

**SỰ ĐỘT PHÁ TRONG MÔ HÌNH ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ ĐẶC BIỆT  
Ở TRUNG QUỐC VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM**

**NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ\***

*Ngày nhận bài: 11/05/2023*

*Ngày phản biện: 29/05/2023*

*Ngày đăng bài: 30/06/2023*

***Tóm tắt:***

Không riêng gì Trung Quốc, việc tổ chức các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt như khu tự trị dân tộc, đặc khu kinh tế, đặc khu hành chính là phổ biến ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, với Trung Quốc, một nhà nước áp dụng chế độ tập trung trong tổ chức chính quyền theo chiều dọc thì rõ ràng, lý luận hình thành các lãnh thổ đặc biệt ở Trung Quốc là một nội dung có tính đột phá. Do đó, việc nghiên cứu và tổng kết kinh nghiệm về mô hình các lãnh thổ đặc biệt của Trung Quốc là cần thiết cho việc xây dựng và phát triển các đơn vị lãnh thổ đặc biệt ở nhà nước có truyền thống chính trị, pháp lý tương đồng như Việt Nam.

***Từ khóa:***

đơn vị lãnh thổ đặc biệt ở Trung Quốc, khu tự trị, đặc khu hành chính, đặc khu kinh tế, đột phá về thể chế.

***Abstract:***

Not only China, the organization of special territorial administrative units such as Regional Ethnic Autonomy, Special Economic Zones, and Special Administrative Region is common in many countries around the world. However, with a centralized state, the formation of special territories in China is an institutional breakthrough. Therefore, the study and experience summarization of China's special territories model is necessary for the construction and development of special territorial units in Vietnam.

***Keywords:***

special territorial units in China, Regional Ethnic Autonomy, Special Economic Zones, Special Administrative Region, institutional breakthrough.

---

\* GV Trường Đại học Luật, Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ntttri@hcmulaw.edu.vn

## 1. Khái niệm về đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt

Mỗi nhà nước, ngoài các đơn vị lãnh thổ truyền thống được xác lập vì mục đích tổ chức và quản lý dân cư theo từng đơn vị được phân chia, hay còn được gọi là các đơn vị lãnh thổ hành chính<sup>1</sup> thì nhiều quốc gia có nhu cầu xác lập các đơn vị lãnh thổ đặc biệt với nhiều đặc trưng khác biệt so với các lãnh thổ hành chính thông thường. Từ lý luận, thực tiễn hình thành và phát triển của các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt trên thế giới, hiện có các loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt nổi bật sau: Một là đơn vị lãnh thổ đặc biệt về dân tộc (còn gọi là khu tự trị dân tộc, tên quốc tế là Regional Ethnic Autonomy, viết tắt là REA). Hai là đơn vị đặc biệt về hành chính (còn được biết đến với tên gọi phổ biến là đặc khu hành chính, tên quốc tế là special administrative region, viết tắt là SAR). Ba là đơn vị lãnh thổ đặc biệt về kinh tế (còn gọi là đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt hay gọi ngắn gọn là đặc khu kinh tế, tên quốc tế là Specific economic Zone, viết tắt là SEZ). Các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt này hiện đang rất phổ biến ở nhiều quốc gia như: Trung Quốc, Nga, Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia, Philippines, Singapore...

Từ thực tiễn thành lập các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt trên thế giới, có thể định nghĩa: *Đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt là các đơn vị hành chính lãnh thổ được thành lập hoặc được công nhận nhằm tổ chức thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế, xã hội chuyên biệt của mỗi nhà nước.*

Cần phân biệt đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt với các lãnh thổ chính trị đặc biệt như cấu trúc Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland, lãnh thổ hải ngoại của Cộng hòa Pháp hay các lãnh thổ có tình trạng pháp lý đặc biệt như những lãnh thổ có đủ điều kiện của một quốc gia theo quy định của Luật Quốc tế<sup>2</sup> nhưng không được công nhận là một quốc gia độc lập do nhiều nguyên nhân như: do yếu tố lịch sử (ví dụ như: Đài Loan, Abkhazia,... ); do xung đột sắc tộc (trường hợp của Kosovo); lý do chính trị (như: Somaliland, Palestine, Novorossiya,...)

---

<sup>1</sup> Nguyễn Hữu Khiên, 2018, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ theo định hướng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam*, <https://tcnn.vn/news/detail/41726/To-chuc-don-vi-hanh-chinh-lanh-tho-theo-dinh-huong-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-o-Viet-Nam.html> (truy cập ngày 21/9/2021)

<sup>2</sup> Theo Điều 1 của Công ước Montevideo, một quốc gia độc lập là một quốc gia đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn (i) dân cư ổn định; (ii) Lãnh thổ xác định; (iii) Có chính phủ và (iv) có khả năng tham gia vào các quan hệ quốc tế. Ví dụ như: Đài Loan có dân cư ổn định (thống kê đến năm 2018 là 23.8 triệu người); lãnh thổ Đài Loan cũng được xác định trên một diện tích cụ thể. Đài Loan cũng có đang thiết lập quan hệ ngoại giao với 14 quốc gia là thành viên của Liên hợp quốc và Tòa thánh Vatican: hoặc Somaliland có đồng tiền riêng, có bộ máy chính quyền và một lực lượng quân đội và cảnh sát riêng. Chính phủ Somaliland đặt tại thủ đô Hargeisa, duy trì một mức độ kiểm soát đáng kể trên lãnh thổ của mình nhưng chưa được công nhận là quốc gia độc lập.

## 2. Các loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt đặc của Trung Quốc

So với nhiều quốc gia khác, Trung Quốc đều hình thành và phát triển cả ba loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt và mỗi loại đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt của Trung Quốc đều để lại dấu ấn đậm nét trên thế giới.

**Thứ nhất**, khu tự trị dân tộc. Khu tự trị dân tộc (REA) là loại lãnh thổ đặc biệt về chính trị đặc trưng ở các nước đa dân tộc và có hoàn cảnh dân tộc đặc biệt. Về bản chất, sự hình thành các khu tự trị dân tộc chính là sự giằng xé của chính quyền trung ương với cộng đồng các dân tộc thiểu số. Về tính chất, khu tự trị dân tộc là nơi “chia sẻ” quyền chỉ huy, quyền quyết định tối cao với chính quyền trung ương ở một số nội dung. Theo đó, sự hình thành các lãnh thổ dân tộc đặc biệt chịu sự ảnh hưởng lớn từ lý thuyết “quyền người bản địa” (The Rights Indigenous People)<sup>3</sup> được hình thành từ tình trạng dân tộc bản địa<sup>4</sup>. Cùng với nguyên tắc tự chủ chính trị, hai lý thuyết này đã đặt nền móng lý luận cho việc xác lập quyền tự trị dân tộc cho người dân tộc thiểu số trong các quốc gia đa dân tộc.

Trung Quốc là quốc gia đa dân tộc, ngoài người Hán là số đông thì còn lại có 55 dân tộc được nhà nước Trung Quốc thừa nhận, trong đó, nổi bật có các dân tộc như: Choang, Mãn, Hồi, Mông, Duy Ngô Nhĩ... Được thừa nhận và được thành lập mới theo tinh thần của Hiến pháp Trung Quốc<sup>5</sup>, đến năm 1992 Trung Quốc có 5 khu/ vùng tự trị tương đương cấp tỉnh là: Choang Quảng Tây (năm 1958), Duy Ngô Nhĩ Tân Cương (1955), Hồi Ninh Hạ (1958), Nội Mông Cổ (năm 1947), Tây Tạng (1965). Khu tự trị Trung Quốc được chia thành các quận tự trị (30 quận tự trị) và quận chia thành Hạt (124 hạt tự trị).

Lịch sử thành lập các khu tự trị Trung Quốc cũng kèm theo tình trạng dân tộc đặc biệt. Cụ thể, dân số của cả Trung Quốc là 1,30 tỷ người, trong đó 91,59% là người Hán và

<sup>3</sup> “Quyền người bản địa” là những quyền của các dân tộc thiểu số (Ethnic Minority), hoặc nhóm sắc tộc (Race Groups) trong lòng một quốc gia - dân tộc nào đó. Khái niệm “người bản địa” có nguồn gốc lịch sử, gắn liền với thời kỳ chủ nghĩa thực dân đế quốc tiến hành các cuộc chiến tranh xâm lược, áp đặt sự thống trị của họ ở các quốc gia chậm phát triển. Chiến lược di dân, khai thác thuộc địa của họ đã dẫn đến sự phân hoá, hình thành 2 nhóm hay 2 tầng lớp xã hội ở những quốc gia này: 1- Tầng lớp những người nước ngoài, 2- Cộng đồng những người dân thuộc địa còn lại, được gọi là những “người bản địa” hoặc “người bản xứ”, sau này khái niệm này còn chỉ những người dân tộc thiểu số. Xem thêm: University of Minnesota Human Rights Center, 2003, *The Rights of Indigenous Peoples*, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/indigenous.html> (truy cập ngày 20/9/2021)

<sup>4</sup> Else Grete Broderstad, 2001, *Political Autonomy and Integration of Authority: The Understanding of Saami Self-Determination*, 8 Int'l J. on Minority & Group Rts. 151, p.163

<sup>5</sup> Điều 4 Hiến pháp Trung Quốc 1982 (được sửa đổi gần nhất năm 2018) quy định “Địa phương tập trung các dân tộc thiểu số sinh sống thực hiện chế độ khu tự trị, xây dựng cơ quan tự trị, thi hành quyền tự trị. Địa phương tự trị các dân tộc là bộ phận không thể tách rời của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa”

8,41% còn lại thuộc các nhóm dân tộc thiểu số. Các dân tộc thiểu số là thấp hơn về số lượng nhưng họ chiếm gần 60% các khu vực có tài nguyên thiên nhiên và khoáng sản của Trung Quốc, trong đó, một phần lớn các nhóm dân tộc thiểu số sinh sống ở những nơi có vị trí đặc địa về an ninh quốc phòng của Trung Quốc, trong số họ có một số nhóm dân tộc thiểu số có quan hệ họ hàng với dân cư ở các nước láng giềng Trung Quốc. Với tình trạng đặc biệt đó, các vùng tự trị dân tộc Trung Quốc được xác lập được xem là một sự dàn xếp cho cả người Hán đa số và các nhóm dân tộc thiểu số, vì với vị trí lãnh thổ dân tộc đặc biệt có thể đảm bảo sự bình đẳng và khắc phục vị trí thấp kém hoặc sự phân biệt đối xử trong lịch sử đối với các nhóm dân tộc thiểu số<sup>6</sup>. Tuy nhiên, về chính trị, lý do phổ quát được chấp nhận rộng rãi về việc thành lập các khu tự trị dân tộc ở hầu hết các quốc gia đa dân tộc chính là nhu cầu bình đẳng dân tộc, dân chủ của nhà nước, tạo điều kiện cho sự phát triển tự nhiên của các dân tộc. Thật vậy, điều này cũng đã được Lê Nin tổng kết khi nói các khu tự trị ở hệ thống các quốc gia xã hội chủ nghĩa rằng: *“Một vùng gồm nhiều địa phương có những điều kiện địa lý, sinh hoạt hay kinh tế riêng hoặc có thành phần dân tộc đặc biệt, có quyền thành lập một khu tự trị với một nghị viện tự trị của khu”*<sup>7</sup> và *“Hiển nhiên là người ta không thể quan niệm được một quốc gia hiện đại thật sự dân chủ mà lại không có một quyền tự trị cho mọi vùng có những đặc điểm quan trọng đôi chút về kinh tế hoặc về lối sinh sống và có một thành phần dân tộc riêng trong dân cư”*<sup>8</sup>.

Về tự chủ, các đơn vị lãnh thổ tự trị dân tộc Trung Quốc có địa vị pháp lý như các đơn vị hành chính thông thường, tương đương cấp tỉnh, nhưng có thêm phần tự chủ với các quy định áp dụng riêng cho vùng tự trị bằng một chế định riêng trong Hiến pháp (nội dung đặc thù của vùng tự trị được quy định tại phần sáu của Hiến pháp Trung Quốc với tên gọi: Cơ quan tự trị của địa phương tự trị dân tộc, từ Điều 112 – Điều 122). Theo đó, khu tự trị có thể có Điều lệ tự trị, hệ thống tự trị tài chính, có hệ thống tòa án riêng, lực lượng an ninh riêng nhưng không có đồng tiền riêng và không quan hệ đối ngoại độc lập, tức không có chủ quyền quốc gia. Nhìn chung, các khu tự trị được bảo đảm tự chủ cao về pháp luật đặc thù, chính sách tài chính, kinh tế, văn hóa, phương thức hình thành bộ máy chính quyền. Về quân sự, tùy vào tính chất và vị trí mà lực lượng quân sự của khu tự trị ngoài chịu sự

<sup>6</sup> Chunli Xia, 2009, *Autonomous Legislative Power in Regional Ethnic Autonomy of the People's Republic of China: The Law and the Reality*, in book *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution* pp 541-563, p. 542, springer.

<sup>7</sup> *V.I.Lênin Toàn tập*, T.25, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 157

<sup>8</sup> *V.I.Lênin Toàn tập*, T.24, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 185

điều hành, chỉ đạo của chính quyền khu tự trị thì còn phải chịu sự chỉ đạo tối cao của lực lượng quân đội trung ương.... Trong khu tự trị, không bị hạn chế trong việc phân tầng quản lý, nếu cần thiết trong nội bộ mình, đơn vị tự trị dân tộc tầng cao hơn có thể tiến hành phân định đơn vị tự trị dân tộc ở tầng thấp hơn.

**Thứ hai**, đặc khu hành chính (SAR), là một loại lãnh thổ có chế độ hành chính – chính trị đặc biệt và không phổ biến trên thế giới. Việc thành lập các SAR do nhiều nguyên nhân, có thể là do khác biệt về văn hóa, truyền thống pháp lý, vị trí địa lý... và đặc biệt là lý do mang tính lịch sử. Hong Kong và Ma Cau của Trung Quốc là hai đặc khu hành chính nổi bật của thế giới hiện đại với nhiều dấu ấn riêng về chính trị, hành chính như một hiện tượng của khoa học chính trị - pháp lý. Tập trung vào Hong Kong, có thể thấy, đặc khu Hong Kong của Trung Quốc là một trong những SAR đặc trưng với một hoàn cảnh chính trị đặc biệt ngay từ khi mới hình thành. Sự ra đời của Hong Kong ngoài vì lý do chính trị, thì còn có giá trị dân chủ, dân quyền sâu sắc khi Hong Kong là con đường thoát khỏi đói nghèo của một bộ phận dân cư tị nạn của Trung Quốc. Do đó, Hong Kong dù là khi được trả về cho Trung Quốc hay còn là một lãnh thổ thuộc địa của Anh thì không gian kinh tế ở Hong Kong mới là yếu tố được quan tâm hàng đầu chứ không phải không gian sống<sup>9</sup>. Khi Hong Kong được trả về cho Trung Quốc theo tuyên bố Trung – Anh năm 1984, nó được chính quyền Trung Quốc xác lập địa vị pháp lý “Đặc khu hành chính” - HKSAR. Theo đó, Chính phủ Trung Quốc hứa sẽ áp dụng mô hình “*Một quốc gia, hai chế độ*” (One country, two system) cho Hong Kong, giữ cho Hong Kong được áp dụng chế độ tư bản “*50 năm không thay đổi*”<sup>10</sup>.

Hong Kong, do đó có mức độ tự chủ cao, với các quyền tự do dân sự, pháp quyền, có hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp độc lập được đảm bảo trong Luật cơ bản và trong Hiến pháp<sup>11</sup>. Hơn cả thế, Hong Kong có quyền tự do và tự chủ trong việc xác lập quan hệ đối ngoại trong các lĩnh vực “kinh tế, thương mại, tài chính và tiền tệ, tàu thuyền, hợp tác, du lịch, khoa học – công nghệ và thể thao”<sup>12</sup>, được trở thành thành viên của các tổ chức

<sup>9</sup> Mee Kam Ng (2008), *From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region*, Planning Theory & Practice, 9:2, 165-185, p. 169

<sup>10</sup> Macro Olivetti, 2009, *The Special Administrative Regions of the PRC in Comparison with Autonomous Regions Models*, in book: Jorge Costa Oliveira, Paulo Cardinal (editors), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer, pp.777-798, p. 791 – p. 792; Chien Min Chao, 1987, “*One Country, Two Systems*”: A Theoretical Analysis, Asian Affairs: An American Review, Vol. 14, No. 2, pp.107-124, Published By: Taylor & Francis, Ltd, p.110 – p. 112

<sup>11</sup> Ngok Ma, 2019, *Special Administrative Region of Hong Kong*, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document>. (truy cập ngày 20/9/2021)

<sup>12</sup> Art. 151 of the Hong Kong Basic Law.

thương mại quốc tế và hiệp định thương mại quốc tế như GATT<sup>13</sup>, có đặc quyền về đơn vị tiền tệ, chính sách hải quan, chính sách nhập cư, chính sách dân độ<sup>14</sup>.... Tuy nhiên, dù tự chủ cao thì Hong Kong hay các SAR nói chung có thể là đối tượng được chỉ định của chính quyền trung ương trong các điều ước quốc tế mà chính quyền trung ương tham gia; luôn có vùng cấm không thể vượt qua, đó là không có tư cách chủ quyền trong các quan hệ đối ngoại về an ninh, quốc phòng – một biểu hiện chủ quyền tối cao của quốc gia trong pháp luật quốc tế. Với giới hạn này, trong khoa học pháp lý, các SAR dù được hưởng quyền tự chủ cao nhưng vẫn luôn ở địa vị “bán chủ quyền” – “the semi-sovereign status regions”<sup>15</sup>. Đặc biệt, đến nay đã gần nửa chặng đường 50 năm Hong Kong được trả về cho Trung Quốc, lo ngại về sự kết thúc của nguyên tắc “một quốc gia, hai chế độ” giành cho Hong Kong khi hết hạn cam kết là có cơ sở<sup>16</sup>. Nhưng chúng ta cũng có thể tin rằng, với thành quả kinh tế, chính trị, xã hội mà Hong Kong mang lại, chính quyền Trung Quốc sẽ tiếp tục duy trì thể chế đặc biệt giành cho Hong Kong và các đặc khu hành chính khác, và tiếp tục đóng góp cho khoa học chính trị - pháp lý thế giới thể chế quản lý nhà nước mới vượt qua những quan niệm thông thường.

**Thứ ba**, đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt (SEZ). SEZ là hình thức tổ chức đơn vị lãnh thổ mới, được thành lập nhằm tạo điều kiện đặc biệt để phát triển mạnh một khu vực, mang tính đột phá và dẫn dắt về kinh tế cho các nơi khác. Cụ thể hơn, SEZ có thể được giải thích khái quát rằng, *đó là một khu vực địa lý được thiết kế để xuất khẩu hàng hóa và cung cấp việc làm. Đặc khu kinh tế được miễn luật liên bang hoặc luật chung liên quan đến thuế, hạn ngạch, FDI, lao động và những nội dung pháp luật khác để làm cho hàng hóa sản xuất trong các SEZ ở một mức giá cạnh tranh toàn cầu*. Đây thường là một khu vực rộng về địa lý và có hệ thống các thể chế áp dụng linh hoạt, bao gồm các chính sách kinh tế và các chính sách hỗ trợ khác, bảo đảm cho doanh nghiệp đến đầu tư được cung cấp hệ thống các dịch vụ công tốt nhất, thuận tiện nhất, chuẩn mực nhất. Mục tiêu cơ bản là tạo ra môi trường kinh doanh và môi trường sống tân tiến, nhằm thu hút các công ty lớn nước ngoài và nguồn nhân lực cao của các nước đến sống và làm việc, qua đó tạo ra một

<sup>13</sup> Art. 116 of the Hong Kong Basic Law.

<sup>14</sup> Art. 151 of the Hong Kong Basic Law.

<sup>15</sup> Macro Olivetti, 2009, *The Special Administrative Regions of the PRC in Comparison with Autonomous Regions Models*, in book: Jorge Costa Oliveira, Paulo Cardinal (editors), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer, (pp.777-798), p. 791

<sup>16</sup> Đinh Ngọc Vương, 2008, *Hệ thống chính trị và hệ thống pháp luật của Đặc khu hành chính Hồng Kong*, Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc, số 3, tr. 62 – 70.

khu kinh tế vượt trội về khả năng cạnh tranh và có khả năng lan tỏa công nghệ đối với toàn bộ nền kinh tế<sup>17</sup>.

Về lịch sử, ZEZ đầu tiên trên thế giới không phải của Trung Quốc<sup>18</sup>, nhưng SEZ của Trung Quốc lại là mô hình SEZ thành công điển hình của thế giới, nổi bật là Thâm Quyển. Thâm Quyển được xem là nguồn cảm hứng của hầu hết các quốc gia về đổi mới thể chế kinh tế. Sở dĩ, đặc khu Thâm Quyển của Trung Quốc và các đặc khu khác được xem là đặc khu kinh tế nổi bật vì thể chế mở mà chính quyền Trung Quốc giành cho các đặc khu là rất đặc trưng so với mô hình quản lý kinh tế tập trung và chế độ tập quyền được áp dụng ở phần lãnh thổ còn lại của Trung Quốc. Theo đó, các đặc khu kinh tế Trung Quốc là nơi “yếu và mỏng” nhất của nền kinh tế kế hoạch. Theo đó, Trung Quốc cho Thâm Quyển và các đặc khu khác hưởng chế độ “*chính phủ nhỏ, xã hội lớn*”, “*phê duyệt ít, dịch vụ nhiều*”, “*tinh giản thống nhất và hiệu quả*”, theo mô hình hướng ngoại, tới mức “*một quốc gia trong một quốc gia*”, để có thể thu hút được vốn, kỹ thuật, phương pháp quản lý của nước ngoài. Về bản chất, một thể chế kinh tế tự do cho các SEZ là điều kiện bắt buộc, nên nó được đặt ra ngay cả ở những quốc gia đang rất tự do về kinh tế<sup>19</sup> và Trung Quốc đã không ngần ngại xây dựng thể chế quản lý kinh tế có tính giải phóng cao cho các đặc khu kinh tế.

Với sự bắt đầu từ mô hình thành phố vệ tinh, các SEZ Trung Quốc được xem là nơi thử nghiệm “*chủ nghĩa tư bản mang màu sắc Trung Quốc*”. Với các vị trí đắc địa thuộc các tỉnh Quảng Đông và Phúc Kiến, ven bờ biển phía đông nam, gần Hồng Kong, Ma Cao, Đài Loan, bốn SEZ của Trung Quốc là Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Đầu, Hạ Môn trở thành các thành phố vệ tinh nổi bật không chỉ của Trung Quốc mà ở cả Châu Á<sup>20</sup>. Đặc biệt, Thâm

<sup>17</sup> Viện Nghiên cứu Lập pháp (2018), *Thông tin chuyên đề: Mô hình tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tài liệu phục vụ Kỳ họp thứ năm, Quốc hội khóa XIV, tr. 8 – 9

<sup>18</sup> Mô hình SEZ đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico (vùng quốc hải ở phía Đông Bắc biển Caribe thuộc chủ quyền của Hoa Kỳ) năm 1942. Từ đó, mô hình này dần được nhân rộng tại nhiều quốc gia châu Á, điển hình như Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia, Philippines, Singapore vào cuối những năm 1960. Đến những năm 70 – 80 sau đó, nhiều quốc gia bắt đầu xây dựng những khu kinh tế nổi bật về công nghệ cao, dịch vụ nhằm khuyến khích nghiên cứu và phát triển các ngành công nghiệp sử dụng công nghệ hiện đại. Xem thêm: Quốc Dũng, 2018, *Đặc khu kinh tế: kỳ vọng và thực tế*, <http://nhandan.com.vn/xuan2018/item/35520002-%C3%B0ac-khu-kinh-te-ky-vong-va-thuc-te.html> (truy cập ngày 20/7/2021)

<sup>19</sup> Ví dụ Singapore - quốc gia có nền kinh tế vào loại tự do hàng đầu thế giới, cũng đã xây dựng khu mậu dịch tự do ở Jurong. Hoặc Philippine, quy định rằng các SEZ của họ là khu vực thuế quan độc lập, hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự duy trì, và phát triển các ngành chuyên biệt với sự can thiệp tối thiểu từ chính quyền trung ương.

<sup>20</sup> Marco Bontje, 2019, *Shenzhen: satellite city or city of satellites?*, International Planning Studies, vol. 24, issue 3-4, pp.255-271, p.260 – 263

Quyển ngày nay đã trở thành một siêu đô thị và là đối thủ lớn của Hong Kong và Quảng Châu, và ở mức độ thấp hơn là của Bắc Kinh và Thượng Hải, trở thành một đô thị “mẹ” cho các đô thị vệ tinh khác xung quanh<sup>21</sup>.

### **3. Sự đột phá trong mô hình đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt Trung Quốc và kinh nghiệm cho Việt Nam**

#### **3.1. Sự đột phá trong mô hình đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt Trung Quốc**

Nhìn chung, để đạt được mục đích chính trị, hành chính và kinh tế thì các SAR, REA, hay SEZ, dù là ở nhà nước tư bản hay xã hội chủ nghĩa, dù tập quyền hay phân quyền thì nhất định phải tạo ra những đột phá về thể chế sao cho chúng về cơ bản được hưởng quyền tự chủ cao, được miễn trừ các quy định chung của các luật chuyên ngành và chỉ cần không trái Hiến pháp. Những đột phá về thể chế này tưởng chừng như chỉ có thể hình thành ở một nhà nước chủ trương phân quyền hay tự quản địa phương nhưng ở một nhà nước tập quyền xã hội chủ nghĩa như Trung Quốc lại có thể hình thành và phát triển thể chế này một cách nổi bật thì rõ ràng là một sự đặc sắc cần ghi nhận.

Cụ thể, về nguyên tắc chung, các lý thuyết cơ bản đặt nền móng cho sự hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt là lý thuyết về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ và lý thuyết phân quyền.

**Thứ nhất**, theo lý thuyết về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ của nhà nước thì mỗi nhà nước đều phải phân chia lãnh thổ rộng lớn thành các đơn vị dân cư, đó là một hiện tượng tự nhiên đối với một tổ chức lớn và phức tạp, thực chất là một giải pháp tốt nhất nhằm tổ chức thực hiện quyền lực của trung tâm/ đầu não tốt hơn, xuất hiện cùng với việc phân chia một tổ chức lớn thành các đơn vị ra quyết định. Việc chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ và quản lý dân cư theo lãnh thổ là dấu hiệu cơ bản của mọi nhà nước, nhằm thực hiện chức năng “chia để trị” hay “chia để quản lý”<sup>22</sup>. Để phân chia lãnh thổ toàn quốc thành các đơn vị lãnh thổ một cách hợp lý, khoa học, trước hết cần dựa vào tính chất của lãnh thổ. Theo đó, từ lý luận và thực tiễn tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia, đơn vị lãnh thổ của một nhà nước gồm hai loại có tính chất khác nhau, đó là đơn vị hành chính - lãnh thổ tự nhiên<sup>23</sup> (administrative territorial units) và đơn

<sup>21</sup> Marco Bontje, 2019, *Shenzhen: satellite city or city of satellites?*, International Planning Studies, vol. 24, issue 3-4, pp.255-271, p.260 – 263

<sup>22</sup> Nguyễn Cửu Việt, 2010, *Tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ: cơ sở của cải cách QĐP*, tạp chí Khoa học pháp lý, số 2, tr. 3 - 10

<sup>23</sup> *Đơn vị lãnh thổ tự nhiên* là các đơn vị hình thành do các tác nhân mang tính tự nhiên, với thời gian lâu dài trong lịch sử. Điều kiện hình thành tiên quyết của đơn vị lãnh thổ tự nhiên là điều kiện địa lý, sau đó là dân

vị hành chính - lãnh thổ nhân tạo<sup>24</sup> (administrative units)<sup>25</sup>. Theo đó, việc công nhận các đơn vị lãnh thổ tự nhiên sẵn có là điều kiện bắt buộc để hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt của các nhà nước;

**Thứ hai**, để hình thành các đơn vị lãnh thổ đặc biệt, ngoài nền tảng là sự công nhận các lãnh thổ tự nhiên thì chính quyền trung ương cần đáp ứng nhu cầu về thể chế quản lý đặc biệt ở các đơn vị lãnh thổ này. Theo đó, để được hưởng chế độ tự chủ địa phương nhằm phát huy được các tiềm năng chính trị, kinh tế quốc phòng, dịch vụ... của các lãnh thổ đặc biệt thì cần sự bảo trợ của một loại thể chế tự chủ đặc trưng nhằm bảo đảm và phát huy quyền tự nhiên của lãnh thổ<sup>26</sup>. Loại thể chế đặc biệt này phải vượt qua rào cản của thể chế chung đồng nhất được áp dụng cho tất cả các loại lãnh thổ nói chung và về lý thuyết tưởng rằng chỉ có thể được hình thành từ nguyên tắc phân quyền/ tự quản địa phương.

Theo đó, về lý luận và thực tiễn, với hầu hết các nhà nước áp dụng chế độ phân quyền/ tự quản địa phương thì việc hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt là nhu cầu tự nhiên và tất yếu, tương thích với lý lẽ quyền lực nhà nước đi từ cá nhân đến công xã, sau đó đến các cấp chính quyền và cuối cùng là chính quyền trung ương, việc trung ương trao quyền tự quản cho địa phương để mỗi địa phương được tự điều hành và quản lý chính mình trong phạm vi địa phương là xu thế “trả về với tự nhiên”.

Có thể nói, trên thế giới hiện rất phổ biến các lãnh thổ hành chính đặc biệt, nhưng các lãnh thổ đặc biệt của Trung Quốc (từ các khu tự trị dân tộc đến đặc khu hành chính

---

cur, truyền thống, văn hóa, lịch sử, dân tộc, huyết thống, nghề nghiệp... tạo nên một cộng đồng người có sự liên kết lâu đời trên một lãnh thổ nhất định. Theo đó, không có một khuôn mẫu chung của các lãnh thổ này về số lượng cũng như mật độ dân cư, diện tích lãnh thổ, đặc điểm địa lý, tính chất lãnh thổ. Xem thêm: Nguyễn Cửu Việt, 2010, *Tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ: cơ sở của cải cách QĐDP*, tạp chí Khoa học pháp lý, số 2, tr. 3 - 10

<sup>24</sup> Đơn vị lãnh thổ nhân tạo là các đơn vị hành chính lãnh thổ hình thành dựa trên ý chí chủ quan của nhà nước (có tính đến các yếu tố tự nhiên như đất đai, địa lý, dân cư, nghề nghiệp... nhằm bảo đảm tính thống nhất, hợp lý) và thường không chú trọng sự phân định lãnh thổ sẵn có trong tự nhiên. Khác với các lãnh thổ tự nhiên, các lãnh thổ nhân tạo được thành lập gắn với một nhiệm vụ, một chính sách, chiến lược quản lý hay một kế hoạch kinh tế xã hội, hoặc để chuyên môn hóa hoạt động quản lý chuyên ngành hoặc đặc trưng hóa một loại sản phẩm, dịch vụ. xem thêm: Nguyễn Đăng Dung, 2016, *Nghiên cứu về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương*, Tạp chí Khoa học, Đại học quốc gia Hà Nội, Luật học, Tập 32, Số 3, tr. 1-8, tr. 7

<sup>25</sup> Phạm Hồng Thái, 2007, *Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lý luận và thực tiễn*, tạp chí Quản lý nhà nước, số 7; Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu, 2015, *Report on the territorial administrative structure options for the republic of Moldova*, [www.md.undp.org/.../JILD-Report%20on%20territorial%20administr](http://www.md.undp.org/.../JILD-Report%20on%20territorial%20administr); Martina Halásková, Renáta Halásková (2009), *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35687> (truy cập ngày 20/3/2021)

<sup>26</sup> . David J. McCathy, Laurie Reynolds, 2003, *Local government law – in a nutshell*, Thomson west, tiết 1, mục B, chương 1; Marko Kambic, 2008, *Self-government and Autonomy of Statutory Municipalities in the Light of Historical Sources for the Provincial Capital of Ljubljana*, Lexlocalis – Journal of local self government, vol.6, No.4, pp. 459- 474

Hong Kong, Ma Cau, đến đặc khu kinh tế Thâm Quyển, Sán Đầu, Hạ Môn...) luôn được xem là mô hình lãnh thổ đặc biệt điển hình, nổi bật đến mức thể chế “*một quốc gia, hai chế độ*” áp dụng ở các đặc khu hành chính Trung Quốc được khoa học xã hội hiện đại công nhận như một lý thuyết đột phá của khoa học chính trị pháp lý hiện đại<sup>27</sup>. Có thể kết luận rằng, điều đặc biệt làm nên sự đặc sắc rất đặc trưng của các đơn vị lãnh thổ đặc biệt ở Trung Quốc so với các đơn vị lãnh thổ đặc biệt khác ở các nước<sup>28</sup> là vì các đơn vị lãnh thổ đặc biệt này được hình thành và phát triển vững chãi ngay trong lòng của thể chế chính trị và truyền thống pháp lý tập quyền xã hội chủ nghĩa điển hình của Trung Quốc, điều mà tưởng như chỉ có thể xảy ra ở các nước phân quyền hay tự quản địa phương.

Từ sự thành công vượt trội của các lãnh thổ đặc biệt ở Trung Quốc, nhiều người gọi đó là thể chế pháp lý “mang màu sắc Trung Quốc”, nhưng mô hình này không chỉ thuộc về Trung Quốc mà có thể được vận dụng ở nhiều nước Xã hội chủ nghĩa khác. Vì bản chất của lý thuyết này chính là sự vận dụng nhuần nhuyễn nguyên tắc tập trung – dân chủ theo học thuyết Mac Lê - Nin với chủ ý rằng: các lãnh thổ đặc biệt trước hết vẫn là các “đơn vị hành chính” trong cấu trúc đơn vị hành chính lãnh thổ của nhà nước, và chính quyền trung ương vẫn nắm quyền tối cao đối với các lãnh thổ đặc biệt. Tuy nhiên, chính quyền trung ương cần có những nguyên tắc quản lý sao cho vừa bảo đảm quyền tối cao của trung ương, nhưng cũng vừa bảo đảm các lãnh thổ đặc biệt được phát huy, phát triển các nguồn lực đặc biệt sẵn có, tạo thể chế đặc biệt nhằm xác lập bản sắc riêng, đặc sắc của mỗi đơn vị lãnh thổ một cách biện chứng. Cũng từ lý luận về tập trung – dân chủ cho thấy, để bảo đảm tính tập trung và bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước thì phải bảo đảm dân chủ chính danh và kiểm soát được dân chủ chứ không phải triệt tiêu dân chủ. Đó là tập trung một cách dân chủ hay phát huy dân chủ trên cơ sở tập trung.

### ***3.2. Kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc xây dựng, phát triển mô hình lãnh thổ đặc biệt***

Trừ đặc khu hành chính được hình thành vì lý do lịch sử chính trị đặc biệt của Trung Quốc thì các loại hình lãnh thổ đặc biệt khác của Trung Quốc đều có những bài học kinh nghiệm đắt giá trong chính sách quản trị địa phương.

<sup>27</sup> Chien Min Chao, 1987, “*One Country, Two Systems*”: A Theoretical Analysis, Asian Affairs: An American Review, Vol. 14, No. 2, pp.107-124, Taylor & Francis Ltd, p.10

<sup>28</sup> Ví dụ như các trường hợp: Iceland trong Vương quốc Đan Mạch, Phần Lan trong Đế quốc Nga, Croatia trong chế độ quân chủ Hungary, của lãnh thổ Alsace-Lorraine thuộc Đức, sự thống trị của Áo ở Bosnia Herzegovina, và sau Thế chiến thứ nhất, quyền tự trị của Quần đảo Aaland ở Phần Lan, của Lãnh thổ Memel ở Lithuania và của Rutenia ở Tiệp Khắc...

Về đường lối, Việt Nam và Trung Quốc đều là những quốc gia có thể chế chính trị xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, đều xây dựng và phát triển đất nước trên cơ sở hệ lý luận Chủ nghĩa Mac Lê Nin. Về pháp lý, cả hai nhà nước cũng có sự tương đồng trong chính sách phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ và nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương (đều chủ trương tập quyền trên cơ sở nguyên tắc tập trung – dân chủ). Do đó, việc nghiên cứu áp dụng mô hình đặc khu kinh tế hay khu tự trị dân tộc Trung Quốc cho Việt Nam là hoàn toàn có căn cứ.

Về thực tiễn, Việt Nam cũng là quốc gia đa dân tộc và cũng từng thành lập khu tự trị Thái Mèo, mặc dù khu tự trị này hiện không còn và chính sách dân tộc được phát triển theo hướng chính sách chung trên tinh thần đoàn kết, bình đẳng, giúp đỡ, tạo điều kiện cùng phát triển, được thể hiện trong các Nghị Quyết Đại hội Đảng như Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, VIII, IX, X, XI, XIII. Về pháp luật, Điều 5 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 tiếp tục các Hiến pháp trước khẳng định rằng “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là quốc gia thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam. Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc, phát huy phong tục, tập quán, truyền thống và văn hóa tốt đẹp của mình. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước*”. Trên tinh thần đó, tính đến tháng 10-2020, có 118 chính sách pháp luật đang có hiệu lực triển khai thực hiện ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, trong đó có 54 chính sách trực tiếp cho các đồng bào dân tộc thiểu số, vùng dân tộc thiểu số và miền núi, 64 chính sách chung có ưu tiên cho đồng bào các dân tộc thiểu số. Từ đó, cải thiện cơ bản đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số<sup>29</sup>.

Tuy nhiên, yếu tố dân tộc là yếu tố khác biệt rất đặc trưng, việc áp dụng các chính sách pháp luật mang tính ưu đãi dù khá mềm mại và hiệu quả tức thì nhưng về lâu dài sẽ không hiệu quả do chính sách trực tiếp của nhà nước tạo nên tâm lý ỷ lại, trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước, thiếu tinh thần và ý chí vươn lên để thoát nghèo và chủ động phát triển. Để phát triển cộng đồng dân tộc thiểu số, cần xây dựng ở họ tinh thần và nghị lực trong việc khẳng định bản sắc dân tộc thông qua việc trao quyền tự chủ cho các dân tộc, từ

---

<sup>29</sup> Nguyễn Thị Thu Thanh, 2021, *Chính sách dân tộc của Việt Nam qua 35 năm đổi mới*, Tạp chí Cộng sản online, [https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/van\\_hoa\\_xa\\_hoi/-/2018/821701/chinh-sach-dan-toc-cua-viet-nam-qua-35-nam-doi-moi.aspx](https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/821701/chinh-sach-dan-toc-cua-viet-nam-qua-35-nam-doi-moi.aspx) (truy cập ngày 7/10/2021)

đó hình thành ý thức, trách nhiệm cộng đồng của đồng bào dân tộc. Việc nghiên cứu thành lập khu tự trị dân tộc như Trung Quốc cũng là một chủ trương cần được bàn bạc một cách thấu đáo khi giải quyết các vấn đề dân tộc ở nước ta. Về điều này, Lê Nin cũng cho rằng: quyền tự trị này không mâu thuẫn và phá hoại tính thống nhất quốc gia mà “một nhà nước dân chủ phải thừa nhận quyền tự trị của các vùng khác nhau, nhất là những vùng và những khu có thành phần dân tộc khác nhau. Quyền tự trị đó không hề mâu thuẫn với chế độ tập trung dân chủ; trái lại, chỉ có nhờ quyền tự trị của các vùng mới có thể thực hiện được chế độ tập trung dân chủ thực sự ở một quốc gia lớn có nhiều thành phần dân tộc khác nhau”<sup>30</sup>

Về đặc khu kinh tế, việc thành lập các đặc khu kinh tế là một trong những bước đi quan trọng để hướng đến tự do hóa nền kinh tế và là một giai đoạn quan trọng trong việc liên kết vào nền kinh tế thế giới. Các khu vực này trở thành động lực để khuyến khích phát triển kinh tế ở cấp quốc gia và khu vực. Đồng thời là cơ sở tạo ra những kinh nghiệm cần thiết cho chính sách mở cửa và cải cách cơ cấu kinh tế. Về cơ bản, Việt Nam đã chuyển sang nền kinh tế thị trường và cơ chế thị trường đã thực sự tác động đến hoạt động của nền kinh tế Việt Nam, nhất là sau khi gia nhập WTO. Với khá nhiều lợi thế về địa – kinh tế, về nhân lực, về tài nguyên, Việt Nam đã thành lập 283 khu công nghiệp, khu chế xuất trên khắp 63 tỉnh thành, 18 khu kinh tế ven biển, 28 khu kinh tế cửa khẩu và khu kinh tế mở Chu Lai. Các khu này đang ở vào thế thua kém và không rõ ràng về vị trí vì thế không tận dụng được lợi thế địa – kinh tế của Việt Nam<sup>31</sup>, việc thành lập một loại đơn vị hành chính – lãnh thổ chính thống có mục tiêu kinh tế, thu hút đầu tư, không chỉ là cửa sổ của chính sách mở cửa, thu hút vốn nước ngoài, công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm quản lý, mà còn là cơ sở thí điểm cải cách và tạo ra các cực tăng trưởng kinh tế là bước đi cần thiết và cấp bách hiện nay.

Từ Nghị quyết Hội Nghị trung ương 4 khóa VIII năm 1997, Đảng đã đề ra đề ra chủ trương: “... nghiên cứu xây dựng vài đặc khu kinh tế, khu kinh tế tự do ở những địa bàn ven biển có đủ điều kiện”. Chủ trương này sau đó vẫn tiếp tục được nhắc lại ở một vài văn kiện sau đó như Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X năm 2006, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI năm 2011. Hiến pháp 2013 cũng nêu rõ tại Điều 115: “*chính quyền địa phương tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam phù hợp với*

<sup>30</sup> V.I.Lênin Toàn tập, T.24, 2005, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 185

<sup>31</sup> Hà Hậu (2013), Giới thiệu tóm tắt sách “Khu kinh tế tự do: Thực tiễn phát triển ở Trung Quốc và Ấn Độ”, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, <http://www.inas.gov.vn/441-khu-kinh-te-tu-do-thuc-tien-phan-trien-o-trung-quoc-va-an-do.html>, (truy cập ngày 10/9/2022)

đặc điển nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt”. Đầu năm 2016, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII một lần nữa nhấn mạnh việc xây dựng một số đặc khu kinh tế để “*tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá*”. Với chủ trương lớn của Đảng, dự án Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt (sau đây gọi là Luật ĐVHCKTĐB) đã có những Dự thảo đầu tiên và Dự thảo mới nhất với tên gọi “*Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc*”. Việc đưa ra Dự thảo Luật Đơn vị Hành chính kinh tế đặc biệt ở Việt Nam là một nỗ lực của Đảng và Nhà nước ta. Đáng tiếc là, Dự thảo đã không như mong đợi khi chưa truyền tải được “chất tự chủ” của một đặc khu kinh tế như mô hình đặc khu Thâm Quyển Trung Quốc mà Việt Nam đã sang thăm và học hỏi. Với dự thảo luật, các chính sách phát triển đặc khu vẫn được hình thành một chiều, theo mô típ chung của các lãnh thổ thông thường, không được trao chế độ tự chủ cần thiết mà một đặc khu kinh tế đòi hỏi. Với kinh nghiệm từ Trung Quốc, Việt Nam nên mạnh dạn vận dụng một cách mềm dẻo nguyên tắc tập trung dân chủ của Chủ nghĩa Mác – Lê Nin, được thể hiện trong kỹ thuật tổ chức vận hành các đặc khu kinh tế Trung Quốc hiện rất thành công như: *chính phủ nhỏ, xã hội lớn*, *phê duyệt ít, dịch vụ nhiều*, *“một quốc gia trong một quốc gia”*.

Từ lý thuyết đến thực tiễn quản lý các lãnh thổ đặc biệt Trung Quốc cho thấy, việc thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt ở nước ta sẽ giải quyết bài toán về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các SEZ với bản chất lý thuyết cho thấy, các can thiệp chính sách hỗn hợp của chính phủ dưới hình thức các SEZ là nhằm vào quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa khu vực theo thời gian và không gian trong bối cảnh kinh tế tự do hóa. Song song với sự trỗi dậy toàn cầu của các SEZ, sự phát triển kinh tế theo định hướng mở cửa thực chất là sự kết hợp các chiến lược tích lũy vốn cả từ bên trong (tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong nước và các chiến lược kinh tế vĩ mô quốc gia) với thu hút vốn bên ngoài ( tìm kiếm toàn cầu các thị trường mới và các nguồn vốn bên ngoài). Việc áp dụng chế độ tự chủ thông thoáng cho các đặc khu kinh tế và khu tự trị vừa bảo đảm sự phát triển tự nhiên, bền vững của lãnh thổ, nhưng đồng thời vẫn bảo đảm trung ương vẫn là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước, tức vừa bảo đảm tập trung, vừa phát huy được dân chủ. Dù ở nhà nước nào thì quyền lực nhà nước luôn là tập trung, thống nhất và thuộc về nhân dân, vì “*Nhân dân là nguồn gốc và là mục tiêu của mọi thứ; mọi thứ xuất phát từ nhân dân và trở về lại với nhân dân*”<sup>32</sup>, quyền lực nhà nước không thuộc về cá

---

<sup>32</sup> Alexis De Tocqueville, 2013, *Nền Dân trị Mỹ*, Phạm Toàn dịch, tập II, NXB Thế giới, tr. 29

nhân này, cá nhân khác hay tập thể này, tập thể khác nên việc áp dụng các lý thuyết về lãnh thổ đặc biệt chỉ là một kỹ thuật tổ chức và quản lý các lãnh thổ có hoàn cảnh đặc biệt, tránh áp dụng thể chế cào bằng, đồng nhất, để mỗi đơn vị lãnh thổ được phát triển tự nhiên và bền vững, chứ hoàn toàn không dẫn đến nguy cơ ly khai hay tự trị. Từ sự phát triển bền vững của mỗi đơn vị lãnh thổ sẽ là điều kiện để phát triển bền vững lãnh thổ quốc gia rộng lớn.

Từ mô hình đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, những minh chứng về chế độ tự quản địa phương sẽ được làm rõ, cũng là một phương thức để trải nghiệm và tìm kiếm một kiểu tổ chức chính quyền địa phương mới trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam đang nhiều vướng mắc về lý thuyết và quan điểm. Với bước đầu dung nạp lý luận tự quản địa phương, những lan tỏa ban đầu của mô hình này với phần còn lại của quốc gia là một hiệu ứng đặc biệt quan trọng thúc đẩy đổi mới toàn diện chính quyền địa phương Việt Nam, từ đó bảo đảm hiệu quả quản lý, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tháo gỡ những vướng mắc căn bản của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

### **3. Kết luận**

So với các lãnh thổ hành chính thông thường, việc xác lập các đơn vị lãnh thổ đặc biệt phần nhiều phụ thuộc vào hoàn cảnh nội tại và xu hướng, chính sách, chiến lược chính trị, kinh tế, xã hội của mỗi nhà nước. Tuy nhiên, việc tiếp thu, học hỏi có chọn lọc những mô hình tổ chức lãnh thổ đặc biệt ở những quốc gia có cùng truyền thống pháp lý với Việt Nam là cần thiết. Từ việc nghiên cứu những nét đặc sắc trong quan điểm và pháp lý của Trung Quốc về các loại lãnh thổ đặc biệt cho thấy: việc bỏ qua những khác biệt và dung hòa những rào cản chính trị, hành chính để hội nhập và hướng đến sự phát triển chung, bền vững thông qua việc thành lập các đơn vị lãnh thổ đặc biệt là cần thiết trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu và dân quyền, dân chủ được đề cao. Với nền tảng lý luận dù khá mới mẻ nhưng lại mang tính phổ quát, dễ vận dụng và có tính linh hoạt, tính phù hợp, thì việc tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý của lý luận phân quyền hay kinh tế mở phù hợp với truyền thống pháp lý Việt Nam là khả thi và có thể làm được. Vấn đề còn lại là sự quyết tâm và ý thức vượt qua những rào cản trong quá trình thử nghiệm chính sách mới của nhà nước ta để từ đó hình thành khung pháp lý hiện đại, phù hợp cho sự hình thành và phát triển của các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt.

---

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu, 2015, *Report on the territorial administrative structure options for the republic of Moldova*, [www.md.undp.org/.../JILD-Report%20on%20territorial%20administr](http://www.md.undp.org/.../JILD-Report%20on%20territorial%20administr) (truy cập ngày 10/9/2021);
2. Alexis De Tocqueville, 2013, *Nền Dân trị Mỹ*, Phạm Toàn dịch, tập II, NXB Thế giới;
3. Chien Min Chao, 1987, *"One Country, Two Systems": A Theoretical Analysis*, Asian Affairs: An American Review, Vol. 14, No. 2, Published By: Taylor & Francis, Ltd;
4. Chunli Xia, 2009, *Autonomous Legislative Power in Regional Ethnic Autonomy of the People's Republic of China: The Law and the Reality*, in book *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer.
5. David J. McCathy, Laurie Reynolds, 2003, *Local government law – in a nutshell*, Thomson west;
6. Nguyễn Đăng Dung, 2016, *Nghiên cứu về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương*, Tạp chí Khoa học, Đại học quốc gia Hà Nội, Luật học, Tập 32, Số 3;
7. Quốc Dũng, 2018, *Đặc khu kinh tế: kỳ vọng và thực tế*, <http://nhandan.com.vn/xuan2018/item/35520002-%C3%B0ac-khu-kinh-te-ky-vong-va-thuc-te.html> (truy cập ngày 20/7/2021)
8. Else Grete Broderstad, 2001, *Political Autonomy and Integration of Authority: The Understanding of Saami Self-Determination*, 8 Int'l J. on Minority & Group Rts;
9. Nguyễn Hữu Khiển, 2018, *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ theo định hướng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam*, <https://tcnn.vn/news/detail/41726/To-chuc-don-vi-hanh-chinh-lanh-tho-theo-dinh-huong-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-o-Viet-Nam.html> (truy cập ngày 21/9/2021)
10. Marco Bontje, 2019, *Shenzhen: satellite city or city of satellites?*, International Planning Studies, vol. 24, issue 3-4.
11. Macro Olivetti, 2009, *The Special Administrative Regions of the PRC in Comparison with Autonomous Regions Models*, in book: Jorge Costa Oliveira, Paulo Cardinal (editors), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Springer;

12. Marko Kambic, 2008, *Self-government and Autonomy of Statutory Municipalities in the Light of Historical Sources for the Provincial Capital of Ljubljana*, Lexlocalis – Journal of local self government, vol.6, No.4
13. Martina Halásková, Renáta Halásková, 2009, *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35687> (truy cập ngày 20/3/2021)
14. Mee Kam Ng, 2008, *From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region*, *Planning Theory & Practice*, 9:2;
15. Ngok Ma, 2019, *Special Administrative Region of Hong Kong*, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document>. (truy cập ngày 20/9/2021)
16. *V.I.Lênin Toàn tập*, T.24, 2005, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
17. *V.I.Lênin Toàn tập*, T.25, 2005, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
18. Phạm Hồng Thái, 2007, *Xác lập đơn vị hành chính lãnh thổ những vấn đề lý luận và thực tiễn*, tạp chí Quản lý nhà nước, số 7;
19. Nguyễn Thị Thu Thanh, 2021, *Chính sách dân tộc của Việt Nam qua 35 năm đổi mới*, Tạp chí Công sản online, [https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/van\\_hoa\\_xa\\_hoi/-/2018/821701/chinh-sach-dan-toc-cua-viet-nam-qua-35-nam-doi-moi.aspx](https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/821701/chinh-sach-dan-toc-cua-viet-nam-qua-35-nam-doi-moi.aspx) (truy cập ngày 7/10/2021);
20. Viện Nghiên cứu Lập pháp, 2018, *Thông tin chuyên đề: Mô hình tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ đặc biệt ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tài liệu phục vụ Kỳ họp thứ năm, Quốc hội khóa XIV;
21. Nguyễn Cửu Việt, 2010, *Tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ: cơ sở của cải cách Chính quyền địa phương*, tạp chí Khoa học pháp lý, số 2
22. Đinh Ngọc Vượng, 2008, *Hệ thống chính trị và hệ thống pháp luật của Đặc khu hành chính Hồng Kong*, Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc, số 3.
23. University of Minnesota Human Rights Center, 2003, *The Rights of Indigenous Peoples*, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/indigenous.html> (truy cập ngày 20/9/2021)