

CHÍNH PHỦ

Số: 363/TTr-CP

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Hà Nội, ngày 31 tháng 8 năm 2017

TỜ TRÌNH

Về dự án Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Kính gửi:

- Quốc hội;
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Thực hiện Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 08/6/2017 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017, Chính phủ kính trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự án Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (sau đây gọi tắt là dự án Luật) như sau:

I. VỀ SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

1. Thể chế hóa chủ trương, quan điểm, chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội về xây dựng và phát triển đặc khu kinh tế (ĐKKT) đã được thông qua tại các kỳ Đại hội VIII, X, XI và XII của Đảng. Đặc biệt, Nghị quyết Đại hội XII của Đảng xác định nhiệm vụ "*Xây dựng một số ĐKKT để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá*".

2. Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (đơn vị HCKTĐB) để áp dụng đối với ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc đã được Bộ Chính trị đồng ý chủ trương thành lập tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017.

3. Việt Nam cần chủ động xây dựng, kiến tạo một mô hình phát triển mới tại các vùng với những thể chế, chính sách có tính đột phá, vượt trội so với trong nước và cạnh tranh với quốc tế, tạo dựng môi trường đầu tư hấp dẫn, thông thoáng, minh bạch để phát triển. Cụ thể với các lý do sau:

- Hiện nay, nền kinh tế nước ta đang có dấu hiệu phát triển chậm lại; năng lực cạnh tranh thấp; việc khai thác các tiềm năng tĩnh, lợi thế tự nhiên và nguồn lực của đất nước đã dần tới hạn; môi trường đầu tư của Việt Nam cũng đang mất dần tính hấp dẫn do bị cạnh tranh quốc tế mạnh mẽ.

- Nước ta đã từng có kinh nghiệm quản lý các đặc khu như: đặc khu Hồng Gai, đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo là đơn vị hành chính trực thuộc Trung ương.

- Trong quá trình đổi mới, qua hơn 25 năm phát triển mô hình khu công nghiệp (KCN), khu chế xuất (KCX), khu công nghệ cao (KCNC), khu kinh tế (KKT), khu kinh tế cửa khẩu (KKTCK), khu kinh tế - thương mại đặc biệt (gọi

chung là KKT¹) ở nước ta, mặc dù đã có những đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và đất nước nhưng mô hình này hiện không còn mới; hệ thống pháp luật thiếu thống nhất, hay thay đổi; thiếu một cơ quan có đủ thẩm quyền và trách nhiệm quản lý hoạt động của KKT trên các lĩnh vực; bộ máy quản lý với thẩm quyền phân tán và có sự chồng lấn giữa các cơ quan quản lý nhà nước trên cùng lĩnh vực, địa bàn; chính sách ưu đãi đầu tư đối với KKT thiếu nhất quán, chưa đủ sức cạnh tranh quốc tế và kém linh hoạt do bị khống chế bởi khung pháp luật chuyên ngành; thủ tục hành chính, thủ tục đầu tư, điều kiện đầu tư kinh doanh còn chưa đủ thông thoáng; chưa đa dạng hóa và đổi mới trong phương thức phát triển hạ tầng KKT; cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu; chính sách về quản lý quy hoạch chưa khoa học và hiệu quả.

- Từ năm 1942, trên thế giới có nhiều quốc gia đã phát triển thành công nhiều mô hình như: “khu thương mại tự do”, “đặc khu kinh tế”, “đặc khu hành chính”, “thành phố tự do”, “thành phố công nghiệp - công nghệ cao thông minh”... với chính sách mở, thông thoáng và ưu đãi hơn. Các mô hình này đã trở thành khu vực phát triển có sức lan tỏa, tạo động lực cho cả nền kinh tế phát triển. Hiện nay, các mô hình này tiếp tục được các quốc gia hoàn thiện, phát triển với quy mô lớn hơn và có mức độ tự do, ưu đãi và cạnh tranh cao hơn, tập trung vào các lĩnh vực: thương mại, dịch vụ tài chính, ngân hàng, logistics, du lịch nghỉ dưỡng, văn hóa, giáo dục, y tế chất lượng cao, công nghệ cao, các ngành, nghề theo xu hướng cách mạng công nghiệp lần thứ 4.

- Việt Nam có tiềm năng phát triển kinh tế biển, thể chế chính trị và xã hội ổn định; nền kinh tế thị trường dần hoàn thiện theo hướng hiện đại; hội nhập quốc tế sâu rộng, có thị trường với dân số hơn 90 triệu người và sức mua tăng khá nhanh; kinh tế tăng trưởng khá; cơ sở hạ tầng đang được hoàn thiện, kết nối ngày càng thuận lợi giữa các vùng trong cả nước, với khu vực và quốc tế. Các khu vực Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc đều có vị trí chiến lược, có điều kiện tự nhiên thuận lợi, khí hậu ôn hòa, có tiềm năng phát triển các ngành, nghề công nghệ cao, du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, dịch vụ logistics, thương mại, bất động sản, y tế, giáo dục.

Do vậy, cần thiết phải xây dựng Luật điều chỉnh riêng để tạo cơ sở pháp lý áp dụng đối với mô hình phát triển mới tại các đơn vị HCKTĐB nêu trên.

II. KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN CÁC MÔ HÌNH KHU KINH TẾ TỰ DO, ĐẶC KHU KINH TẾ, ĐẶC KHU HÀNH CHÍNH CỦA CÁC QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

1. Quá trình phát triển

Mô hình KKT hiện đại đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico (vùng quốc hải ở phía Đông Bắc biển Caribe thuộc chủ quyền của Mỹ) năm 1942. Từ cuối

¹ Tính đến 12/2016, cả nước có 16 KKT ven biển, 26 KKT cửa khẩu, 3 KCNC và 325 KCN, KCX. Các KKT, KCN, KCX đã thu hút được 153,7 tỷ USD vốn đầu tư nước ngoài đăng ký (chiếm gần 52,5% tổng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam) và 1.644 nghìn tỷ đồng vốn đầu tư trong nước đăng ký, giải ngân đạt tương ứng là 91,8 tỷ USD và 690,8 nghìn tỷ đồng; đóng góp khoảng 45% giá trị sản xuất công nghiệp của cả nước và khoảng 51% giá trị xuất khẩu của cả nước; thu hút hơn 3 triệu lao động; riêng 16 KKT ven biển đã thu hút 44,7 tỷ USD vốn FDI và 965 nghìn tỷ đồng vốn đầu tư trong nước, giải ngân tương ứng là 51% và 37%.

những năm 1960, các mô hình KKT tự do, ĐKKT, đặc khu hành chính, thành phố tự do (sau đây gọi chung là ĐKKT) đã được phát triển mạnh ở nhiều quốc gia châu Á như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore, Các Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất (UAE), Nhật Bản, Indonesia, Đài Loan, Malaysia.

ĐKKT ở mỗi quốc gia có đặc điểm và quy định riêng, tuy nhiên trong các tài liệu đều thống nhất khái niệm ĐKKT là khu vực được phân định ranh giới địa lý rõ ràng và được bảo đảm về mặt an ninh; có cơ chế quản lý hành chính riêng biệt; là khu vực được hưởng các ưu đãi vượt trội về thuế, hải quan và có các đặc quyền cụ thể².

Số lượng các ĐKKT tăng nhanh qua từng thời kỳ, từ 9 khu tại 9 nước vào những năm 1960 đến 111 khu tại trên 40 nước vào cuối những năm 1980 và tới năm 2016 đã có khoảng 4.500 khu tại 140 quốc gia. Sự phát triển của các ĐKKT góp phần quan trọng thúc đẩy thương mại toàn cầu, tạo ra trên 66 triệu việc làm trực tiếp³.

Mặc dù vậy, cũng có nhiều quốc gia trên thế giới phát triển không thành công mô hình ĐKKT do nhiều lý do khác nhau. Do vậy, việc nghiên cứu kinh nghiệm phát triển thành công và không thành công các ĐKKT trên thế giới để rút ra bài học kinh nghiệm và nghiên cứu áp dụng đối với Việt Nam là cần thiết.

2. Các yếu tố, điều kiện quyết định sự thành công

Qua nghiên cứu cho thấy thành công của các ĐKKT dựa vào 6 yếu tố, điều kiện như sau:

- *Luật điều chỉnh riêng cho ĐKKT, trong đó quy định các nội dung cần thiết như:* thể chế, chính sách đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; đơn giản hóa thủ tục hành chính và xóa bỏ hạn chế về đầu tư kinh doanh; chế độ ưu đãi thuế, phí cạnh tranh; ưu đãi đầu tư riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài vào ngành, nghề ưu tiên phát triển trong từng thời kỳ...

- *Môi trường đầu tư kinh doanh và chính sách ưu đãi cạnh tranh quốc tế:* được áp dụng chính sách về kinh tế - xã hội ưu đãi đặc biệt, mang tính vượt trội, cạnh tranh toàn cầu, ổn định, đáp ứng yêu cầu nhà đầu tư theo chuẩn mực quốc tế; được phép thử nghiệm các chính sách mới.

- *Vị trí chiến lược:* được xây dựng tại những nơi có vị trí địa kinh tế chiến lược (gần cảng biển quốc tế, các tuyến giao thông quan trọng, kết nối dễ dàng với khu vực và quốc tế), liền kề khu vực kinh tế phát triển, có khả năng thu hút nguồn vốn đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài và nguồn nhân lực chất lượng cao.

- *Chiến lược và mục tiêu phát triển rõ ràng:* có chiến lược phát triển rõ ràng và hướng tới những ngành, nghề ưu tiên phát triển và có lợi thế so sánh. Các ngành, nghề thu hút đầu tư được điều chỉnh phù hợp với xu hướng phát triển của thế giới, đồng thời xác định những đối tác chiến lược cụ thể để duy trì mức

² Tổ chức tư vấn về môi trường đầu tư (2008). *ĐKKT: hoạt động, bài học kinh nghiệm và đề xuất đối với phát triển vùng*. Ngân hàng Thế giới.

³ Tạp chí Kinh tế (The Economist), 2016.

cạnh tranh cao.

- *Hỗ trợ đầu tư của Chính phủ*: được sự hỗ trợ ban đầu của Chính phủ để đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao.

- *Bộ máy quản lý hành chính tinh gọn và hiệu quả*: được phân cấp, phân quyền, giao quyền tự chủ mạnh, nhất là quyền lập quy về kinh tế; xây dựng bộ máy quản lý hành chính tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; thủ tục hành chính đơn giản, công khai và minh bạch. Đội ngũ cán bộ quản lý có trình độ chuyên môn cao và chế độ ưu đãi, cạnh tranh hấp dẫn. Chính quyền trung ương thành lập Ủy ban do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu để kịp thời chỉ đạo, giải quyết khó khăn, quyết định những vấn đề lớn, liên ngành ngoài thẩm quyền của chính quyền ĐKKT.

Các quốc gia và vùng lãnh thổ được quốc tế đánh giá là phát triển thành công nhất mô hình ĐKKT bao gồm: Singapore, các Tiểu Vương quốc Ả Rập thống nhất (UAE), Trung Quốc, Hàn Quốc, Quần đảo Virgin (BVI) và Quần đảo Cayman thuộc Anh.

3. Các yếu tố, nguyên nhân dẫn đến sự không thành công

Các nghiên cứu cũng chỉ ra những yếu tố dẫn đến sự không thành công của một số ĐKKT trên thế giới như: vị trí không thuận lợi tạo ra các chi phí đầu tư lớn; chính sách ưu đãi thiếu tính cạnh tranh; chính sách lao động cứng nhắc; kết cấu hạ tầng của các ĐKKT chưa đáp ứng được yêu cầu của các nhà đầu tư; giá thuê và các dịch vụ mang tính bao cấp; mô hình quản lý và tổ chức bộ máy công kênh.

Theo nghiên cứu quốc tế của Tổ chức tư vấn về môi trường đầu tư (2008), Pakistan, một số ĐKKT của Ấn Độ, một số quốc gia ở Châu Phi (Senegal, Namibia, Liberia, Bờ Biển Ngà, Công Gô, Nam Phi), Ukraine, Moldova là các quốc gia không phát triển thành công mô hình ĐKKT.

III. MỤC TIÊU VÀ QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục tiêu xây dựng Luật

- Tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập, phát triển, quản lý và hoạt động của ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn (tỉnh Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (tỉnh Khánh Hòa) và Phú Quốc (tỉnh Kiên Giang).

- Hình thành khu vực tăng trưởng cao với phương thức quản lý mới và ổn định trong một thời gian dài; tạo ra khu vực có môi trường sống hiện đại, xanh, sạch, an toàn; tạo ra được giá trị mới và gia tăng cao trong một thời gian ngắn để bắt kịp với các nước trong khu vực và trên thế giới; tăng cao thu nhập bình quân đầu người và đóng góp ngân sách nhà nước.

- Tạo ra một môi trường đầu tư kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho khởi nghiệp sáng tạo, nghiên cứu và phát triển (R&D), các ngành khoa học, kỹ thuật, công nghệ mới; giáo dục, y tế; dịch vụ, du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, công nghiệp văn hóa; phát triển ngành dịch vụ hậu cần cảng biển và sân bay; thương mại, tài chính.

- Từ thực tiễn phát triển của các đơn vị HCKTĐB có thể nhân rộng trong cả nước những thể chế, chính sách và mô hình quản lý phù hợp, hiệu quả.

2. Quan điểm xây dựng Luật

- Quán triệt các Nghị quyết của Đảng về phát triển các ĐKKT.

- Bám sát và cụ thể hóa đầy đủ tinh thần và nội dung các quy định của Hiến pháp về chính quyền địa phương và các quy định liên quan.

- Luật này áp dụng tại một số khu vực có ranh giới địa lý xác định nên cần mạnh dạn cho phép thực hiện các chính sách mới, đột phá và đặc biệt về kinh tế - xã hội. Các chính sách này cần được quy định với mức ưu đãi cao hơn và thuận lợi hơn so với quy định của các luật hiện hành áp dụng cho các KCN, KCX, KKT, KCNC, không trái với Hiến pháp và các cam kết quốc tế của Việt Nam, đảm bảo vượt trội và cạnh tranh với khu vực và quốc tế.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương được xây dựng tại Luật đảm bảo tính đột phá, khác biệt, phù hợp với đặc điểm của đơn vị HCKTĐB nhưng phải đảm bảo giữ vững vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng; giữ vững độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của đất nước; bảo đảm quốc phòng, an ninh; ổn định và phát triển toàn diện về các mặt chính trị, kinh tế, xã hội, môi trường.

Chính quyền địa phương ở đơn vị HCKTĐB phải có bộ máy quản lý hành chính tinh gọn; có thẩm quyền phù hợp, hiệu lực, hiệu quả; thực hiện quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và điều hành các mặt hoạt động của đơn vị HCKTĐB; được áp dụng thủ tục hành chính thuận lợi, đáp ứng được yêu cầu của nhà đầu tư, tổ chức và cá nhân theo chuẩn mực quốc tế.

- Ngoài các chính sách áp dụng chung đối với các đơn vị HCKTĐB, quy định chính sách đặc thù áp dụng riêng cho từng đơn vị HCKTĐB để phát triển các ngành, nghề ưu tiên phù hợp với đặc điểm, tình hình và phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế so sánh của từng đơn vị.

IV. CĂN CỨ VÀ QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Căn cứ xây dựng dự án Luật

- Định hướng phát triển kinh tế - xã hội đề ra tại Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 được Đại hội XI thông qua tháng 1/2011 là "*... lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ở ven biển để xây dựng một số khu kinh tế làm đầu tàu phát triển...*".

- Văn kiện Đại hội XII của Đảng tháng 1/2016 đề ra nhiệm vụ là "*Xây dựng một số ĐKKT để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá*".

- Khoản 9 Điều 70 và Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp quy định đơn vị HCKTĐB do Quốc hội quyết định thành lập.

- Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 nêu nhiệm vụ: "*lựa chọn một*

số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng ĐKKT với cơ chế đặc thù, hiệu lực, hiệu quả, có sức lan tỏa lớn đến chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, cơ cấu lao động và cả nền kinh tế”.

- Tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Bộ Chính trị đã đồng ý chủ trương thành lập ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc trực thuộc cấp tỉnh và xây dựng Luật đơn vị HCKTĐB áp dụng chung cho ba đơn vị này.

- Theo Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 8/6/2017 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017, dự án Luật sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 và thông qua tại Kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV.

2. Quá trình xây dựng dự án Luật

Dự án Luật được nghiên cứu, chuẩn bị từ năm 2014 sau khi Bộ Chính trị đồng ý chủ trương xây dựng các đề án thành lập đơn vị HCKTĐB Vân Đồn (Thông báo 108-TB/TW ngày 01/10/2012 của Bộ Chính trị), đặc khu kinh tế - hành chính Bắc Vân Phong (Kết luận số 53-KL/TW ngày 24/12/2012 của Bộ Chính trị) và khu hành chính – kinh tế đặc biệt Phú Quốc (Kết luận số 81-KL/TW ngày 31/12/2013 của Bộ Chính trị). Đồng thời, sau khi được Bộ Chính trị đồng ý cho thành lập ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan liên quan và UBND các tỉnh: Quảng Ninh, Khánh Hòa và Kiên Giang khẩn trương nghiên cứu, xây dựng dự án Luật theo đúng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội.

Dự án Luật và hồ sơ liên quan đã được chuẩn bị theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình xây dựng dự án Luật đã thực hiện: (1) tổng kết, đánh giá hoạt động và tổng hợp chính sách hiện đang áp dụng đối với các mô hình KKT ở nước ta; (2) nghiên cứu, tổng hợp kinh nghiệm quốc tế và chính sách áp dụng đối với các mô hình ĐKKT của 13 quốc gia, vùng lãnh thổ và kết hợp khảo sát thực tế ở nước ngoài; (3) khảo sát, đánh giá tiềm năng, lợi thế và nghiên cứu đề xuất chính sách đặc thù của từng đơn vị HCKTĐB; (4) tổ chức lấy ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan, ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ⁴ và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp⁵ về dự án Luật. Trên cơ sở đó, dự án Luật đã được xây dựng, hoàn thiện và trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ⁶ xem xét, thông qua.

Tại phiên họp ngày 22/8/2017, Chính phủ đã thông qua dự án Luật và trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIV.

⁴ Các Thông báo số 328/TB-VPCP ngày 28/7/2017, số 339/TB-VPCP ngày 07/8/2017 và số 352/TB-VPCP ngày 11/8/2017 của Văn phòng Chính phủ.

⁵ Báo cáo thẩm định số 218/BC-BTP ngày 15/8/2017.

⁶ Tờ trình số 6696/TTr-BKHĐT ngày 16/8/2017 và công văn số 6923/BKHĐT-QLKKT ngày 24/8/2017.

V. VỀ BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Bố cục của dự án Luật

Dự án Luật bao gồm 6 Chương với 78 Điều và 4 Phụ lục.

- a) Chương I: Những quy định chung (gồm 7 Điều, từ Điều 1 đến Điều 7).
- b) Chương II: Quy hoạch đơn vị HCKTDB (gồm 4 Điều, từ Điều 8 đến Điều 11).
- c) Chương III: Chính sách phát triển kinh tế - xã hội (gồm 27 Điều từ Điều 12 đến Điều 38).
- d) Chương IV: Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước tại đơn vị HCKTDB (gồm 27 Điều, từ Điều 39 đến Điều 65).
- đ) Chương V: Quy định đặc thù đối với các đơn vị HCKTDB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc (gồm 9 Điều, từ Điều 66 đến Điều 74).
- e) Chương VI: Điều khoản thi hành (gồm 4 Điều, từ Điều 75 đến Điều 78).

2. Nội dung chủ yếu của dự thảo Luật

a) Những quy định chung

(1) *Về phạm vi điều chỉnh*: dự thảo Luật quy định về quy hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước tại 3 đơn vị HCKTDB Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc.

(2) *Về nguyên tắc áp dụng Luật*: hiện tại, Việt Nam có khoảng 225 Bộ luật, luật còn hiệu lực. Trong đó, có nhiều Bộ luật, luật có liên quan tới đơn vị HCKTDB nên việc dẫn chiếu tới tất cả các Bộ luật, luật là rất khó khăn. Do vậy, để đảm bảo không có khoảng trống pháp lý đối với các vấn đề không nêu tại Luật cần xác định các nguyên tắc áp dụng Luật này như sau:

+ Các quy định về quy hoạch, chính sách về kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước tại đơn vị HCKTDB được áp dụng theo Luật này. Những nội dung không quy định tại Luật này thì áp dụng quy định của pháp luật có liên quan.

+ Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật này với quy định của các Luật có liên quan đến đơn vị HCKTDB thì áp dụng quy định của Luật này, trừ trường hợp chính sách được ban hành sau thuận lợi hơn chính sách quy định của Luật này.

+ Trường hợp Điều ước quốc tế có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của Điều ước quốc tế đó, trừ trường hợp pháp luật Việt Nam có quy định thuận lợi hơn đối với nhà đầu tư nước ngoài.

Việc quy định nguyên tắc áp dụng nêu trên tương tự như quy định tại Luật về thành phố quốc tế tự do Jeju của Hàn Quốc.

(3) *Về áp dụng pháp luật nước ngoài*: tiếp cận dần với tập quán đầu tư kinh doanh và giải quyết tranh chấp theo thông lệ quốc tế được áp dụng tại khu

Tiền Hải thuộc ĐKKT Thâm Quyền (Trung Quốc), Dubai (UAE), dự thảo Luật quy định cho phép:

+ Thỏa thuận lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài đối với hợp đồng đầu tư, thương mại, dân sự có yếu tố nước ngoài giữa nhà đầu tư và tổ chức, cá nhân có trụ sở chính hoặc nơi cư trú tại đơn vị HCKTĐB.

+ Lựa chọn Tòa án nước ngoài có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các nhà đầu tư liên quan đến hoạt động đầu tư kinh doanh tại đơn vị HCKTĐB, trong đó có ít nhất một bên là nhà đầu tư nước ngoài.

b) Quy hoạch đơn vị HCKTĐB

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy quy hoạch đóng vai trò quan trọng tới sự thành công của ĐKKT, đảm bảo việc xây dựng và phát triển phù hợp với định hướng, mục tiêu, lợi thế so sánh của đơn vị HCKTĐB, hạn chế tối đa sự phát triển tự phát. Các ĐKKT Thâm Quyền, Thượng Hải (Trung Quốc), Dubai (UAE) đều quy định việc tuân thủ nghiêm ngặt quy hoạch được phê duyệt.

Quy định của pháp luật hiện hành về đầu tư, xây dựng chưa có quy định về quy hoạch đơn vị HCKTĐB. Khoản 5 Điều 5 dự thảo Luật quy hoạch (trình Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIV) quy định quy hoạch đơn vị HCKTĐB do Quốc hội quy định.

Vì vậy, dự thảo Luật quy định về nguyên tắc, nội dung, quy trình lập, điều chỉnh, trình tự, thủ tục thẩm định, phê duyệt, công bố và thực hiện quy hoạch đơn vị HCKTĐB theo hướng mỗi đơn vị HCKTĐB chỉ xây dựng một quy hoạch tổng thể duy nhất trên cơ sở tích hợp các ngành, đảm bảo tính đồng bộ, chất lượng, mang tính hướng dẫn cao và tầm nhìn dài hạn. Hoạt động đầu tư kinh doanh, đầu tư xây dựng của tổ chức, cá nhân tại đơn vị HCKTĐB phải tuân thủ và phù hợp với quy hoạch đơn vị HCKTĐB được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

c) Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội

Trên cơ sở so sánh 9 nhóm tiêu chí (chính sách về môi trường đầu tư kinh doanh; phát triển kết cấu hạ tầng; dịch vụ hỗ trợ đầu tư; ưu đãi đầu tư; đất đai; lao động; giải quyết tranh chấp; thu hút ngoại kiều; xuất nhập cảnh) cho thấy nội dung quy định tại dự thảo Luật hầu hết có ưu đãi cao hơn, thuận lợi hơn so với các ĐKKT, KKT tự do tại Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Indonesia, Malaysia, Thái Lan, Singapore, Myanmar⁷. Cụ thể như sau:

(1) Xây dựng môi trường đầu tư kinh doanh đặc biệt thuận lợi thông qua:

+ Thực hiện mở cửa thị trường tại đơn vị HCKTĐB với mức cao hơn các khu vực khác và bảo đảm cạnh tranh quốc tế thông qua quy định điều kiện đầu tư và thủ tục đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài như nhà đầu tư trong nước trong các ngành, nghề cần thu hút đầu tư vào đơn vị HCKTĐB.

⁷ Chi kém ưu đãi về thuế đối với các ĐKKT Dubai, Đảo British Virgin và Đảo Cayman (được mệnh danh là các thiên đường thuế và có thể chế chính trị khác ta).

+ Quy định Chính phủ ban hành danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện áp dụng chung đối với nhà đầu tư trong nước và nước ngoài và một số ngành, nghề áp dụng riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài theo hướng cắt giảm tối đa, chỉ giữ lại một số ngành, nghề nhất định vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

+ Đổi mới và đơn giản hóa trình tự, thủ tục thực hiện đầu tư kinh doanh tại đơn vị HCKTDB như: quy định việc đăng ký đầu tư kinh doanh đối với nhà đầu tư theo trình tự, thủ tục đơn giản nhất; không thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh theo quy định tại Luật đầu tư; không thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với dự án PPP và dự án đầu tư ra nước ngoài.

+ Quy định việc thực hiện các thủ tục về kinh doanh, đất đai, xây dựng, lao động,... một lần tại Trung tâm hành chính công theo cơ chế “một cửa, tại chỗ” và qua hệ thống mạng trực tuyến và do Trưởng Đơn vị HCKTDB ban hành.

(2) Mở rộng và tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư trong nước và nước ngoài trong tiếp cận đất đai và tổ chức, cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở tại các đơn vị HCKTDB thông qua:

- Quy định thời hạn sử dụng đất tối đa là 99 năm đối với các dự án đầu tư khu hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo, nghiên cứu và phát triển, y tế, giáo dục, dự án đầu tư thuộc ngành, nghề ưu tiên phát triển của các đơn vị HCKTDB và dự án đầu tư của nhà đầu tư chiến lược.

- Quy định tổ chức kinh tế trong nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được thế chấp tài sản gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng nước ngoài có hiện diện thương mại tại Việt Nam.

- Quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài có quyền nhận chuyển nhượng, chuyển nhượng, mua, cho thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế nhà ở thương mại trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở và dự án đầu tư bất động sản nghỉ dưỡng.

(3) Quy định chính sách huy động các nguồn lực, đặc biệt là từ khu vực tư nhân để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội tại các đơn vị HCKTDB thông qua:

+ Nhà đầu tư được đề xuất hình thức thực hiện dự án đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội theo thông lệ quốc tế;

+ Quy định ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu cho các đơn vị HCKTDB; để lại toàn bộ số tăng thu nội địa trên địa bàn đơn vị HCKTDB trong 10 năm; cho phép bội chi ngân sách địa phương để đầu tư một số công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội, môi trường quan trọng và thực hiện chính sách đặc thù quy định tại Luật.

(4) Xây dựng chính sách ưu đãi đầu tư về thuế, miễn giảm tiền thuê mặt đất, mặt nước hấp dẫn, vượt trội quy định hiện hành và cạnh tranh được với các

ĐKKT trên thế giới để thu hút các nhà đầu tư chiến lược và đầu tư vào các ngành nghề ưu tiên phát triển tại các đơn vị HCKTDB gắn với quy mô vốn:

+ Áp dụng ưu đãi đầu tư (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước, tiền sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất) với 02 mức:

- Ưu đãi cao nhất, áp dụng đối với các dự án đầu tư khu hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo, nghiên cứu và phát triển (R&D), y tế, giáo dục, dự án đầu tư thuộc các ngành nghề ưu tiên phát triển của từng đơn vị HCKTDB và dự án của nhà đầu tư chiến lược.

- Đối với ngành, nghề lĩnh vực còn lại: ưu đãi như với KKT hiện nay.

+ Chỉ quy định mức ưu đãi đầu tư tối đa đối với thời gian miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước, tiền sử dụng đất. Mức ưu đãi đối với từng dự án dựa trên chế độ miễn, giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước theo từng khu vực, lĩnh vực do Trưởng đơn vị HCKTDB ban hành để đảm bảo sự linh hoạt, không cào bằng đối với các dự án đầu tư.

(5) Quy định chính sách phát triển các ngành dịch vụ, du lịch thông qua:

+ Nâng mức giá trị bán hàng miễn thuế cho khách du lịch Việt Nam và người nước ngoài tại khu phi thuế quan.

+ Thực hiện miễn thị thực với thời gian tạm trú không quá 60 ngày và cấp thị thực điện tử cho người nước ngoài.

+ Cho phép các hãng hàng không quốc tế được phép vận chuyển hàng không quốc tế kết hợp nhiều điểm, trong đó có ít nhất một điểm đến hoặc một điểm đi tại đơn vị HCKTDB.

+ Áp dụng mức thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với dịch vụ kinh doanh casino, kinh doanh đặt cược thấp hơn mức thuế suất hiện hành để cạnh tranh với Singapore, Malaysia, Macao trong việc thu hút người nước ngoài chơi casino.

(6) Thu hút và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao thông qua:

+ Hỗ trợ chi phí đào tạo nghề ngắn hạn cho người lao động Việt Nam làm việc cho dự án đầu tư theo phương thức chia sẻ giữa Nhà nước và nhà đầu tư; hỗ trợ xây dựng nhà ở cho người lao động; miễn, giảm thuế thu nhập cá nhân;

+ Gắn kết chính sách tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, viên chức và người lao động với chính sách tiền lương tự chủ, chế độ đãi ngộ cao, khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính; được ký hợp đồng làm việc với chuyên gia trong nước và nước ngoài; thực hiện chính sách hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư cao hơn quy định hiện hành.

d) Tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước tại đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt

** Về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*

(1) Tổ chức đơn vị HCKTĐB và Trưởng Đơn vị HCKTĐB

Theo quy định tại khoản 9 Điều 70 và khoản 1 Điều 110 Hiến pháp thì đơn vị HCKTĐB được phân định là một loại đơn vị hành chính của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam do Quốc hội thành lập. Hiến pháp không quy định cụ thể đơn vị HCKTĐB có vị trí tương đương cấp tỉnh hay cấp huyện. Tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Bộ Chính trị đã đồng ý cho thành lập ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc trực thuộc tỉnh và yêu cầu cơ cấu, mô hình tổ chức chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB do Luật quy định. Như vậy, mặc dù ba đơn vị này trực thuộc cấp tỉnh nhưng có vị trí pháp lý đặc biệt, khác với huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập theo quy định tại Điều 74 Hiến pháp.

Hiến pháp cũng không quy định việc phân chia các đơn vị hành chính cấp dưới thuộc đơn vị HCKTĐB. Do đó, khác với các đơn vị hành chính cấp huyện (huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh) được chia thành xã, phường, thị trấn, dự thảo Luật quy định đơn vị HCKTĐB được chia thành các khu hành chính trực thuộc.

Chương IX về chính quyền địa phương của Hiến pháp cho phép tổ chức chính quyền địa phương đa dạng, phù hợp với đặc điểm của các đơn vị hành chính và do luật định. Hiến pháp quy định chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính; còn cấp chính quyền địa phương (gồm có HĐND và UBND) được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị HCKTĐB do luật định. Vì vậy, để bảo đảm việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương đồng bộ với các quy định về chính sách kinh tế - xã hội có tính chất đặc biệt, vượt trội, cạnh tranh quốc tế thì cần phải xây dựng một bộ máy chính quyền địa phương ở đơn vị HCKTĐB đặc thù, riêng biệt theo hướng tinh gọn, thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, đề cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu song vẫn bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp.

Chính phủ đề nghị xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB theo hướng không xác định có cấp chính quyền địa phương và do đó không tổ chức HĐND và UBND. Thay vào đó, tại các đơn vị này, tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình Trưởng Đơn vị HCKTĐB. Trưởng Đơn vị HCKTĐB thực hiện chức năng quản lý nhà nước, quyết định, tổ chức thực hiện toàn bộ các hoạt động hành chính, kinh tế - xã hội trên địa bàn đơn vị HCKTĐB. Trưởng Đơn vị HCKTĐB có các cơ quan chuyên môn và bộ máy giúp việc.

Tại khu hành chính trực thuộc đơn vị HCKTĐB có Trưởng Khu hành chính là người đại diện hành chính cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB tại địa bàn khu hành chính. Trưởng khu hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về

ngành, lĩnh vực ở đơn vị HCKTĐB theo sự phân quyền, ủy quyền của Trưởng Đơn vị HCKTĐB. Trưởng khu hành chính có công chức chuyên môn giúp việc.

Dự thảo Luật quy định theo hướng phân cấp, phân quyền tối đa trong các lĩnh vực xây dựng chính quyền, tài chính, ngân sách, đầu tư công, đầu tư kinh doanh, quy hoạch, xây dựng, đô thị, nhà ở và bất động sản, tài nguyên, môi trường, giao thông vận tải, công nghiệp, thương mại, nông - lâm nghiệp, du lịch, dạy nghề, khoa học - công nghệ, hải quan, lao động - thương binh, xã hội và đối ngoại có liên quan tới 4 cấp cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB, bao gồm:

- *Cấp trung ương và cấp tỉnh*: Trưởng Đơn vị HCKTĐB thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn do Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh giao theo quy định tại khoản 3 Điều 112 Hiến pháp;

- *Cấp huyện*: Trưởng Đơn vị HCKTĐB thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và toàn bộ nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và Chủ tịch UBND thành phố thuộc tỉnh tại đơn vị HCKTĐB;

- *Cấp xã*: Trưởng Khu hành chính thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường trên địa bàn khu hành chính và một số nhiệm vụ, quyền hạn khác do Trưởng đơn vị HCKTĐB phân quyền, ủy quyền.

Phương án tổ chức chính quyền địa phương nêu trên thể hiện được sự đột phá về thể chế hành chính và tổ chức chính quyền địa phương; đổi mới căn bản cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ công tác của chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB, bảo đảm tổ chức bộ máy và nhân sự tinh gọn, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả, rõ trách nhiệm và đề cao vai trò cá nhân, đặc biệt là của Trưởng Đơn vị HCKTĐB với tính chất là người đứng đầu đơn vị HCKTĐB; phù hợp với yêu cầu tổ chức chính quyền đơn vị HCKTĐB ở nước ta trong điều kiện hiện nay và thông lệ quốc tế.

(2) Về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh và UBND tỉnh đối với đơn vị HCKTĐB

Các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện (Vân Đồn, Vạn Ninh và Phú Quốc) trong việc đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ của nhân dân; quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương và giám sát được điều chuyển hợp lý cho HĐND tỉnh, UBND tỉnh và Chủ tịch UBND tỉnh; đồng thời một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể được chuyển cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB thực hiện. Trên cơ sở đó, dự thảo Luật quy định theo hướng:

- *Đối với HĐND tỉnh*: bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn HĐND tỉnh quyết định việc phân cấp cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND tỉnh; giám sát hoạt động của Trưởng Đơn vị HCKTĐB, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân đơn vị HCKTĐB; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Hội thẩm Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB.

- *Đối với UBND tỉnh*: bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn cho UBND tỉnh trong việc phê duyệt kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn và dài hạn; quyết định việc phân quyền, ủy quyền cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB.

- *Đối với Chủ tịch UBND tỉnh*: bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn cho Chủ tịch UBND tỉnh trong việc trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức Trưởng Đơn vị HCKTĐB; quyết định việc phân cấp, ủy quyền cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB và đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của Trưởng Đơn vị HCKTĐB.

(3) Về thực hiện giám sát và kiểm soát đối với Trưởng Đơn vị HCKTĐB

Do không tổ chức HĐND ở đơn vị HCKTĐB và ở khu hành chính, đồng thời trao nhiều thẩm quyền cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB nên cần phải thực hiện cơ chế giám sát và kiểm soát hữu hiệu đối với toàn bộ tổ chức và hoạt động của Trưởng Đơn vị HCKTĐB, bảo đảm thực hiện đúng quy định của Hiến pháp. Theo đó:

- Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, HĐND tỉnh thực hiện hoạt động giám sát theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp đối với Trưởng Đơn vị HCKTĐB và các cơ quan nhà nước khác ở đơn vị HCKTĐB (Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Công an, Quân đội được tổ chức ở địa bàn đơn vị HCKTĐB) về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao tại đơn vị HCKTĐB.

- Trưởng Đơn vị HCKTĐB chịu sự chỉ đạo của UBND và Chủ tịch UBND tỉnh đối với những lĩnh vực quản lý của tỉnh không phân quyền, phân cấp hoặc ủy quyền cho Trưởng Đơn vị HCKTĐB; chịu trách nhiệm và báo cáo với UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại Luật này, Luật tổ chức chính quyền địa phương, các Luật chuyên ngành; các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND thành phố thuộc tỉnh và UBND phường tại địa bàn đơn vị HCKTĐB do Trưởng Đơn vị HCKTĐB thực hiện.

- Trưởng Đơn vị HCKTĐB chịu trách nhiệm và báo cáo với Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương giao và về toàn bộ hoạt động của đơn vị HCKTĐB.

Việc thực hiện quyền đại diện của Nhân dân tại địa bàn đơn vị HCKTĐB được bảo đảm thông qua 2 cấp đại diện là: (1) đại biểu Quốc hội và (2) đại biểu HĐND tỉnh. Ngoài ra, quyền đại diện của Nhân dân địa phương còn được bảo đảm thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội tại đơn vị HCKTĐB.

Như vậy, các mối quan hệ nêu trên sẽ bảo đảm nguyên tắc giám sát của cơ quan dân cử và kiểm soát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền địa phương đơn vị HCKTĐB và các cơ quan nhà nước khác ở đơn vị HCKTĐB.

** Tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn đơn vị HCKTĐB*

Điều 102 Hiến pháp quy định "Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp". Theo Thông báo số 21-TB/TW của Bộ Chính trị, các đơn vị HCKTĐB trực thuộc cấp tỉnh. Chính phủ đề nghị tổ chức và hoạt động của các cơ quan tòa án, kiểm sát, thi hành án, công an, quốc phòng là cấp đặc biệt.

Căn cứ Hiến pháp và trên cơ sở kết luận của Bộ Chính trị tại Thông báo số 21-TB/TW, Chính phủ đề xuất 02 phương án quy định tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB; quy định chức năng, nhiệm vụ của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB là trung tâm, trên cơ sở đó quy định tương ứng chức năng, nhiệm vụ của Viện Kiểm sát nhân dân và Cơ quan thi hành án dân sự đơn vị HCKTĐB để kịp thời giải quyết tranh chấp phát sinh trên địa bàn. Cụ thể như sau:

Phương án 1: Thành lập Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB trên cơ sở tổ chức lại Tòa án nhân dân cấp huyện tại đơn vị HCKTĐB, có thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp tỉnh trong việc giải quyết theo thủ tục sơ thẩm toàn bộ các vụ việc dân sự, hôn nhân gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, phá sản; vụ án hình sự, hành chính; xem xét quyết định việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính; thực hiện các hoạt động tương trợ tư pháp và các việc khác theo quy định của pháp luật tại địa bàn đơn vị HCKTĐB. Đồng thời, Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB được bổ sung các tòa chuyên trách gồm: Tòa Kinh tế, Tòa Lao động, Tòa hành chính và ngạch Thẩm phán cao cấp so với Tòa án nhân dân cấp huyện để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Việc giải quyết theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB do Tòa án nhân dân cấp cao theo phạm vi lãnh thổ thực hiện.

Phương án 2: Không thành lập Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB. Dự án Luật quy định Tòa án nhân dân cấp tỉnh thụ lý, giải quyết theo thủ tục sơ thẩm toàn bộ các vụ việc dân sự, hôn nhân gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, phá sản; vụ án hình sự, hành chính; xem xét quyết định việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính; thực hiện các hoạt động tương trợ tư pháp và các việc khác theo quy định của pháp luật tại địa bàn đơn vị HCKTĐB.

Việc giải quyết theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án nhân dân tỉnh được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức tòa án nhân dân 2014.

Trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân nêu trên, dự thảo Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng của Viện Kiểm sát nhân dân và Cơ quan thi hành án dân sự đơn vị HCKTĐB. Các cơ quan thi hành án hình sự thuộc cơ quan công an, quân đội sẽ do Bộ trưởng Công an và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định.

Đối với các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn đơn vị HCKTĐB, căn cứ vào tính chất của đơn vị HCKTĐB, dự thảo Luật quy định tổ chức, hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan công an, quân đội và các cơ quan trung ương được tổ chức theo ngành dọc khác trên địa bàn đơn vị HCKTĐB bao gồm: Ban Chỉ huy Quân sự, Cơ quan Công an, Cơ quan Tài chính, chi nhánh Ngân hàng Nhà nước, Bảo hiểm xã hội theo hướng tinh gọn, có đủ thẩm quyền liên quan để giải quyết nhanh các yêu cầu của người dân và doanh nghiệp đồng thời đảm bảo an ninh, quốc phòng tại đơn vị HCKTĐB.

** Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ đối với đơn vị HCKTĐB*

Dự thảo Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ: Kế hoạch và Đầu tư, Nội vụ, Tài chính, Quốc phòng, Công an, Giao thông vận tải, Tư pháp, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Thanh tra Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan khác đối với đơn vị HCKTĐB.

đ) Quy định riêng đối với các đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc

Tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Bộ Chính trị yêu cầu trong Luật có tính đến đặc thù của từng đơn vị. Căn cứ quy mô diện tích tự nhiên, quy mô dân số, vị trí địa lý, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội, đặc điểm và điều kiện tự nhiên, tiềm năng, lợi thế so sánh và điều kiện khác của ba đơn vị HCKTĐB Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc, dự thảo Luật quy định cụ thể về mục tiêu phát triển, ngành nghề trọng tâm ưu tiên phát triển, một số chính sách ưu đãi về kinh tế - xã hội nhằm đạt được mục tiêu phát triển đề ra và không cạnh tranh trực tiếp lẫn nhau. Ngành, nghề ưu tiên phát triển cho ba đơn vị HCKTĐB được xác định dựa trên cơ sở đánh giá định tính tiềm năng, lợi thế của từng khu vực và đánh giá định lượng với sự phối hợp của tư vấn nước ngoài (xin xem tài liệu Hồ sơ Luật). Các chính sách ưu đãi đầu tư được thiết kế tương ứng ưu đãi cho các ngành, nghề đặc thù. Cụ thể như sau:

(1) Đối với đơn vị HCKTĐB Vân Đồn

Vân Đồn tập trung phát triển các nhóm ngành, nghề quy định tại Phụ lục 2 của dự thảo Luật bao gồm: công nghệ cao, công nghiệp hỗ trợ công nghệ cao; du lịch sinh thái, du lịch văn hóa, công nghiệp văn hóa; dịch vụ hàng không và hậu cần hàng không; dịch vụ thương mại và mua sắm do có các lợi thế:

- Hệ thống giao thông kết nối quốc gia thuận lợi đang được triển khai; Vân Đồn có khả năng phát triển các ngành công nghệ cao và công nghiệp hỗ trợ công nghệ cao dựa trên sự phát triển mạnh mẽ của các KCN, KKT, KCNC tại vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc gồm các tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Bắc Ninh và Vĩnh Phúc.

- Nằm trong vùng Vịnh Hạ Long là di sản thiên nhiên thế giới và trong khu vực còn có vườn quốc gia Bái Tử Long, Vân Đồn có tiềm năng lớn để phát triển các hoạt động du lịch sinh thái và các hoạt động liên quan đến đường bờ biển.

- Ngoài việc phát triển dịch vụ du lịch, Vân Đồn có lợi thế trong việc phát triển các ngành dịch vụ khác. Nằm trong đầu mối giao thương Trung Quốc – ASEAN, Vân Đồn có thể tiếp cận với thị trường 23 triệu dân trong bán kính 4-5 giờ lái xe ô tô và 3,5 tỷ dân trong bán kính 4-5 giờ bay. Ngoài ra, Bộ Chính trị đã đồng ý cho dự án casino tại Vân Đồn thí điểm cho người Việt Nam vào chơi.

Ngoài việc áp dụng chung các chính sách về kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, dự thảo Luật quy định đơn vị HCKTĐB Vân Đồn được áp dụng chính sách đặc thù riêng bao gồm:

- Ngân sách tỉnh Quảng Ninh bổ sung cho đơn vị HCKTĐB Vân Đồn tối thiểu 1.500 tỷ đồng/năm trong 05 năm kể từ ngày thành lập để xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng;

- Hỗ trợ các hoạt động liên quan đến công nghệ cao;

- Hỗ trợ các hãng hàng không mở mới các tuyến bay đến và đi tại Cảng hàng không Vân Đồn;

- Miễn thị thực cho người nước ngoài tham gia ngành công nghiệp văn hóa tại đơn vị HCKTĐB Vân Đồn trong thời hạn 06 tháng;

- Cho phép khách du lịch sử dụng Giấy thông hành do nước láng giềng có chung đường biên giới cấp được nhập cảnh qua cửa khẩu đường biển và đường không tại đơn vị HCKTĐB với thời hạn tạm trú không quá 30 ngày.

(2) Đối với đơn vị HCKTĐB Bắc Vân Phong

Bắc Vân Phong tập trung phát triển các nhóm ngành, nghề quy định tại Phụ lục 3 của dự thảo Luật bao gồm: công nghệ thông tin, điện tử, cơ khí chính xác; cảng biển hàng hóa và hành khách quốc tế; dịch vụ hậu cần cảng biển; thương mại - tài chính do có các lợi thế:

- Bắc Vân Phong nằm trong vùng vịnh nước sâu Vân Phong (20-25m), kín gió, gần ngã ba của các tuyến hàng hải quốc tế quan trọng trên Biển Đông. Khu vực này có điều kiện thuận lợi về phát triển loại hình giao thông liên vận trong nước và quốc tế.

- Hiện nay Chính phủ Thái Lan và một số quốc gia đang đẩy mạnh nghiên cứu xây dựng kênh Kral để tạo một tuyến hàng hải quốc tế mới. Tuyến này đi qua khu vực Vân Phong sẽ tạo điều kiện thuận lợi để phát triển cảng trung chuyển quốc tế tại khu vực này.

- Khu vực Bắc Vân Phong có điều kiện tự nhiên đặc biệt thuận lợi, địa hình phong phú; có hệ sinh thái đa dạng; có điều kiện thời tiết, khí hậu ôn hòa, ổn định (mức nhiệt trung bình năm khoảng 26,5°C).

- Phần diện tích đất chưa sử dụng còn khá lớn và có khả năng khai thác phục vụ mục đích phát triển sản xuất kinh doanh, phát triển khu thương mại – tài chính - cảng biển tự do.

- Việc hợp tác với nước ngoài về các ngành công nghệ phần mềm và công nghệ thông tin trong việc đào tạo nguồn nhân lực và xây dựng hạ tầng mềm tại tỉnh Khánh Hòa có triển vọng, tạo cơ sở để phát triển tại Bắc Vân Phong sau này.

Ngoài việc áp dụng chung các chính sách về kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, dự thảo Luật quy định đơn vị HCKTDB Bắc Vân Phong được áp dụng chính sách đặc thù riêng bao gồm:

- Nhà nước hỗ trợ hoạt động liên quan đến công nghệ thông tin;

- Cho phép thành lập cơ quan quản lý cảng biển trực thuộc Trưởng Đơn vị HCKTDB Bắc Vân Phong.

(3) Đối với đơn vị HCKTDB Phú Quốc

Phú Quốc tập trung phát triển 3 nhóm ngành, nghề quy định tại Phụ lục 4 của dự thảo Luật bao gồm du lịch nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái; hội nghị, triển lãm quốc tế, dịch vụ thương mại và mua sắm; dịch vụ quản lý tài sản; dịch vụ y tế do có các lợi thế:

- Đảo Phú Quốc có vị trí tách biệt, khá xa đất liền, là đảo lớn nhất và đông dân nhất của cả nước; có điều kiện thuận lợi gắn kết bằng đường biển và đường hàng không với các nước ASEAN.

- Phú Quốc có điều kiện thuận lợi về khí tượng thủy văn, môi trường tự nhiên, núi, rừng, biển, hệ sinh thái đa dạng, phong phú; thời tiết ôn hòa, thuận lợi cho phát triển du lịch quanh năm; có tiềm năng khai thác thủy, hải sản; có những di tích lịch sử, văn hóa giá trị.

- Kết cấu hạ tầng của Phú Quốc đã được đầu tư khá đồng bộ và bao gồm nhiều công trình quan trọng như sân bay quốc tế, điện, nước, viễn thông, đường giao thông, khách sạn, nhà hàng, khu vui chơi và đã thu hút nhiều nhà đầu tư lớn trong lĩnh vực du lịch, dịch vụ. Bộ Chính trị cũng đã đồng ý cho dự án casino tại Phú Quốc thí điểm cho người Việt Nam vào chơi casino.

- Qua thống kê, 95% số dự án đầu tư ở Phú Quốc là trong lĩnh vực du lịch nghỉ dưỡng.

Ngoài việc áp dụng chung các chính sách về kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, dự thảo Luật quy định đơn vị HCKTDB Phú Quốc được áp dụng chính sách đặc thù riêng bao gồm:

- Khách tham quan du lịch người Việt Nam và nước ngoài vào khu phi thuế quan thuộc đơn vị HCKTDB Phú Quốc được mua hàng miễn thuế với tổng giá trị hàng hóa cao hơn quy định hiện hành.

- Nhà đầu tư nước ngoài có dự án đầu tư từ 110 tỷ đồng trở lên, có thời gian cư trú từ 05 năm trở lên tại đơn vị HCKTĐB Phú Quốc và không vi phạm pháp luật được cấp thẻ thường trú tại đơn vị HCKTĐB Phú Quốc.

- Cho phép khách du lịch sử dụng Giấy thông hành do nước láng giềng có chung đường biên giới cấp được nhập cảnh qua cửa khẩu đường biển và đường không tại đơn vị HCKTĐB với thời hạn tạm trú không quá 30 ngày.

- Miễn thị thực cho bác sỹ, y tá, bệnh nhân nước ngoài và người nước ngoài tham gia hoạt động cung cấp dịch vụ y tế tại đơn vị HCKTĐB Phú Quốc trong thời hạn 06 tháng.

- Hỗ trợ các cơ sở đào tạo trong lĩnh vực du lịch và các chương trình quảng bá du lịch vào đơn vị HCKTĐB Phú Quốc.

- Các nhà đầu tư trong lĩnh vực dịch vụ quản lý tài sản tại đơn vị HCKTĐB Phú Quốc được đề xuất với Trưởng Đơn vị HCKTĐB Phú Quốc các cơ chế, chính sách về bảo mật thông tin, quản lý tài sản và các chính sách liên quan theo thông lệ quốc tế.

e) Hiệu lực thi hành

Dự kiến Luật sẽ có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/1/2019.

VI. CÁC VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

1. Về việc lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài đối với hợp đồng đầu tư, thương mại, dân sự có yếu tố nước ngoài

Chính phủ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về 2 phương án cho phép nhà đầu tư được thỏa thuận với tổ chức có trụ sở chính hoặc cá nhân cư trú tại đơn vị HCKTĐB lựa chọn áp dụng pháp luật nước ngoài đối với hợp đồng đầu tư, thương mại, dân sự có yếu tố nước ngoài được ký kết như sau:

Phương án 1: đề nghị không áp dụng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 670 Bộ Luật dân sự. Theo đó, điểm a khoản 1 Điều 670 Bộ Luật dân sự quy định “*pháp luật nước ngoài được dẫn chiếu đến không được áp dụng trong trường hợp hậu quả của việc áp dụng pháp luật nước ngoài trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam*”.

Do Bộ Luật dân sự không quy định:

(1) Khái niệm hoặc liệt kê các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam (chỉ quy định nguyên tắc cơ bản của Bộ luật dân sự);

(2) Các trường hợp được xác định là trái với nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam.

Trong thực tế triển khai thu hút đầu tư nước ngoài, vấn đề này được xem là cản trở lớn đối với việc thực hiện hợp đồng có yếu tố nước ngoài, đặc biệt là hợp đồng dự án PPP.

Quy định theo phương án này nhằm hạn chế trường hợp Tòa án hoặc Trọng tài từ chối áp dụng pháp luật các bên lựa chọn dù các bên đã thỏa thuận tại hợp đồng, tăng tính minh bạch, dự đoán trước được của hợp đồng, giảm rủi ro cho các giao dịch có yếu tố nước ngoài tại đơn vị HCKTĐB.

Phương án 2: thực hiện đầy đủ theo quy định hiện hành của Bộ luật dân sự.

2. Về giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư kinh doanh

Chính phủ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về 2 phương án cho phép lựa chọn cơ quan, tổ chức giải quyết tranh chấp giữa các nhà đầu tư liên quan đến hoạt động đầu tư kinh doanh tại đơn vị HCKTĐB, trong đó có ít nhất một bên là nhà đầu tư nước ngoài như sau:

Phương án 1: Quy định cho phép giải quyết thông qua Tòa án nước ngoài có thẩm quyền.

Phương án này tăng quyền lựa chọn của nhà đầu tư đối với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư kinh doanh giữa các nhà đầu tư liên quan đến hoạt động đầu tư kinh doanh tại đơn vị HCKTĐB, trong đó có ít nhất một bên là nhà đầu tư nước ngoài so với quy định tại khoản 3 Điều 14 Luật đầu tư. Điều này thể hiện sự tôn trọng và trách nhiệm cao của Việt Nam trong việc đảm bảo thực thi các nghĩa vụ quốc tế.

Phương án 2: Không quy định, thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 14 Luật đầu tư.

3. Về tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB

Chính phủ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về 2 phương án quy định tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB như sau:

Phương án 1: Thành lập Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB có thẩm quyền như Tòa án nhân dân cấp tỉnh, thụ lý, giải quyết theo thủ tục sơ thẩm tất cả các loại vụ án. Việc giải quyết theo thủ tục phúc thẩm do Tòa án nhân dân cấp cao giải quyết.

Phương án này tăng thẩm quyền cho Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB so với Tòa án nhân dân cấp huyện thông thường, kịp thời giải quyết các tranh chấp, đặc biệt các tranh chấp về kinh doanh, thương mại, hành chính có yếu tố nước ngoài; giảm thời gian di chuyển cho các bên đương sự; giảm khối lượng công việc của Tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi có đơn vị HCKTĐB. Tuy nhiên, phương án đòi hỏi bổ sung thêm kinh phí và nhân lực cho Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ; đồng thời tăng khối lượng công việc cho Tòa án nhân dân cấp cao.

Phương án 2: Không thành lập Tòa án nhân dân đơn vị HCKTĐB. Tòa án nhân dân cấp tỉnh thụ lý, giải quyết giải quyết theo thủ tục sơ thẩm tất cả các loại vụ án. Việc giải quyết theo thủ tục phúc thẩm do Tòa án nhân dân cấp cao giải quyết.

Phương án này tiết kiệm nguồn lực và tinh giản bộ máy do không thành lập Tòa án nhân dân (tương ứng là Viện kiểm sát nhân dân) tại đơn vị HCKTĐB.

Tuy nhiên, các bên tham gia tố tụng sẽ gặp khó khăn do phải di chuyển đến Tòa án nhân dân cấp tỉnh (cách xa đơn vị HCKTĐB); tăng khối lượng công việc của Tòa án nhân dân cấp tỉnh và Tòa án nhân dân cấp cao.

Chính phủ trình hồ sơ dự án Luật bao gồm: (1) Dự thảo Luật; (2) Báo cáo thẩm định; bản tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định và ý kiến góp ý; bản chụp ý kiến góp ý; (3) Báo cáo tổng kết hoạt động các mô hình KCN, KKT tại Việt Nam; (4) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự án Luật; (5) Báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo Luật; (6) các tài liệu khác bao gồm: Báo cáo thuyết minh chi tiết dự thảo Luật; Bản đánh giá thủ tục hành chính trong dự án Luật; Báo cáo tổng hợp về kinh nghiệm quốc tế về xây dựng, phát triển và quản lý mô hình ĐKKT và các mô hình tương tự khác.

Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, trình Quốc hội xem xét và cho ý kiến về dự án Luật để tiếp tục hoàn thiện trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 và thông qua tại Kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng; các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ, cơ quan ngang bộ;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- VPCP: BTCN, các PCN;
Trợ lý, Thư ký TTg, các PTTg
các Vụ: KTTH, CN, NN, KGVX, QHĐP,
NC, TCCV, TH;
- Lưu: VT, PL(2).

**TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG
BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**

Nguyễn Chí Dũng