

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRẦN BÁU HÀ

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ
CỬA KHẨU QUỐC TẾ CÀU TREO**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ**

HÀ NỘI - 2017

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRẦN BÁU HÀ

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ
CỬA KHẨU QUỐC TẾ CẦU TREO**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ**

Mã số: 62 34 04 10

Người hướng dẫn khoa học: **1. PGS.TS. NGUYỄN THỊ NHƯ HÀ
2. PGS.TS. NGUYỄN QUỐC THÁI**

HÀ NỘI - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Báu Hà

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	8
1.1. Các công trình nghiên cứu của nước ngoài	8
1.2. Các công trình nghiên cứu của các tác giả trong nước	12
1.3. Đánh giá tổng quan về các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án	20
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU	22
2.1. Tổng quan về khu kinh tế cửa khẩu	22
2.2. Quản lý nhà nước cấp tỉnh đối với khu kinh tế cửa khẩu	33
2.3. Kinh nghiệm về quản lý nhà nước đối với khu kinh tế cửa khẩu, bài học cho Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	63
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU QUỐC TẾ CẦU TREO	79
3.1. Tổng quan về Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	79
3.2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	88
3.3. Đánh giá chung về quản lý nhà nước cấp tỉnh đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	111
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU QUỐC TẾ CẦU TREO	122
4.1. Bối cảnh mới trong và ngoài nước có ảnh hưởng đến sự phát triển của Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	122
4.2. Quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước cấp tỉnh đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	134
4.3. Giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo giai đoạn đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030	134
4.4. Một số kiến nghị	148
KẾT LUẬN	150
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	152
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	153
PHỤ LỤC	161

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	: Asian Development Bank - Ngân hàng phát triển châu Á
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations - Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
BOT	: Build Operate Transfer - Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
BQL	: Ban quản lý
BQLCK	: Ban quản lý cửa khẩu
BT	: Build Transfe - Xây dựng - Chuyển giao
BTO	: Build Transfer Operate - Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh
CBTA	: Cross Border Transport Agreement - Hiệp định vận tải qua biên giới
EWEC	: East-West Economic Corridor - Hành lang kinh tế Đông - Tây
FDI	: Foreign Direct Investment - Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FTA	: Free Trade Agreement - Hiệp định Thương mại tự do
GMS	: Greater Mekong Subregion - Tiểu vùng sông Mekong mở rộng
GMS- CBTA	: Hiệp định Tạo thuận lợi vận tải người và hàng hóa qua lại biên giới giữa các nước Tiểu vùng Mê Kông mở rộng
JICA	: Japan International Cooperation Agency - Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản
KCN	: Khu công nghiệp
KCX	: Khu chế xuất
KHTKTBG	: Khu hợp tác kinh tế biên giới
KKT	: Khu kinh tế
KKTCK	: Khu kinh tế cửa khẩu
KKT-TM	: Khu kinh tế thương mại
KKTXBG	: Khu kinh tế xuyên biên giới

KTM	: Khu thương mại
KT-XH	: Kinh tế xã hội
NAFTA	: North - South Economic Corridor - Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ
ODA	: Official Development Assistance - Viện trợ phát triển chính thức
PPP	: Public Private Partner - Đối tác công tư
QLNN	: Quản lý Nhà nước
UBND	: Ủy ban nhân dân
USD	: United States Dollar - Đô la Mỹ
XNC	: Xuất, nhập cảnh
XNK	: Xuất, nhập khẩu
WB	: World Bank - Ngân hàng thế giới
WTO	: World Trade Organization - Tổ chức thương mại thế giới

DANH MỤC BẢNG, BIỂU, HÌNH, SƠ ĐỒ

	Trang
Bảng 3.1: Đánh giá đất xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	81
Bảng 3.2: Cơ cấu bố trí nhân sự quản lý nhà nước đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo trước và sau khi hợp nhất hai Ban quản lý	86
Bảng 3.3: Số liệu xuất cảnh, nhập cảnh qua cửa khẩu quốc tế Cầu Treo giai đoạn 2008-2015	102
Bảng 3.4: Các lĩnh vực ưu tiên kêu gọi đầu tư vào Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo giai đoạn 2010-2015	103
Biểu đồ 3.1: Kim ngạch xuất, nhập khẩu và thu ngân sách của Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo giai đoạn 2008-2015	99
Hình 3.1: Sơ đồ vị trí và môi liên hệ vùng của Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	82
Hình 3.2: Quy hoạch phân khu chức năng Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	90
Sơ đồ 2.1: Nội dung quản lý nhà nước đối với khu kinh tế cửa khẩu	59
Sơ đồ 3.1: Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo	87

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khu kinh tế cửa khẩu thường được xác định là một không gian kinh tế nhất định có đặc tính gắn với cửa khẩu biên giới đất liền; được hình thành và phát triển dựa trên nhiều chính sách đặc thù riêng biệt nhằm khai thác tối đa lợi thế sẵn có, tạo môi trường hấp dẫn thu hút đầu tư, mở rộng giao lưu kinh tế qua biên giới, phát triển thương mại và các loại hình dịch vụ, gắn với xây dựng và phát triển tình hữu nghị ổn định, bền vững về chính trị giữa hai nước có chung biên giới, từ đó đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), đặc biệt là bảo vệ an ninh biên giới quốc gia.

Ở Việt Nam, từ năm 1996, Chính phủ đã cho phép thí điểm chính sách phát triển đầu tiên ở Khu kinh tế cửa khẩu (KKTCK) Móng Cái, tỉnh Quảng Ninh, đến nay cả nước đã có 26 KKTCK được thành lập ở 21 tỉnh có biên giới đất liền. Quá trình hình thành và phát triển các KKTCK trong những năm qua đã đem lại những tác động lan toả rõ rệt, làm tăng vị thế của các tỉnh có KKTCK, thúc đẩy phát triển kinh tế vùng biên và giao lưu kinh tế giữa nước ta với các nước láng giềng, góp phần vào phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Các KKTCK cũng đã thu hút một lượng lớn dân cư đến làm ăn, sinh sống, tạo thành những khu dân cư tập trung, những đô thị biên giới, làm tăng tiềm lực kinh tế quốc phòng tại tuyến biên giới, góp phần củng cố an ninh quốc phòng.

Cửa khẩu quốc tế Cầu Treo thuộc huyện Hương Sơn, tỉnh Hà Tĩnh nằm trên trục Quốc lộ 8, một trong những trục giao thông quan trọng đối với quốc phòng, an ninh và hoạt động kinh tế đối ngoại với Lào và các nước láng giềng. Trước năm 1998, khu vực cửa khẩu Cầu Treo là vùng núi hoang vu, dân cư thưa thớt, cơ sở hạ tầng và kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Từ năm 1998 khu vực cửa khẩu quốc tế Cầu Treo được Chính phủ cho phép áp dụng thí điểm một số chính sách ưu đãi về đầu tư và thương mại nên bước đầu đã

kích thích được phát triển kinh tế, thương mại, cơ sở hạ tầng được cải thiện; tuy nhiên các kết quả đạt được vẫn còn khá khiêm tốn. Đến năm 2007, KKTCK quốc tế Cầu Treo được chính thức thành lập với nhiều chính sách ưu đãi hơn về đầu tư, thương mại, thuế, đất đai, tín dụng... Nhờ những động lực có được từ các chính sách ưu đãi của Chính phủ và sự tăng cường phối hợp quản lý nhà nước (QLNN) đối với KKTCK quốc tế Cầu Treo, KKTCK này đã đạt được những kết quả khá quan trọng, những năm gần đây kim ngạch xuất, nhập khẩu (XNK) đạt bình quân khoảng 200 triệu USD/năm; xuất, nhập cảnh (XNC) trên 600.000 người/năm; thu ngân sách khoảng 200 tỷ đồng/năm; nhiều dự án cơ sở hạ tầng được đầu tư xây dựng, bước đầu đã tạo ra diện mạo đô thị miền núi tương đối khang trang; đã thu hút được một lượng lớn người dân từ miền xuôi lên định cư và làm ăn (từ khoảng 1,3 vạn người (năm 1998) đến nay đã tăng lên khoảng 03 vạn người), thu nhập và đời sống của nhân dân ngày càng được nâng lên, an ninh quốc phòng được giữ vững; sự giao lưu, hợp tác toàn diện về văn hóa, kinh tế với Lào và vùng Đông Bắc Thái Lan được tăng cường. Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo trở thành một trong 09 KKTCK trọng điểm của cả nước, hiện đang được Chính phủ lựa chọn để ưu tiên đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và chính sách phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN).

Tuy vậy, kết quả đạt được trong những năm qua của KKTCK quốc tế Cầu Treo vẫn chưa tương xứng với tiềm năng lợi thế, chưa đáp ứng được kỳ vọng như những mục tiêu đã đề ra. Quản lý nhà nước đối với KKTCK này còn nhiều mặt hạn chế như: Tổ chức bộ máy QLNN đối với KKTCK nhiều bất cập, cơ chế phối hợp giữa các lực lượng chức năng chuyên ngành tại KKTCK chưa thực sự thống nhất và hiệu quả, nhất là sau khi sáp nhập ban quản lý (BQL) Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo vào ban quản lý khu kinh tế (KKT) tỉnh; Việc xây dựng và triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển KKTCK còn nhiều vướng mắc nhưng chậm được khắc phục; Việc điều hành, quản lý các hoạt động XNK, XNC, đầu tư

xây dựng cơ sở hạ tầng, xúc tiến đầu tư, xúc tiến thương mại vào KKTCK kết quả chưa cao,... Vì thế, đến nay nền sản xuất ở KKTCK này vẫn còn ở trình độ thấp, lạc hậu và nơi đây vẫn là khu vực miền núi đặc biệt khó khăn; tăng trưởng kinh tế và việc làm trong KKTCK những năm gần đây liên tục sụt giảm, thu nhập và đời sống của người lao động còn gặp nhiều khó khăn.

Mặt khác, bối cảnh quốc tế và trong nước như: Việc tham gia các Hiệp định Thương mại tự do (FTA), nhất là các FTA thế hệ mới của Việt Nam đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, bao gồm cả các chính sách kinh tế, thương mại biên giới; Sự mở rộng các hoạt động của Tiểu vùng sông Mê-kông ảnh hưởng quan trọng đến phát triển của KKTCK; Yêu cầu đặt ra từ nhiệm vụ phát triển KT-XH của đất nước trong giai đoạn mới và quan điểm, mục tiêu quy hoạch phát triển các KKTCK Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; Nghị quyết của Đại hội Đảng bộ tỉnh Hà Tĩnh khóa XVIII cũng đã đặt ra mục tiêu xây dựng KKTCK quốc tế Cầu Treo đến năm 2020 trở thành trung tâm thương mại, dịch vụ lớn phía Tây của tỉnh, là cửa ngõ giao thương với các nước trên tuyến hành lang kinh tế Đông - Tây;... Bối cảnh đó vừa tạo ra những cơ hội thuận lợi nhưng cũng đặt ra không ít khó khăn, thách thức trong QLNN đối với KKTCK quốc tế Cầu Treo như: Yêu cầu phát triển nhanh cơ sở hạ tầng KKTCK trong điều kiện NSNN còn eo hẹp; Phải xây dựng được các chính sách ưu đãi đặc biệt đảm bảo kích thích phát triển KKTCK (vốn là địa bàn đặc biệt khó khăn) một cách có hiệu quả nhưng không trái các cam kết với Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và các Hiệp định Thương mại tự do (FTA); Các vấn đề về an ninh, chính trị, xã hội cần phải giải quyết; Sự cạnh tranh của các KKTCK khác để lọt vào danh sách KKTCK được Chính phủ ưu tiên đầu tư;...

Những thuận lợi cũng như các hạn chế, khó khăn, thách thức nêu trên đã đặt ra những yêu cầu mới trước QLNN đối với KKTCK quốc tế Cầu Treo trong thời gian tới. Đó cũng là lý do tác giả chọn đề tài nghiên cứu ***"Quản lý nhà nước đối với Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Cầu Treo"*** để làm luận án Tiến sĩ.