong nước đang quyết định đầu tư vào các khu công nghiệp do sự tiếp cận dễ hơn, môi trường pháp lý vượt trội, và cơ sở hạ tầng tốt hơn trong các khu này so sánh với những nhân tố tương tự ở các khu vực khác⁴⁵. Rõ ràng, có một xu thế ở Việt Nam hiện nay là các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài đầu tư vào các khu công nghiệp và các cụm công nghiệp. Giữa những năm 2000 và 2005, tỷ trọng tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài “mới” của Việt Nam tập trung ở các khu công nghiệp tăng liên tục hằng năm từ 29% lên tới 61%. Tương tự như vậy, khảo sát gần đây của CIEM ở bảy tỉnh nông thôn cho thấy 39% các doanh nghiệp dân doanh trong nước ở các tỉnh này đặt tại các cụm công nghiệp nông thôn (71% các doanh nghiệp dân doanh ở Quảng Nam)⁴⁶. Tuy nhiên, tính đến cuối năm 2006, số lượng các doanh nghiệp trong nước đặt tại các khu công nghiệp chỉ chiếm 1,3% tổng số doanh nghiệp trong nước có đăng ký (8,7% ở Quảng Nam). Tựu chung lại, xu hướng này cho thấy lợi thế so sánh được tạo ra bởi sự tiếp cận dễ hơn, môi

Năm	Số dự án FDI mới ở Khu CN	FDI mới ở các Khu CN (đăng ký. Tỷ đôla Mỹ.)	FDI mới ở các Khu CN theo tỷ lệ % so với tổng FDI mới của Việt Nam
1991-1999	582	Không có	18,0%
2000	161	Không có	29,0%
2001	210	1,26	39,1%
2002	291	1,29	46,8%
2003	252	1,59	51,9%
2004	277	2,16	50,1%
2005 (ước tính)	325	2,75	61,0%

Nguồn: GS. TS. Võ Thanh Thu, (Bảng 2.14).

⁴² Martin Ravallion và Dominique van de Wall, (2006), trang 35, (2006)

⁴³ Mekong Private Sector Development Facility (2006) trang 1-2

⁴⁴ Lê Xuân Trinh, “Khu kinh tế mở Chu Lai: Mục tiêu và Chính sách phát triển,” bài phát biểu tại hội thảo tại trụ sở của UNDP tại Hà Nội ngày 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại trang www.undp.org.vn

⁴⁵ Theo điều tra 2005 của CIEM, một doanh nghiệp ở An Giang mất thời gian gấp 24 lần để có được đất ở ngoài các khu công nghiệp.

⁴⁶ GTZ và CIEM, (2005). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại website www.sme-gtz.org.vn.

trường pháp lý vượt trội, và cơ sở hạ tầng tốt hơn ở các khu công nghiệp chủ yếu chỉ áp dụng với các nhà đầu tư nước ngoài, những người ít quen thuộc với hệ thống pháp lý của địa phương và các chi phí cơ hội của họ cao hơn nhiều so với các công ty tư nhân trong nước.

Bên ngoài, các khu công nghiệp đóng vai trò thiết yếu cho việc cung cấp cho khu vực tư nhân trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài sự tiếp cận tới đất đai rẻ⁴⁷. Tuy nhiên, ví dụ ở Bình Dương, khu vực tư nhân trong nước đang nở rộ và mặc dù vậy, không nhiều các công ty tư nhân được đặt tại các khu công nghiệp⁴⁸. Điều quan trọng là phải xem xét tại sao các doanh nghiệp dân doanh trong nước không muốn chuyển vào các khu công nghiệp. Có một số câu trả lời cho câu hỏi này; ít liên quan đến thế mạnh về môi trường chính sách trong các khu công nghiệp.

Việt Nam có diện tích đất nông nghiệp dồi dào, hiện đang được sử dụng vào các mục đích với giá trị tương đối thấp, và vì vậy, tương đối rẻ so với đất ở các khu công nghiệp với vị trí và cơ sở hạ tầng tốt hơn.

Thời gian trung bình mất để làm thủ tục sử dụng đất (ngày)		
Tỉnh	Ngoài các Khu CN	Trong các Khu CN
An Giang	245	10
Hưng Yên	73	44
Quảng Nam	120	43
Đắk Lăk	48	30
Hà Tây	270	70
Hà Nam	129	82
Lào Cai	277	188

Nguồn: CIEM và GTZ (2005)

Mặc dù đất nông nghiệp ở các vùng nông thôn không đắt và dồi dào, các doanh nghiệp dân doanh có đăng ký lại phải lựa chọn giữa việc hoạt động trái phép trên đất nông nghiệp hay đất thổ cư, có được đất kinh doanh trong thị trường tư nhân đang có giá cả bị thổi phồng, hay chuyển vào các khu công nghiệp do nhà nước quản lý. Điều này có thể giúp giải thích tỷ lệ hoạt động không chính thức cao của các công ty tư nhân trong nước của Việt Nam⁴⁹. Bằng cách duy trì tình trạng không chính thức, các công ty tư nhân phải chịu ít áp lực chuyển vào khu công nghiệp hơn, và có thể linh hoạt nhiều hơn trong sử dụng đất được dự định cho các mục đích khác của bạn bè và gia đình. Như đã chỉ ra, ở Quảng Nam, tình trạng kinh doanh không chính thức khá phổ biến, và khảo sát gần đây của CIEM cho thấy 71% các doanh nghiệp dân doanh trong nước có đăng ký hiện đang hoạt động trong các cụm công nghiệp; không có tỉnh nào khác trong bản khảo sát có hơn 42%. Đối với thứ hạng 48 của Quảng Nam trong số 64 tỉnh thành trong chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đo sự tiếp cận của khu vực tư nhân trong nước tới đất đai, tỷ lệ cao này có thể không phải là kết quả của môi trường pháp lý vượt trội của các khu và cụm công nghiệp hiện nay của Quảng Nam.

Các doanh nghiệp trong nước trong các Khu CN
Quảng Nam 71%
Hưng Yên 42%
Hà Tây 38%
Hà Nam 35%
An Giang 29%
Đắk Lăk 27%
Lào Cai 26%

vQLKTTU và GTZ (2005)

Giả định chính của Mô hình Chu Lai có vẻ không phù hợp với khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù “môi trường chính sách” ở Tân Thuận và các khu công nghiệp đầu tiên khác rõ ràng đóng một vai trò quan trọng trong việc thu hút đầu tư nước ngoài trong những thí điểm đầu tiên của Việt Nam với thị trường, xu thế gần đây để nguồn đầu tư hụt về các khu công nghiệp có vẻ là sản phẩm của chính sách đất đai và sự phát triển cơ sở hạ tầng hơn là sự quản lý. Thay vì tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân với đất đai rẻ và môi trường pháp lý tốt, việc nhấn mạnh của các khu công nghiệp vào những giao dịch đất đai phi thị trường có thể tạo nên một rào cản cho khả năng của khu vực tư nhân trong nước giữ vai trò là động lực của sự tăng trưởng, tạo việc làm, và phát triển nông thôn. Một mối nguy hiểm là các cụm, khu công nghiệp nông thôn này có thể sẽ: (1) vô hình chung khuyến khích các công ty tư nhân duy trì hình thức không chính thức và quy mô nhỏ; (2) hạn chế sự

⁴⁷ Mekong Private Sector Development Facility (Tạo thuận lợi Phát triển Khu vực tư nhân ở Đồng bằng sông Cửu Long), “Agricultural Land Conversion for Industrial and Commercial Use: Competing Interests of the Poor” (Chuyển đổi đất nông nghiệp sang sử dụng cho công nghiệp và thương mại: Các lợi ích cạnh tranh của dân nghèo” 1-2, trong Markets and Development Bulletin (Bản tin Thị trường và Phát triển) (4/2006) (chú ý rằng việc chuyển đổi đất cho khu công nghiệp là một nguồn cung đất mới quan trọng cho khu vực tư nhân).

⁴⁸ Một cuộc phỏng vấn gần đây với một nhà lãnh đạo tỉnh Bình Dương cho thấy tỉnh này hiện đang khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân trong nước vào các khu công nghiệp bằng những lý do về môi trường chính sách thuận lợi.

⁴⁹ Chắc chắn có những nhân tố khác quyết định mức độ kinh doanh không chính thức ở Việt Nam, bao gồm các vấn đề liên quan đến tiếp cận đất đai và hạn chế vốn, cũng như sự e ngại rằng việc chính thức hóa sẽ buộc các công ty phải trả thuế tăng, bị giám sát và chịu các khoản phí không chính thức.

tiếp cận của họ tới đất đai ngoài khu công nghiệp (với hàm ý là đất được sử dụng để làm thế chấp vay vốn); và (3) thủ tiêu một số thị trường cạnh tranh tiềm năng, bị ngăn cản phát triển do cung đất hạn chế trong khoanh vùng khu công nghiệp, ví dụ các bất động sản thương mại.

III.2. Kiến trúc pháp lý của Chu Lai

Kiến trúc pháp lý hiện tại của Chu Lai đòi hỏi chúng ta phải xem xét giả định thứ hai của mô hình khu kinh tế mở: đó là, Chính phủ đã tạo ra một kiến trúc pháp lý trao cho lãnh đạo của Chu Lai những quyền lợi và phạm vi điều tiết để phát triển một môi trường pháp lý thuận lợi. Một vị lãnh đạo trước đây của Bình Dương đã nói rằng lợi thế so sánh lớn nhất của tỉnh này là vì nó không có các đặc điểm như tiếp giáp với biên giới Campuchia, đường bờ biển để xây dựng cảng, đất canh tác tốt, hay gần Hà Nội. Khi được hỏi tại sao đây lại là thuận lợi chứ không phải là bất lợi, vị lãnh đạo này giải thích rằng chính vì Bình Dương không có những thuận lợi thiên phú về tự nhiên và chiến lược nên chính phủ chỉ đầu tư hạn chế vào tỉnh, và có lẽ quan trọng hơn là điều đó buộc các lãnh đạo của tỉnh phải mạnh dạn cải cách hơn. Điều này đã đòi hỏi lãnh đạo Bình Dương phải tự lực cánh sinh và không trông chờ vào chính phủ khi xây dựng chiến lược phát triển. Lợi thế so sánh của tỉnh chính là phạm vi được ban hành các quy định đã cho phép hình thành và phát triển môi trường chính sách và các thể chế phục vụ cho việc thu hút FDI và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển. Ngược lại, Quảng Nam có một đường biên giới quốc tế, một đường bờ biển, và có mối quan hệ thân thiết với chính quyền trung ương, bằng chứng là Chu Lai được chọn là khu kinh tế mở đầu tiên của Việt Nam. Với định hướng như vậy của chính quyền trung ương, đây lại là một nhiệm vụ nặng nề phải thiết kế một cơ sở pháp lý để Chu Lai có thể đẻ ra những chính sách và thể chế thí nghiệm thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài.

Dù sao, đã có nhiều mô hình thành công. Một số quốc gia chuyển từ một nền kinh tế mệnh lệnh sang cơ chế thị trường cũng đã thử sử dụng các khu kinh tế để thúc đẩy phát triển nông thôn. Những thử nghiệm thành công ở Trung Quốc, và những thử nghiệm tương đối không thành công ở Ấn Độ và Nga, đã cho thấy những khu kinh tế có khả năng thúc đẩy phát triển nông thôn thường có: (1) một vị trí thuận lợi; (2) sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài; (3) quyền hạn có thực để thử nghiệm với các cấu trúc pháp lý; và (4) phân cấp tài khóa đáng kể. Về tiêu chí đầu tiên, Trung Quốc có lợi thế riêng biệt khi lựa chọn “vị trí tối ưu” cho các khu đặc quyền kinh tế nông thôn ở Thâm Quyến, Hạ Môn và Sán Đầu, nơi gần kề với các trung tâm kinh tế quốc tế như Hồng Kông, Ma Cao, và Đài Loan. Việt Nam không có được lợi thế này⁵⁰. Ngược lại, ba yếu tố khác (sự tham gia của nước ngoài, thử nghiệm pháp lý, và phân cấp quyền hạn ngân sách) là những vấn đề bị chi phối mạnh mẽ bởi các quyết định chính sách của chính quyền trung ương khi xây dựng kiến trúc pháp lý của Chu Lai⁵¹.

Quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ thành lập Khu kinh tế mở Chu Lai rõ ràng đã thí nghiệm các luật lệ của Việt Nam thông qua việc, bằng văn bản, tạo ra môi trường đầu tư có sức hấp dẫn nhất khi cho phép:

((1) tất cả các dự án đầu tư ở Chu Lai đều được hưởng những ưu đãi tối đa; (2) các nhà đầu tư nước ngoài được phép đầu tư vào các dịch vụ viễn thông; (3) các nhà đầu tư nước ngoài được phép thế chấp quyền sử dụng đất cho các định chế tín dụng nước ngoài; (4) người Việt Nam ở nước ngoài, các nhà đầu tư nước ngoài, và những người nước ngoài khác sinh sống lâu dài tại Việt Nam, được phép mua nhà ở và xây nhà để bán; (5) được phép tiến hành những đấu giá thử nghiệm về quyền sử dụng đất; (6) ngân hàng, hoạt động trong Khu vực phi thuế quan, được phép mở các quầy trao đổi ngoại tệ; (7) được phép miễn các loại thuế xuất và nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, cho các loại hàng hóa và dịch vụ được sản xuất và tiêu thụ trong Khu vực phi thuế quan; (8) dễ dàng cấp thi thực nhập cảnh nhiều lần cho các nhà đầu tư nước ngoài và già đình của họ; (9) chính sách một giá đối với hàng hóa, dịch vụ và giá thuê đất đối với các cá nhân và doanh nghiệp; và (10) các doanh nghiệp trong nước được phép vay vốn từ Quỹ Hỗ trợ Phát Triển.

⁵⁰ Tuy nhiên, câu hỏi liệu Chu Lai có ở “vị trí tối ưu” so với các vùng nông thôn khác ở Việt Nam còn tùy thuộc vào những quan điểm khác nhau. Vị trí của Chu Lai ở sát kề với Đà Nẵng, cũng như khu du lịch Hội An sầm uất, khiến người ta không thể nói rằng Chu Lai nằm ở vị trí tối ưu nhất có thể cho một khu kinh tế mở ở Việt Nam.

⁵¹ Từ khi chúng tôi nộp bản báo cáo này tháng 11 năm 2006, đã có sự phát triển mới về lĩnh vực quản lý ở Chu Lai. Ví dụ, văn đề phân cấp quyền hạn về ngân sách đã được đề cập đến trong Quyết định của Thủ Tướng số 253/2006/QĐ-TTg ngày 06/11/2006. Quyền hạn quản lý của các Ban quản lý các khu chế xuất, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, và khu kinh tế hiện nay đã được quy định bởi Quyết định của Thủ Tướng số 45/2007/QĐ-TTg ngày 03/04/2007. Chúng tôi xin cảm ơn một nguồn tham khảo giấu tên đã thông báo cho chúng tôi những thay đổi pháp lý này.

Tuy vậy, mô hình pháp lý của Chu Lai có vẻ chưa đầy đủ cho dự định thúc đẩy quá trình thử nghiệm, cải cách và tạo động lực cho việc xây dựng môi trường pháp lý vượt trội. Ngược lại với những ví dụ thành công của các khu kinh tế nông thôn ở nước ngoài, và các khu công nghiệp đô thị ở Việt Nam, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không tạo ra cơ chế hiệu quả khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong sự phát triển của Chu Lai. Trái lại, Quyết định này thành lập nên Ban Quản lý Chu Lai với tư cách là lãnh đạo quản lý khu kinh tế. Người đứng đầu Ban quản Lý Chu Lai được chỉ định bởi Thủ Tướng và các Phó là do Chủ tịch ủy Ban Nhân Dân tỉnh Quảng Nam chỉ định. Gần đây, Ban quản lý đã phình to hơn, bao gồm 72 công chức chủ yếu từ các sở của tỉnh Quảng Nam⁵². Cho đến nay, Ban quản lý Chu Lai chưa có một người nước ngoài nào tham gia, và vẫn chưa xây dựng được quan hệ đối tác chiến lược với một công ty nước ngoài nào.

Hơn nữa, ngược lại với những tuyên bố chính sách đã được công bố, cả Ban quản lý Chu Lai lẫn chính quyền địa phương đều không có quyền hạn thực tế để tham gia thực nghiệm chính sách, như được trình bày ở dưới đây. Thay vào đó, Chu Lai trở thành một bộ máy hành chính cho những thực nghiệm của Chính phủ. Tuy nhiên, những kinh nghiệm với các khu đặc quyền kinh tế của Trung Quốc, Ấn Độ và Nga (cũng như Việt Nam) đã cho thấy quyết định tiếp tục quản lý tập trung một khu kinh tế hay phân cấp quyền lập chính sách cho lãnh đạo địa phương thường là nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt giữa các khu kinh tế có khả năng thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn với các khu không đạt được kỳ vọng này. Ví dụ, đối với Khu đặc quyền kinh tế Thâm Quyến (viết gọn là "Thâm Quyến"), Trung Quốc trao quyền hạn xây dựng luật và các quy định cho chính quyền thành phố. Sau 5 năm ngay sau quyết định này, đầu tư trực tiếp nước ngoài được thực hiện ở Thâm Quyến đã đạt 500%, tăng từ xấp xỉ 10 tỷ đôla Mỹ lên 50 tỷ đôla Mỹ. Ngược lại, ở các khu kinh tế của Nga và Ấn Độ, chính phủ quyết định duy trì quyền hạn tập trung. Những khu này đã không thể tạo nên sự tin cậy ở các nhà đầu tư, và các nhà phân tích nhìn chung coi những khu kinh tế này là chỉ tồn tại trên giấy tờ, chứ không có ảnh hưởng kinh tế đáng kể.

Kinh nghiệm của Thâm Quyến với cải cách hành chính và pháp lý⁵³

Năm 1992, Ông Li Youmei, Chủ tịch của Quốc hội Nhân dân Thâm Quyến, đã nhấn mạnh rằng Thâm Quyến "không nên chỉ là điểm thí nghiệm về cải cách kinh tế mà còn về xây dựng pháp luật của Trung Quốc." Ở Thâm Quyến, những cải cách thị trường đã được tiến hành một thập kỷ trước khi những cải cách tương tự được thực hiện ở đại lục Trung Quốc, khuyến khích những quan hệ kinh tế và pháp lý mà luật pháp quốc gia Trung Quốc vẫn chưa có khuôn mẫu. Trong những giai đoạn đầu, Thâm Quyến là một đơn vị hành chính của tỉnh Quảng Đông, nơi đã ban hành khoảng 25 luật điều chỉnh Thâm Quyến. Tuy nhiên, quá trình chính thức ban hành các luật này rất phức tạp. Kết quả là ban quản lý Thâm Quyến đã áp dụng 420 các điều luật không chính thức, ví dụ như các quy định phá sản đầu tiên của Trung Quốc, để lấp những chỗ trống trong luật quốc gia và tỉnh. Tuy nhiên, cũng có vấn đề. Những điều luật không chính thức này thiếu sức mạnh của luật pháp, và các nhà đầu tư nước ngoài bắt đầu đòi hỏi sự chắc chắn hơn. Năm 1992, cơ quan lập pháp tối cao của Trung Quốc đưa ra quyết định chính thức hóa sự phân cấp pháp lý bằng cách trao cho Thâm Quyến "quyền lập pháp đặc biệt áp dụng những quy định phù hợp với Khu đặc quyền kinh tế". Quyền lập pháp của Thâm Quyến độc lập với chính quyền tỉnh Quảng Đông. "Quyết định này nhằm mục đích đẩy nhanh quá trình xây dựng Thâm Quyến, thúc đẩy những cải cách của nó ... và phát triển nền kinh tế thương mại xã hội." Như vậy, Thâm Quyến là khu vực đầu tiên của Trung Quốc mở một thị trường bất động sản cho người nước ngoài, và ban hành luật doanh nghiệp. Các bộ luật của Thâm Quyến trở thành hình mẫu cho các bộ luật ở Thượng Hải và các vùng khác.

Ở đây không có ý nói rằng Chu Lai có thể trở thành Thâm Quyến. Tuy vậy, vai trò của Ban Quản lý dường như bị giới hạn vào việc phát triển cơ sở hạ tầng, xúc tiến đầu tư và quản lý đất đai. Đây thực sự là những lĩnh vực mà sự tham gia của nước ngoài là thiết yếu! Trong tất cả các lĩnh vực, các quyết định của Ban Quản lý đều cần có sự chấp thuận của chính quyền tỉnh, hoặc của chính quyền trung ương, hay cả hai. Ví dụ, Quyết định của Thủ tướng quy định rằng Ban Quản lý Chu Lai sẽ:

⁵² Điều 27, Quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ số 108/2003/QĐ-TTg, về việc xây dựng và ban hành các quy định về hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam (tháng 5/2003)

⁵³ Để xem bản dịch tiếng Anh của văn bản của ủy Ban Thường trực trao quyền hạn lập pháp cho Thâm Quyến xem "Ban các vấn đề lập pháp của ủy Ban Thường trực Quốc hội Nhân dân Quốc gia" (tài liệu tổng hợp), trong các Luật của Nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Quyển 5, 524 (1993, sửa đổi năm 1999). Cũng xem Chen K. (1992 a, 1992 b, 1992 c); Kwan D. (1993); Xinhua – General Overseas News Service (1992 a, 1992 b) và Xianchu Zhang và Booth Charles D. (2001)

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

... (1) quy hoạch toàn bộ và xây dựng quy chế hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai để ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam đệ trình lên Thủ Tướng xin chấp thuận; (2) soạn thảo bản Quy hoạch chi tiết để ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam đệ trình lên Bộ Xây dựng xin phê duyệt; (3) chuẩn bị danh sách các dự án đầu tư và kế hoạch đầu tư và xây dựng vốn hàng năm để trình lên các cấp lãnh đạo có thẩm quyền xin phê duyệt và tổ chức thực hiện; (4) ban hành giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy phép đầu tư, giấy chứng nhận các khuyến khích đầu tư, giấy chứng nhận xuất xứ ở Khu kinh tế mở Chu Lai và các giấy chứng nhận khác được phân cấp bởi các cấp lãnh đạo có thẩm quyền.

Tuy nhiên, Quyết Định của Thủ tướng đã trao “yếu tố lập chính sách” - mà còn phải được chấp thuận của các cấp cao hơn - đối với tất cả các lĩnh vực kể trên cho ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam:

Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam chịu trách nhiệm hướng dẫn việc chuẩn bị quy hoạch tổng thể và xây dựng quy chế hoạt động của Chu Lai để trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; (2) hướng dẫn việc chuẩn bị quy hoạch chi tiết để trình Bộ Xây dựng phê duyệt; (3) cho phép Ban Quản lý Chu Lai phê duyệt các dự án đầu tư trong nước thuộc thẩm quyền; và (4) phê duyệt danh sách các dự án đầu tư và phát triển cũng như kế hoạch đầu tư và xây dựng cơ bản hàng năm ở Chu Lai⁵⁴.

Trên thực tế, thậm chí danh hiệu Ban Quản Lý cũng dần bị mai một bởi chức năng pháp lý giao cho ủy ban Nhân dân tỉnh điều phối “với các Bộ ngành có liên quan để tổ chức quản lý Chu Lai.” Hơn nữa, những phần khác trong Quyết định lại rõ ràng giới hạn phạm vi thử nghiệm của Chu Lai do trao quyền hạn rộng rãi cho các chính quyền trung ương và địa phương khác hoạch định những quyết định chính sách quan trọng trong Khu kinh tế.

Đối với những lĩnh vực không có quy định thẩm quyền, Ban Quản lý Chu Lai, các Bộ ngành, và ủy Ban Nhân Dân tỉnh Quảng Nam được quyền thực hiện quản lý Nhà nước đối với Chu Lai bằng cách thành lập các đơn vị trực thuộc Chu Lai để tiến hành nhiệm vụ và quyền lực của mình nhằm tạo ra những điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các nhà đầu tư và doanh nghiệp ở Chu Lai.

Kết quả là nhiều quyết định chính sách của Chu Lai về quy hoạch, phát triển cơ sở hạ tầng, cấp giấy phép đầu tư, và tài chính phải được duyệt trước bởi tỉnh Quảng Nam và các bộ ngành trung ương có lợi ích riêng trong những lĩnh vực mà quyết định quy định.

Tương tự như vậy, mức độ quyền hạn đưa ra các quyết định về ngân sách của Chu Lai là không rõ ràng. Trên nguyên tắc, các văn bản thành lập Chu Lai dường như nhận thức được tầm quan trọng của việc phân cấp quyền hạn về ngân sách. Quyết định của Thủ tướng quy định rằng:

“Chu Lai ... sẽ được thành lập bởi những nguồn vốn chính sau đây: vốn ngân sách của Nhà Nước hỗ trợ việc xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng cần thiết ngay cho sự hoạt động của Khu kinh tế mở; [và] vốn tín dụng đầu tư phát triển Nhà nước

Ngân sách Nhà nước sẽ cung cấp hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng [] cho Chu Lai ... tỷ lệ với lượng doanh thu thu được ở Chu Lai [], như sau:

- (a) 100% lượng doanh thu thu được trong 10 năm [đầu tiên]...;
- (b) 50% lượng doanh thu thu được ... từ năm thứ 11 đến năm thứ 20;
- (c) Từ năm thứ 21 trở đi, các quy định chung sẽ được áp dụng.

[Hơn nữa], Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép dùng quỹ đất để gây vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng. Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép phát hành trái phiếu trong nước cho các dự án nhằm huy động vốn đầu tư vượt quá mức độ giới hạn huy động vốn bởi tỉnh Quảng Nam. Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép thu lệ phí sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công cộng ở Khu kinh tế mở Chu Lai.

⁵⁴ Điều 30, Quyết định của Thủ Tướng số 108/2003/QĐ-TTg, về việc xây dựng và ban hành các quy định về hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam (05/06/2003)

Như vậy, cơ sở pháp lý phân cấp quyền hạn quyết định ngân sách cho Ban Quản lý Chu Lai đã có. Tuy vậy, trên thực tế, quyền hạn của Ban Quản Lý đưa ra các quyết định ngân sách là rất hạn chế. Mặc dù Chu Lai được đảm bảo nhận hỗ trợ hàng năm từ ngân sách trung ương cho đầu tư cơ sở hạ tầng, những hỗ trợ này được phê duyệt từng phần chứ không phải là một khoản giao khoán. Ví dụ, để phục vụ mục đích xây đường xá, cảng biển, hay mở rộng đường băng máy bay, Ban Quản Lý phải được sự chấp thuận của ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam, Bộ Xây dựng, và các cơ quan trung ương có chuyên môn trực tiếp và quyền lợi liên quan đến dự án. Tuy nhiên, quá trình phê duyệt này đã tạo ra những động cơ khác nhau cho các cơ quan có liên quan. Thứ nhất, các bộ ngành mà tin rằng quyền hạn và phạm vi ban hành các quy định của họ đang bị đe dọa bởi thực nghiệm của Chu Lai có thể ngăn cản sự đồng thuận bằng việc rút lại sự phê duyệt. Thứ hai, một số bộ ngành nhận thấy lợi ích trong việc giúp đỡ các doanh nghiệp nhà nước của mình “thắng” thầu các hợp đồng cơ sở hạ tầng; kết quả là doanh thu từ phát triển hạ tầng của Chu Lai đứng trước nguy cơ bị lãng phí nếu các doanh nghiệp này tăng giá cao, chất lượng thấp, hoặc cả hai. Thứ ba, quá trình phê duyệt này đã giới hạn khả năng của Ban quản lý thu hút các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài tham gia vào phát triển Chu Lai. Thứ tư, quá trình này yêu cầu lãnh đạo Chu Lai phải tiếp tục tập trung vào chính phủ, hơn là bắt đầu quá trình nghiêm túc tìm kiếm trong Quảng Nam và ngoài Việt Nam một chiến lược phát triển.

Sự phân chia quyền hạn đưa ra những quyết định ngân sách và pháp lý giữa Chu Lai, Quảng Nam, các bộ ngành trung ương và Thủ tướng làm nảy sinh vấn đề. Các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam và Chu Lai nhận thức được những hạn chế mà sự không rõ ràng này tạo ra cho chiến lược phát triển của họ. Ví dụ, một số dự án lớn nhất của Chu Lai có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài đã gặp phải những sự trì hoãn lâu dài và khó giải quyết do những nguyên nhân như giấy phép đầu tư, mâu thuẫn giữa các kế hoạch tổng thể của tỉnh và trung ương, những khó khăn trong việc xin phê duyệt đầu tư vào cơ sở hạ tầng có liên quan đến dự án, và những vấn đề khác.

Tháng 11 năm 2005, Ban Quản Lý Chu Lai đã đề xuất giải quyết sự không rõ ràng trong mức độ phân cấp quyền hạn ngân sách và pháp lý, đề nghị chính quyền trung ương xem xét lại 5 vướng mắc trong quá trình xây dựng chính sách của Chu Lai⁵⁵. Cụ thể, Ban quản lý đề nghị Chính phủ: (1) nâng cao cơ sở pháp lý của Chu Lai từ một Quyết định lên Nghị định của Chính Phủ; (2) trao quyền hạn cho Ban Quản lý Chu Lai cấp giấy phép đầu tư cho các dự án trên 40 triệu đôla Mỹ; (3) giải quyết những mâu thuẫn trong các kế hoạch tổng thể được xây dựng bởi các bộ chuyên ngành và Ban quản lý Chu Lai theo hướng có lợi cho Kế hoạch tổng thể của Ban quản lý; (4) trao cho Ban quản lý sự tự chủ tài chính nhiều hơn; và (5) cho phép Ban Quản lý phát hành trái phiếu đô thị để cấp vốn cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng⁵⁶. Mặc dù lãnh đạo chính quyền trung ương đã trả lời bằng cách nhấn mạnh vai trò của Chu Lai trở thành hạt nhân của phát triển kinh tế miền trung, tất cả các vấn đề trong đề suất gồm 5 điểm này bị từ chối vì những đề suất chính sách cụ thể không có tiền lệ ở Việt nam. Trên thực tế, có vẻ như quá trình đưa ra quyết định đồng thuận lại là một vấn đề chính, bởi lẽ nó liên quan đến một vài bộ ngành ngang cấp với các lợi ích khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau.

Thật may mắn là vẫn còn cơ hội để định nghĩa rõ ràng mức độ phân cấp ngân sách và pháp lý ở Chu Lai. Nghị định 108 được ký gần đây, về việc thực hiện Luật Đầu tư chung, dường như trao cho chính quyền địa phương và ban quản lý các khu kinh tế và công nghiệp nhiều quyền hạn hơn nhiều trong việc cấp giấy phép đầu tư (xem Phần IV để biết thêm thông tin về Nghị định 108). Trong vài tháng tới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ hình thành một nhóm công tác để giám sát các vấn đề liên quan đến việc thi hành Nghị định này. Ban Quản lý Chu Lai cần xem xét kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan hữu quan khác để được chọn là một nơi thí điểm việc thực hiện đầy đủ Nghị định 108.

Tóm lại, các văn bản phát triển Chu Lai không trao cho Chu Lai quyền hạn lập chính sách ngang bằng với mức của các mô hình khu kinh tế nông thôn thành công ở các nước khác. Thiếu sự phân cấp về ngân sách và pháp lý, Chu Lai đang đứng trước những rào cản đối với việc thu hút sự tham gia quan trọng của nước ngoài. Chính phủ nhất thiết phải có một chính sách làm thay đổi sự phân cấp quyền hạn hoạch định chính sách và ngân sách không rõ ràng cho Chu Lai. Trong Phần IV, chúng tôi sẽ trở lại vấn đề này và đưa ra những đề xuất chính sách.

⁵⁵ Khu Kinh tế mở Chu Lai, “5 Kiến Nghị Để Phát Triển KKTM Chu Lai” (30/11/2005). Truy cập vào ngày 18/6/2006 tại <http://www.chulai.gov.vn>.

⁵⁶ Như ghi chú trên

IV. Đánh giá sự phát triển của Chu Lai trong 3 năm qua

Trong các phần dưới đây chúng tôi đưa ra đánh giá về sự phát triển của Chu Lai trong 3 năm qua, mô tả các quan điểm của các nhà hoạch định chính sách về các vấn đề hiện nay và phân tích 4 chủ đề quan trọng mà các nhà lãnh đạo của Chu Lai đang phải đối mặt trong phát triển hạ tầng, đầu tư nguồn nhân lực, chiến lược công nghiệp và quản trị. Dựa trên các phân tích này, chúng tôi đề xuất một số giải pháp chính sách có thể thực hiện.

IV.1. Sự phát triển của Chu Lai: các rào cản và giải pháp được các nhà hoạch định chính sách xác định

Cho tới tháng tư năm 2006, Chu Lai đã thu hút được 120 dự án với số vốn đăng ký là 1,4 tỷ đô la Mỹ. Trong 120 dự án này, có 5 nhà máy đang vận hành và 7 nhà máy đang trong quá trình xây dựng. Năm dự án đầu tư đang được thực hiện bao gồm các dự án về sản xuất kính, lắp ráp xe tải, xuất khẩu cát và sản xuất thức ăn cho cá. Những dự án đầu tư này đã tạo ra khoảng 1000 việc làm ở Chu Lai còn 7 nhà máy đang xây dựng ước tính sẽ tạo thêm 2000 việc làm nữa. Cho tới nay, 65% khoản chuyển giao từ ngân sách Nhà nước cho Chu Lai đã được sử dụng cho công tác giải phóng mặt bằng cho 70 trong số 5.000 hộ phải tái định cư. Chưa tới 10% các hộ này tìm được việc làm trong lĩnh vực dịch vụ ở Chu Lai hoặc Quảng Nam. Tỉnh uỷ, chính quyền Quảng Nam và ban quản lý Khu kinh tế không hài lòng với tốc độ phát triển này. Một nhà hoạch định chính sách hàng đầu của Chu Lai gần đây đã phát biểu: "không có các mô hình hay chính sách mới áp dụng ở Chu Lai". Thay vào đó, Chu Lai vẫn còn áp dụng "các chính sách chung đối với tất cả các khu công nghiệp"⁵⁷. Có một sự đồng thuận giữa các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai rằng Chu Lai vẫn chưa định nghĩa hoặc khai thác được "cơ chế mở" của mình trong 3 năm đầu tiên. Các cuộc đối thoại và phỏng vấn của chúng tôi với các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam và Chu Lai cũng tập trung vào các vấn đề này trong một số lĩnh vực.

Trước hết, các nhà hoạch định chính sách tin tưởng rằng Chu Lai đã không có thẩm quyền để thử nghiệm ngoài kế hoạch của chính phủ. Khi Chu Lai đề xuất một chính sách, các bộ ngành trung ương thường không phê duyệt do đề xuất đó chưa có tiền lệ ở Việt Nam. Các ví dụ về khuynh hướng này gồm có đề xuất năm điểm của Chu Lai vào năm 2005 và một số kế hoạch khác nhằm thu hút các nhà đầu tư chiến lược. Các đề xuất này đều bị trì hoãn hay từ chối do sự kết hợp của một số yếu tố: sức ép của chính quyền trung ương, quy trình ra quyết định dựa trên sự đồng thuận tập thể và sự miễn cưỡng trong triển khai thí điểm của các bộ liên quan. Sau ba năm, có một suy nghĩ chung rằng "do mở cửa, Chu Lai có thể vi phạm pháp luật". Hậu quả là theo nhiều nguồn tin, chính sách có tính đổi mới nhất của Chu Lai trong ba năm đầu chỉ là chính sách giải phóng mặt bằng.

Thứ hai, Chu Lai thiếu sự tham gia của số lượng lớn các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Sự khác biệt lớn nhất giữa các khu công nghiệp thành công nhất của Việt Nam với Chu Lai là sự vắng mặt của đối tác nước ngoài. Chu Lai đã nỗ lực thu hút 500 triệu đô la Mỹ đầu tư vào phát triển sân bay Chu Lai như là một trung tâm quốc tế về sửa chữa và bảo dưỡng máy bay. Mặc dù giấy phép đã được phê duyệt sau một thời gian dài trì hoãn, Chu Lai vẫn tiếp tục phải đối mặt với các rào cản đáng kể từ các bộ trung ương trong triển khai các khoản đầu tư hạ tầng cần thiết cho đường băng và các khu vực khác để đảm bảo sự cam kết với nhà đầu tư. Trong lúc đó, có vẻ như các điều kiện thị trường đã thay đổi và nhà đầu tư có thể quan tâm tới một địa phương khác. Tương tự, Chu Lai đã xây dựng quan hệ với một định chế tín dụng nước ngoài như là một nhà đầu tư chiến lược trong Khu Thương mại Tự do. Tuy nhiên, khung pháp lý của Việt Nam cho các định chế tài chính khá hạn chế, do đó định chế tài chính này yêu cầu sử dụng Luật bằng tiếng Anh và các thiết chế điều hành của nước ngoài khác áp dụng trong Khu Thương mại Tự do. Mặc dù Chu Lai đã được quyết định là phòng thí nghiệm quốc gia về hội nhập kinh tế quốc tế, và các cam kết WTO sẽ sớm yêu cầu mở cửa lĩnh vực tài chính, Chu Lai vẫn không được phép tiếp tục phát triển hợp tác với định chế tài chính nước ngoài này. Mặt khác, theo một số nhà quan sát, sự tham gia của nước ngoài ở Chu Lai bị cản trở, không phải bởi chính quyền trung ương mà là do Ban Quản lý (BQL) Khu kinh tế tin rằng họ mới là nhà đầu tư quan trọng nhất ở Chu Lai. Mặc dù Ban Quản lý Khu Công nghiệp Tân Thuận cũng có thể có quan điểm này, nhưng họ vẫn có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong việc ra quyết định. Trong khi đó, Ban quản lý Chu Lai chỉ bao gồm các công chức chính quyền. Hai quan điểm ngược nhau này cho thấy cả thiết kế luật pháp của Chu Lai lẫn những động lực giành cho Ban quản lý của Chu Lai đều không ủng hộ sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài.

⁵⁷ Báo điện tử của Đảng Cộng sản Việt Nam, "Developing Economic Zones Needs a Roadmap" (Phát triển các khu kinh tế cần một lộ trình) (24/8/2006). Truy cập vào ngày 14/9/2006 tại <http://www.cpv.org.vn>.

Thứ ba, theo một số nhà hoạch định chính sách, Quảng Nam và Chu Lai đơn giản là thiếu nguồn nhân lực cần thiết để triển khai một cơ chế mở. Đây không phải là lời bình luận về chất lượng nhân lực mà là sự phê phán đối với các quan chức chính quyền. Ở Quảng Nam và Chu Lai dường như có một khoảng cách lớn giữa tầm nhìn của các nhà hoạch định chính sách hàng đầu với năng lực và sự cam kết của các cán bộ thực hiện. Một vài nhà quan sát chỉ ra rằng sự khác biệt lớn nhất của Bình Dương những năm 1990 với Quảng Nam và Chu Lai ngày nay là chất lượng của các cán bộ chính quyền cấp trung cũng như mức độ cam kết của các cán bộ địa phương với chiến lược phát triển của tỉnh. Các công chức chính quyền trong các tỉnh đi trước cũng không phải là những thiên thần: vẫn có những dấu hiệu cho thấy ở những tỉnh này có nhiều mảnh đất, trong đó có cả đất giải tỏa cho phát triển các khu công nghiệp, được sử dụng như những phương tiện cho hỗ trợ thu nhập không chính thức và cho các quyền lợi khác. Tuy nhiên, việc sử dụng đất như vậy cũng không "hoàn toàn xấu" do nó đem lại cho các công chức sự khuyến khích lớn để tạo ra các điều kiện hấp dẫn cho các khoản đầu tư cá nhân thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương. Đến lượt mình, sự phát triển này lại làm tăng nhu cầu về đất đai và tăng giá trị của việc nắm giữ đất đai của họ. Tuy vậy, ở Chu Lai và Quảng Nam, dường như các công chức chính quyền không tin rằng sự tăng giá đất sẽ là một nguồn tài sản và thu nhập cá nhân, và vì vậy họ không thoả mãn với nguồn trợ cấp lương không chính thức từ riêng việc tăng giá đất. Hậu quả là các chi phí và phí không chính thức do các công chức tạo ra dường như là một rào cản thực sự cho phát triển.

Để giải quyết các vấn đề này, các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam tin rằng rất cần phải tạo ra một cơ chế quản lý mới ở Chu Lai. Theo lời một nhà quan sát thì "Chu Lai có bố là nhà nước và có mẹ là các công ty tư nhân. Tuy nhiên, ông bố không thể sinh ra bà mẹ". Kết quả là vai trò của ông bố - Ban quản lý Chu Lai- bị hạn chế trong việc tìm kiếm sự cho phép từ chính quyền trung ương để nới rộng cơ chế mở cho bà mẹ. Theo các nhà hoạch định chính sách này, Ban quản lý cần cố gắng tạo ra không gian thử nghiệm cho các doanh nghiệp dân doanh hình thành nên một ban quản lý có quyền lực trong Khu Thương mại Tự do Chu Lai. Khu Thương mại bên trong Khu Kinh tế này sẽ nhận được các chỉ thị chính sách từ các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài và các công ty khác. Và khu này sẽ trở thành hạt nhân mới của chính sách của Chu Lai cũng như của sự đổi mới về thể chế. Theo các công chức này, Khu Thương mại Tự do sẽ tạo ra một "tường rào vững chắc" giữa một ban quản lý có đầu óc đổi mới với môi trường chính sách đã mất tác dụng của Quảng Nam và Chu Lai. Khu Thương mại Tự do sẽ hoạt động theo luật nước ngoài và sẽ tồn tại trong một không gian bán quốc tế trong đó không cần đến các thủ tục hải quan hay thị thực. Theo một số nhà hoạch định chính sách của Chu Lai, kinh nghiệm của ba năm qua chỉ ra rằng một khuôn khổ luật pháp nước ngoài cho Khu Thương mại Tự do tiềm năng và sự can thiệp hạn chế của bộ máy hành chính Quảng Nam và Chu Lai là những điều kiện cần thiết cho việc thu hút các nhà đầu tư.

Trong các phần tiếp theo, chúng tôi sẽ phân tích những mối quan tâm này và cả các mối quan tâm khác trong bối cảnh ba vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách hàng đầu ở Quảng Nam và Chu Lai đang đối mặt: đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển tay nghề cho người lao động và chính sách công nghiệp. Trong phần cuối cùng, chúng tôi sẽ phân tích tính khả thi và tính hấp dẫn của kế hoạch hiện nay của Quảng Nam nhằm xây dựng một "Vùng trong một vùng" ở Chu Lai.

IV.2. Phát triển cơ sở hạ tầng: Một cảng trung chuyển quốc tế tại Quảng Nam?

Theo một nhà quan sát, các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng của Chu Lai đứng trước tình thế tiến thoái lưỡng nan: "họ vẫn chưa xác định một ngành công nghiệp để tập trung vào, và do vậy họ không biết cần đầu tư cho loại cơ sở hạ tầng nào. Điều đó giống như có một dự án mà không có mục tiêu vậy". Mặc dù có sự không chắc chắn này, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai vẫn cùng tin tưởng rằng phát triển một cảng biển hiện đại là thiết yếu để hấp dẫn đầu tư. Câu hỏi đặt ra một cách tự nhiên với các nhà hoạch định chính sách này là liệu có đủ nhu cầu để biện minh cho các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng (các chi phí cơ hội) cần thiết để phát triển một cảng biển hiện đại.

Ở Việt Nam, vận tải biển tập trung ở miền Bắc và miền Nam. Các hải cảng miền Trung chỉ trung chuyển 10% tổng nhu cầu vận tải biển của Việt Nam. Về vận chuyển công-ten-nơ, tỷ lệ trung chuyển của các cảng miền Trung còn thấp hơn. Năm 2002, các cảng biển Việt Nam vận tải 1,6 triệu TEU (TEU- viết tắt của đơn vị đo tiêu chuẩn "tương đương 20 feet" sử dụng trong ngành vận tải công-ten-nơ). Các cảng miền Trung chỉ trung chuyển không tới 60.000 TEU, tức là 3,75% tổng lưu lượng vận tải công-ten-nơ của Việt Nam. Với mức cầu tương đối thấp này, dịch vụ vận tải biển của miền Trung không thể đạt được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô cần thiết để có được mức phí vận chuyển cạnh tranh. Kết quả là công-te-nơ ở miền Trung của Việt Nam, thậm chí

ở các tỉnh có cảng, cũng đang được vận chuyển qua các cảng ở Đà Nẵng và Quy Nhơn⁵⁸.

Bất chấp nhu cầu thấp này, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai (cũng như của mỗi tỉnh miền Trung) lập luận rằng dịch vụ trung chuyển cho xuất nhập khẩu của Lào sẽ làm tăng nhu cầu vận chuyển cho các cảng miền Trung lên tới mức hiệu quả. Tuy nhiên, tổng xuất khẩu của Lào năm 2004 chỉ có 365 triệu đô la Mỹ, và khoảng 37% tổng lượng xuất khẩu này là sang Việt Nam và Thái Lan bằng đường bộ. Tương tự, 70% lương nhập khẩu 580 triệu đô la Mỹ của Lào cũng là từ Thái Lan hoặc Việt Nam. Như vậy, nhu cầu về vận tải biển của Lào vào khoảng 400 triệu đô la Mỹ hàng năm, tức là nhỏ hơn 1% tổng lượng xuất nhập khẩu quốc nội của Việt Nam.Thêm vào đó, các nhu cầu vận tải biển của Lào đang được Thái Lan đáp ứng vì một số nguyên nhân. Thứ nhất, các hoạt động kinh tế của Lào tập trung quanh khu vực thủ đô Viên-chăn, gần sát biên giới Thái Lan. Thứ hai, hệ thống đường cao tốc và đường sắt nối Viên-chăn và Băng-cốc rất thuận tiện. Thứ ba, cảng Laem Chabang của Thái Lan cho phép các “tàu mẹ” ra vào, làm cho cước phí vận tải biển của Thái Lan thấp hơn của Việt Nam. Chẳng hạn trong năm 2005, Lào bắt đầu xuất khẩu 100 công-ten-nơ quặng đồng và quặng vàng mỗi tuần từ vùng Sepon, giáp giới với miền Trung Việt Nam. Các công ty vận tải biển của Việt Nam muốn cung cấp dịch vụ cho vùng Sepon. Tuy nhiên, việc vận tải biển được thực hiện qua cảng Laem Chabang của Thái Lan. Theo các nhà xuất khẩu, cảng Laem Chabang có cước phí vận tải thấp hơn đáng kể so với các cảng biển miền Trung của Việt Nam, và chi phí vận tải đường bộ bằng xe tải từ Sepon sang Laem Chabang- mặc dù đường xa hơn đáng kể- cũng rẻ hơn và an toàn hơn.

Bên cạnh nhu cầu tiềm năng của Lào, các nhà hoạch định của Chu Lai tin tưởng rằng nhu cầu trung chuyển quốc tế qua Chu Lai còn chưa được khai thác. Theo quan điểm này, Chu Lai nằm ở vị trí chiến lược trên các hành lang vận tải biển quốc tế nhộn nhịp và có lợi thế so sánh để phát triển thành một cảng trung chuyển quốc tế. Có một số vấn đề với lập luận này. Thứ nhất, vị trí chiến lược của Chu Lai bị chia sẻ với các tỉnh miền Trung khác của Việt Nam. Kết quả là Bộ Giao thông Vận tải và các tỉnh miền Trung khác đang cố gắng tận dụng cơ hội này để phát triển nhiều cảng. Ở miền Trung Việt Nam, từ Thanh Hoá đến Khánh Hòa đã có 18 cảng lớn đang tồn tại: Lê Môn (Thanh Hoá), Nghi Sơn (Thanh Hoá), Cửa Lò (Nghệ An), Hòn La (Hà Tĩnh), Xuân Hải (Hà Tĩnh), Vũng áng (Hà Tĩnh), Nhật Lệ (Quảng Bình), Chân Mây (Huế), Tiên Sa (Đà Nẵng), Sông Hàn (Đà Nẵng), Kỳ Hà (Quảng Nam), Dung Quất (Quảng Ngãi), Quy Nhơn (Bình Định), Thị Vải (Bình Định), Vân Phong, Nha Trang, Ba Ngòi, Vũng Rô (Khánh Hòa). Phần lớn các cảng này có thể tiếp nhận các tàu trọng tải tới 20.000 DWT, các cảng Vũng ánh, Chân Mây, Tiên Sa, Thị Vải và Vân Phong có thể tiếp nhận tàu trên 40.000 DWT. Thứ hai, bên cạnh sự cạnh tranh trong nước về phát triển cảng trung chuyển quốc tế, cảng tương lai của Chu Lai còn phải cạnh tranh gay gắt với các cảng trung chuyển đang tồn tại ở Hồng Kông, Cao Hùng, Singapore và miền nam Trung Quốc.

Thay vì tranh luận xem liệu Quảng Nam hay Chu Lai có thể phát triển một trung tâm trung chuyển vận tải biển quốc tế trong tương lai, có lẽ các nhà hoạch định của Chu Lai nên tự hỏi xem liệu có một cảng nào của Việt Nam có thể tiếp nhận các “tàu mẹ”, điều thiết yếu để đảm bảo chi phí vận tải có khả năng cạnh tranh quốc tế⁵⁹. Hiện nay, các tàu mẹ không cập cảng Việt Nam. Thay vào đó, tất cả vận chuyển công-ten-nơ từ Việt Nam được đưa lên các “tàu nhánh” đi từ các cảng Việt Nam tới các trung tâm trung chuyển quốc tế ở Hồng Kông, Singapore hay Cao Hùng. Tại các cảng này, các công-ten-nơ được đưa sang các “tàu mẹ” và vận chuyển tới nơi cần đến. Trọng tải điển hình của các “tàu nhánh” từ Việt Nam là khoảng 300-1.000 TEU. Trong khi trọng tải điển hình của các “tàu mẹ” từ các trung tâm trung chuyển ở Hồng Kông, Singapore, Cao Hùng là 5.000-6.000 TEU. Năm 2004, cảng Đà Nẵng xử lý 35.000 TEU, tức là ít hơn 100 TEU/ngày. Do hậu quả của lượng vận tải thấp này, các công ty vận tải biển thậm chí không sử dụng các “tàu nhánh trực tiếp” từ Đà Nẵng chuyển hàng tới các “tàu mẹ” ở Hồng Kông, Singapore, Cao Hùng. Thay vào đó, các tàu nhánh trên đường chở hàng từ Hải Phòng tới Singapore hay từ TP Hồ Chí Minh tới Hồng Kông ghé Đà Nẵng lấy thêm hàng. Do vậy, chi phí vận chuyển từ Đà Nẵng đắt hơn gấp đôi so với từ Hải Phòng hay TP Hồ Chí Minh.

⁵⁸ Tương tự như vậy, nhu cầu vận tải biển truyền thống (chở hàng không dùng công-ten-nơ) là thấp. Miền Trung Việt nam xuất khẩu dăm mảnh gỗ và cát trắng, đồng thời nhập khẩu phân bón và clanhke (dùng cho sản xuất xi-măng). Tổng lượng vận tải hàng năm là 9 triệu tấn được rải mỏng cho hơn 20 cảng. Chỉ có cảng Đà Nẵng và Quy Nhơn có đủ lượng vận tải (trên 1 triệu tấn một năm) để có thể đầu tư vào cơ sở hạ tầng hiện đại có hiệu quả, như là thiết bị bốc dỡ, xử lý hàng, hoa tiêu, tàu dắt, chở neo đậu và kho bãi.

⁵⁹ Chi phí vận hành điển hình của một tàu mẹ là vài ngàn đô la một giờ. Do vậy, các tàu mẹ chỉ cập các cảng có hàng ngàn công-ten-nơ cần bốc dỡ. Hơn nữa, trong khi các tàu nhánh chở công-ten-nơ có địa chỉ đến ở tất cả các quốc gia (các công-ten-nơ này sẽ được dỡ ở Sin-ga-po, hoặc ở một trung tâm trung chuyển đường biển khác, rồi được chất lên các tàu mẹ đi theo ba hướng chính: Châu Âu, Châu Mỹ, và Nhật Bản), các tàu mẹ chỉ vận chuyển công ten nơ đi theo một trong ba hướng này.

Giá vận chuyển công -ten -nơ trung bình (2005)⁶⁰

TP Hồ Chí Minh – Sing-ga-po	\$180/TEU
Đà Nẵng – Sing-ga-po	\$400/TEU
TP Hồ Chí Minh – Hồng Kông	\$240/TEU
Đà Nẵng – Hồng Kông	\$500/TEU

Để xác định khi nào thì Việt Nam sẽ hấp dẫn được các tàu mẹ, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai nên tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan. Thái Lan có lượng xuất nhập khẩu cao hơn đáng kể so với Việt Nam và các dịch vụ vận tải biển tập trung tại Băng-cốc. Trong năm 1996, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của Thái vượt qua 120 tỷ đô la Mỹ, và chỉ khi đạt ngưỡng này cảng Laem Chabang mới bắt đầu nhận được dịch vụ thường xuyên từ các tàu mẹ. Năm 2005, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam mới bằng nửa Thái Lan năm 1996. Theo đó, có lẽ các đầu tư hạ tầng vào cảng nước sâu ở miền Trung sẽ khó nhận được cầu dịch vụ từ các tàu mẹ đủ để có thể trở thành một trung tâm trung chuyển vận tải tàu biển quốc tế.

Vẫn còn có một nhân tố khác thúc đẩy các nhà hoạch định của Chu Lai phát triển một cảng biển. Cho dù nhu cầu về cảng biển thấp, các nhà lập chính sách vẫn thường lập luận rằng các cảng biển đóng vai trò hết sức quan trọng đối với phát triển kinh tế địa phương. Theo quan điểm này, các cảng biển tạo việc làm, tạo ra hiệu ứng lan tỏa và giảm chi phí vận tải cho các công ty địa phương. Tuy nhiên, trong vài thập niên trở lại đây, công tác vận hành cảng biển đã khác trước rất nhiều. Trước kia hàng hóa không được vận chuyển trong công-ten-nơ, và do vậy một tàu trọng tải 10.000 DWT cần hàng trăm công nhân làm việc trên một tuần để bốc hay dỡ hàng. Hơn nữa, do các tàu biển nằm lại cảng trong vài tuần, các khu vực phụ cận của cảng có thể cung cấp các dịch vụ sửa chữa hay bảo dưỡng tàu, bán hàng và cung cấp các dịch vụ giải trí cho các thuyền viên, các công ty xuất nhập khẩu cũng thành lập các văn phòng đại diện của mình tại các thành phố cảng. Ngày nay, hàng hóa được vận chuyển bằng công-ten-nơ. Trái ngược với phương thức vận tải truyền thống, các công-ten-nơ được dỡ xuống tàu bằng các phương tiện cơ khí thẳng sang các xe tải. Kết quả là các tàu công-ten-nơ không cần đậu tới 24 giờ tại cảng. Cảng Hải Phòng là một ví dụ điển hình cho sự thay đổi này: cảng biển đã không còn là nguồn tạo công việc làm chính và hiệu ứng lan tỏa đối với nền kinh tế địa phương.

Thời gian neo đậu ước tính tại cảng Thành phố Hồ Chí Minh (tàu 5,000 DWT)

	thập kỷ 1980	Hiện nay
Chờ cập cảng	3-4 ngày	0
Dỡ và bốc hàng	4-5 ngày	0.5-1 ngày
Đợi đến ban ngày để định hướng luồng lạch.....	0.5 ngày	0
Định hướng luồng lạch.....	0.5 ngày	0.5 ngày
Tổng cộng.....	8-10 ngày	1-1.5 ngày

Tuy nhiên, thậm chí khi cảng mới không tạo ra nhiều việc làm thì vẫn còn phần thứ hai của lập luận: phát triển cảng biển là tốt cho nền kinh tế địa phương, đặc biệt là các đầu tư vào cảng biển được biện minh bởi những lợi ích to lớn tạo ra cho các nhà đầu tư và các nhà đầu tư tiềm năng. Hiển nhiên chi phí vận chuyển là một yếu tố quan trọng trong chi phí sản xuất của địa phương. Điều may mắn là việc công-ten-nơ hóa vận tải biển cũng đã làm giảm chi phí vận chuyển trên bộ. Trong đường kính 70-100 km kể từ bất cứ hải cảng nào, chi phí vận chuyển trên bộ không thay đổi nhiều. (do đó, cho dù một nhà máy cách cảng có là 1 km hay 70 km thì chi phí vận chuyển trên bộ cũng không thay đổi là mấy). Tỉnh Bình Dương là một ví dụ. Tỉnh này không có cảng. Tuy vậy, khoảng cách từ đây đến cảng TP Hồ Chí Minh không làm suy giảm tính cạnh tranh của Bình Dương. Mặt khác, khoản đầu tư lớn vào một cảng biển được khai thác dưới công suất thiết kế sẽ làm giảm tính cạnh tranh của khu vực bởi nó làm mất nguồn đầu tư vào cơ sở hạ tầng hợp lý hơn và do hình thành nên một dòng các chi phí cố định. Chẳng hạn như cảng nước sâu Chân Mây được khởi công năm 2000 và chính thức mở cửa vào tháng 5 năm 2003. Cảng này đã không được khai thác hết công suất. Thiệt hại hàng năm cho chính quyền địa phương là khoản chi phí cơ hội 20 triệu đô la Mỹ và các khoản chi cho bảo dưỡng cảng.

⁵⁸ Chi phí chuyên chở bằng xe tải một TEU từ Đà Nẵng đến TP Hồ Chí Minh nằm trong khoảng từ 220 đến 300 đô la Mỹ, phụ thuộc vào trọng lượng của công-ten-nơ.

IV.3. Đầu tư nguồn nhân lực: trường Đại học hay Trung học?

Các nhà đầu tư tiềm năng vào Chu Lai trong ngành công nghiệp chế tạo và công nghiệp nhẹ thường phàn nàn về tình trạng thiếu nhân lực có trình độ có thể làm các công tác quản lý cấp trung hoặc vận hành máy móc trong nhà máy. Hiện tại, Ban Quản lý khu kinh tế mở Chu Lai không có năng lực đào tạo đáng kể. Do vậy, Ban quản lý cần phải điều phối với khu vực tư nhân và chính quyền tỉnh Quảng Nam để thỏa mãn nhu cầu về nhân lực có trình độ của các nhà đầu tư. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam đang quản lý một trường đào tạo nghề với 600 sinh viên ra trường hàng năm ở Tam Kỳ và một trường dạy nghề khác ở Hội An. Các nhà lập chính sách tin rằng hai trường dạy nghề này không thể thỏa mãn được nhu cầu tương lai về nhân lực có trình độ cho Chu Lai. Do vậy, hiện nay tỉnh Quảng Nam và khu kinh tế Chu Lai đang cùng nhau xây dựng kế hoạch thành lập một trường đại học đa ngành. Bộ Giáo dục và Đào tạo đang xem xét đề xuất của tỉnh Quảng Nam về chuyển đổi trường Cao đẳng Sư phạm thành một trường đại học. Các nhà lập chính sách của Quảng Nam cho rằng trường đại học này là hết sức quan trọng cho sự phát triển kinh tế địa phương. Các kế hoạch phát triển trường đại học này cũng khác nhau tùy theo văn phòng chính phủ nào được hỏi. Sở giáo dục cho rằng cần xây dựng một trường đại học đa ngành, trong khi các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai lại muốn trường đại học sẽ tự nó quyết định các ngành nào cần cho nhu cầu nhân lực địa phương.

Cuộc điều tra lao động vào năm 2003 cung cấp các số liệu sau đây về Quảng Nam. Các số liệu của Việt Nam, Bình Dương và Đà Nẵng cũng được đưa ra để so sánh.

	Quảng Nam	Việt Nam (% lao động có trình độ):	Bình Dương	Đà Nẵng
Cao đẳng/ Đại học	3,3%	4,4%	6,1%	14,1%
Trung cấp dạy nghề	3,4%	4,1%	5,3%	5,3%
Chứng chỉ kỹ năng nghề nghiệp	1,4%	3,3%	5,1%	6,8%
Có kỹ năng nhưng không có chứng chỉ	2,5%	2,6%	3,4%	1,7%
Học nghề sơ cấp	6,8%	6,6%	6,2%	13,7%
Lao động phổ thông	82,6%	79,0%	74,0%	58,3%

Bảng số liệu này cho thấy Quảng Nam giống với cả nước ở ba mức kỹ năng thấp nhất, trong khi lực lượng lao động ở đây tụt hậu ở ba mức kỹ năng cao nhất. Khoảng cách này trở nên rõ ràng hơn khi phân tích số liệu của một tỉnh miền Nam (nhưng là tỉnh nông thôn), Bình Dương. Khoảng cách thậm chí còn lớn hơn khi so sánh với Đà Nẵng, trung tâm đô thị của khu vực. Nếu chỉ so sánh về đào tạo trường lớp, chứ không phải là kỹ năng, thì các khoảng cách này càng tăng. Ở Quảng Nam, chỉ có 13% lao động học hết phổ thông trung học, so với tỷ lệ 18% của Việt Nam, 21% của Bình Dương và 38% của Đà Nẵng.

Để đưa ra giải pháp thích hợp cho vấn đề này, sự thiếu hụt nhân lực có kỹ năng của Quảng Nam cần được hiểu theo một cách ngược với trực giác thông thường: tỷ lệ đăng ký vào phổ thông trung học trên tổng dân số của Quảng Nam (3,8%) thực tế cao hơn ở Đà Nẵng (3,6%). Điều này hàm ý rằng vấn đề về nhân lực của Quảng Nam không nằm ở tỷ lệ nhập học, mà là do hậu quả của nhu cầu của các ngành công nghiệp thấp và các yếu tố khác làm cho nhân công trình độ cao của Quảng Nam rời khỏi địa bàn. Bằng chứng này cho thấy, các sinh viên tốt nghiệp trung học phổ thông của Quảng Nam đang tới Đà Nẵng, một địa phương gần về địa lý, hoặc chuyển tới TPHCM- thành phố cách xa hơn - để tìm kiếm các cơ hội tốt hơn. Vì thế, số lượng lao động có kỹ năng của địa phương còn lại ít.

Liệu việc thành lập một trường đại học ở Quảng Nam có giải quyết được vấn đề này? Câu trả lời là không hẳn. Các sinh viên tốt nghiệp đại học – cũng giống như sinh viên tốt nghiệp trung học- sẽ vẫn dời đi để tìm kiếm những vận hội tốt hơn cho mình. Cho tới gần một thập kỷ trở lại đây, Quảng Nam và Đà Nẵng vẫn nằm trong một tỉnh. Mặc dù kế hoạch dài hạn về phát triển một trường đại học đa ngành là quan trọng, việc ngay lập tức nhân đôi các cơ sở đại học ở Đà Nẵng để đáp ứng tình trạng thiếu hụt nhân lực cho Quảng Nam là không hợp lý. Thay vào đó, Quảng Nam nên hướng các nguồn lực đào tạo ít ỏi của mình để đáp ứng các nhu cầu trong hai lĩnh vực: (1) tạo ra những cơ sở phục vụ tốt cho việc nâng cao trình độ để những người Việt được đào tạo tốt quyết định đến sống ở Quảng Nam, (2) điều chỉnh các giáo trình trung học, dạy nghề, cao đẳng của Quảng Nam đáp ứng với nhu cầu phát triển của Chu Lai.

Mỗi quan tâm hàng đầu của hầu hết các bậc phụ huynh, sau yếu tố an toàn và cơ hội nghề nghiệp là giáo dục con cái. Một nhà lập chính sách hàng đầu của Quảng Nam đã nói: "Quảng Nam cần lót ổ cho "đại bàng" đến đẻ trứng". Trong khi con cái của những người được giáo dục tốt thường học đại học ở các trung tâm đô thị lớn thì khi học các bậc phổ thông, chúng vẫn ở gần nhà. Như vậy, nếu tập trung nguồn lực để nâng cao chất lượng đào tạo phổ thông, có lẽ sẽ dễ hơn nhiều trong việc mời gọi những người có trình độ đến với địa phương. Những người này sẽ hỗ trợ cho sự phát triển công nghiệp và dịch vụ tại đây. Với số lượng và tài sản của người lao động tăng lên, việc xây dựng một trường đại học của địa phương sẽ trở nên khả thi hơn⁶¹.

Hơn nữa, để nâng cao chất lượng đào tạo tiểu học và trung học, Quảng Nam cần tập trung các nguồn lực vào việc nối kết các chương trình đào tạo trung học hiện tại và tương lai với mục tiêu phát triển và đáp ứng nhu cầu của Chu Lai và các doanh nghiệp tại đó. Đây là một điều bắt buộc mang tính quyết định và sẽ vẫn phù hợp, ngay cả khi Quảng Nam quyết định thành lập trường đại học đa ngành để cải thiện đào tạo dạy nghề tại đây. Vào thời điểm này, dường như có sự đứt đoạn trong đối thoại giữa Chu Lai và Quảng Nam về vấn đề lao động có trình độ. Vào năm 2001, giới chức của Chu Lai đã gặp các cán bộ chính quyền Quảng Nam trình bày về nhu cầu nhân lực có trình độ ước tính khoảng 250.000 người. Tuy nhiên, cuộc thảo luận này, cũng giống như các cuộc thảo luận khác về hợp tác đào tạo giữa Chu Lai và Quảng Nam- không được tiếp tục trong 5 năm qua.

Trong công tác thiết kế giáo trình đào tạo nghề thích hợp, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai có thể tham khảo kinh nghiệm của Malaysia khi thành lập Trung tâm Phát triển Kỹ năng Penang⁶². Trung tâm này được thành lập vào năm 1989 để cung cấp công nhân lành nghề cho các công ty đa quốc gia trong lĩnh vực điện tử của Penang. Nhu cầu đối với Trung tâm này đã tăng lên khi có một số nhà đầu tư chủ chốt, bao gồm Intel và Motorola đầu tư vào lĩnh vực điện tử của Penang. Giá nhân công bắt đầu tăng lên khi các công ty giành nhau lương kỹ thuật viên lành nghề hạn chế. Các công ty đã thành lập một liên minh và cùng nhau đề xuất một kế hoạch với chính quyền địa phương về thành lập một trung tâm đào tạo nhằm tăng số lượng công nhân được đào tạo. Hội đồng Quản trị của Trung tâm bao gồm các giám đốc quản lý và giám đốc điều hành của các công ty đang đầu tư tại Penang. Giáo trình đào tạo của Trung tâm được xem xét và chỉnh sửa lại bởi một hội đồng đào tạo. Hội đồng này có thành phần là các đại diện của các phòng đào tạo của các công ty đang hoạt động tại Penang. Sau một thời gian ngắn hoạt động, Trung tâm đã tự chủ được về tài chính nhờ các học viên sẵn sàng trả tiền cho công tác đào tạo nghề có thể trực tiếp mang lại việc làm cho họ. Giữa các năm 1989 và 2003, Trung tâm đã đào tạo được hơn 105.000 học viên, giúp ngành công nghiệp điện tử của Penang đóng góp khoảng 20% GDP thành phố và thuê tuyển 55% số nhân công ở đây.

Ở Việt Nam cũng có một số ví dụ về quan hệ đối tác nhà nước/tư nhân trong phát triển các kỹ năng nghề nghiệp. Ví dụ, trường Cao đẳng Công nghiệp Hà Nội và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) đã có một dự án nâng cấp kỹ năng cơ khí sản xuất cho các học sinh tốt nghiệp trung học. Tương tự, tỉnh Bình Dương và Bộ Kế hoạch- Đầu tư đã phát triển một số chương trình dạy nghề dành riêng cho nhu cầu của các công ty vừa và nhỏ cũng như các công ty nước ngoài. Tuy nhiên, các dự án về đào tạo nghề thường thiếu sự tham gia cả về mức độ lẫn cường độ của các công ty nước ngoài- yếu tố chủ yếu làm nên thành công của Penang. Nhu cầu về kỹ năng lao động hiện tại và tương lai của Quảng Nam có lẽ rất khác với Penang hay Bình Dương. Thay vì đầu tư vào khả năng đào tạo cho các công ty tiềm năng trong ngành điện tử và chế tạo, tỉnh Quảng Nam và Chu Lai nên tập trung giải quyết các nhu cầu hiện tại trong ngành du lịch. Với sự phát triển của các khu nhà nghỉ cao cấp và các dịch vụ cho khách du lịch quốc tế, nhu cầu về nhân công thành thạo ngoại ngữ và kỹ năng dịch vụ là rất lớn ở Quảng Nam. Trường đại học Phan Chu Trinh mới thành lập ở Hội An có lẽ đã thiết kế giáo trình đào tạo hướng tới các nhu cầu này. Quảng Nam cần phải phối hợp với các nhà đầu tư hiện có để suy nghĩ về tính khả thi, hiệu quả và các giáo trình có thể cần đến cho một trung tâm đào tạo mang lại thêm giá trị gia tăng cho ngành du lịch địa phương.

⁶¹ Ở đây không bàn luận đến những thất bại về quản lý trong hệ thống giáo dục Việt nam. Tuy nhiên, một điểm rõ ràng là nếu chỉ đơn giản đổ tiền vào một hệ thống hiện hành thì sẽ không hiệu quả. Hệ thống quản lý và các khuyến khích cần phải thay đổi để lấy lại được mức độ chuyên nghiệp và niềm tự hào nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ giảng dạy. Nâng mức lương cơ bản là một phần việc cần làm, nhưng mới chỉ là một phần thôi. Cần phải có tầm nhìn xa hơn của các bậc phụ huynh và phạm vi để thử nghiệm.

⁶² Tham khảo Junichi Mori (2005). Truy cập ngày 16/10/2006 tại trang web: <http://fletcher.tufts.edu>

IV.4. Chính sách công nghiệp: Phát triển các khu nghỉ mát bãi biển hay công nghiệp nặng?⁶³

Chu Lai gặp vấn đề hết sức nan giải về chính sách công nghiệp. Các khu kinh tế thường được xây dựng để thu hút đầu tư vào ngành chế tạo và ngành công nghiệp. Những dự án đầu tư vào ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động đang tạo ra nhiều việc làm được trả lương nhất cho công cuộc đổi mới nông thôn Việt Nam. Mặc dù những dự án đầu tư vào ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn không tạo ra nhiều việc làm nhưng những dự án đầu tư vào dâu, khí và phát điện cung cấp đầu vào cho ngành chế tạo và cũng đem lại những cam kết đầu tư lớn cho Chu Lai. Thế tiến thoái lưỡng nan của Chu Lai là chính sách công nghiệp khuyển khích công nghiệp nặng và những dự án đầu tư được đặt vị trí không đúng chỗ có thể làm giảm sự tăng trưởng của lĩnh vực kinh tế năng động nhất Quảng Nam là ngành du lịch sinh thái và di sản, di tích.

Du lịch là ngành dẫn đầu và có thể là ngành phát triển mạnh duy nhất trong nền kinh tế hiện nay của Quảng Nam. Từ năm 1991 đến năm 2005, du lịch của Quảng Nam đã phát triển mạnh mẽ với số khách tăng từ 100.000 đến 1.400.000 khách. Năm 2005, trong số 1,4 triệu du khách tới thăm Quảng Nam có 900.000 khách Việt Nam và 500.000 khách quốc tế. Với mức tăng trưởng liên tục hàng năm 20%, bờ biển đẹp và hai Di Sản Thế giới ở Hội An và Mỹ Sơn, ngành du lịch của Quảng Nam dường như đã sẵn sàng để tăng trưởng bền vững và mạnh mẽ trong vài thập kỷ tới. Mặc dù chưa có điều tra nào về khách du lịch nghỉ ở Quảng Nam nhưng có vẻ là phần lớn du khách nghỉ ở đây từ 2 đến 4 đêm và phần nhiều là khách đã đến thăm nhiều lần. Một du khách ngoại quốc bình thường ở Việt Nam chi tiêu \$540 USD trong năm 2005. Nếu chúng ta giả định rằng một du khách dành một nửa thời gian của họ ở những điểm thăm quan tuyệt vời của Quảng Nam thì chúng ta có thể hy vọng tính sẽ thu được khoản thu nhập là \$270 USD với mỗi khách du lịch khi họ chi trả tiền khách sạn, ăn uống, đi tour, đi lại nội địa, quà tặng và các khoản chi khác. Mật khác, khách du lịch nội địa người Việt Nam chi tiêu bình quân là \$100 USD/người. Nếu những giả định trên là đúng thì trong năm 2005, khách du lịch đã tiêu \$225 triệu USD ở Quảng Nam; GDP năm 2004 của tỉnh này chỉ đạt \$450 triệu USD. Thậm chí nếu chi tiêu thực tế chưa đạt đến những con số này thì du lịch có thể là hoạt động phi nông nghiệp duy nhất có ý nghĩa nhất trong tỉnh, đặc biệt là nếu tính cả khoản chi trực tiếp, gián tiếp và số liệu về số lượng việc làm được tạo ra.⁶⁴ (Chẳng hạn, ngay cả khi giả định rằng 500.000 du khách quốc tế chỉ chi tiêu \$150 USD ở Quảng Nam thì du khách quốc tế vẫn tạo ra khoảng \$75 triệu USD tương đương với tổng giá trị xuất khẩu các sản phẩm chế tạo của Quảng Nam). Rõ ràng, nếu Quảng Nam tiếp tục chiến dịch tự quảng bá bản thân là một điểm đến du lịch hấp dẫn một cách thành công và từ đó duy trì mức tăng trưởng hiện nay của Quảng Nam về lượt khách đến thăm và về chi tiêu trên mỗi du khách, Quảng Nam đang đầu tư vào một nguồn tạo công ăn việc làm, thu nhập và tăng trưởng đầy hứa hẹn.

Tất nhiên, ngành du lịch ngày nay có thể không phải là cơ sở vững chắc cho nền kinh tế Quảng Nam. Chu Lai dự định thu hút ngành chế tạo và ngành công nghiệp. Như đã trình bày ở phần trên, Chu Lai vẫn chưa thành công trong việc thu hút nhiều đầu tư trong nước và nước ngoài vào ngành chế tạo hoặc ngành công nghiệp và việc thu hút được nhiều đầu tư vào những lĩnh vực này có thể phải mất thêm vài năm nữa. Tuy nhiên, gần đây, một nhóm các nhà đầu tư nước ngoài đã đề xuất đầu tư 2,4 tỷ USD vào một nhà máy nhiệt điện than 2000mgw. Nhà máy này - là một phần trong kế hoạch của Tập đoàn Điện lực Việt Nam - sẽ đóng góp lượng điện năng lớn hơn rất nhiều mức cần thiết của tỉnh. Rất may, Chu Lai và các lãnh đạo tỉnh đã quyết định không chấp thuận dự án này. Các nhà hoạch định chính sách đã dễ nhận thấy một vấn đề là ống khói cao 180m của nhà máy nhiệt điện than này sẽ gây ô nhiễm không khí và "ô nhiễm thị giác". Nếu nhà máy này được xây dựng ở gần biển theo kế hoạch thì du khách sẽ ngạc nhiên khi nhìn thấy ống khói này từ cách xa 50km ở mỗi hướng (từ phía bắc Đà Nẵng đến Quảng Ngãi) vào một ngày trời quang. Toàn bộ đường biển của Quảng Nam chỉ dài 80km. Tất nhiên, nếu nhà máy nhiệt điện than này được xây dựng thì có lẽ khó có ngày trời quang!

Trong tương lai, Chu Lai chắc chắn sẽ gặp những thách thức tiến thoái lưỡng nan tương tự. Các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai cần phân tích như thế nào lợi ích và chi phí của những dự án đầu tư khác đe doạ ngành du

⁶³ Chúng tôi đã thấy một sự chuyển hướng tiến bộ và rất tích cực trong chiến lược phát triển của Quảng Nam bắt đầu năm 2006 từ các ngành công nghiệp nặng và ô nhiễm sang các ngành dịch vụ, đặc biệt là những dịch vụ liên quan đến du lịch. Đường như sự thay đổi mang tính chiến lược và dũng cảm này đang đem lại kết quả, bằng chứng là một danh sách các nhà đầu tư nước ngoài đang chờ phê duyệt trong lĩnh vực dịch vụ.

⁶⁴ Có nhiều ước lượng khác nhau về "số nhân" gán cho chi tiêu du lịch, đa phần ước lượng nằm trong khoảng từ 2 đến 4. Chưa có ước lượng cụ thể nào cho Quảng Nam. Thậm chí nếu số liệu chi tiêu trực tiếp thực tế chỉ bằng một nửa những con số ước lượng ở đây thì tác động "được nhân lên" có lẽ vẫn rất lớn.

lịch? Chúng ta có thể sử dụng trường hợp nhà máy nhiệt điện than không được phê duyệt làm ví dụ cho phân tích cần thiết này. Mặt khác, được biết là nhà máy được đề xuất này đáng lẽ đã chi trả \$40 triệu USD một năm tiền thuế và các khoản phí và còn xây dựng cả cảng 60.000 tấn để tàu chở hàng rời vận chuyển than. Mặt khác, cảng than chuyên dụng chưa chắc đã mang lại thêm lợi ích vận chuyển và nhà máy này có thể sẽ đe doạ ngành du lịch sinh lợi và tăng trưởng của Quảng Nam.

Chu Lai và Quảng Ninh cùng ở vị trí tương tự nhau. Quảng Ninh cũng có Di sản Thế Giới là Vịnh Hạ Long và một ngành du lịch quan trọng. Quảng Ninh cũng có một nhà máy nhiệt điện than 1200 mgw dự kiến được xây dựng gần các khu du lịch. Nhà máy 600 mgw đầu tiên sẽ đi vào hoạt động vào năm 2008. Những nhà quan sát lo ngại rằng sự kết hợp lạ thường giữa vẻ đẹp tự nhiên và việc phát triển nhà máy nhiệt điện than của Quảng Ninh không phù hợp với ngành du lịch và có thể vô tình làm thay đổi loại hình khách du lịch quyết định đến Quảng Ninh⁶⁵. Với việc Chu Lai đưa ra quyết định sơ bộ không chấp thuận đề nghị đầu tư vào nhà máy nhiệt điện than, trong vài năm tới, việc đổi chiều sự tăng trưởng của ngành công nghiệp du lịch ở Quảng Nam và Quảng Ninh sẽ rất thú vị. Một phỏng đoán mang tính minh họa cho thấy kiểu tính toán mà các tỉnh có nhiều điểm du lịch như Quảng Ninh và Quảng Nam cần thực hiện khi xác định chi phí và lợi ích thực tế của một dự án đầu tư. Ví dụ, nếu Quảng Nam đã quyết định phê duyệt nhà máy than và mức tăng trưởng về khách du lịch hàng năm giảm từ 10% xuống còn 5% thì mức tăng chi tiêu hàng năm của mỗi du khách giảm từ 8% xuống còn 3%, lúc đó mức tăng chi tiêu của mỗi khách du lịch có lẽ sẽ chỉ đạt 8% thay vì 19% một năm. Nếu con số ước tính chi tiêu của khách du lịch là 225 triệu USD trong năm 2005 là đúng thì sự tăng trưởng du lịch “khi không có nhà máy nhiệt điện than” của Quảng Nam sẽ tăng lên đến 1,26 tỷ USD vào năm 2015, trong khi đó chi tiêu của khách du lịch “khi có nhà máy nhiệt điện than” của Quảng Nam sẽ chỉ tăng đến 486 triệu USD, như vậy là có sự chênh lệch 774 triệu USD trong năm 2015.

IV.5. Kế hoạch xây dựng một “vùng trong vùng”

Ba năm kinh nghiệm đã giúp cho các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam thấy rằng Ban Quản lý sẽ không phải là công cụ chính sách và sự đổi mới thể chế của Chu Lai. Ban quản lý và có lẽ khái quát hơn là Chu Lai không phải là không có những vấn đề về mặt thể chế và nhân sự đang ảnh hưởng đến chính quyền tỉnh Quảng Nam. Sự quá bận tâm của Ban Quản lý đến các dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng và những vướng mắc trong quá trình ra quyết định trên cơ sở đồng thuận đã khiến cho Ban quản lý dần dần chuyển thành một nhóm lợi ích vững chắc. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách đang xin ý kiến Chính phủ về việc thành lập một ban quản lý mới trong Khu Thương mại Tự do Chu Lai. Ban quản lý mới này sẽ gắn kết sự tham gia đáng kể của các công ty và phía nước ngoài với một phạm vi thử nghiệm.

Kế hoạch của Quảng Nam thành lập một ban quản lý mới cho thấy đây là những trở ngại lớn nhất của tỉnh và của Chu Lai đối với sự phát triển chứ không phải là một giải pháp thực sự. Theo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2006, Quảng Nam có chỉ số cao và là tỉnh có năng lực cạnh tranh đứng thứ 14 của Việt Nam. Tuy nhiên, các chỉ số đánh giá định hướng chính sách lớn của Quảng Nam cao hơn rất nhiều, trái ngược với những chỉ số đánh giá việc thực thi chính sách của tỉnh. Cụ thể, kết quả điều tra khu vực kinh tế tư nhân của Quảng Nam cho thấy những đánh giá cao về sự chủ động tiên phong của cấp lãnh đạo tỉnh, các thể chế pháp lý và việc không có định hướng chính sách ưu đãi thiên vị cho doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, các kết quả điều tra cho thấy khu vực kinh tế tư nhân tương đối chịu sức ép của những lợi ích không chính thức, sự thiếu minh bạch trong các quyết định hành chính, những vấn đề về quản lý đất đai và chi phí thời gian lớn.

Chu Lai và cụ thể là Ban Quản lý của Chu Lai được thành lập như một cơ quan góp phần cải thiện việc quản lý của tỉnh. Chắc chắn, Ban Quản lý đang lúng túng trước những động lực mâu thuẫn nhau và sự trì trệ về mặt tổ chức. Tuy nhiên, nếu Khu Kinh tế Mở Chu Lai không thể giải quyết những vấn đề gây ảnh hưởng xấu đến bộ máy chính quyền Quảng Nam và khu vực kinh tế tư nhân trong nước thì việc xây dựng “một khu có hàng rào cứng” trong “khu kinh tế mở” Chu Lai mang lại cho các nhà đầu tư nước ngoài môi trường hoạt động “dễ thở” hơn không? Điều quan trọng hơn là dường như kế hoạch thành lập một ban quản lý mới lại xuất phát từ một định hướng sai lầm về đầu tư nước ngoài. Như đã đề cập, các nhà đầu tư nước ngoài bị cản trở đầu tư

⁶⁵ Không phải mọi du khách đều như nhau. Khách du lịch người Việt Nam chi tiêu bình quân ít hơn khách du lịch quốc tế. Theo kết quả điều tra, trong số các du khách nước ngoài, khách Nhật Bản chi tiêu nhiều nhất; khách Hoa Kỳ chi tiêu chỉ bằng một nửa khách Nhật Bản; khách Trung Quốc chỉ tiêu bằng 1/12 khách Nhật Bản. Nếu những con số này là đúng thì việc thu hút du khách “cao cấp” là một phần quan trọng trong toàn bộ chiến lược về phát triển du lịch. Du khách cao cấp ít có khả năng chấp nhận những dự án đầu tư vào công nghiệp nặng hết sức hữu hình.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

vào Chu Lai và các khu kinh tế nông thôn khác chủ yếu là do vị trí mà không phải do chất lượng của môi trường điều tiết. Thay vào đó, đầu tư của tư nhân trong nước là chìa khoá phát triển kinh tế nông thôn và tạo việc làm. Vì vậy, dường như các nhà chức trách của Quảng Nam thiếu sáng suốt khi lãng phí thời gian, công sức và vốn chính trị khan hiếm vào việc tạo điều kiện ưu đãi cho các nhà đầu tư nước ngoài, gây bất lợi cho các nhà đầu tư tư nhân ở trong nước đang nỗ lực “vật lộn” để tồn tại ở Quảng Nam.

Khu Kinh tế mở Chu Lai được tuyên bố thành lập để đối phó với những bất cập trong môi trường đầu tư của Quảng Nam, chưa kể đến môi trường đầu tư ở miền Trung và nông thôn Việt Nam nói chung. Định hướng của Chu Lai đối với những chính sách công nghiệp dành ưu đãi cho đầu tư nước ngoài dường như không có lợi cho việc đạt được những mục tiêu này. Như chúng tôi đã trình bày ở phần trên, thậm chí trong một môi trường pháp lý hoàn thiện, việc có thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài hay không là điều không chắc chắn. Tuy nhiên, kế hoạch của Quảng Nam xoá bỏ vai trò của Ban Quản lý để hình thành nên một ban quản lý mới hoàn toàn tập trung vào thu hút đầu tư nước ngoài là một bước đi sai hướng. Sự tham gia của nước ngoài góp phần quan trọng vào thành công của các khu kinh tế và chắc chắn, sự phát triển trong tương lai của Chu Lai sẽ cần phải có mức độ tham gia nhiều hơn của các nhà đầu tư nước ngoài và các thị trường. Tuy nhiên, ưu tiên hàng đầu của Quảng Nam là giải quyết những vấn đề mà người ta cho là Ban Quản lý Chu Lai được thành lập ra là để giải quyết chúng; những trở ngại đối với việc tạo thuận lợi cho khu vực kinh tế tư nhân, việc thực thi chính sách và sự trì trệ của các tổ chức chính quyền địa phương. Dù cho có bao nhiêu “Vùng trong vùng” mà Quảng Nam có thể xin được phép thành lập thì động lực tăng trưởng tiềm năng và tạo việc làm ở khu vực kinh tế tư nhân trong nước vẫn sẽ phải đổi mới với những vấn đề về điều tiết còn chưa được giải quyết ở bên ngoài hàng rào cứng của các khu mới. Các nhà hoạch định chính sách ở bên trong và bên ngoài Chu Lai nên dồn sức vào việc xoá bỏ các rào cản và tạo thêm điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong nước. Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đưa ra những khuyến nghị cụ thể cho Chu Lai, góp phần tạo thuận lợi cho việc phát triển các doanh nghiệp dân doanh trong nước ở tỉnh Quảng Nam.

V. Các Khu Kinh Tế Mở: Khai thác Cơ chế Mở của Chu Lai

Trong các phần sau đây, chúng tôi đưa ra những đề xuất để xác định và khai thác “cơ chế mở” của Chu Lai. Trong phần A, chúng tôi xây dựng một khuôn khổ xác định vai trò của Chu Lai trong chiến lược phát triển nông thôn của Quảng Nam. Trong phần B, chúng tôi đưa ra các đề xuất chính sách cụ thể nhằm tăng khả năng tiếp cận đất đai và vốn của khu vực kinh tế tư nhân trong nước cũng như giảm bớt các loại phí không chính thức đối với các doanh nghiệp này. Trong phần C, chúng tôi sẽ đưa ra những đề xuất chính sách nhằm thu hút nhà đầu tư chiến lược nước ngoài để phát triển một số khu công nghiệp của Chu Lai. Ở phần cuối, chúng tôi đề xuất cho Chu Lai một khuôn khổ để xây dựng các quy định pháp luật.

V.1. A. Vai trò của Chu Lai trong Chiến lược Phát triển Nông Thôn của Quảng Nam: Một khung chính sách

Các nhà hoạch định chính sách cần phải xác định vai trò của Chu Lai trong chiến lược phát triển kinh tế của Quảng Nam. Liệu tỉnh Quảng Nam có thể có hình thức và tốc độ tăng trưởng như được vạch ra trong các kế hoạch tổng thể quốc gia và khu vực hay không là một quyết định chính sách. Ngành du lịch của Quảng Nam có tiềm năng rất lớn. Giả định rằng các nhà hoạch định chính sách và các nhà lãnh đạo doanh nghiệp của Quảng Nam tìm cách khai thác cơ hội này, chắc chắn những mối liên hệ và những tác động lan tỏa do hơn một triệu du khách mỗi năm tạo ra sẽ làm xuất hiện ở địa phương nhu cầu cần nhiều việc làm cho ngành dịch vụ, sản xuất hàng thủ công, một số nhà sản xuất và lao động có trình độ tay nghề nhất định. Chính sách trước mắt của Quảng Nam có lẽ nên tập trung vào bốn thành tố sau: (1) tạo điều kiện cho sự phát triển của các công ty tư nhân ở địa phương trong mọi ngành nghề, trong đó chú trọng vào du lịch; (2) thu hút các nhà đầu tư nước ngoài phát triển các khu du lịch và dịch vụ cao cấp; (3) thuyết phục các công ty lớn ở trong nước hiện có di dời cơ sở công nghiệp nhẹ và các cơ sở sản xuất khác từ phía đông nam sang Quảng Nam; (4) kết hợp vốn và hiểu biết về thị trường của các nhà đầu tư lớn trong nước ở ngoài Quảng Nam với các công ty và các ngành công nghiệp địa phương đầy hứa hẹn.

Nhân rộng mô hình của Chu Lai			
Tên	Tỉnh	Ngày thành lập	Diện tích đất (ha)
Lao Bảo	Quảng Trị	12/1/2005	115.804 ha
Dung Quất	Quảng Ngãi	21/3/2005	10.300 ha
Nhơn Hội	Bình Định	14/6/2005	12.000 ha
Chân Mây	TT - Huế	5/1/2006	27.108 ha
Phú Quốc	Kiên Giang	14/2/2006	56.100 ha
Vũng áng	Hà Tĩnh	3/4/2006	22.781 ha
Vân Phong	Khánh Hòa	25/4/2006	150.000 ha
Nghi Sơn	Thanh Hóa	15/5/2006	18.611,8 ha
Vân Đồn	Quảng Ninh	31/5/2006	600 Đảo

Tuy nhiên, vai trò của Khu Kinh tế Mở Chu Lai trong chiến lược của tỉnh Quảng Nam chưa rõ ràng. Như đề cập ở Phần II, các khu công nghiệp do nhà nước quản lý có thể gây cản trở phát triển của khu vực kinh tế tư nhân ở trong nước thông qua việc tập trung nguồn lực và các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng vào thỏa mãn những yêu cầu giả định của những nhà đầu tư nước ngoài không mấy khả năng sẽ đến, cũng như là gián tiếp hạn chế việc cung cấp đất phi nông nghiệp cho thị trường. Hơn nữa, trong bối cảnh của Quảng Nam, một khu kinh tế với định hướng công nghiệp có lẽ không phù hợp với lợi thế của tỉnh trong việc phát triển du lịch cao cấp. Tuy nhiên, một quyết định chính sách chủ yếu trước mắt không thể đảo ngược được chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam hoặc đóng cửa Chu Lai. Thực tế, mô hình xây dựng các khu kinh tế lớn của Chu Lai hiện nay đang được nhân rộng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế nông thôn ở Miền Bắc, Miền Trung và Miền Nam Việt Nam⁶⁶. Khi không thể đảo ngược được chính sách thì một số chính sách có thể được xây dựng để tăng các tác động tích cực và hạn chế những tác động ngoại sinh tiêu cực của Chu Lai và các khu kinh tế mở khác.

Vai trò tự nhiên của Chu Lai trong chiến lược phát triển của Quảng Nam là sử dụng phạm vi thử nghiệm và nguồn lực tài chính để trực tiếp giải quyết những rào cản đối với việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp

⁶⁶ Theo ước tính của các chuyên gia, trong giai đoạn 2006-2010, tổng vốn đầu tư của nhà nước vào phát triển cơ sở hạ tầng của mỗi khu kinh tế sẽ lên đến 3 ngàn tỷ VND (187 triệu USD) và vì vậy, tổng vốn đầu tư của nhà nước vào việc phát triển cơ sở hạ tầng của chín khu kinh tế mở hiện nay và ba khu khác được đề xuất sẽ lên đến 36 ngàn tỷ VND (2,4 tỷ USD). Xin tham khảo bài “Tăng tốc các khu kinh tế,” Phạm Hùng Nghị, Báo điện tử - Thời báo kinh tế Sài gòn (12/7/2006). Truy cập vào ngày 12 tháng 6 năm 2006 trên website <http://www.vneconomy.com.vn>.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

thuộc khu vực kinh tế tư nhân của Quảng Nam, cũng như những trở ngại chính trong việc thu hút đầu tư nước ngoài. Như đề cập ở phần II, nhìn chung, các nước xây dựng các khu kinh tế để thử nghiệm thị trường một cách có kiểm soát hoặc để tạo ra những địa điểm thực tế để đầu tư nước ngoài không gặp phiền hà bởi các quy định pháp lý. Tuy nhiên, Chu Lai được xây dựng để giải quyết nhiều vấn đề rất khác nhau trong việc phát triển nông thôn. ở Quảng Nam và nhiều khu vực nông thôn khác, kinh doanh chủ yếu ở quy mô nhỏ và hoạt động không chính thức là do thể chế thị trường kém phát triển, sự cung nhắc trong định hướng chính sách kinh tế và công tác quản lý của chính quyền địa phương. Hơn thế nữa, sở dĩ đầu tư FDI còn ít chủ yếu là do các khu vực nông thôn vừa có vị trí bất lợi vừa không có những đối tác chiến lược nước ngoài. Vì vậy, yêu cầu cấp bách của Chu Lai là tạo thuận lợi cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp dân doanh trong nước và sự tham gia của các đối tác chiến lược nước ngoài.

Để xây dựng chiến lược, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai có nhiều nguồn thông tin phù hợp. Như đề cập trong Phần III, kết quả điều tra về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2006 của các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân của Quảng Nam cho thấy một bức tranh vừa có những đánh giá tích cực và tiêu cực về công tác quản lý ở địa phương. Nói tóm lại, Quảng Nam đạt được những chỉ số cao đánh giá về các định hướng chính sách chính của tỉnh và những chỉ số thấp hơn rất nhiều đánh giá về việc thi những chính sách này của chính quyền tỉnh. Vì vậy, việc tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân của Chu Lai cần phải tập trung vào việc xóa bỏ xu hướng hiện nay của chính quyền địa phương là can thiệp vào các hoạt động kinh doanh thông thường.

Tuy nhiên, PCI chỉ tiến hành điều tra những doanh nghiệp dân doanh trong nước của Quảng Nam; những rào cản thu hút các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài có thể khác. Kết quả điều tra về Môi trường Đầu tư của Ngân hàng Thế giới năm 2005 (ICS) bao gồm mẫu về doanh nghiệp dân doanh trong nước, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp nước ngoài. Kết quả của ICS khẳng định nhiều kết quả của điều tra về PCI và đặt câu hỏi về những kết quả khác. Tuy nhiên, thông tin quan trọng nhất đối với các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai là so với các doanh nghiệp ở Đông Á và các nơi khác trên thế giới, các doanh nghiệp Việt Nam có những hạn chế ràng buộc về đất đai và tài chính ở những mức độ lớn hơn rất nhiều⁶⁷.

Trong các phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đưa ra những đề xuất cụ thể để giải quyết những hạn chế này. Nhu cầu hiện nay của các doanh nghiệp dân doanh trong nước cũng như của các nhà đầu tư nước ngoài tiềm năng và các đối tác chiến lược có vẻ đã khá rõ ràng. Các nhà đầu tư tư nhân trong nước ở Chu Lai sẽ phát triển kinh doanh trong mọi ngành nghề và có lẽ sẽ chú trọng vào các ngành dịch vụ liên quan đến du lịch. Nhà đầu tư nước ngoài lý tưởng của Chu Lai sẽ phát triển đất đai và các dịch vụ phục vụ ngành du lịch hoặc sản xuất hàng hóa xuất khẩu (trong tương lai). Nhà đầu tư chiến lược lý tưởng của Chu Lai sẽ gánh rủi ro trong việc phát triển cơ sở hạ tầng của khu công nghiệp và sẽ đem lại cho Chu Lai những lời khuyên hết sức cần thiết, những thông tin về thị trường nước ngoài và các dịch vụ marketing. Những hoạt động kinh tế này sẽ có tác động qua lại trực tiếp với bộ máy hành chính của chính phủ về việc cấp phép, đất đai, tài chính, hải quan, thuế và các vấn đề khác.

Những hạn chế đối với doanh nghiệp (% các doanh nghiệp báo cáo)			
Hạn chế	Khu vực Đông Á	Việt Nam	Thế Giới
Tiếp cận tài chính	17,4%	37,4%	30,1%
Tiếp cận đất đai	9,9%	26,4%	14,5%
Tay nghề lao động	23,8%	22,3%	20,4%
Giao thông	15,2%	21,6%	12,4%
Điện	24,4%	15,7%	24,4%
Sự bất trắc về chính sách	32,5%	14,7%	40,2%
Thuế suất	28,2%	13,8%	40,5%
Quy định hải quan	20,1%	12,5%	21,6%
Viễn thông	12,9%	6,5%	10,3%
Các loại giấy phép	14,4%	1,4%	15,9%

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2005)

⁶⁷ Ngân hàng Thế giới, Điều tra về môi trường đầu tư của Việt Nam (2005).

V.2. Tạo điều kiện cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ

V.2.1. 1. Đăng ký kinh doanh và cấp giấy phép

Các nhà chức trách của Chu Lai thường đánh đồng hiệu quả quản lý cao của địa phương với ý tưởng về cơ chế “một cửa” để đăng ký kinh doanh, cấp giấy phép và phê duyệt. Tuy nhiên, việc đăng ký kinh doanh và cấp giấy phép có lẽ không phải là vấn đề đối với các doanh nghiệp Quảng Nam. Theo kết quả điều tra gần đây của CIEM, 93% các công ty tư nhân trong nước ở Quảng Nam nhận được đăng ký kinh doanh trong 15 ngày và 100% trong vòng 30 ngày⁶⁸. Điều này phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp⁶⁹. Tương tự, Quảng Nam đứng thứ 9 về PCI với tỷ lệ phần trăm thấp nhất các công ty cần phải chờ trên ba tháng để đăng ký kinh doanh và đứng thứ 8 về số giấy phép ít nhất cần có (2,87). Năm 2005, theo kết quả khảo sát riêng của “Vision and Associates”, 69% các doanh nghiệp chính thức ở khu vực tư nhân của bảy tỉnh nông thôn nhận được giấy phép kinh doanh, con dấu chính thức, đăng ký thuế, sổ hoá đơn VAT và đăng ký hải quan trong vòng chưa đến 30 ngày; ở Quảng Nam, 97% doanh nghiệp được điều tra cho biết là đã nhận được những tài liệu này.

Tuy nhiên, bằng chứng này đưa ra một câu hỏi khó giải thích. Nếu đăng ký kinh doanh ở Quảng Nam dễ dàng như vậy thì tại sao có rất nhiều hộ kinh doanh quyết định vẫn chưa đăng ký chính thức? Quảng Nam nổi tiếng vì số lượng ít ỏi 909 các doanh nghiệp trong nước đăng ký mới trong giai đoạn 2000-2005, so với con số này trên cả nước là hơn 160.000 doanh nghiệp. Ngoài ra, số vốn trên một doanh nghiệp ở Quảng Nam chỉ là 9 tỷ đồng năm 2003 so với con số này trên toàn quốc là 24 tỷ đồng. Rõ ràng, mức độ hoạt động của khối tư nhân thấp hơn rất nhiều ở nơi khác. Như đã trình bày ở phần đầu bài viết này, lực lượng lao động của Quảng Nam chiếm 1,8% tổng lực lượng lao động nhưng chỉ chiếm 0,6% tổng số doanh nghiệp Việt Nam và 0,2% tổng số vốn doanh nghiệp của Việt Nam.

Kết quả điều tra các doanh nghiệp dân doanh trong nước đã đăng ký ở Quảng Nam của CIEM và GTZ năm 2005 cho thấy 55% số doanh nghiệp đã đăng ký này cho rằng việc thiếu vốn là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh và 35% cho rằng khả năng tiếp cận đất đai hạn chế là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh⁷⁰. Ngược lại, chỉ có 16% các doanh nghiệp dân doanh của Quảng Nam trong điều tra của CIEM và GTZ cho rằng các thủ tục đăng ký kinh doanh của tỉnh là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh chính thức. Điều tra này thậm chí không bao gồm các doanh nghiệp quyết định vẫn chưa đăng ký chính thức; tuy nhiên, có thể là đúng khi giả định rằng các doanh nghiệp hoạt động không chính thức quyết định không đăng ký chính thức vì nhiều lý do trong đó có những vấn đề liên quan đến đất đai và vốn. Đây là một vấn đề. Theo tính toán của các chuyên gia, 93% các doanh nghiệp dân doanh trong nước của Việt Nam vẫn là những hộ gia đình chưa đăng ký kinh doanh chính thức⁷¹. Các công ty thuộc khối doanh nghiệp hoạt động không chính thức sản xuất lượng hàng hóa bình quân trên một nhân công thấp hơn 40% so với các công ty hoạt động chính quy⁷². Khi xem xét quy mô lực lượng lao động của Quảng Nam và mức độ hoạt động của khu vực tư nhân ở Hội An và các khu du lịch khác thì việc tin rằng Quảng Nam có tỷ lệ các doanh nghiệp hoạt động không chính thức cao hơn rất nhiều mức trung bình của cả nước là hợp lý.

Nói tóm lại, sự tăng trưởng chậm của doanh nghiệp trong nước ở Quảng Nam có lẽ không phải do môi trường hành chính yếu kém ở Phòng Đăng ký Kinh doanh của tỉnh mà chủ yếu là do sự tăng trưởng chậm có liên quan tới những vấn đề cố hữu của địa phương về quản lý đất đai và phân phối vốn. Ý chúng tôi muốn trình bày ở đây là có lẽ Chu Lai không cần phải dành nhiều nguồn lực để triển khai cơ chế “một cửa”⁷³.

⁶⁸ GTZ và CIEM, (2005) trang 16.

⁶⁹ Theo Luật Doanh nghiệp của Việt Nam, cơ quan đăng ký kinh doanh của tỉnh có 15 ngày để tiến hành thủ tục đăng ký kinh doanh sau khi chủ doanh nghiệp nộp đủ hồ sơ yêu cầu.

⁷⁰ GTZ và CIEM (2005).

⁷¹ Trung tâm Thông Tin Doanh nghiệp của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2006)

⁷² Tập đoàn Tài chính Quốc tế và Ngân hàng Thế giới, (2004).

⁷³ Nhiều nước đã triển khai cơ chế “một cửa” để giảm bớt tác động tiêu cực của quá trình cấp giấy phép. Tuy nhiên, cách tiếp cận bằng cơ chế “một cửa” không phải lúc nào cũng là giải pháp. Chẳng hạn, ở Thái Lan, Trung Tâm Dịch Vụ Đầu tư có thể cấp giấy phép nhưng những nhà máy mới vẫn phải chờ phê duyệt chính thức của Bộ Công nghiệp trước khi đi vào sản xuất. Vì vậy, giấy phép của cơ chế “một cửa” của Thái Lan chỉ là thêm một trở ngại về mặt điều tiết mà không hề làm tăng giá trị. Tương tự, cơ chế “một cửa” của thành phố Hồ Chí Minh chỉ chuyển gánh nặng của việc lấy giấy phép từ các doanh nghiệp nước ngoài sang các nhà chức trách địa phương. Điều này thường gặp ở nhiều nước đang phát triển; mặc dù cơ chế “một cửa” làm giảm gánh nặng đối với các doanh nghiệp nước ngoài nhưng cơ chế này không giải quyết được những vấn đề điều tiết cơ bản.

V.2.2. 1. Tiếp cận đất đai

Công tác quản lý đất đai của Quảng Nam là một trở ngại đối với việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp dân doanh trong nước và vì vậy là một trở ngại trong công cuộc phát triển nông thôn. Theo PCI, Quảng Nam đứng thứ 48 trong số 64 tỉnh về khả năng tiếp cận đất đai của khu vực tư nhân trong nước và đứng thứ 63 trong số 64 tỉnh về thời gian mà các công ty phải đàm phán với chính quyền địa phương để mua đất (587 ngày!). Tương tự, kết quả điều tra mới đây của CIEM cho thấy 61% các công ty trong nước của Quảng Nam gặp khó khăn trong việc có được đất đai để hoạt động (theo kết quả điều tra này, chỉ có Hà Tây và Lào Cai là kém hơn với tỷ lệ tương ứng là 67% và 68%). Giải quyết những vấn đề này có thể là vai trò quan trọng nhất của Chu Lai trong chiến lược phát triển nông thôn của Quảng Nam.

Như đề cập ở Phần II, các chính quyền địa phương có động lực mạnh mẽ để “đẩy” các doanh nghiệp vào trong các khu công nghiệp. Nói tóm lại, các tỉnh chịu sức ép phải báo cáo có tỷ lệ các doanh nghiệp đầu tư vào khu công nghiệp và tỷ lệ đầu tư cao. Và quan trọng hơn là các khoản lệ phí đất đai chiếm một tỷ lệ ngày càng tăng trong tổng thu nhập của địa phương. Mặc dù trên giấy tờ có vẻ như các khu công nghiệp dành cho các công ty tư nhân các mức ưu đãi về đất đai nhưng trên thực tế, đất được chuyển thành các khu công nghiệp do nhà nước quản lý là một phần của cơ chế chính sách làm hạn chế nguồn cung đất và đẩy giá đất thương mại trên thị trường tư nhân lên cao. Các doanh nghiệp dân doanh trong nước chịu ảnh hưởng đặc biệt của chính sách này vì nó khuyến khích việc tiếp tục không đăng ký kinh doanh chính thức và làm chậm sự tăng trưởng số lượng các doanh nghiệp. Một tỷ lệ cao đáng kinh ngạc các doanh nghiệp dân doanh trong nước của Quảng Nam (71%) hiện đang ở trong các khu công nghiệp. Một số điều tra khác cho thấy các doanh nghiệp đã đăng ký này cho rằng những vấn đề về tiếp cận đất đai là những trở ngại chính trong việc đăng ký kinh doanh và sự tăng trưởng của doanh nghiệp. Khó giải quyết được những vấn đề này. Ở Quảng Nam, chỉ có 20,7% tổng quỹ đất được trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (đứng thứ 61 trong số 64 tỉnh trong PCI). Quảng Nam phải thực hiện một nhiệm vụ hành chính khó khăn là phải đăng ký chính thức tất cả bất động sản này. Hơn nữa, quyết định của Quảng Nam về chính sách tạo ra một thị trường đất thương mại tư nhân trước hết phải vượt qua những lợi ích cố hữu này cũng như sự cạnh tranh gay gắt sắp tới vì nguồn thu nhập quan trọng của địa phương. Tuy nhiên, các nhà đầu tư trong nước sẽ được lợi khi có nhiều sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc phát triển, cho thuê và bán đất. Hơn nữa, về lâu dài, nguồn thu thuế từ các hoạt động ngày càng gia tăng của khu vực tư nhân chắc chắn sẽ vượt quá thu nhập hiện có từ việc (thực chất) yêu cầu vài trăm công ty thuê đất của chính phủ.

Chu Lai có thể đưa ra giải pháp tạm thời cho vấn đề này. Tài nguyên chính của Chu Lai là đất và trong 5 năm tới có khả năng là phần lớn quỹ đất dành riêng cho các công ty nước ngoài sẽ vẫn còn trống. Chu Lai cần xem xét giảm bớt tỷ lệ đất dành riêng cho các công ty nước ngoài để cung cấp quỹ đất được trợ cấp đáng kể cho các doanh nghiệp dân doanh trong nước ở một hoặc vài khu công nghiệp hạng thấp. Chính sách này có thể tập trung vào các công ty sử dụng nhiều lao động hoặc các tiêu chí phát triển khác, tuy nhiên việc thực hiện một cách công bằng sẽ là thách thức chủ yếu. Chu Lai có thể xem xét việc sử dụng thẩm quyền hợp pháp để bán đấu giá quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo sự quản lý công bằng chính sách năng động này. Khi thiết kế khu công nghiệp hạng thấp, Chu Lai cần xem xét việc tuyển mộ thêm các nhà đầu tư trong nước bên ngoài Quảng Nam vào làm các đối tác chiến lược của khu vực tư nhân về phát triển cơ sở hạ tầng và đất đai. Với một chiến lược thích hợp, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai có thể tìm thấy những doanh nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh và Chợ Lớn quan tâm đến nhu cầu tiêu dùng của các du khách quốc tế của Quảng Nam. Các nhà đầu tư chiến lược trong nước, đóng vai trò tương tự như các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài mà sẽ được trình bày ở những phần tiếp theo, gánh chịu một phần rủi ro để phát triển các khu công nghiệp hạng thấp. Điều này sẽ tạo động lực mạnh mẽ cho nhà đầu tư chiến lược trong nước kêu gọi các nhà đầu tư trong nước khác thành lập hoặc di dời các dự án công nghiệp nhẹ sang Quảng Nam. Đây là một chiến lược có khả năng dựa vào thành công về du lịch của Quảng Nam để tập hợp được nhiều các doanh nghiệp dân doanh hoạt động chính thức trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ. Đồng thời, khi Chu Lai cân nhắc việc theo đuổi chiến lược này, Quảng Nam cần xem xét chi phí và lợi ích của những chính sách hiện hành khuyến khích các doanh nghiệp trong nước đầu tư vào các khu công nghiệp khác. Cuối cùng, xét về trung hạn, nhiệm vụ cơ bản của Quảng Nam trong việc tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân tiếp cận đất đai là phải tập trung vào việc đăng ký quỹ đất hiện có.

V.2.3. 1. Hạn chế về vốn

Tiếp cận vốn là một rào cản chính đối với việc thành lập và tăng trưởng của doanh nghiệp dân doanh trong nước và vì vậy là một rào cản chính để phát triển nông thôn. Theo một kết quả khảo sát, chỉ có 55% khối doanh nghiệp dân doanh có đăng ký chính thức của Việt Nam có thể tiếp cận tín dụng ngân hàng. Thậm chí trong các doanh nghiệp này, tín dụng ngân hàng được coi là vốn lưu động mà không phải là dành cho đầu tư vốn cố định dài hạn vì thời hạn hoàn trả ngắn và những yêu cầu lớn về thế chấp. Có lẽ ở Quảng Nam và Chu Lai, tối thiểu là có ba phương pháp khả thi để tăng lượng tín dụng dành cho các doanh nghiệp dân doanh. Trước hết, các nhà hoạch định chính sách nên đặt ưu tiên việc đăng ký chính thức quyền sử dụng đất và các tài sản cố định khác, từ đó tăng những sở hữu của khu vực tư nhân có thể làm thế chấp vay. Thứ hai, các nhà hoạch định chính sách có thể tạo điều kiện tốt hơn để các ngân hàng cổ phần của Việt Nam bắt đầu tiến hành cho vay ở tỉnh. Thứ ba, các nhà hoạch định chính sách có thể phát triển những hình thức thay thế cho tín dụng ngân hàng, chẳng hạn như thị trường cho thuê tài chính.

Cơ cấu vốn của một doanh nghiệp tư nhân Việt Nam điển hình



*Nguồn: Trích từ Edmund J. Malesky, (2004 b). Số liệu này không bao gồm những doanh nghiệp dân doanh liên doanh với chính quyền địa phương hoặc doanh nghiệp nhà nước.

Ở Việt Nam, khối tư nhân bị hạn chế tiếp cận tín dụng ngân hàng bởi các quy định và thủ tục cho vay hiện hành, cũng như những ưu đãi thiên vị dành cho khối nhà nước về cho vay. Những quy định về cho vay và chính sách cho vay được xây dựng ở cấp chính quyền trung ương. Vì vậy, việc xoá bỏ hoàn toàn những ưu tiên cho khối nhà nước về cho vay ở cấp chính quyền địa phương của Quảng Nam và Chu Lai có lẽ là không khả thi. Tuy nhiên, Quảng Nam và Chu Lai có thể tăng khả năng tiếp cận tín dụng của khu vực tư nhân một cách hiệu quả bằng cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc đăng ký quyền sử dụng đất và tài sản cố định. Ở Việt Nam, khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp chủ yếu được xác định bởi khả năng thế chấp của doanh nghiệp đó như một bảo đảm cho khoản nợ. Nguồn thế chấp lớn nhất ở Việt Nam là quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, ở Quảng Nam, chỉ có 55% khối doanh nghiệp hoạt động chính thức thông báo là sở hữu quyền sử dụng đất chính thức. Hơn nữa, như đã đề cập, chỉ có 20,7% tổng quỹ đất của Quảng Nam có quyền sử dụng đất, hạn chế việc doanh nghiệp có thể sử dụng đất của chủ nhân miếng đất, của chủ đầu tư, của gia đình và bạn bè để thế chấp. Ngược lại, PCI cho thấy 23 tỉnh ở Việt Nam đã giải quyết việc đăng ký quyền sử dụng đất chính thức cho tối thiểu 80% tổng quỹ đất của họ. Vì vậy, Quảng Nam và Chu Lai có thể tăng ngay lập tức khả năng tiếp cận tín dụng của khu vực tư nhân bằng cách ưu tiên việc trao quyền sử dụng đất ở tỉnh.

Bằng cách tạo ra vật thế chấp cho khu vực tư nhân, việc đăng ký đất chính thức cũng sẽ khuyến khích các ngân hàng cổ phần của Việt Nam cho các doanh nghiệp dân doanh trong nước của Quảng Nam vay tiền. Trái ngược với các ngân hàng nhà nước, các ngân hàng cổ phần của Việt Nam hầu như chỉ cho khu vực tư nhân vay. Hiện nay, năm ngân hàng cổ phần đã thành lập chi nhánh ở Quảng Nam. Tuy nhiên, những ngân hàng này chỉ cung cấp dịch vụ rút tiền tự động ATMs cho các du khách của Hội An và chưa cho khu vực tư

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

nhân trong nước ở tỉnh này vay. Theo một vài nguồn tin, rào cản chính đối với việc cho vay của các ngân hàng cổ phần ở Quảng Nam là nhu cầu hạn chế do thiếu các doanh nghiệp đăng ký chính thức có khả năng thế chấp để vay tiền.

Sự phát triển của một thị trường cho thuê tài chính tích cực ở Quảng Nam có thể đem lại một giải pháp thiết thực khác để giải quyết những hạn chế hiện nay về vốn của khu vực tư nhân. Nhìn chung, cho thuê tài chính là một hình thức tài trợ kinh doanh có rủi ro khá thấp; các công ty cho thuê tài chính đánh giá những giao dịch cho thuê tiềm năng dựa trên thu nhập trực tiếp từ tài sản cho thuê. Do vậy, trong trường hợp người thuê không thanh toán thì chi phí kê biên tài sản để thế nợ giảm đi vì quyền sở hữu đối với tài sản cho thuê là do công ty cho thuê tài chính nắm giữ. Tuy nhiên, sự phát triển của ngành cho thuê tài chính phụ thuộc vào việc có hay không một khuôn khổ pháp lý và điều tiết thích hợp để có thể thu hồi các tài sản cho thuê. Trong bốn năm qua, Việt Nam đã thông qua một khuôn khổ pháp lý bao gồm tất cả các yếu tố chính thức của một văn bản luật hoàn hảo về cho thuê tài chính. Tuy nhiên, cho thuê tài chính vẫn chỉ chiếm 0,4% đầu tư vốn trong nước. Ngược lại, ở những nước có hệ thống luật pháp rất phát triển và những thủ tục thực thi dễ đoán định, chẳng hạn như Hoa Kỳ, Hungary, việc cho thuê tài chính chiếm khoảng 13-31% đầu tư vốn trong nước. Hiện nay, cho thuê tài chính không phải là một sự lựa chọn hấp dẫn ở Việt Nam vì phí cho thuê cao hơn nhiều lãi suất cho vay và các khoản phí. Có vẻ là các công ty cho thuê lo ngại rằng khi các doanh nghiệp vỡ nợ, hệ thống tư pháp sẽ không tạo được điều kiện để thu giữ các tài sản cho thuê một cách hiệu quả về chi phí nhất.⁷⁴ Vì vậy, các công ty cho thuê tài chính tìm cách giảm “rủi ro về khả năng bắt thực thi của pháp luật” và yêu cầu các doanh nghiệp phải thanh toán lần đầu lớn, bổ sung thêm thế chấp hoặc trả các khoản phí cao hơn. Việc này làm tăng tổng chi phí đi thuê, và thủ tiêu lợi thế cơ bản của việc cho thuê tài chính là giảm các yêu cầu về thế chấp và vì vậy làm cho việc cho thuê tài chính thậm chí còn kém hấp dẫn hơn.

Tuy nhiên, kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy việc hệ thống tư pháp không có khả năng bắt thực thi phán quyết thường là vấn đề của chủ nghĩa bảo hộ địa phương chứ không phải là do chất lượng thể chế. Chẳng hạn, ở Trung Quốc, các ngân hàng nhà nước hợp tác thường xuyên với các doanh nghiệp địa phương để tạo ra nhiều tài khoản nhằm che giấu tài sản của bên nợ. Và khi bên nợ trong phán quyết là một doanh nghiệp nhà nước, hoặc một cơ quan nhà nước hoặc một đơn vị quân đội thì ở Trung Quốc đã thành thông lệ cho các nhà chức trách là công khai bất chấp các phán quyết của tòa án vì đơn giản là bộ máy tư pháp không có quyền lực chính trị trong bộ máy hành chính. Mặc dù điều này có thể mang lại lợi ích trước mắt cho địa phương nhưng đây không phải là một chiến lược phát triển thành công về lâu dài.

Thực thi phán quyết: Vấn đề về điều phối hay thiếu ý chí chính trị?

“Công ty Thương mại Biên Giới Thanh Hóa có liên quan đến một vụ tranh chấp hợp đồng với Công ty Thương mại Thanh Hà Hà Nội. Công ty Thương mại Biên Giới Thanh Hóa là một doanh nghiệp nhà nước của tỉnh Thanh Hóa và Công ty Thương mại Thanh Hà Hà Nội là công ty thương mại tư nhân cách Hà Nội 400 km. Vụ tranh chấp này đã đưa ra Toà án Nhân dân Tỉnh Thanh Hóa – nơi đã đưa ra phán quyết gần \$100.000 có lợi cho Công ty Thanh Hà Hà Nội. Công ty Thương mại Biên Giới Thanh Hóa từ chối trả tiền phán quyết và Sở Tư pháp địa phương không theo đuổi việc bắt thi hành phán quyết. Công ty Thương mại Thanh Hà Hà Nội kháng cáo trực tiếp lên Bộ Tư pháp để nghị giúp đỡ. Cuối cùng, Bộ Tư pháp đã cử một phái đoàn do Thứ trưởng dẫn đầu yêu cầu Uỷ ban Nhân dân Tỉnh Thanh Hóa có biện pháp bắt thực thi phán quyết. Đến năm 2001, phán quyết được đưa ra sáu năm nhưng vẫn chưa được bắt thi hành.”

“[Một] thương nhân nước ngoài đã thắng kiện một doanh nghiệp nhà nước ở tỉnh Khánh Hòa - tỉnh duyên hải Nam Trung bộ. Mặc dù có sự can thiệp của Toà án Tối cao ở Hà Nội, văn phòng Công tố nhà nước, và thậm chí cả Phòng thi hành án của Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh thay mặt cho nhà đầu tư nhưng Uỷ ban Nhân dân Tỉnh Khánh Hòa vẫn từ chối việc bắt thực thi phán quyết 50.000 đô Mỹ đối với công ty của tỉnh.”

Nguồn: “Cải cách pháp luật và Bối cảnh ở Việt Nam”, Brian J.M. Quinn, 15 Colum. J. Asian L. 219 (2002).

⁷⁴ Tham khảo Phillips Fox, Vietnam Legal Update (Cập nhật văn bản pháp luật của Việt Nam) (Tháng 7/2005).

Tập đoàn Tài chính Quốc tế của Ngân hàng Thế giới (“IFC”) đã dành nhiều nguồn lực để khuyến khích sự phát triển của thị trường cho thuê tài chính của Việt Nam. Hơn nữa, gần đây các quy định mới về cho thuê tài chính đã được ban hành và một số ngân hàng đã bắt đầu cung cấp các dịch vụ cho thuê tài chính. Chu Lai cần sắp xếp một cuộc họp chiến lược với tất cả các bên liên quan trong đó có các công ty cho thuê tài chính, tư vấn pháp luật, các doanh nghiệp và IFC để thảo luận mong muốn của họ trở thành một “khu vực thí điểm” phát triển thị trường cho thuê tài chính năng động ở khu vực nông thôn.

V.2.4. Việc thực thi chính sách và những khoản chi phí không chính thức

Mặc dù chi phí tham gia thị trường ở Quảng Nam tương đối thấp nhưng dường như bộ máy hành chính của Quảng Nam đang làm tăng chi phí cho các doanh nghiệp trong quá trình thực thi chính sách. Theo PCI, Quảng Nam đứng thứ 58 trong số 64 tỉnh về chỉ số đánh giá khả năng của khu vực tư nhân trong nước phải chịu tác động của những thay đổi không chính thức. Quảng Nam đứng thứ thứ 61 về số lượng các doanh nghiệp cho rằng các loại phí không chính thức là trở ngại chính cho kinh doanh và đứng thứ 52 trong số các doanh nghiệp cho rằng các loại phí không chính thức chiếm 10% lợi nhuận của họ. Tại sao chính quyền tỉnh Quảng Nam tạo điều kiện một cách hiệu quả cho các công ty tham gia thị trường nhưng sau đó lại tạo ra những chi phí giao dịch khá lớn cho những công ty như vậy sau khi tham gia thị trường? Có thể giải thích rằng các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam đã xoá bỏ một cách hiệu quả sự tùy tiện của các cơ quan hành chính trong quá trình đăng ký kinh doanh bằng việc thực thi các quy định chủ yếu trong *Luật Doanh nghiệp*. Tuy nhiên, trong những lĩnh vực liên quan đến đất đai, nộp thuế và quy định đối với doanh nghiệp, Quảng Nam không có những quy định pháp lý và các công cụ khác theo khuôn mẫu của Luật Doanh nghiệp, nhằm xoá bỏ sự tùy tiện của các sở, cơ quan ban ngành và quan chức nhà nước bằng cách thay đổi mô hình từ tiền phê duyệt sang hậu kiểm⁷⁵. Theo Điều tra về Môi trường Đầu tư năm 2005 của Ngân hàng Thế giới, phần lớn những loại phí không chính thức ở Việt Nam bắt nguồn từ một số cơ quan chính phủ trong đó có hải quan, thuế, quản lý đất đai, xây dựng, xuất/nhập khẩu, kiểm soát thị trường và cảnh sát giao thông. Khi không có *Luật doanh nghiệp* để sử dụng như một công cụ chính sách, có một số cơ chế để Chu Lai có thể giảm mức độ khu vực tư nhân phải chịu các loại phí không chính thức.

Trước hết, Chu Lai cần tập trung xóa bỏ các tiếp xúc giữa các quan chức chính quyền và doanh nghiệp dân doanh. Chu Lai có thể cân nhắc việc chỉ định một thành viên quan trọng trong Ban Quản lý làm “người gác cổng”, yêu cầu tất cả các cơ quan và quan chức chính phủ phải liên hệ với người này trước khi thanh tra hoặc đến thăm bất kỳ doanh nghiệp nào của Chu Lai. “Người gác cổng” này sẽ phải theo dõi tất cả những lần thanh tra và bảo vệ các doanh nghiệp dân doanh khỏi các loại phí không chính thức. Hơn nữa, “người gác cổng” này sẽ lắng nghe khiếu nại của doanh nghiệp và sẽ hợp tác với các cơ quan chính quyền Quảng Nam để loại bỏ những lần tiếp xúc không cần thiết với các doanh nghiệp Chu Lai. Chiến lược này sẽ chỉ thành công nếu “người gác cổng” có đủ thẩm quyền và động lực để bảo vệ các công ty của Chu Lai khỏi các loại phí không chính thức.

Thứ hai, Chu Lai cần xem xét việc thực hiện các chính sách của địa phương nhằm xoá bỏ sự tùy tiện của các cơ quan công quyền bằng việc chuyển quá trình ra quyết định của các cơ quan này từ tiền phê duyệt sang hậu kiểm. Thực ra, Chu Lai cần học tập thành công của Quảng Nam trong việc thực hiện đăng ký kinh doanh theo *Luật Doanh nghiệp*. Chẳng hạn, một biện pháp “mở” ở Chu Lai sẽ là hàm của tính hiệu quả chi phí của dịch vụ hải quan. Ở nhiều nước đang phát triển, sự tùy tiện của các cán bộ hải quan đã gây chậm trễ mất thời gian, các khoản tiền lót tay và tham nhũng. Phổ biến là việc các cán bộ hải quan không sử dụng các biện pháp thống kê để giảm bớt số kiện thực tế cần kiểm tra. Thay vì đó, các cán bộ thường kiểm tra từng kiện, gây chậm trễ mất thời gian và tạo ra động cơ đút lót. Một số nước đã thành công bằng cách đưa vào các mẫu biểu hải quan điện tử và được nộp qua máy tính. Đây là phương pháp hiệu quả để giảm bớt sự tiếp xúc giữa công chức nhà nước và thương nhân. Ngân hàng Thế giới đang hỗ trợ quá trình vi tính hóa và sử dụng các sổ liệu thông kê trong các thủ tục hải quan ở Việt Nam. Khi Chu Lai phát triển đủ nhu cầu đổi với dịch vụ xuất

⁷⁵ Chẳng hạn, tác động trước mắt của *Luật Doanh nghiệp* mạnh hơn rất nhiều ở các tỉnh có những chỉ số về công tác quản lý yếu. Có lẽ nguyên nhân là do những tỉnh thành công đã tạo ra một lợi thế so sánh quan trọng trước đó bằng cách quản lý kinh tế tốt trong việc thực hiện quyền tự quyết của mình theo các quy định trước khi có *Luật Doanh nghiệp*. Tuy nhiên, các tỉnh có công tác quản lý yếu kém đã sử dụng quyền tự quyết như vậy để tạo ra các rào cản. Thông qua việc xoá bỏ hoàn toàn sự tùy tiện về đăng ký kinh doanh, thực chất *Luật Doanh nghiệp* đã “tạo ra sân chơi bình đẳng” giữa các tỉnh. Xin tham khảo bài viết “The Common Investment Law and Regional Inequality in Vietnam” (“Luật Đầu tư chung và bất bình đẳng giữa các vùng ở Việt Nam”) của Vũ Thành Tự Anh và Eli Mazur, đăng trên Thời báo Kinh tế Sài Gòn (Tháng 9 năm 2005).

nhập khẩu, các nhà hoạch định chính sách cần tìm cách để trở thành một trong những chương trình thí điểm của Ngân hàng Thế giới. Hơn nữa, một số nước đã thuê các công ty tư nhân thực hiện các thủ tục hải quan quan trọng trong một thời hạn cố định. Cách thức này đã làm đơn giản hóa một cách hiệu quả các thủ tục, làm an tâm các nhà đầu tư và xây dựng năng lực thể chế. Giải pháp cởi mở, sử dụng khu vực tư nhân để lấp lỗ hổng quản lý, có thể thu hút được nhiều sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế.

Cuối cùng, Chu Lai nên duy trì các chính sách thuế bền vững để trả lương cho các cán bộ và bảo đảm không tạo ra những động cơ để các cán bộ sinh ra các phí không chính thức. Ở các nước đang phát triển, các tỉnh và các khu kinh tế đang đưa ra những hình thức ưu đãi về thuế và đất đai không có tính ổn định lâu dài với hy vọng thu hút đầu tư. Tuy nhiên, nghiên cứu cho thấy nhiều ưu đãi này không cần thiết và có thể gây ảnh hưởng xấu. Mặc dù các nhà đầu tư về cơ bản quan tâm đến chi phí nhưng họ cũng trừ hao những hứa hẹn về các mức thuế suất rất thấp với tính bất trắc của nó. Các nhà đầu tư phát hiện ra những dấu hiệu về sự bất trắc từ các tín hiệu và một chính sách thuế không bền vững là tín hiệu rõ ràng cho thấy khu kinh tế (1) hoặc có kế hoạch tăng thuế sau khi nhà đầu tư đã đầu tư vào tài sản, (2) hoặc sẽ đưa ra những quyết định không nhất quán, (3) hoặc các cán bộ trong khu kinh tế sẽ cần phải sử dụng những khoản phí không chính thức và những cơ chế khác để có lương. Các khu kinh tế thành công đưa ra những tín hiệu cho thấy sự bền vững và khả năng dễ đoán định. Chẳng hạn ở Thâm Quyến và Hồng Kông, mức thuế suất thuế doanh nghiệp thấp (12%-16%) theo tiêu chuẩn quốc tế, trái ngược với mức thuế này ở Hoa Kỳ là khoảng 37% nhưng những mức thuế suất này bền vững và không thay đổi. Để đưa ra tín hiệu về khả năng dễ đoán định và sự thông thoáng, Chu Lai cần phải cân nhắc việc thực thi một chính sách thuế đủ để tài trợ cho các dịch vụ công cần thiết trong khu vực.

V.3. Thu hút Đầu tư Nước ngoài và Các Đối tác Chiến lược

Mặc dù có một môi trường quy định khá thuận lợi nhưng Quảng Nam có tiếng là thiếu đầu tư nước ngoài. Năm 2003, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chiếm tỷ lệ chưa đến 1% tổng vốn đầu tư của Quảng Nam. Trong giai đoạn 1990-2005, tổng vốn FDI thực hiện luỹ kế ở Quảng Nam xấp xỉ đạt 57 triệu đô hoặc chiếm 0,2% tổng của cả nước (hơn nữa, chỉ chiếm 1/10 lực lượng lao động của tỉnh). FDI trong ngành chế tạo còn tương đối thấp; FDI chiếm một tỷ lệ lớn hơn một chút trong các ngành gắn liền với tài nguyên thiên nhiên, chẳng hạn như xuất khẩu cát. Có lẽ FDI trong ngành chế tạo của Quảng Nam không thể phát triển mạnh trong vài năm tới. Ngược lại, FDI của Quảng Nam chiếm tỷ lệ lớn và ngày càng cao trong ngành du lịch. Như đã trình bày ở Phần III, thu nhập của Quảng Nam từ du lịch quốc tế tối thiểu là tương đương với tổng giá trị xuất khẩu hàng chế tạo của Quảng Nam, hay 75 triệu USD. Với mức cầu và tiêu thụ này, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ bắt đầu thể hiện sự quan tâm vào phát triển các khu nghỉ mát và các dịch vụ khác dành cho các du khách quốc tế của Quảng Nam. Khả năng của Chu Lai tạo điều kiện để các nhà đầu tư nước ngoài tiếp tục quan tâm vào ngành du lịch của Quảng Nam lại thách thức chính sách đất đai và chính sách công nghiệp của Chu Lai. Khả năng của Chu Lai thu hút nhiều đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ là một thách thức hoàn toàn khác liên quan đến mức độ phân cấp chính sách và quản lý đất của Chu Lai. Sau những đề xuất về phân cấp và các vấn đề đất đai này, trong các phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đưa ra những đề xuất bổ sung cho những lĩnh vực tương đối kém cấp bách hơn, về luật lao động và giải quyết tranh chấp.

V.3.1. Quản lý đất đai: Thu hút ý kiến đóng góp và sự tham gia của nước ngoài

Quản lý đất đai và các vấn đề về chính sách ở Chu Lai có thể tạo ra những rào cản đối với đầu tư nước ngoài. Những rào cản này đối với các nhà đầu tư nước ngoài tiềm năng trong ngành chế tạo và du lịch là khác nhau, do vậy cần phải có những giải pháp thích hợp cho từng đối tượng nhà đầu tư. Quyết định của Chu Lai về việc đánh giá tác động môi trường và vị trí của các dự án đầu tư công nghiệp có tính đến những tác động có thể có đối với du lịch quốc tế sẽ có lợi cho đầu tư nước ngoài vào du lịch. Quyết định của Chu Lai trong việc thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài để mở mang đất đai và hạ tầng cơ sở cho các khu công nghiệp sẽ có lợi cho đầu tư nước ngoài vào ngành công nghiệp chế tạo và công nghiệp nhẹ.

Trong ngành du lịch, đầu tư nước ngoài đổ về Quảng Nam vì các cơ hội thị trường khác nhau⁷⁶. Tuy nhiên, để

⁷⁶ Có một số báo cáo về ý định của các nhà hoạch định chính sách là dành riêng 70km trong số 80km đường biển của Quảng Nam cho một nhà đầu tư nước ngoài triển khai. Mặc dù sự quan tâm của nhà đầu tư nước ngoài này vào việc phát triển với quy mô lớn như vậy là một tín hiệu tốt nhưng các nhà lãnh đạo tỉnh cần phải thận trọng không nén hạn chế cạnh tranh trong ngành công nghiệp năng động này.

tiếp tục thu hút đầu tư nước ngoài vào việc phát triển các khu nghỉ mát và các dịch vụ cho các khách du lịch quốc tế cao cấp, các nhà đầu tư cần phải có niềm tin rằng chính sách công nghiệp của Chu Lai sẽ không hướng nhiều tới ngành công nghiệp “bẩn” hoặc những dự án đầu tư khác (ví dụ: sòng bạc) gây ảnh hưởng xấu đến danh tiếng ngày một tăng về một điểm thân thiện để du lịch sinh thái và di sản, di tích của Quảng Nam. Quyết định gần đây của Chu Lai khi từ chối một đề nghị xây dựng nhà máy nhiệt điện than là một tín hiệu tuyệt vời về một cam kết chính sách đất đai ổn định phù hợp để phát triển du lịch cao cấp của Chu Lai. Chu Lai phải xác định các phương pháp để tiếp tục đảm bảo cho các nhà đầu tư tiềm năng về định hướng chính sách ổn định của Chu Lai trong lĩnh vực này. Có lẽ các nhà hoạch định chính sách và các nhà chức trách của Chu Lai không có thông tin thị trường chính xác về những loại hình dự án đầu tư có thể gây ảnh hưởng xấu đến du lịch quốc tế. Vì vậy, Chu Lai cần trao đổi ý kiến với các nhà đầu tư nước ngoài hiện nay và tiềm năng vào du lịch nếu Chu Lai có ý định xây dựng các chính sách đất đai sáng suốt và có tính đến yếu tố môi trường cho phù hợp với sự kỳ vọng của Chu Lai vào ngành du lịch.

Trong ngành công nghiệp chế tạo và công nghiệp nhẹ, các nhà đầu tư nước ngoài khó có thể tự nhận ra các cơ hội thị trường của Chu Lai. Như đã trình bày ở Phần I và II, có thể dự đoán rằng đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo của Việt Nam sẽ tập trung ở một số tỉnh có lao động dồi dào và rẻ, gần với các thị trường và các hệ thống vận tải phát triển. Khoảng cách của Chu Lai với các thị trường chính của Việt Nam là một trở ngại lớn đối với việc thu hút đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo. Tuy nhiên, kinh nghiệm phát triển nông thôn thành công ở Trung Quốc và những nơi khác cho thấy sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài có thể bù đắp cho những bất lợi của nông thôn. Ở Việt Nam, sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong việc phát triển hạ tầng cơ sở khu công nghiệp và đất đai có thể dẫn đến sự thành công hay thất bại của các khu công nghiệp ở vùng đô thị. Học tập những kinh nghiệm này, chẳng hạn gần đây Đà Nẵng đã ký một hợp đồng với một nhà đầu tư lớn ở Việt Nam để xây dựng một tổ hợp thương mại và văn phòng trị giá 200 triệu đô ở quận Sơn Trà. Không có gì ngạc nhiên, sự thiếu vắng các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài có thể là hạn chế lớn nhất trong chiến lược về khu công nghiệp ở nông thôn của Việt Nam. Khi không có các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài, các khu công nghiệp ở nông thôn thiếu những tín hiệu quan trọng về sự ổn định chính sách cho các nhà đầu tư khác, những mối liên hệ với các công ty nước ngoài tiềm năng, những ưu đãi thi trường để thu hút các dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng và những lĩnh vực khác trong khu công nghiệp. Những khu công nghiệp do các công ty nhà nước xây dựng thường đầu tư quá nhiều vào cơ sở hạ tầng và thiếu đầu tư vào công tác tiếp thị. Các công ty nhà nước này có động lực mạnh mẽ để giảm thiểu chi phí thu thập thông tin thị trường và tối đa hóa các chi phí về đầu tư vào cơ sở hạ tầng – bao gồm các cảng biển không cần thiết hay những hoạt động nâng cấp đường cao tốc quan trọng – và sau đó đề nghị chính quyền trung ương và địa phương cấp thêm tiền. Ngược lại, những nhà đầu tư chiến lược nước ngoài thường chịu rủi ro tài chính của việc đầu tư quá nhiều vào cơ sở hạ tầng vì những nhà đầu tư này chỉ có thể thu hồi những khoản đầu tư này nếu đất của khu công nghiệp được cho thuê⁷⁷.

Các khu công nghiệp của Chu Lai đang được các công ty về cơ sở hạ tầng của nhà nước xây dựng mà không có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Do vậy, Chu Lai đang bị phê phán là đầu tư quá nhiều vào cơ sở hạ tầng và thiếu đầu tư vào công tác tiếp thị. Ví dụ, cả công ty về cơ sở hạ tầng của nhà nước hay Ban Quản lý Chu Lai đều không có nhiều người biết ngoại ngữ mặc dù Việt Nam phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài của các cá nhân chủ yếu nói tiếng Nhật, tiếng Trung Quốc và tiếng Anh. Khả năng thu hút các dự án đầu tư nước ngoài của Chu Lai vào ngành chế tạo có thể sẽ là kết quả của những nỗ lực tranh thủ nhà đầu tư chiến lược nước ngoài vào việc phát triển một số những khu công nghiệp nhỏ hơn.⁷⁸ Có lẽ Chu Lai cần phải dành nhiều nguồn lực sử dụng các dịch vụ của một công ty tư vấn tư nhân nhằm xác định và thu hút một đối tác chiến lược nước ngoài phù hợp. Ví dụ, Đà Nẵng đã dành nhiều nguồn lực để mở văn phòng đại diện ở Tokyo, Nhật Bản. Mặc dù không nhất thiết là các cơ quan chính quyền Việt Nam phải quen với việc dành các nguồn lực khan hiếm để lấy ý kiến tư vấn chuyên nghiệp nhưng có lẽ điều này sẽ rất cần thiết để có được một đối tác chiến lược.

⁷⁷ Đối tác chiến lược nước ngoài có thể giải quyết được một vấn đề đang nảy sinh vô cùng nan giải: các nhà đầu tư tiềm năng ở Chu Lai sẽ không đưa ra cam kết chắc chắn về đầu tư chừng nào chưa có sẵn đất đai với cơ sở hạ tầng ở đó và Chu Lai sẽ không cam kết nguồn lực hữu hạn của Chu Lai để nâng cấp cơ sở hạ tầng ở một địa điểm cụ thể chừng nào chưa chắc chắn có đầu tư. Đây là vấn đề kinh điển về điều phối – và thường được làm giảm đi nhờ luật hợp đồng và hệ thống pháp lý đáng tin cậy. Tuy nhiên, các nhà đầu tư không tin rằng hệ thống pháp luật của Việt Nam sẽ bảo vệ lợi ích của họ trong tranh chấp với một công ty về cơ sở hạ tầng được nhà nước hỗ trợ. Khả năng nhà đầu tư chiến lược nước ngoài có thể cam kết thực hiện các hợp đồng quốc tế một cách khả thi cũng như việc quan tâm tới uy tín của nhà đầu tư có thể tạo ra những mức độ tin tưởng cần thiết cho các nhà đầu tư.

⁷⁸ Sau khi thắng thầu dự án xây dựng cầu, theo một số báo cáo có thể Tập đoàn Sumitomo của Nhật Bản sẽ quan tâm đến việc tăng cường sự có mặt của mình ở Quảng Nam. Đây là một tín hiệu rất tốt.

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đề cập đến vai trò quan trọng của việc tăng phân cấp cho Chu Lai để có thể sử dụng các chính sách mới được cải tổ về quản lý đất đai như đã đề xuất ở phần trên nhằm thu hút các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài.

V.3.2. Cấp giấy phép: Thủ nghiệm với Hội nhập Kinh tế Quốc tế

Như đã đề cập, chi phí đăng ký kinh doanh và chi phí cấp giấy phép của Quảng Nam tương đối thấp. Chắc chắn, thành công của Quảng Nam trong việc đơn giản hóa các thủ tục theo *Luật Doanh nghiệp* phải được Chu Lai áp dụng vào việc thực thi *Luật Đầu tư chung* và *Luật Doanh nghiệp thống nhất* mới. Tuy nhiên như vậy chưa đủ. Mức độ phân cấp hiện nay của Chu Lai, để là một “môi trường thử nghiệm”, không cho phép Chu Lai cấp giấy chứng nhận đầu tư (ví dụ, giấy phép đầu tư) cho những nhà đầu tư chiến lược tiềm năng trong các ngành dịch vụ như tài chính, ngân hàng hoặc phát triển đất đai mà không có sự nhất trí của các bộ ngành có những lợi ích khác nhau đối với Chu Lai. Trong ba năm qua, quá trình hoạch định chính sách này đã đòi hỏi gây ảnh hưởng xấu đến khả năng thu hút các đối tác chiến lược nước ngoài của Chu Lai nhằm khởi động các dự án đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo của Quảng Nam. Mặc dù về mặt lý thuyết, những thay đổi pháp lý mới đây sẽ mở rộng đáng kể thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư của Chu Lai nhưng trên thực tế sự phân cấp có ý nghĩa này phải chờ quyết định của chính quyền trung ương: Chu Lai sẽ là một khu kinh tế mở để thử nghiệm với công cuộc hội nhập quốc tế hay chỉ đơn giản là một khu công nghiệp lớn ở nông thôn?

Nghị định 108 mới ban hành cho thấy *Luật Đầu tư Chung* là một tác nhân cho việc phân cấp chính sách.⁷⁹ Theo Nghị định 108, các ban quản lý khu kinh tế không còn bị hạn chế ở việc cấp giấy chứng nhận đầu tư cho các dự án FDI dưới 20 triệu đô la Mỹ nữa. Thay vào đó, các ban quản lý có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư cho tất cả các dự án đầu tư bất kể mức độ vốn và nguồn vốn như thế nào, các ủy ban nhân dân tỉnh cũng có thẩm quyền tương tự đối với tất cả các dự án nằm ngoài khu kinh tế và khu công nghiệp. Tuy nhiên, quyền hạn rộng lớn này của địa phương chịu hai ngoại lệ quan trọng, sẽ tiếp tục gây ảnh hưởng không tốt đến khả năng thu hút các nhà đầu tư chiến lược của Chu Lai. Trước tiên, các Bộ trung ương sẽ giữ lại vai trò cấp giấy chứng nhận đầu tư cho “các hoạt động đầu tư được quy định trong các luật chuyên ngành”. Thứ hai, theo *Luật Đầu tư Chung*, đầu tư nước ngoài là “có điều kiện” trong tất cả các lĩnh vực mà Việt Nam phải mở cửa dần dần cho cạnh tranh theo các cam kết quốc tế. Vì có hai ngoại lệ này nên những nỗ lực thu hút các đối tác chiến lược nước ngoài của Chu Lai bằng cách thử nghiệm với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế trên nhiều lĩnh vực trong đó có dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản và giải trí, sẽ tiếp tục phải đổi mới với quá trình ra quyết định dựa trên sự nhất trí chung từ cấp trên.

Để cải thiện tình hình, chính quyền trung ương phải mở rộng một cách rõ ràng thẩm quyền của Chu Lai trong việc cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài ở một số lĩnh vực bằng việc ban hành một Quyết định hoặc Nghị định. Điều này không có gì là không hợp lý khi xét đến vai trò của Chu Lai đã được Chính phủ nêu rõ ràng là “rút kinh nghiệm hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực” bằng cách thử nghiệm một “môi trường đầu tư và kinh doanh... phù hợp với tập quán quốc tế”. Theo các cam kết gia nhập WTO và các cam kết trong các hiệp định quốc tế khác của Việt Nam, Việt Nam phải mở cửa dần dần hầu hết các lĩnh vực. Tối thiểu, nếu Chu Lai là một nỗ lực thử nghiệm nghiêm túc thì cần có một văn bản pháp lý mới miễn áp dụng ngoại lệ thứ hai đối với Chu Lai và trao cho các nhà chức trách Chu Lai toàn quyền được cấp giấy chứng nhận đầu tư trên những lĩnh vực mà Việt Nam phải mở cửa cho cạnh tranh quốc tế trong vài năm tới. Hơn nữa, những lĩnh vực đầu tư nêu trong ngoại lệ đầu tiên và các lĩnh vực khác có điều kiện, được hiểu như là “những việc phải làm”. Nhiều ý kiến nhất trí cho rằng để đưa Việt Nam trở thành một nước có thu nhập trung bình thì cần phải có những cải tiến đáng kể về thể chế tài chính, thị trường lao động, hệ thống giáo dục và việc cung cấp dịch vụ

⁷⁹ Về lý thuyết, vì có *Luật Doanh nghiệp Thống nhất* và *Luật Đầu tư chung* năm 2005 nên các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài cùng có một “sân chơi bình đẳng”. Theo *Luật Đầu tư nước ngoài* trước đây, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài phải có giấy phép đầu tư trước khi tiến hành sản xuất. Ngược lại, các doanh nghiệp trong nước chỉ cần đăng ký theo *Luật Doanh nghiệp*. Tuy nhiên, thay vì việc xoá bỏ giấy phép đầu tư đối với các doanh nghiệp nước ngoài thì nay theo *Luật Đầu tư chung* năm 2005, các doanh nghiệp trong nước đầu tư trên 15 tỷ đồng (937.500 đô la Mỹ) phải có “giấy chứng nhận đầu tư”. Tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bất kể có mức vốn như thế nào vẫn phải có giấy chứng nhận đầu tư, giấy chứng nhận này cũng được coi là giấy đăng ký kinh doanh đối với các doanh nghiệp nước ngoài. Cũng theo *Luật Đầu tư chung*, cả doanh nghiệp trong nước và nước ngoài có vốn đầu tư trên 300 tỷ đồng (18.750.000 đô la Mỹ) và tất cả các doanh nghiệp đầu tư vào “những ngành nghề có điều kiện” phải có “thẩm định đầu tư”. Kết quả là, *Luật Đầu tư chung* có vẻ ít nhiều tạo ra “sân chơi bình đẳng” bằng cách tạo ra thêm những trở ngại cho các nhà đầu tư trong nước thay vì hạ thấp các rào cản hiện nay đối với đầu tư nước ngoài.

y tế công. Tuy nhiên, đây chính là những lĩnh vực đang gây thêm nhiều trở ngại cho sự tham gia của nước ngoài. Vì vậy, chính quyền trung ương cũng cần phải cân nhắc việc trao toàn quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư trong những lĩnh vực này cho Chu Lai.

Nói tóm lại, mô hình Chu Lai đòi hỏi Ban Quản lý phải được sự nhất trí của một số bộ trong việc cấp giấy chứng nhận đầu tư trong những lĩnh vực chính có thể ngăn cản Chu Lai có được cơ hội để giải quyết trở ngại lớn nhất của Quảng Nam trong việc thu hút nhiều đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo; đó là, sự tham gia của nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Khi không có nhà đầu tư chiến lược nước ngoài, sự phân cấp quản lý cho Chu Lai trong Nghị định 108, và tương tự cho các khu kinh tế và các khu công nghiệp ở các vùng nông thôn, là rất không phù hợp vì có quá ít dự án đầu tư vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ vượt quá ngưỡng 20 triệu đô la Mỹ quy định trong luật đầu tư trước.

V.3.3. Thị trường lao động

Mặc dù những trở ngại đối với đầu tư nước ngoài ở Quảng Nam do các quy định về lao động của Việt Nam gây ra không nhiều bằng những trở ngại do các vấn đề về đất đai và sự phân cấp quản lý gây ra nhưng Chu Lai có thể tạo thuận lợi cho đầu tư nước ngoài bằng cách thủ thực hiện một số quy định. Với số lượng hạn chế lao động có trình độ của Chu Lai, quy định trong luật lao động về tỷ lệ tuyển dụng lao động nước ngoài của một công ty tối đa 3% có thể gây trở ngại cho đầu tư vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ qua việc hạn chế số lượng tiềm năng các nhà quản lý cấp trung giỏi; điều này chắc chắn gây trở ngại cho sự phát triển của các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao cần các kỹ sư và kỹ thuật viên. Trong vài năm nay, Việt Nam đã cân nhắc việc xóa bỏ tỷ lệ tuyển dụng tối đa 3% lao động nước ngoài vì các cam kết quốc tế của Việt Nam cuối cùng sẽ đòi hỏi như vậy và một số những dự án đầu tư vào công nghệ cao đã được tạm thời miễn không thực hiện chính sách này. Chu Lai có thể thực hiện vai trò là nơi để thử nghiệm những tập quán quốc tế bằng cách trở thành khu vực đầu tiên ở Việt Nam xóa bỏ tỷ lệ khống chế 3% lao động nước ngoài.

Luật lao động của Việt Nam cũng gây khó khăn cho các công ty muốn chấm dứt hợp đồng với những lao động dôi dư hoặc lao động kém. Ở Việt Nam, quyết định chấm dứt hợp đồng của một công ty với một người lao động thường mất hàng tháng và tốn kém chi phí. Chính sách này có thể dẫn đến những kết quả không mong muốn, đẩy người lao động vào nền kinh tế không chính thức và không khuyến khích các công ty tạo ra những vị trí mới. Các công ty có sức cạnh tranh tham gia vào chuỗi cung cấp toàn cầu của ngành chế tạo được lợi từ môi trường điều tiết thông thoáng, giúp họ liên tục đổi mới, thích nghi với những điều kiện thị trường thay đổi và sử dụng những nguồn lực có hạn vào những việc đem lại hiệu quả nhất. Những quy định nghiêm ngặt nhằm bảo hộ việc làm cho người lao động hạn chế khả năng của công ty trong việc chấp nhận rủi ro đầu tư để có lợi cho xã hội; một công ty sẽ không sẵn sàng nhanh chóng tăng việc làm để đáp ứng nhu cầu thị trường đang tăng trưởng hoặc để tham gia vào thị trường mới nếu công ty khó có thể chấm dứt hợp đồng lao động đối với các công nhân tuyển thêm này khi điều kiện thị trường không đáp ứng được mong đợi hoặc thay đổi theo hướng bất lợi. Nhiều nước có những chính sách về "hợp đồng làm việc tự nguyện", cho phép người tuyển dụng lao động quyền chấm dứt hợp đồng với người lao động mà không cần lý do. Nếu đây là một phương án quá cấp tiến thì Chu Lai cần cân nhắc việc xác định cụ thể những lý do người sử dụng lao động *không thể* chấm dứt hợp đồng lao động của người lao động thay cho quy định hiện nay nếu cụ thể 12 lý do cho phép người sử dụng lao động có quyền chấm dứt hợp đồng với người lao động. Theo tinh thần của Luật Doanh nghiệp, điều này sẽ làm cho việc chấm dứt hợp đồng lao động được chuyển từ chỗ là một đặc ân đối với doanh nghiệp sang là một quyền lợi của doanh nghiệp. Mặc dù đây là một vấn đề nhạy cảm nhưng Chu Lai có khả năng tạo ra lợi thế so sánh nhỏ bằng cách giảm bớt chi phí cho các doanh nghiệp trong cả việc thuê và sa thải lao động.

V.3.4. Giải quyết tranh chấp và Trọng tài

Mặc dù sự lo ngại về tính bất trắc của các quy định là một trở ngại đối với đầu tư nước ngoài nhưng như chúng tôi đã đề cập trong phần về các quy định lao động thì trở ngại này không lớn bằng những vấn đề về đất đai và sự phân cấp quản lý. Tuy nhiên, Chu Lai có thể làm tăng niềm tin của các doanh nghiệp nước ngoài cũng như tính minh bạch ở đây bằng cách sử dụng phương thức đặc biệt là trọng tài quốc tế để giải quyết tranh chấp với các nhà đầu tư nước ngoài và trọng tài trong nước với các nhà đầu tư Việt Nam.

Tại sao giải quyết bằng trọng tài?

Trọng tài là một phương thức giải quyết tranh chấp được ưa chuộng nhất trong các hợp đồng đầu tư trực tiếp nước ngoài. Khác với phương thức đàm phán và hòa giải, trọng tài và tòa án có chung một đặc điểm quan trọng; các quyết định của trọng tài mang tính ràng buộc và được các cơ quan chính quyền bắt thực thi. Giải quyết tranh chấp ở tòa án thường được coi là tốn kém hơn, mất nhiều thời gian hơn và đánh thuế các mối quan hệ kinh doanh lâu dài hơn là trọng tài. Ngoài ra, các nhà đầu tư nước ngoài thấy rằng phương thức trọng tài quốc tế dễ đoán định hơn và công bằng hơn việc xét xử bằng tòa án trong nước vì các thẩm phán ở địa phương thường có động cơ để giải thích luật theo hướng thiên vị cho các doanh nghiệp địa phương và các cơ quan chính phủ. Ngược lại, trọng tài quốc tế cho phép các bên lựa chọn địa điểm tiến hành trọng tài, pháp luật áp dụng và thậm chí lựa chọn cả những trọng tài viên có chuyên môn trong lĩnh vực này. Theo nghiên cứu không chính thức và nghiên cứu thực tiễn của các nước khác, các hệ thống trọng tài hiệu quả sẽ khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Việt Nam đã ban hành *Pháp lệnh Trọng tài* và một Nghị định tương tự *Luật mẫu của Liên hợp quốc về Trọng tài thương mại quốc tế*. Ví dụ, Pháp lệnh Trọng tài của Việt Nam cho phép lựa chọn trọng tài nước ngoài, pháp luật nước ngoài và địa điểm tiến hành trọng tài ở nước ngoài trong những trường hợp một bên tranh chấp có “yếu tố nước ngoài”. Tương tự, *Pháp lệnh Trọng tài* của Việt Nam cho phép tranh chấp giữa các bên Việt Nam, bao gồm cả các cơ quan nhà nước, được giải quyết thông qua trọng tài trong nước. Tuy nhiên, các quyết định của trọng tài không tự có tính bắt thực thi. Bên thua phải tự nguyện tuân thủ hoặc nhà nước phải áp dụng quyền buộc phải tuân thủ. Trước đây, các nhà bình luận cho rằng trọng tài không phổ biến ở Việt Nam vì pháp lệnh trước đây không có điều khoản thực thi. Ngược lại, *Pháp lệnh Trọng tài* mới của Việt Nam có thủ tục thực thi rõ ràng; “bên thắng trong quyết định trọng tài” có thể đề nghị phải thực thi quyết định 30 ngày sau khi quyết định được ban hành ở cơ quan thi hành án nơi có trụ sở, nơi cư trú hoặc nơi có tài sản của “bên thua trong quyết định trọng tài”. Tuy nhiên, việc bắt thực thi quyết định của trọng tài vẫn còn phức tạp. Quan trọng là Cơ quan Thi hành án không có quyền hành gị độc lập với Bộ Tư pháp, Viện kiểm soát nhân dân và ủy ban nhân dân tỉnh.

Một quyết định bắt thực thi và tôn trọng quyết định của trọng tài ở Chu Lai sẽ là một cách thức nhằm nâng cao tính minh bạch và niềm tin của nhà đầu tư vào Chu Lai. Việc Chu Lai áp dụng đặc biệt phương thức trọng tài báo hiệu cho các nhà đầu tư biết được sự quyết tâm của Chu Lai trong việc hạn chế những cản nhắc mang tính chính trị trong quá trình giải quyết tranh chấp. Hơn nữa, kinh nghiệm sử dụng trọng tài của Chu Lai sẽ giúp Chu Lai có thể bắt đầu phát triển lợi thế so sánh lâu dài của mình thông qua việc cung cấp những hình thức giải quyết tranh chấp khác đáng tin cậy. *Pháp lệnh Trọng tài* mới đây cho phép các trung tâm trọng tài được thành lập như là các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và một số trung tâm trọng tài có trọng tài viên người Việt Nam và trọng tài viên người nước ngoài đã được cấp giấy phép ở thành phố Hồ Chí Minh. Chu Lai cần phải cân nhắc việc thu xếp các cuộc họp chiến lược với các trung tâm trọng tài NGOs này.

V.4. Cơ sở hạ tầng mềm của Chu Lai: Xây dựng một Bộ luật?

Các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai đang cân nhắc việc xây dựng một bộ luật điều tiết khu kinh tế trên nhiều lĩnh vực, từ luật thương mại đến luật hình sự. Tuy nhiên, nếu những kiến trúc sư của Chu Lai muốn học tập kinh nghiệm của Trung Quốc và Ấn Độ cũng như Bình Dương và Đồng Nai thì họ sẽ tìm hiểu và đáp ứng những yêu cầu về các quy định của các nhà đầu tư chứ không soạn thảo ra các quy định trước khi các nhà đầu tư này có thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách. Mặc dù xu hướng tất yếu là phải dự thảo một khuôn khổ pháp lý “mở” càng sớm càng tốt nhưng điều này có lẽ là sai lầm. Quan trọng nhất là nếu không có ý kiến đóng góp của nhà đầu tư – mà thực ra thông lệ này vẫn còn rất sơ khai ở Chu Lai – thì nên sao chép lại luật hiện hành. Tuy nhiên, vấn đề của luật hiện hành ở Việt Nam không phải là vấn đề soạn thảo mà là vấn đề về tính minh bạch và thực thi. Như đã đề cập, để cải thiện những lĩnh vực này, các kiến trúc sư của Chu Lai phải khuyến khích các nhà điều tiết không bị lệ thuộc vào những ảnh hưởng thái quá về kinh tế và chính trị nhưng phải chịu trách nhiệm giải trình với các đối tượng mà họ điều tiết.

Hạn chế về mặt điều tiết ở Thâm Quyến

Điều quan trọng là Đặc khu Kinh tế Thâm Quyến (ĐKKT) đã đưa ra hai quyết định quan trọng về cách thức soạn thảo luật và quy định mới. Thứ nhất, ĐKKT Thâm Quyến chỉ xây dựng những quy định mới khi ĐKKT cần có các quy định pháp lý này. Thứ hai, trước khi soạn thảo luật mới, ĐKKT Thâm Quyến đã tham vấn với những bên quan trọng có liên quan của ĐKKT Thâm Quyến và các chuyên gia pháp luật ở Hồng Kông và Xingapo. Cả hai quyết định này được nêu trong văn bản luật đầu tiên được thông qua ở ĐKKT Thâm Quyến. Luật này không phải là luật quy định quyền hạn nghĩa vụ mà là một luật giải thích những quyền lợi tham gia được đảm bảo của nhà đầu tư khi soạn thảo luật, chẳng hạn như quyền tổ chức tham vấn lấy ý kiến và quyền yêu cầu sửa đổi luật cũ. Thực tế, trong năm đầu tiên thực hiện quyền ban hành luật ở ĐKKT Thâm Quyến, đây là luật duy nhất được ban hành.

Trong thời gian “quá độ”, Chu Lai có thể cân nhắc áp dụng các quy tắc “giải thích pháp lý” theo phương châm “thông thoáng” để ràng buộc các nhà điều tiết, các trọng tài viên và các thẩm phán. Với những quy tắc này, Chu Lai có thể lựa chọn điều tiết khu kinh tế này bằng luật pháp quốc gia hiện hành nhưng quyết định giải thích và thực thi luật quốc gia theo chính sách thông thoáng. Chiến lược này có thể làm giảm áp lực của việc phải soạn thảo một khuôn khổ pháp lý mới từ đầu (hoặc chuyển đổi một khuôn khổ pháp lý) và sẽ tạo cơ hội để các bên liên quan tham gia vào quá trình hoạch định chính sách. Khi các bên liên quan bắt đầu yêu cầu thay đổi luật, Chu Lai có thể từ từ và chủ định cho phép hệ thống điều tiết của mình chuyển đổi sang một cơ chế nào đó phù hợp nhất với các nhà đầu tư ở đây. Để tạo điều kiện cho quá trình này và theo con đường của Thâm Quyến, Chu Lai có thể cân nhắc việc soạn thảo một quy chế đảm bảo các quyền lợi của các nhà đầu tư được tham gia vào việc xây dựng các quy định mới, trong đó có quyền được tham gia vào các cuộc thảo luận và quyền kiến nghị thay đổi luật, cũng như là quyền kiến nghị sửa đổi và/hoặc xóa bỏ các quy định hiện hành.

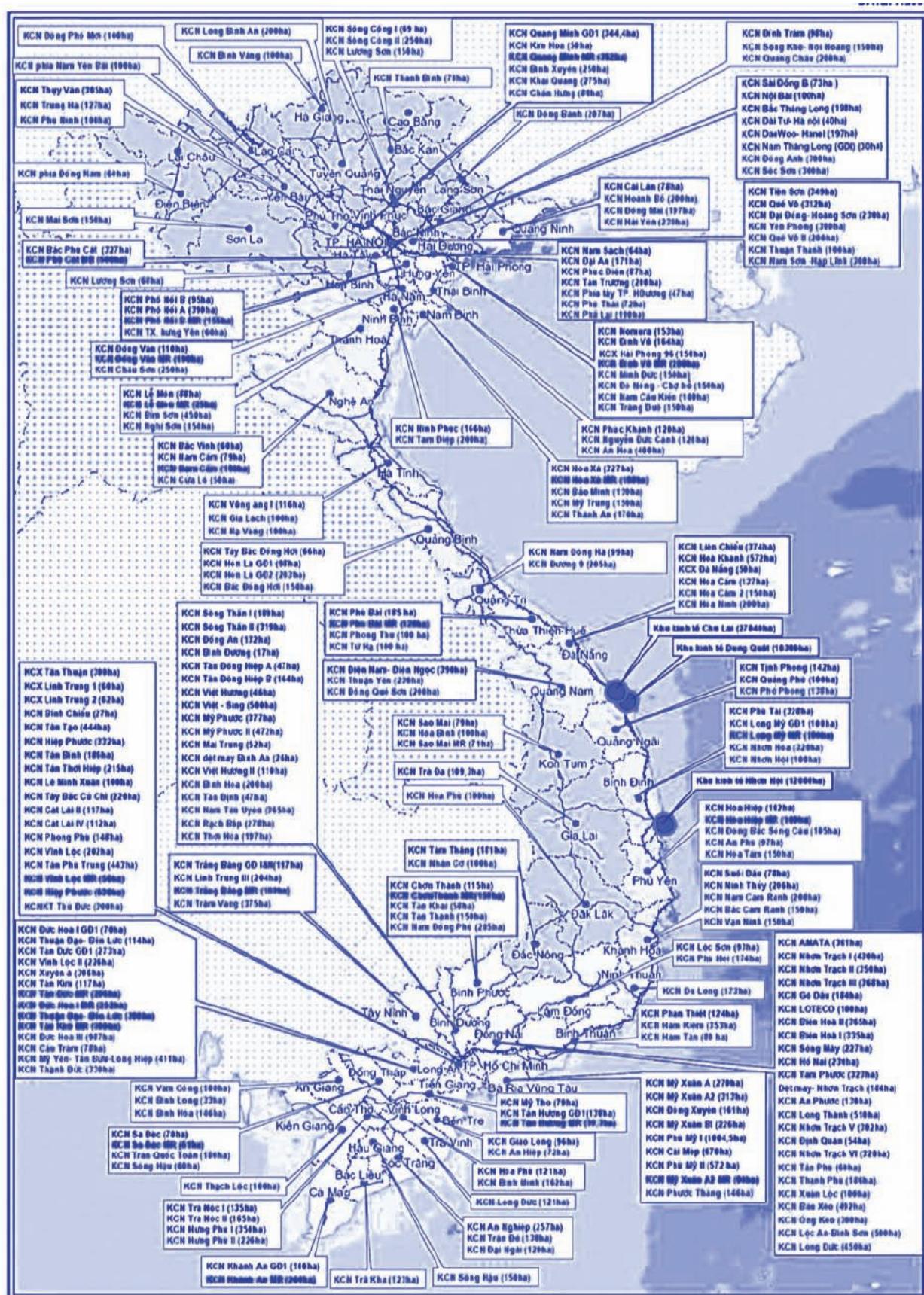
VI. Kết luận

Về lý thuyết, Khu Kinh tế Mở Chu Lai được thành lập để giải quyết các thách thức trong công cuộc phát triển nông thôn của Việt Nam là phải tạo việc làm công ăn lương ở nông thôn, ngăn chặn dòng người không có tay nghề di cư vào các thành phố của Việt Nam. Tuy nhiên, trên thực tế, có lẽ thiết kế hiện nay các khu kinh tế mở và các khu công nghiệp có thể tạo ra nhiều trở ngại chứ không phải những con đường dẫn đến sự phát triển nông thôn. Những khu vực này dường như đang áp dụng những giả định chủ yếu của nền kế hoạch hóa tập trung đối với các nhà đầu tư nước ngoài và thị trường tài chính. Hình như có sự tin tưởng rằng có thể quy hoạch một khu kinh tế, lựa chọn các ngành công nghiệp để phát triển và sau đó tạo điều kiện thu hút các nhà đầu tư nước ngoài để thực thi chính sách công nghiệp của nhà nước. Ví dụ, dù bằng chứng đưa ra cho thấy điều ngược lại nhưng những nhà hoạch định chính sách của Chu Lai dường như quá tự tin rằng vị trí của Quảng Nam ở Đông Nam Á, gần tuyến đường vận chuyển quốc tế, đã là lợi thế so sánh đủ để họ cam kết tập trung nhiều nguồn lực vào việc phát triển cảng nước sâu với hy vọng đây sẽ trở thành một trung tâm trung chuyển quốc tế. Thậm chí bỏ qua những vấn đề về tính khả thi của dự án này và một số dự án đầu tư vào hạ tầng cơ sở khác, định hướng chính sách công nghiệp của Chu Lai khuyến khích Ban Quản lý và các nhà hoạch định chính sách khác chỉ tập trung vào đầu tư nước ngoài, gây bất lợi cho các doanh nghiệp dân doanh trong nước và có thể gây ảnh hưởng xấu đến tiềm năng du lịch của Quảng Nam. Tuy nhiên, tất cả những dẫn chứng cho thấy sẽ khó thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài (đặc biệt là FDI) đòi hỏi phải có cảng để xuất khẩu hàng chế tạo) trong khi đầu tư của tư nhân trong nước vào du lịch hiện nay đang là lĩnh vực năng động nhất ở Quảng Nam và hứa hẹn là một nguồn tạo ra việc làm ổn định và tăng trưởng trong thời gian tới.

Vì vậy, chúng ta rơi vào tình thế nan giải. Nếu việc thành lập Chu Lai là để thúc đẩy sự phát triển nông thôn của Quảng Nam, vậy tại sao Chu Lai lại không tập trung các dự án đầu tư và nguồn lực của mình vào việc tạo điều kiện thuận lợi phát huy động lực rõ ràng nhất có thể thúc đẩy công cuộc phát triển nông thôn ở Quảng Nam? Câu trả lời thật khó nắm bắt; có lẽ là do thiếu sự tham gia của đầu tư nước ngoài trong một chính sách công nghiệp hướng về thu hút đầu tư nước ngoài, Ban Quản lý Chu Lai thiếu động lực mạnh mẽ để đầu tư vào việc thu thập thông tin thị trường chính xác và ngược lại, họ có những động lực mạnh mẽ để nghĩ mình là nhà đầu tư quan trọng nhất của Chu Lai.

Đây là những vấn đề khó khăn nhưng vẫn có giải pháp. Để giải quyết những khó khăn về mặt thể chế này ở cấp chính quyền trung ương, có thể chỉ cần các nhà hoạch định chính sách phân cấp cho Chu Lai thẩm quyền nhất định về lập chính sách và ngân sách mà đã được tuyên bố công khai để xây dựng mô hình khu kinh tế mở này. Để giải quyết những vấn đề tương tự như vậy ở Chu Lai, các nhà hoạch định chính sách địa phương phải điều chỉnh chính sách công nghiệp của khu vực này để không ảnh hưởng đến tiềm năng du lịch của Quảng Nam và tập trung phạm vi phân cấp được thử nghiệm và nguồn lực của Chu Lai vào việc xóa bỏ những trở ngại đối với doanh nghiệp dân doanh trong nước ở Quảng Nam cũng như những trở ngại đối với đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo.

Phụ lục: Sơ đồ Phát triển và Quy hoạch Khu Công nghiệp đến năm 2010 ở Việt Nam.



■ In Operational Industrial Parks
■ In Expansion Industrial Parks

■ Under Construction Industrial Parks
■ In Planning Industrial Parks to 2010

Economic Zones

KCN... Provinces in Economic Zone
KCN... Other Provinces

Tài liệu Tham khảo

Báo Tuổi Trẻ (2005a) “Đêm Trước Đổi Mới: Ký ức Thời Sổ Gạo” (30 tháng 11 năm 2005). Truy cập vào ngày 27 tháng 8, 2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>

Báo Tuổi Trẻ (2005b) “Đêm Trước Đổi Mới: Công Phá Lũy Tre” (4 tháng 12 năm 2005). Truy cập vào ngày 25 tháng 8 năm 2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>

Báo Tuổi Trẻ (2005c) “Đêm Trước Đổi Mới: Từ Chạy Gạo Đến Phá Cơ Chế Giá” (7 tháng 12 năm 2005). Truy cập vào ngày 27 tháng 8 năm 2006 tại <http://www.tuoitre.com.vn>

Chen K. (1992a) “China: Shenzhen To Make Own Laws,” South China Morning Post (June 24, 1992)

Chen. K (1992a) “Trung Quốc: Thẩm Quyết xây dựng luật pháp của riêng mình”, Tin tức buổi sáng Nam Trung Hoa (24 tháng 6 năm 1992)

Chen K. (1992b) “Shenzhen to Step up Economic Law Plans,” South China Morning Post (October 3, 1992);

Chen K. (1992b) “Thẩm Quyết xây dựng kế hoạch luật kinh tế”, Tờ tin tức buổi sáng Nam Trung Hoa (3 tháng 10 năm 1992)

Chen K. (1992c) “Shenzhen Approves Rules on Property Owners and Tenants,” South China Morning Post (December 29, 1992)

Chen K. (1992c) “Thẩm Quyết phê duyệt các luật lệ về Chủ sở hữu bất động sản và Người thuê bất động sản”, Tờ tin tức buổi sáng Nam Trung Hoa (29 tháng 12 năm 1992)

Khu Kinh tế Mở Chu Lai (2005) “Năm Kiến Nghị Để Phát Triển Khu Kinh Tế Mở Chu Lai” (30 tháng 11 năm 2005). Truy cập vào ngày 18 tháng 6 năm 2006 tại <http://www.chulai.gov.vn>.

Báo điện tử của Đảng Cộng sản Việt Nam (2006) “Phát triển các khu kinh tế cần một lộ trình” (24 tháng 8 năm 2006). Truy cập vào ngày 14 tháng 12 năm 2006 tại <http://www.cpv.org.vn>.

Dapice D. (2004) “Vietnam’s Economy: Success Story or Weird Dualism”, UNDP Policy Dialogue Paper, May 2004

David Dapice (2003) “Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường”, Báo cáo đối thoại chính sách của UNDP, tháng 5 năm 2004

Fforde A. và De Vylder S.(1998) “Vietnam: An Economy in Transition,” Stockholm: Swedish International Development Agency.

Adam Fforde và Stefan De Vylder (1988), “Việt Nam: Một nền kinh tế đang chuyển đổi”
Tổng Cục Thống kê, Điều tra doanh nghiệp năm 2003

GTZ and CIEM (2005) “Domestic Investment: From Business Idea to Reality”. Retrieved on August 23, 2006 at www.sme-gtz.org.vn

GTZ và CIEM (2005) “Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng đến thực tế kinh doanh”. Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại website www.sme-gtz.org.vn.

Ha Dang (2005) “Where and How Doi Moi Started?,” Nhan Dan Newspaper (October 14, 2005). Retrieved on August 27, 2006 at <http://www.nhandan.com.vn>

Hà Đăng (2005) “Đổi mới bắt đầu từ đâu và như thế nào?”, Báo Nhân dân. Truy cập vào ngày 27 tháng 8 năm 2006 tại <http://www.nhandan.com.vn>

Hong Duong (2005) "Filling Holes in IZ Planning" (November 23, 2005). Retrieved August 25, 2006 at <http://www.ven.org.vn>

Hồng Dương (2005) "Lấp đầy những lỗ hổng trong kế hoạch về các khu công nghiệp" (23 tháng 11 năm 2005). Truy cập vào ngày 25 tháng 8 năm 2006 tại <http://www.ven.org.vn>

International Finance Corporation and World Bank (2004) "Doing Business 2005: Removing Obstacles to Growth"

Công ty Tài chính Quốc tế và Ngân hàng Thế giới (2004) "Kinh doanh 2005: Xóa bỏ các rào cản để tăng trưởng" (2004)

Joint Donor Report (2004) "Vietnam Development Report 2004: Poverty"

Báo cáo của các nhà tài trợ (2004) "Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: Nghèo đói"

Joint Donor Report (2006) "Vietnam Development Report 2006: Business"

Báo cáo của các nhà tài trợ (2006) "Báo cáo phát triển Việt Nam 2006: Kinh doanh"

Kwan D. (1993) "Managers in SEZ get More Powers," South China Morning Post (January 27, 1993)

Kwan D. (1993) "Lãnh đạo Khu đặc quyền kinh tế nhận được nhiều quyền lực hơn", Bản Tin Sáng Nam Trung Hoa (27/01/1993)

Le Xuan Trinh (2000) "The Chu Lai Open Economic Zone: Objectives and Policy Developments," Seminar paper presented at UNDPs Hanoi office on March 1, 2000. Retrieved on July 3, 2006 at www.undp.org.vn

Lê Xuân Trinh (2000), "Khu kinh tế mở Chu Lai: Mục tiêu và Chính sách phát triển", bài phát biểu tại hội thảo tại trụ sở của UNDP tại Hà Nội ngày 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại www.undp.org.vn

Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National Peoples Congress (1999), "The Laws of the Peoples Republic of China" (compilation) Vol. 5, 524 (1993, amended 1999)

Ban Lập pháp của ủy Ban Thường trực Quốc hội Nhân dân Trung Hoa (1999), "Các bộ luật của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa" (tổng hợp) Quyển 5, trang 524 (1993, sửa đổi năm 1999)

Malesky E. (2004 a) "Leveled Mountains and Broken Fences: Measuring and Analyzing De Facto Decentralization in Vietnam," European Journal of East Asian Studies. Retrieved on August 10, 2006 at www-irps.ucsd.edu.

Malesky E. (2004 a) "Núi bị san bằng và hàng rào bị bẻ gãy: Đo lường và Phân tích hệ thống phân cấp không chính thức ở Việt Nam" trong tạp chí Châu Âu về nghiên cứu Đông Nam á. Truy cập vào ngày 10 tháng 8 năm 2006 tại www-irps.ucsd.edu.

Malesky E. (2004 b) "Entrepreneurs on the Periphery: A Study of Private Sector Development Beyond the High Performing Cities and Provinces in Vietnam"

Malesky E. (2004 b), "Doanh nghiệp ngoại vi: Nghiên cứu về sự phát triển của khu vực tư nhân nằm ngoài những thành phố và tỉnh thực hiện tốt ở Việt Nam"

Mekong Private Sector Development Facility (2006) "Agricultural Land Conversion for Industrial and Commercial Use: Competing Interests of the Poor," Markets and Development Bulletin (April 2006)

Tạo thuận lợi Phát triển Khu vực tư nhân ở Đồng bằng sông Cửu Long (2006) "Chuyển đổi đất nông nghiệp sang sử dụng cho công nghiệp và thương mại: Các lợi ích cạnh tranh của dân nghèo", Bản tin Thị trường và Phát triển (4/2006)

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2004), Số liệu thống kê về Lao động – Việc làm tại Việt Nam năm 2004
Mori J. (2005) “Development of Supporting Industries for Vietnams Industrialization: Increasing Positive Vertical Externalities Through Collaborative Training” (December 2005). Retrieved on October 16, 2006 at <http://fletcher.tufts.edu>.

Mori J. (2005) “Phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ cho công cuộc công nghiệp hóa của Việt Nam. Nâng cao lợi ích ngoại vi dọc tích cực thông qua cơ chế đào tạo hợp tác”, tháng 12 năm 2005. Truy cập vào ngày 16 tháng 10 năm 2006 tại <http://fletcher.tufts.edu>.

National Graduate Institute for Policy Studies Development Forum (2006) “Vietnams Industrial Parks”. Retrieved on September 23, 2006 at <http://www.grips.ac.jp>

Diễn đàn phát triển GRIPS (2006) “Các khu công nghiệp của Việt Nam”. Truy cập vào ngày 23 tháng 9 năm 2006, tại <http://www.grips.ac.jp>

Nguyen Dinh Cung, Pham An Tuan, Bui Van, and Dapice D. (2004) “History or Policy: Why Dont the Northern Provinces Grow Faster,” UNDP Policy Dialogue Paper (May 2004)

Nguyễn Đình Cung, Phạm An Tuấn, Bùi Văn, và David Dapice (2004) “Lịch sử hay Chính sách: Tại sao các tỉnh miền Bắc không phát triển nhanh hơn” 8-9 UNDP (5/ 2004).

Ota T. (2003) “The Role of Special Economic Zones in Chinas Economic Development As Compared with Asian Export Processing Zones: 1979-1995,” Asia in Extenso, March 2003

Tatsuyuki Ota (2003) “Vai trò của các Đặc khu kinh tế đối với sự phát triển kinh tế ở Trung Quốc khi so sánh với các Khu chế xuất của Châu á: 1979-1995”, Asia in Extenso, tháng 3 năm 2003

Phạm Hùng Nghị (2006) “Tăng tốc các khu kinh tế,” Báo Điện Tử - Thời Báo Kinh Tế Sài gòn (12 tháng 7 năm 2006). Truy cập vào ngày 12 tháng 6 năm 2006 tại <http://www.vneconomy.com.vn>

Phillips Fox (2005) “Vietnam Legal Update” (July 2005)

Phillips Fox (2005) “Cập nhật luật pháp Việt Nam” (tháng 7 năm 2005)

Quinn Brian J.M. (2002) “Legal Reform and Its Context in Vietnam,” Journal Asian Law, 15 Colum. 219

Quinn Brian J.M. (2002) “Cải cách luật pháp và bối cảnh của nó tại Việt Nam” Journal Asian Law, 15 Cột 219 (2002)

Ravallion M. and Van de Walle D. (2006) “Does Rising Landlessness Signal Success or Failure for Vietnams Agrarian Transition,” World Bank Policy Research Working Paper 3871 (April 2006)

Martin Ravallion và Dominique van de Wall, (2006) “Việc không có ruộng đất ngày càng gia tăng là tín hiệu cho sự thành công hay thất bại trong thời kỳ chuyển đổi nền kinh tế dựa vào nông nghiệp ở Việt Nam”, Tài liệu Nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới 3871 (4/2006)

Viet Nam Competitiveness Initiative (2006) “The Vietnam Provincial Competitiveness Index” Retrieved on June 20, 2006 at <http://www.vnci.org>.

Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam (2006) “Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam”. Truy cập vào ngày 20 tháng 6 năm 2006 tại <http://www.vnci.org>

Viet Nam Trade (2001) “Tan Thuan EPZ to be Developed into Value Added Processing Zone” (13 September 2001). Retrieved on September 3, 2006 at <http://www.vietnamtrade.org>.

Báo Thương Mại Việt Nam (2001) “Khu chế xuất Tân Thuận đã được phát triển thành Khu chế xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng” (Ngày 13 tháng 9 năm 2001). Truy cập vào ngày 3 tháng 9 năm 2006 tại <http://www.vietnamtrade.org>.

Vietnam Chamber of Commerce and Industry (2006) “Starting a Business in Vietnam: How Easy?” (August 2006)

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2006) “Khởi sự doanh nghiệp tại Việt Nam: Dễ như thế nào?” (tháng 8 năm 2006)

VN Economy (2006a) “IZ Land Grabs Force Farmers into Poverty” (21 June 2006). Retrieved on August 23, 2006 at <http://www.info.vn>

Kinh tế Việt Nam (2006a) “Lấy đất cho khu công nghiệp đang đẩy nông dân vào nghèo đói” (21/6/ 2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn>

VN Economy (2006b) “Sumitomo Plans to Build Two More Industrial Zones” (26 July 2006). Retrieved on August 27, 2006 at <http://www.info.vn>.

Kinh tế Việt Nam (2006b), “Kế hoạch của Sumitomo xây dựng thêm hai khu công nghiệp” (26/7/ 2006). Truy cập vào ngày 27/8/ 2006 tại trang <http://www.info.vn>.

VN Economy (2006c) “Viet Nam Possesses 135 Industrial and Export Processing Zones” (26 July 2006). Retrieved August 21, 2006 from <http://www.info.vn>.

Kinh tế Việt Nam (2006c) “Việt Nam có 135 khu công nghiệp và chế xuất, 26 tháng 7 năm 2006”. Truy cập vào 21 tháng 8 năm 2006 tại <http://www.info.vn>

VN Economy (2006d) “Mekong Delta: Many Idle Industrial Zones” (15 August 2006). Retrieved August 23, 2006 at <http://www.info.vn>.

Kinh tế Việt Nam, “Đồng bằng sông Cửu Long: nhiều khu công nghiệp bỏ không” (15/8/2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn>.

Võ Thanh Thu (2006) “Nghiên Cứu Những Giải Pháp Phát Triển các Khu Công Nghiệp ở Việt Nam trong Điều Kiện Hiện Nay”

Vu Thanh Tu Anh and Mazur E. (2005) “The Common Investment Law and Regional Inequality in Vietnam,” Saigon Economic Times (September 2005)

VŨ Thành Tự Anh và Eli Mazur (2005) “Luật Đầu tư chung và bất bình đẳng giữa các vùng ở Việt Nam”, đăng trên Thời báo Kinh tế Sài Gòn (Tháng 9 năm 2005)

Vu Thanh Tu Anh, Le Viet Thai, and Vo Tat Thang (2007) “Provincial Extralegal Investment Incentives in the Context of Decentralization in Vietnam: Mutually Beneficial or the Race to the Bottom?” UNDP Policy Dialogue Paper (November 2007)

VŨ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng (2007) “Xé rào ưu đãi đầu tư của các tỉnh trong bối cảnh mở rộng phân cấp ở Việt Nam: sáng kiến hay lợi bất cập hại?”, Báo cáo đối thoại chính sách của UNDP (tháng 11 năm 2007)

Webster L. and Taussig M. (1999) “Vietnams Undersized Engine: A Survey of 95 Large Private Manufacturers” Retrieved on August 10, 2006 at www.sme.com.vn

Webster L. và Taussig M. (1999) “Cỗ máy không đủ kích cỡ của Việt Nam: Điều tra 95 công ty chế tạo tư nhân lớn”. Truy cập vào ngày 10 tháng 8 năm 2006 tại www.sme.com.vn

Website của Chính quyền khu chế xuất thành phố Hồ Chí Minh <http://www.hepza.gov.vn>.

World Bank (2005) “Vietnams Investment Climate Survey”

Kinh tế mở Chu Lai và Sự phát triển nông thôn:

Ngân hàng Thế giới (2005) “Điều tra về Môi trường đầu tư của Việt Nam”

Xianchu Zhang and Booth Charles D. (2001) “Chinese Bankruptcy Law in an Emerging Market Economy: the Shenzhen Experience,” Journal of Asian Law, Volume 15, Number 1, Fall 2001

Xianchu Zhang và Booth Charles D. (2001) “Luật Phá sản Trung Quốc trong một nền kinh tế Thị trường mới nổi: Kinh nghiệm của Thâm Quyến: Những kết quả của cuộc phỏng vấn với các Chánh án từ Ban Phá Sản của Tòa án Trung Thẩm Thâm Quyến và những Luật sư Phá sản ở Thâm Quyến”, Tạp chí Luật châu á (2001).

Xinhua General Overseas News Service (1992a) “Shenzhens Chief Legislator on its Legal Autonomy” (June 24, 1992)

Tin tức Nước ngoài Tổng quát Tân Hoa Xã (1992a) “Nhà Lập pháp Chính của Thâm Quyến về Sự tự chủ Pháp Lý” (24/06/1992);

Xinhua General Overseas News Service (1992b) “Shenzhen Seeks Proper Use of Legislative Power” (December 29, 1992)

Tin tức Nước ngoài Tổng quát Tân Hoa Xã (1992b) “Thâm Quyến tìm kiếm cách sử dụng Quyền lực Lập pháp đúng đắn” (29/12/1992);

Văn bản pháp luật

Nghị định Chính phủ về khu công nghiệp Số 192-CP (28 tháng 12 năm 1994)

Quyết định 322/HĐBT (18 tháng 10 năm 1991)

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ 394/CT (11 tháng 11 năm 1991)

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 108/2003/QĐ-TTg

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 148/2004/QĐ-TTg

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 253/2006/QĐ-TTg

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 45/2007/QĐ-TTg

Ủy Ban Nhà nước về Hợp tác và Phát triển, Thông tư về khu chế xuất 1126-HTDT-PC (20 tháng 8 năm 1992)

Luật về Đầu tư nước ngoài

Luật Đất đai 2003

Luật Doanh nghiệp chung 2005

Luật Đầu tư chung 2005