

# PHÁT TRIỂN CÁC KHU KINH TẾ VEN BIỂN VIỆT NAM THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC

LƯU NGỌC TRỊNH\*  
CAO TƯỜNG HUY\*\*

**Tóm tắt:** Bài viết nghiên cứu thực trạng phát triển các khu kinh tế (KKT) ven biển Việt Nam, nhất là ba KKT ven biển Chu Lai, Dung Quất và Phú Quốc - Nam An Thới. Từ sự phát triển của các KKT ven biển, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm là: cần xây dựng các KKT tại những địa điểm thuận lợi, nằm trên các trục giao thông chính, gồm cả đường biển, đường bộ và đường không; cần điều tra khảo sát kỹ trước khi phát triển, cần tạo dựng được sự liên kết chặt chẽ các KKT ven biển với các vùng lân cận; chính quyền địa phương (Ban quản lý KKT) cần có mức độ độc lập, tự chủ hơn nữa để phát huy các sáng kiến và thí nghiệm của mình; cần tập trung nguồn lực xây dựng dứt điểm những KKT đã được điều tra, khảo sát kỹ và phù hợp quy hoạch chung; cần có tầm nhìn tổng thể và dài hạn, tránh bị chi phối bởi lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ của địa phương và ngành.

**Từ khoá:** Khu kinh tế ven biển, đầu tư dàn trải, quản lý bất cập, thiếu liên kết, thể chế tự do.

## 1. Một số đặc điểm phát triển của các khu kinh tế ven biển Việt Nam

### 1.1. Các khu kinh tế ven biển là những khu kinh tế mở, có hệ thống thể chế kinh tế tự do hơn bên ngoài nhưng mức độ tự chủ còn thấp

KKT ven biển là loại hình KKT mở tổng hợp, bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau, thực chất là giai đoạn đầu của hình thức đặc khu kinh tế (ĐKKT) thường có ở trên thế giới. Các KKT mở này được áp dụng chính sách đặc biệt khuyến khích đầu tư, mở rộng quyền tự do kinh doanh, hành chính thông thoáng theo hướng

“một cửa” trong hoạt động đầu tư. Đây cũng là nơi thí điểm các cơ chế, chính sách mới về kinh tế để rút kinh nghiệm và áp dụng chung.

Các KKT này không có hàng rào cứng nhưng có ranh giới rõ ràng để áp dụng chính sách quản lý trong không gian lãnh thổ nhất định. Riêng khu ngoại quan, cảng tự do, khu công nghiệp (KCN), khu chế xuất (KCX) nằm trong

---

(\*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới.

(\*\*) Thạc sĩ, UBND tỉnh Quảng Ninh.

KKT mở có hàng rào ngăn cách với phần còn lại để quản lý hàng hóa.

So với KCN, hoạt động của KKT mở đa dạng hơn, không chỉ có công nghiệp mà còn có các ngành kinh tế khác (thương mại, dịch vụ, tài chính, ngân hàng, chứng khoán, du lịch, công nghiệp, thủy sản, văn hoá thể thao,...) mà có cả dân cư sinh sống. Đây là mô hình “*khu trong khu*”. Trong KKT mở có khu phi thuế quan cho phép tự do hóa đầu tư và áp dụng cơ chế ưu đãi cao nhất theo pháp luật hiện hành. Các nhà đầu tư được phép đầu tư vào tất cả các lĩnh vực sản xuất, chế xuất, thương mại, xuất nhập khẩu, ngoại quan, các dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, bưu chính viễn thông,... Hoạt động trong khu phi thuế quan là hoạt động của nước ngoài, không phát sinh thuế, không hạn chế thời gian lưu kho hàng hóa; giống như ở các cảng tự do, tàu nước ngoài được trực tiếp vào cảng của khu phi thuế quan nhận và giao hàng và không phải làm thủ tục xuất nhập cảnh.

Các KKT này có cơ quan quản lý riêng là Ban quản lý khu kinh tế. So với ĐKKT là một đơn vị hành chính riêng thực hiện quản lý toàn diện về kinh tế, xã hội, an ninh, các KKT mở của Việt Nam có mục đích, yêu cầu, chức năng và nội dung phát triển hoàn toàn giống như ĐKKT nhưng chưa phải là một đơn vị hành chính riêng, mà vẫn giữ nguyên các đơn vị hành chính đã có để thực hiện quản lý Nhà nước về các vấn đề xã

hội, an ninh, quốc phòng. Ban quản lý KKT chỉ tập trung quản lý quy hoạch, đầu tư để phát triển kinh tế và đô thị. Như vậy, các KKT ven biển của Việt Nam chưa được trao quyền có một cơ chế tự chủ, độc lập như một số KKT trên thế giới, nhất là các ĐKKT của Trung Quốc trong thời kỳ mở cửa. Điều này làm giảm bớt mức độ mở cửa, tính hấp dẫn và các sáng kiến đột phá mang tính “thí điểm” của các KKT, khiến cho các KKT chưa khai thác được hết các lợi thế của mình.

### ***1.2. Các khu kinh tế ven biển được thành lập nhanh, song tiến triển chậm, hiệu quả chưa cao***

Tính đến năm 2013, trên cả nước đã có 15 KKT ven biển được thành lập với tổng diện tích 662.249 ha, trong đó 10% diện tích đất phục vụ trực tiếp cho sản xuất công nghiệp, du lịch, dịch vụ, thương mại (Bảng 1). Diện tích bình quân của một KKT ven biển đã thành lập ở Việt Nam là khoảng 44 km<sup>2</sup>. Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định 1353/QĐ-TTg đồng ý bổ sung thêm 3 KKT ven biển vào quy hoạch là: KKT Đông Nam (tỉnh Quảng Trị); KKT ven biển Thái Bình (tỉnh Thái Bình) và KKT Ninh Cơ (tỉnh Nam Định). Như vậy, theo quy hoạch đến năm 2020 Việt Nam sẽ có 18 KKT ven biển với tổng diện tích mặt đất và mặt nước 730.553 ha (tương đương 7.306 km<sup>2</sup> - ngang với diện tích một tỉnh lớn ở Việt Nam), bằng khoảng 2,2% tổng diện tích của cả nước.

**Bảng 1: Các khu kinh tế ven biển của Việt Nam**

Tên	Địa phương	Năm thành lập
1. Vân Đồn	Quảng Ninh	2007
2. Đình Vũ - Cát Hải	Hải Phòng	2008
3. Nghi Sơn	Thanh Hóa	2006
4. Đông Nam Nghệ An	Nghệ An	2007
5. Vũng Áng	Hà Tĩnh	2006
6. Hòn La	Quảng Bình	2008
7. Chân Mây - Lăng Cô	Thừa Thiên Huế	2006
8. Chu Lai	Quảng Nam	2003
9. Dung Quất	Quảng Ngãi	2004
10. Nhơn Hội	Bình Định	2005
11. Nam Phú Yên	Phú Yên	2008
12. Văn Phong	Khánh Hòa	2006
13. Định An	Trà Vinh	2008
14. Phú Quốc	Kiên Giang	2008
15. Năm Căn	Cà Mau	2010

*Nguồn:* Công thông tin điện tử Chính phủ, các văn bản thành lập các KKT, 2013.

- Về xây dựng kết cấu hạ tầng, các KKT ven biển được hỗ trợ vốn từ ngân sách trung ương để đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội, các công trình dịch vụ và tiện ích công cộng quan trọng; để đầu tư hạ tầng các khu chức năng, đền bù giải phóng mặt bằng các khu chức năng, xây dựng công trình xử lý nước thải và chất thải rắn. Các KKT ven biển cũng huy động được nguồn vốn khá lớn từ các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp ngoài quốc doanh, doanh nghiệp FDI để phát triển hệ thống hạ tầng, như cấp điện, cấp

nước, bưu chính - viễn thông, cảng biển và các công trình hạ tầng, tiện ích phục vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Đến hết năm 2011, tổng vốn đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật trong các KKT ven biển trên cả nước là gần 250.000 tỷ đồng, trong đó vốn đầu tư trong nước chiếm khoảng 30%, còn vốn đầu tư nước ngoài chiếm khoảng 70%.

Tuy nhiên, do diện tích lớn, nguồn vốn đầu tư hạn chế, nên tiến độ xây dựng, hoàn thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật của các KKT còn rất chậm. Hiện nay, mới chỉ có một số KKT bước đầu hoàn

thành được một số công trình hạ tầng quan trọng để hoạt động từng phần, đó là các KKT Đình Vũ - Cát Hải, Nghi Sơn, Đông Nam Nghệ An, Vũng Áng, Dung Quất, Chu Lai, Nhơn Hội, Chân Mây - Lăng Cô,... Việc hoàn thành các công trình cơ sở hạ tầng như một số tuyến đường giao thông trục chính, hệ thống cấp điện, cấp nước, thông tin liên lạc, hạ tầng khu tái định cư, hạ tầng KCN,... đã mang lại hiệu quả tích cực cho sự phát triển của khu vực lân cận. Hầu hết các KKT còn lại như Vân Phong, Định An,... mới chủ yếu hoàn thành được công tác lập quy hoạch, giải phóng mặt bằng và bắt đầu xây dựng khu tái định cư. Tiến độ triển khai chậm đã khiến cho nhiều diện tích đất của các KKT bị bỏ hoang, chưa thu hút được đầu tư sản xuất vào KKT, gây lãng phí. Trong bối cảnh kinh tế suy giảm và Chính phủ thực hiện cắt giảm đầu tư công, nguồn vốn đầu tư cho xây dựng cơ sở hạ tầng của các KKT đang bị cắt giảm và điều này tiếp tục ảnh hưởng tiêu cực đến tiến độ hoàn thiện cơ sở hạ tầng của các KKT.

- Về hoạt động thu hút đầu tư, tính đến cuối năm 2011, các KKT ven biển đã thu hút được khoảng 130 dự án FDI với tổng vốn đầu tư hơn 25 tỷ USD; khoảng 650 dự án đầu tư trong nước, tổng vốn đầu tư gần 537 nghìn tỷ đồng. Tuy nhiên, trong thực tế, các dự án này chưa đóng vai trò động lực, lan tỏa cho sự phát triển của KKT, tốc độ giải ngân của nguồn vốn FDI còn thấp và chậm.

Trong số các KKT ven biển hiện nay, chỉ có KKT Dung Quất (Quảng Ngãi), nhờ có nhà máy lọc dầu Dung Quất, thể hiện rõ vai trò động lực phát triển, tạo sức lan tỏa thu hút đầu tư cho cả khu vực. Nhiều KKT còn lại phát triển chậm, diện tích đất còn trống và dự án treo khá nhiều. Ngay cả KKT Dung Quất cũng đang phát triển chững lại, nhà máy lọc dầu hoạt động chưa hiệu quả và chưa tìm được hướng đi mới. Nhiều dự án quy mô lớn phải đình hoãn kéo dài do gặp khó khăn về tài chính, vướng mắc trong đền bù giải tỏa. Thí dụ, dự án kho ngầm xăng dầu đã được cấp phép từ năm 2010 có vốn hơn 340 triệu USD vẫn chưa triển khai; dự án luyện thép Quảng Liên có vốn 4,7 tỷ USD kéo dài nhiều năm do khó khăn về tài chính, vướng đền bù giải tỏa,... Đến nay, KKT Dung Quất mới thu hút được 112 dự án với tổng vốn đăng ký là 8,3 tỷ USD, thế nhưng vốn thực hiện mới đạt 4,9 tỷ USD. Tại một số KKT ven biển khác như Chu Lai (Quảng Nam), Nghi Sơn (Thanh Hóa), Vũng Áng (Hà Tĩnh), mặc dù nhiều dự án lớn đã được cấp phép, nhưng hiện vẫn chưa thể triển khai. Ngay cả KKT ven biển đầu tiên của cả nước là Chu Lai được xây dựng từ năm 2003, nhưng đến nay mới thu hút được 66 dự án, với tổng vốn đăng ký khoảng 1,7 tỷ USD, trong đó chỉ có 45 dự án (giá trị vốn khoảng 600 triệu USD) hoạt động, chủ yếu là các doanh nghiệp đầu tư trong nước (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2012). Thực trạng đó cho thấy hoạt

động của các KKT ven biển vẫn chưa hiệu quả, chưa xứng tầm là động lực phát triển kinh tế của địa phương.

### ***1.3. Các khu kinh tế ven biển phản ánh tính trạng phân quyền đầu tư dàn trải ở các địa phương***

Có thể thấy một số địa phương quy hoạch và thành lập các KKT còn mang tính cục bộ, chỉ tính đến lợi ích ngắn hạn theo bề nổi thành tích (để sánh ngang với các địa phương khác cũng có KKT) mà chưa được xem xét một cách hài hòa với lợi ích quốc gia.

Tình trạng các KKT hoạt động kém hiệu quả có nguyên nhân trực tiếp là việc thành lập các khu này không phù hợp, còn nguyên nhân gián tiếp là việc các địa phương đầu tư tràn lan - một hệ lụy của việc phân cấp đầu tư công thời gian qua. Về mặt lý thuyết, việc phân cấp quản lý đầu tư cho các địa phương sẽ tạo ra tính chủ động trong quá trình thu hút, cấp phép đầu tư bằng cách giảm thiểu đầu mối trong xét duyệt, cấp phép dự án, giảm chi phí, tiết kiệm thời gian cho các nhà đầu tư, từ đó tạo ra một môi trường đầu tư hấp dẫn.

Tuy nhiên, thực tế không hoàn toàn diễn ra như vậy. Do đầu tư công là một sản phẩm của cơ chế “xin-cho”, trong đó cả hai phía “xin” và “cho” đều có lợi ích chung và lợi ích nhóm. Điều này khiến cho “miếng bánh” đầu tư công bị đem ra chia chác, phân bổ cho đủ loại dự án, kể cả những dự án không khả thi. Hiện đầu tư công tập trung chủ yếu vào phát triển hạ tầng cứng nhưng dàn trải,

chưa chú trọng ưu tiên và tập trung vào trọng điểm. Vì vậy, tuy đầu tư lớn nhưng chưa tạo ra được những “cánh cửa lớn” để giao lưu với thế giới, nhất là các KKT, cảng, tuyến đường vận tải,... Đối với các KKT, các địa phương lên kế hoạch dự án còn nguồn vốn là từ trung ương. Nghịch lý là trong số các KKT đã được phê duyệt, có cả một số KKT không đáp ứng được ba tiêu chí cơ bản để phát triển hiệu quả (có dự án động lực, cảng biển nước sâu và sân bay). Kết quả là các KKT được lập ra, nhận được một số vốn đầu tư ban đầu, nhưng sau đó thiếu vốn, không thể hoàn thiện được và cũng không biết bao giờ mới được các dự án đầu tư “lấp đầy”. Vì thế, sự kém hiệu quả của đầu tư công nói chung và đầu tư vào các KKT nói riêng nằm ngay từ khâu quy hoạch, kế hoạch, quy trình quyết định đầu tư ở các địa phương, tức là ở thể chế của các địa phương này.

Ngoài ra, nhiều địa phương đã “vận dụng” quá mức các quy định về ưu đãi đầu tư, đặc biệt là ưu đãi thuế, mà không tính đến hiệu quả kinh tế - xã hội của địa phương. Tại một số KKT, chính quyền còn thậm chí miễn giảm tiền thuê đất đến mức phải vay tiền nhà đầu tư để trả chi phí đền bù, giải phóng mặt bằng mà không biết liệu khi dự án đầu tư đi vào hoạt động thì thu ngân sách địa phương có đảm bảo hoàn lại không. Tại một số nơi khác, chính quyền địa phương lại tỏ ra lúng túng trong cách ứng xử với nhà đầu tư. Ban quản lý KKT chưa thực hiện

đầy đủ quyền lựa chọn của mình, bị động với ý đồ của nhà đầu tư, do vậy phá vỡ quy hoạch ngành, vùng lãnh thổ, không bảo đảm lợi ích địa phương trong việc thu hút FDI.

## **2. Thực trạng phát triển một số khu kinh tế ven biển Việt Nam**

### **2.1. Khu kinh tế mở Chu Lai**

KKT mở Chu Lai thuộc huyện Núi Thành, tỉnh Quảng Nam có tổng diện tích khoảng 32.400 ha được thành lập theo Quyết định số 108/2003/QĐ-TTg ngày 5/6/2003 của Thủ tướng Chính phủ để trở thành một đòn bẩy quan trọng của Vùng kinh tế trọng điểm Trung bộ.

KKT mở Chu Lai có vị trí địa lý thuận lợi để phát triển và thu hút đầu tư. KKT có điều kiện giao thông thuận lợi để kết nối các địa phương khác của Việt Nam và thế giới thông qua đường quốc lộ 1A, đường sắt xuyên Việt, đường biển qua cảng Kỳ Hà, đường hàng không qua sân bay quốc tế Chu Lai. Sân bay này đã được Chính phủ cho phép mở cửa bầu trời với 3 chức năng chính là trung chuyển hàng hoá quốc tế, vận chuyển hành khách và sửa chữa, bảo dưỡng máy bay hạng nặng.

KKT mở Chu Lai là một KKT tổng hợp, bao gồm tiểu khu thuế quan và phi thuế quan. Tiểu khu phi thuế quan (hay khu cảng tự do) gắn với cảng Kỳ Hà bao gồm các hoạt động sản xuất hàng xuất khẩu và hàng phục vụ tại chỗ (cả gia công, tác chế), thương mại hàng hóa<sup>(1)</sup>, thương mại dịch vụ<sup>(2)</sup>, xúc tiến thương mại<sup>(3)</sup>, và các hoạt động thương mại

khác theo mô hình 3 trong 1: sân bay - khu thương mại tự do - cảng biển. Khu thuế quan có các KCN, KCX, khu giá trị đặc biệt, khu dịch vụ, khu dân cư và hành chính.

Định hướng phát triển KKT mở Chu Lai là ưu tiên thu hút các ngành công nghiệp nhẹ kết hợp với du lịch dịch vụ, đô thị cao cấp. KKT có 5 KCN tập trung với tổng diện tích 3.000 ha, nằm cạnh quốc lộ 1A và đường sắt xuyên Việt rất thuận lợi về giao thông; có hơn 30 km chiều dài bờ biển với cát trắng, nắng vàng là môi trường lý tưởng để xây dựng các khu du lịch, khu vui chơi giải trí cao cấp. Đặc biệt, KKT có thể khai thác tiềm năng du lịch do nằm trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, nơi có 2 Di sản văn hoá thế giới: đô thị cổ Hội An và Khu đền tháp cổ Mỹ Sơn.

Từ khi triển khai xây dựng và phát triển KKT mở Chu Lai, huyện Núi Thành đã có những bước tiến vượt bậc trên tất cả các lĩnh vực. Kết cấu hạ tầng như điện, đường, các khu đô thị, cụm công nghiệp được đầu tư xây dựng ngày càng đồng bộ hơn đã có những tác động

<sup>(1)</sup> Gồm cả xuất khẩu, nhập khẩu, chuyên khẩu, tạm nhập - tái xuất, phân phối, siêu thị bán lẻ.

<sup>(2)</sup> Gồm các loại dịch vụ như phân loại, đóng gói, vận chuyển giao nhận hàng hoá quá cảnh, bảo quản, kho tàng bưu chính, viễn thông, tài chính, ngân hàng, vận tải, bảo hiểm, vui chơi, kho giải trí, nhà hàng ăn uống,...

<sup>(3)</sup> Gồm các loại hình xúc tiến như giới thiệu sản phẩm, hội chợ triển lãm, đặt chi nhánh, văn phòng đại diện của các công ty trong nước và nước ngoài, bao gồm cả các tổ chức tài chính, ngân hàng,...

lan tỏa nhất định đến các vùng lân cận.

Cơ cấu kinh tế ngành của huyện Núi Thành năm 2003 khi chưa có KKT là theo hướng “nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ,” thì đến năm 2011 đã chuyển dịch sang cơ cấu “công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ”<sup>(4)</sup>; giá trị sản xuất công nghiệp của huyện bình quân giai đoạn 2005 - 2011 tăng 37,66%/năm. Các doanh nghiệp trong KKT đã đưa nguồn thu ngân sách trên địa bàn huyện tăng mạnh và Núi Thành trở thành huyện có số thu ngân sách cao nhất tỉnh Quảng Nam. Nếu năm 2001 thu ngân sách trên địa bàn Núi Thành chưa đến 50 tỷ đồng, thì đến năm 2011 tổng thu ngân sách đã đạt 1.500 tỷ đồng, tăng gấp 30 lần. Từ một huyện phải nhờ vào sự trợ cấp của tỉnh thì hiện nay Núi Thành đã đóng góp đáng kể cho ngân sách tỉnh.

Xây dựng và phát triển KKT mở đã góp phần tạo việc làm, giúp chuyển dịch cơ cấu lao động ở huyện Núi Thành. Bình quân mỗi năm, huyện giải quyết việc làm cho khoảng 5.000 lao động. Năm 2012, tỷ lệ lao động của huyện làm việc trong các ngành công nghiệp, xây dựng, dịch vụ chiếm trên 40%, tỷ lệ lao động làm việc trong các ngành nông - lâm - ngư nghiệp giảm còn dưới 60%.

Đến hết tháng 2/2011, KKT Chu Lai đã có tổng cộng 65 dự án được cấp phép đầu tư với tổng vốn đăng ký hơn 1,5 tỷ USD, trong đó có 38 dự án đang hoạt động, tuyển dụng 11.000 lao động trong đó hơn 90% là lao động địa phương;

tổng vốn thực hiện đầu tư khoảng 600 triệu USD. KKT mở Chu Lai đã thu hút được những nhà sản xuất có tên tuổi như ô tô Chu Lai - Trường Hải (Thaco) hiện là một trong những nhà sản xuất, lắp ráp ô tô lớn nhất Việt Nam.

Tuy vậy, bất chấp những thành quả trên, cho đến nay việc xây dựng và phát triển KKT này vẫn còn nhiều hạn chế. Tiến độ hoàn thiện KKT diễn ra khá chậm và hiện tại hệ thống kết cấu hạ tầng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu phát triển. Các chính sách hỗ trợ và giá cả bồi thường chậm thay đổi, đơn giá bồi thường trong thời gian dài còn thấp hơn nhiều so với giá thị trường nên đã làm chậm tiến độ giải phóng mặt bằng và gây bức xúc trong nhân dân ở vùng giải tỏa. Công tác quy hoạch xây dựng các khu tái định cư trong KKT chưa đáp ứng yêu cầu của người dân như việc khu đô thị mới được bố trí khá xa khu sản xuất. Việc đào tạo nghề, giải quyết việc làm, ổn định cuộc sống cho người dân sau giải tỏa chưa được thực hiện tốt. Thí dụ, các doanh nghiệp chỉ thu nhận những lao động trẻ có tay nghề nên số lao động phổ thông và những người đứng tuổi ở những vùng bị giải tỏa thiếu việc làm. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của KKT chỉ tập trung vào các công trình dự án lớn, trọng điểm, mà chưa chú trọng đến các dự án đem lại lợi ích sát sườn cho địa phương.

<sup>(4)</sup> Trong đó công nghiệp chiếm 61,9%, nông nghiệp chiếm 21,4% và dịch vụ: chiếm 16,7%.

## **2.2. Khu kinh tế Dung Quất**

KKT Dung Quất tiền thân là KCN, được chuyển thành KKT mở theo Quyết định số 50/2005/QĐ-TTg ngày 11 tháng 3 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ. KKT Dung Quất có vị trí địa lý thuận lợi, nằm ở phía đông huyện Bình Sơn, thuộc tỉnh Quảng Ngãi, thuộc khu vực duyên hải miền Trung Việt Nam, cách Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đều khoảng 860 km, tiếp giáp quốc lộ 1A, đường sắt xuyên Việt và là điểm đầu của một trong những tuyến đường xuyên Á kết nối với Lào, Campuchia và Thái Lan. Ngoài ra, KKT này tiếp giáp với sân bay Chu Lai; có cảng nước sâu Dung Quất; có các đô thị phụ trợ với cơ sở hạ tầng - tiện ích đầy đủ và dịch vụ chất lượng cao. Vì thế, KKT Dung Quất có những lợi thế so sánh để trở thành một địa điểm kinh doanh hấp dẫn cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Dung Quất là KKT mở tổng hợp, phát triển đa ngành – đa lĩnh vực, cụ thể gồm: (i) Phát triển công nghiệp nặng bao gồm công nghiệp lọc - hoá dầu, công nghiệp luyện cán thép, đóng tàu, sản xuất xi măng, chế tạo cơ khí, thiết bị nặng, sản xuất lắp ráp ô tô,... (ii) Phát triển công nghiệp nhẹ, chủ yếu là các ngành điện-điện tử, vật liệu công nghệ cao, dệt may, giày da, chế biến hàng tiêu dùng, hàng xuất khẩu,... (iii) Phát triển dịch vụ công nghiệp; dịch vụ tài chính, ngân hàng; bảo hiểm; giáo dục đào tạo; nhà ở, vui chơi - giải trí, du lịch,...

Đến tháng 8/2012, KKT Dung Quất đã cấp giấy chứng nhận đầu tư cho 114 dự án với tổng vốn đăng ký là 136.000 tỷ đồng; trong đó có 101 dự án trong nước với tổng vốn đăng ký là 76.725 tỷ đồng, 13 dự án nước ngoài với tổng vốn đăng ký là 3 tỷ 746,56 triệu USD. Trong số các dự án đầu tư có 67 dự án đang hoạt động; tổng giá trị vốn thực hiện đạt khoảng 60%. Trong đó có một số dự án lớn, quan trọng như Nhà máy lọc dầu Dung Quất, Nhà máy công nghiệp nặng Doosan Vina, nhà máy nhựa PP, nhà máy đóng tàu, nhà máy BioEthanol, nhà máy xi măng Dung Quất cùng hệ thống bến cảng, cùng với nhiều hệ thống dịch vụ khách sạn, nhà hàng,... Trong số 67 dự án đang hoạt động tại Khu kinh tế Dung Quất, có 47 dự án hoạt động hiệu quả khá tốt nếu so với các dự án ở những KKT khác, đặc biệt là các dự án lọc - hóa dầu, công nghiệp nặng Doosan, khai thác cảng; giải quyết việc làm cho 13.800 lao động.

Hiện tại, KKT Dung Quất đã hoàn thành giai đoạn phát triển thứ nhất theo quy hoạch (đến năm 2010), với việc đưa nhà máy lọc dầu Dung Quất và nhà máy hóa dầu Polypropylene chính thức đi vào hoạt động năm 2009 và năm 2010, tạo đà cho sự phát triển mới.

Theo quy hoạch phát triển, trong giai đoạn II (2010-2015), KKT Dung Quất sẽ mở rộng diện tích từ 10.300 ha lên 46.000 ha, xây dựng Dung Quất theo mô hình ĐKKT hoặc Thành phố công nghiệp; mở rộng công suất của nhà máy

lọc dầu lên 10 triệu tấn/năm và phát triển tổ hợp hóa dầu tương ứng; hoàn thành hai nhà máy luyện cán thép với công suất 10 triệu tấn/năm, hoàn thành các nhà máy công nghiệp nặng khác (nhiệt điện, đóng tàu, chế tạo thiết bị nặng,...), phát triển cảng biển giai đoạn II cho tàu dầu và tàu hàng hoá đến 50.000 DWT; từng bước phát triển các dự án công nghệ cao,... phát triển đô thị Vạn Tường trên diện tích khoảng 500 ha. Đến năm 2015, dự kiến KKT Dung Quất sẽ thu hút được hơn 20 tỷ USD<sup>(5)</sup>.

Mặc dù KKT Dung Quất được đánh giá là KKT thành công nhất cả nước song hiện nay tốc độ phát triển của KKT này đã chững lại. Nhiều dự án đăng ký đầu tư có số vốn lớn đã bị bỏ hoang<sup>(6)</sup>. Các nhà máy hóa dầu, lọc dầu hoạt động không hiệu quả như mong đợi, thậm chí có thời điểm còn thua lỗ. Vấn đề quy hoạch đất đai và giải quyết việc làm cho người dân trong vùng giải tỏa cũng gặp nhiều khó khăn. Hiện tại, có khoảng trên 13.000 lao động nằm trong vùng dự án, nhưng có gần 4.700 lao động chưa có việc làm hoặc việc làm không ổn định; trên 3.000 ha đất của 5.572 hộ dân (hơn 20.000 nhân khẩu) bị thu hồi, song mới chỉ có 17 khu tái định cư và cụm dân cư được xây dựng để di dời, bố trí cho 1.617 hộ (5.523 nhân khẩu). Do người dân phải di chuyển chỗ ở, môi trường sinh thái tự nhiên bị thay đổi, thiếu đất sản xuất nên dẫn đến thất nghiệp, thiếu việc làm, làm đảo lộn cuộc sống của người dân địa phương.

### 2.3. Khu kinh tế Phú Quốc - Nam An Thới

KKT Phú Quốc - Nam An Thới được thành lập theo Quyết định số 38/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 2 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ. KKT này có diện tích 56.100 ha, bao trùm đảo Phú Quốc và cụm đảo Nam An Thới thuộc huyện Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang.

Trên vùng biển Tây Nam của Việt Nam, đảo Phú Quốc có vai trò đặc biệt quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế biển, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế biển vùng cực Nam đất nước. Đảo có điều kiện tự nhiên phong phú, thuận lợi cho phát triển du lịch sinh thái và có thể trở thành nơi trung chuyển của các tuyến đường không, đường biển và hướng tới xây dựng một thành phố quốc tế.

Theo Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng biển và ven biển Việt Nam thuộc Vịnh Thái Lan thời kỳ đến năm 2020, KKT này sẽ trở thành một trung tâm kinh tế biển tổng hợp của cả nước và sẽ là một đơn vị hành chính trực thuộc trung ương.

<sup>(5)</sup> Trong đó có 4 tỷ USD cho việc mở rộng công suất nhà máy lọc dầu lên 10 triệu tấn/năm; 2 tỷ USD cho việc xây dựng các nhà máy hoá dầu qui mô lớn; 500 triệu USD cho các dự án xây dựng nhà máy sau hoá dầu, nhà máy hoá chất; 750 triệu USD cho liên hợp công nghiệp tàu thủy; 95 triệu USD cho các nhà máy xi măng; 8 tỷ USD cho hai nhà máy cán thép; 1 tỷ USD cho các nhà máy công nghiệp nặng khác và khoảng 3 tỷ USD cho các dự án khác.

<sup>(6)</sup> Có ít nhất 15 dự án lớn đang bị bỏ hoang tại Dung Quất.

Trong KKT này có khu phi thuế quan và các khu chức năng khác như khu du lịch, dịch vụ, khu cảng và dịch vụ hậu cần cảng, KCN, khu đô thị, khu dân cư, khu hành chính và các khu chức năng khác. Khu phi thuế quan gắn với cảng An Thới và sân bay Phú Quốc. Hoạt động của khu phi thuế quan bao gồm các loại hình sản xuất, kinh doanh chủ yếu như: (1) Sản xuất, gia công, tái chế, lắp ráp hàng xuất khẩu, hàng nhập khẩu và hàng phục vụ tại chỗ; (2) Thương mại hàng hóa<sup>(7)</sup>; (3) Thương mại dịch vụ<sup>(8)</sup>; (4) Xúc tiến thương mại<sup>(9)</sup> và các hoạt động thương mại khác.

Tất cả các dự án đầu tư vào KKT Phú Quốc - Nam An Thái đều được hưởng các ưu đãi dành cho địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Các dự án đầu tư kinh doanh du lịch tại đây là dự án đầu tư vào khu du lịch quốc gia thuộc ngành nghề, lĩnh vực khuyến khích đầu tư.

Chính phủ cam kết sẽ dành vốn đầu tư thích đáng từ ngân sách và tín dụng ưu đãi, hỗ trợ cho việc thu hút vốn nước ngoài lập quy hoạch chi tiết các khu chức năng và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội và các công trình dịch vụ và tiện ích công cộng quan trọng, cần thiết để đảm bảo cho sự hoạt động và phát triển của KKT Phú Quốc - Nam An Thái. Chính phủ cũng hỗ trợ đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, như xây dựng trục đường chính xuyên đảo từ An Thới - Dương Đông - Bãi Thơm; đường vòng quanh đảo và

các tuyến nhánh đến các điểm du lịch, các khu dân cư; xây dựng các cảng du lịch tại vịnh Đất Đỏ, cảng Dương Đông, Bãi Vòng; các cảng hàng hóa An Thới, Vịnh Đầm và một số cảng hành khách khác quy mô phù hợp phục vụ việc đưa, đón khách du lịch; xây dựng sân bay quốc tế Phú Quốc; nhà máy phát điện diezen, phát triển điện gió, điện mặt trời, xây dựng tuyến cáp ngầm đưa điện ra đảo và hệ thống lưới điện thống nhất trên toàn đảo; xây dựng các cơ sở hạ tầng kỹ thuật khác như cấp thoát nước, bưu chính viễn thông,...

Kể từ khi ban hành Quyết định số 38/2006/QĐ-TTg, cho đến nay, đảo Phú Quốc đã được đầu tư phát triển mạnh mẽ. Hình ảnh của đảo đã được nâng tầm, tạo điều kiện thuận lợi khai thác tốt tiềm năng, thế mạnh về du lịch và trở thành điểm du lịch hấp dẫn, thu hút khách du lịch trong và ngoài nước. Kinh tế Phú Quốc tăng trưởng cao, bình quân 22%/năm; GDP bình quân đầu người năm 2012 đạt 50 triệu đồng; khách du lịch tăng bình quân hơn 13%/năm, đạt

<sup>(7)</sup> Bao gồm cả xuất khẩu, nhập khẩu, chuyển khẩu, tạm nhập - tái xuất, phân phối, cửa hàng và siêu thị bán lẻ, cửa hàng và siêu thị miễn thuế.

<sup>(8)</sup> Gồm cả phân loại, đóng gói, vận chuyển giao nhận hàng hóa quá cảnh, bảo quản, kho tàng, kho ngoại quan, tài chính, ngân hàng, vận tải, bảo hiểm, vui chơi, giải trí, nhà hàng ăn uống.

<sup>(9)</sup> Như hội chợ triển lãm, các cửa hàng giới thiệu sản phẩm, các chi nhánh và văn phòng đại diện của các công ty trong nước và nước ngoài và các tổ chức tài chính - ngân hàng.

362.281 lượt người năm 2012<sup>(10)</sup>. Trên đảo đã xuất hiện nhiều khu du lịch, khách sạn hiện đại. Năm 2012 đảo đã đưa sân bay quốc tế Phú Quốc đi vào sử dụng. Hiện tại, Phú Quốc cũng đang trong quá trình hoàn thiện tuyến đường vòng quanh đảo. Đến tháng 4/2012, huyện đảo Phú Quốc còn 87 dự án đăng ký đầu tư, với tổng nguồn vốn hơn 59.000 tỷ đồng, phần lớn là những dự án phát triển khu du lịch, khu dân cư và khu đô thị.

Huyện đảo Phú Quốc phấn đấu đến năm 2020 đạt tăng trưởng kinh tế bình quân 26%/năm; cơ cấu kinh tế gồm: thương mại-dịch vụ (50%), nông-lâm-thủy sản (27%) và công nghiệp-xây dựng (23%). Hàng năm, huy động vốn đầu tư toàn xã hội trên 5.000 tỷ đồng, thu hút 2 triệu khách du lịch; tỷ lệ hộ nghèo giảm còn dưới 2%. Phú Quốc sẽ cơ bản đạt các tiêu chí là “Trung tâm du lịch sinh thái chất lượng cao”.

Tuy nhiên, hiện tại kinh tế Phú Quốc vẫn chưa phát triển tương xứng với tiềm năng, lợi thế của đảo này. Các cơ chế chính sách khuyến khích đầu tư, chương trình, dự án hỗ trợ của Nhà nước chưa phát huy hiệu quả đồng bộ. Đầu tư xây dựng hệ thống giao thông, điện, nước,... chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển. Hiệu quả hoạt động kinh doanh du lịch còn thấp, chất lượng dịch vụ-du lịch chưa cao, khách lưu trú, nhất là khách quốc tế còn rất ít. Sản phẩm du lịch đơn điệu, chất lượng không đồng đều, khả năng cạnh tranh thấp,...

Việc triển khai các dự án đầu tư ở huyện đảo Phú Quốc cũng có nhiều bất cập, ảnh hưởng đến chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ, tính đến cuối năm 2010, Phú Quốc đã phê duyệt 229 dự án đầu tư, với tổng diện tích đất 10.756,11 ha. Trong đó, chính quyền địa phương đã cấp Giấy chứng nhận đầu tư cho 56 dự án, có diện tích đất 2.329,44 ha; 181 dự án chưa cấp Giấy chứng nhận đầu tư do đang lập quy hoạch chi tiết, rà soát quy hoạch. Song, đến tháng 4/2012 trong số các dự án được cấp phép đầu tư mới chỉ có 9 dự án đưa vào hoạt động<sup>(11)</sup>, những dự án còn lại đến nay vẫn còn “treo”.

Việc cấp phép đầu tư và đất đai không theo tiến độ kế hoạch và tràn lan đã ảnh hưởng lớn đến đời sống, sản xuất của người dân. Theo kế hoạch sử dụng đất đến năm 2020 ở huyện Phú Quốc, quỹ đất dành cho các khu du lịch là 1.800 ha và năm 2030 là 3.861 ha, nhưng đến năm 2012 chính quyền địa phương đã cấp phép đầu tư cho các dự án du lịch có tổng diện tích gần 7.000 ha, vượt xa chỉ tiêu quy hoạch, trong đó có nhiều dự án trùng địa điểm, không phù hợp quy hoạch. Trong số 137 dự án

<sup>(10)</sup> Nếu so với mốc thời gian năm 2004 khi “*Đề án phát triển tổng thể đảo Phú Quốc đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020*” của tỉnh Kiên Giang được ban hành, huy động vốn đầu tư toàn xã hội năm 2012 tăng 11 lần so với năm 2004, tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 14% năm 2004 còn 2,24% năm 2011.

<sup>(11)</sup> Có tổng vốn đầu tư chỉ 713 tỷ đồng.

đầu tư bị thanh tra, có 97 dự án bị kiến nghị cần dừng lại, trong đó 63 dự án cần phải thu hồi vì cấp sai quy hoạch, chồng lấn địa điểm, chậm triển khai, hoặc nhà đầu tư tự trả lại dự án; 20 dự án cần phải xem xét lại do chưa phù hợp mục đích sử dụng đất (rừng) theo quy hoạch hoặc chậm tiến độ<sup>(12)</sup>. Ngoài ra, Thanh tra Chính phủ cũng cho rằng việc quản lý rừng phòng hộ của UBND huyện Phú Quốc rất lỏng lẻo. Diện tích rừng phòng hộ năm 2005 của Phú Quốc là 11.653ha, theo kế hoạch đến năm 2010 giảm còn khoảng 7.813 ha, nhưng thống kê đến cuối năm 2010 diện tích thực tế rừng phòng hộ chỉ còn khoảng 4.254 ha.

### 3. Một số bài học rút ra

Qua nghiên cứu thực trạng phát triển của KKT ven biển Việt Nam, nhất là ba KKT ven biển Chu Lai, Dung Quất và Phú Quốc - Nam An Thái, sơ bộ có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm sau:

*Thứ nhất*, các KKT cần được xây dựng tại những địa điểm thuận lợi, nằm trên các trục giao thông chính, gồm cả đường biển, đường bộ và đường không. Với tính chất “tổng hợp”, các KKT ven biển nên có điều kiện địa lý thuận lợi để trở thành những đô thị hiện đại trong tương lai không xa. Tuy nhiên, nếu so với hai KKT mở còn lại thì chỉ có Phú Quốc có nhiều tiềm năng phát triển trở thành đô thị trong tương lai gần nhất. Nếu nhìn từ góc độ của các KKT ven biển, có thể thấy rằng triển vọng phát triển của các KKT cửa khẩu của Việt Nam không mấy sáng sủa vì hầu hết các KKT này đều không có được một vị trí

địa lý thuận lợi, chưa kể lại được xây dựng tại những vùng lạc hậu hơn so với cả nước.

*Thứ hai*, cả ba KKT trên được thành lập nhanh song phát triển rất chậm và gần đây có dấu hiệu chững lại. Các dự án đầu tư vào đây chưa được nhiều như mong đợi, nhiều dự án vẫn trong tình trạng “treo” không rõ đến bao giờ. Đây là đặc điểm chung trong tiến trình phát triển ô ạt, chưa hiệu quả của các KKT trong cả nước. Ngay cả KKT Chu Lai là KKT được thành lập sớm nhất trong cả nước (từ năm 2003), nhưng các dự án đầu tư bị triển khai cho đến nay vẫn chậm trễ. Hơn nữa, sự liên kết kinh tế giữa các KKT với các vùng lân cận còn nhiều hạn chế. Chỉ riêng việc tách Chu Lai khỏi Dung Quất đã cho thấy những rào cản vô hình về chia cắt hành chính lại tạo nên sự chia cắt không gian kinh tế, rất đáng rút kinh nghiệm.

*Thứ ba*, thể chế của ba KKT trên còn chưa thông thoáng, chưa mở thực sự hay thực chất. Tính hấp dẫn về mặt thể chế của ba KKT này chủ yếu nằm ở chỗ cho phép thành lập một khu phi thuế quan. Tuy nhiên, điều này là chưa đủ, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đã gia nhập WTO và các hàng rào thuế quan đang giảm dần. So với hai KKT còn lại thì chỉ có KKT Phú Quốc - Nam An Thái có tiềm năng và tầm nhìn tương đối rõ ràng khi phấn đấu trở thành một Đặc khu kinh tế - hành chính trực thuộc Trung

<sup>(12)</sup> Trong số này có tới 59 dự án du lịch, bao gồm 37 dự án du lịch sinh thái.

ương. Kinh nghiệm phát triển các KKT của thế giới cho thấy, chính quyền địa phương (Ban quản lý KKT) cần có mức độ độc lập, tự chủ hơn nữa để phát huy các sáng kiến và thí nghiệm của mình, thay vì chỉ sử dụng yếu tố “thuế quan” và cấp đất.

*Thứ tư*, việc quản lý các KKT còn quá nhiều bất cập. Ở cả ba KKT kể trên cũng như tình trạng của nhiều KKT trong cả nước đều có vấn đề sử dụng đất đai rất lãng phí do tồn tại nhiều dự án đầu tư “treo”, việc giải phóng mặt bằng và đền bù chưa thỏa đáng gây ra nhiều bức xúc trong nhân dân địa phương. Ngoài ra, báo cáo của Thanh tra Chính phủ cũng cho thấy tồn tại tình trạng “tiêu cực” trong quản lý đất đai, cấp phép đầu tư, gây ra tình trạng “băm nát” quy hoạch địa phương. Khả năng quản lý yếu kém, tình trạng tham nhũng đang ảnh hưởng đến khả năng có được quyền tự chủ nhiều hơn của chính quyền địa phương và Ban quản lý các KKT trong tương lai.

*Thứ năm*, công tác quy hoạch, điều tra khảo sát và quyết định đầu tư của các KKT nói chung và các KKT mở, ven biển nói riêng ở Việt Nam còn thiếu tầm nhìn tổng thể và dài hạn, vẫn còn bị các lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ của địa phương và ngành chi phối. Mục tiêu đề ra thường quá hoành tráng, song điều kiện thực hiện, triển khai thường không theo kịp, dẫn đến mục tiêu và kế hoạch đề ra ban đầu bị bóp méo và không đạt được như ý. Hậu quả là phá vỡ quy hoạch, kế hoạch chung, làm lãng phí

tiền của và công sức của cả nước, địa phương lẫn người dân, gây không ít bức xúc trong xã hội.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Ban quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai (2012), *Báo cáo tình hình đầu tư phát triển Khu kinh tế mở Chu Lai*, Quảng Nam.
2. Ban quản lý Khu kinh tế mở Dung Quất (2013), *Báo cáo tình hình đầu tư phát triển Khu kinh tế mở Dung Quất*, Quảng Ngãi.
3. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2012), *Kỷ yếu Hội nghị tổng kết 20 năm xây dựng và phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế ở Việt Nam*. Hà Nội.
4. Hà Minh (2009), “Khu kinh tế mở Chu Lai: Thật sự mở?”, Báo “Sài Gòn giải phóng” ngày 19/02/2009.
5. Tạp chí Cộng sản và Tỉnh ủy Quảng Nam (2009), *Khu kinh tế mở Chu Lai - Thực tiễn xây dựng, phát triển và những vấn đề đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học.
6. Bộ Kế hoạch đầu tư (2011), *Tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng - những vấn đề đặt ra cho các KKT, KKT cửa khẩu ở Việt Nam*, Kỷ yếu hội thảo.
7. Nguyễn Quang Thái (Chủ biên) (2010), *Vấn đề phát triển các khu kinh tế mở hiện đại vùng ven biển Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
8. Tỉnh ủy Kiên Giang (2012), *Báo cáo sơ kết 8 năm thực hiện “Đề án phát triển tổng thể đảo Phú Quốc đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020”*.
9. Võ Đại Lực (2009), “Vấn đề xây dựng các loại hình khu kinh tế tự do ở Việt Nam”, *Những vấn đề Kinh tế và Chính trị thế giới*, số 10 (162).

