

ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC BẰNG PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI CÁC VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM

THS PHAN QUANG THỊNH *

Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, Nhà nước ta luôn lấy pháp luật làm công cụ để quản lý xã hội một cách hiệu quả. Điều 12 *Hiến pháp* năm 1992 đã quy định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”. Khi đề cập vấn đề quản lý nhà nước (QLNN) bằng pháp luật là muốn nói đến việc nhà nước sử dụng pháp luật làm công cụ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, thực hiện chức năng QLNN.

Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đòi hỏi tất yếu phải huy động mọi nguồn lực; trong đó, nội lực là quyết định và ngoại lực là quan trọng. Vì thế, Nhà nước ta rất khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài (ĐTNN) thực hiện những dự án đầu tư tại Việt Nam. Bên cạnh việc khuyến khích và tạo điều kiện cho các nhà đầu tư tìm kiếm cơ hội và đầu tư thành công ở Việt Nam thì việc thanh tra, kiểm tra sự tuân thủ và chấp hành pháp luật, giải quyết thỏa đáng các tranh chấp, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đầu tư là những hoạt động không thể thiếu của Nhà nước. Thông qua những hoạt động này, Nhà nước thiết lập sự ổn định và trật tự của các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực ĐTNN ở Việt Nam.

Các vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) của Việt Nam được xây dựng, phát triển đã

tạo nên những đầu tàu cho sự phát triển kinh tế của cả nước. Lợi thế so sánh của các vùng KTTĐ đã thu hút mạnh mẽ các nhà ĐTNN. Thực tế cho thấy, đa số hoạt động ĐTNN tại Việt Nam được thực hiện tại các vùng KTTĐ. Chẳng hạn, chỉ tính riêng vùng KTTĐ phía Nam đã thu hút tới khoảng 64% tổng số dự án ĐTNN của cả nước. Tất nhiên, hoạt động ĐTNN diễn ra tại các vùng KTTĐ cũng được điều chỉnh bởi pháp luật đầu tư và pháp luật có liên quan của Việt Nam. Tuy nhiên, do tính đặc thù của các vùng KTTĐ làm cho hoạt động ĐTNN tại những vùng này có nét đặc thù, đòi hỏi ngoài những quy tắc xử sự chung, nó cũng cần có cơ chế, chính sách mang tính đặc thù để hoạt động. Hay nói khác đi, QLNN bằng pháp luật đối với các hoạt động ĐTNN diễn ra tại các vùng KTTĐ có những nét riêng so với QLNN bằng pháp luật đối với hoạt động ĐTNN tại Việt Nam nói chung.

Hoạt động này có những đặc điểm sau đây:

Một là, đặc điểm về chủ thể QLNN đối với hoạt động ĐTNN tại vùng KTTĐ.

Theo *Luật Đầu tư* của Việt Nam, Chính phủ thống nhất QLNN đối với hoạt động ĐTNN. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về ĐTNN. Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi quyền hạn, nhiệm vụ của mình có

* Trường Đại học An ninh Nhân dân.

trách nhiệm QLNN về ĐTNN đối với lĩnh vực được phân công. Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm thực hiện QLNN về ĐTNN trên địa bàn theo phân cấp của Chính phủ.

Quy định như vậy cho thấy, ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là cấp tỉnh), Sở Kế hoạch và Đầu tư chính là cơ quan thay mặt UBND thực hiện chức năng QLNN về ĐTNN. Bên cạnh đó, do các vùng KTTĐ xây dựng rất nhiều những khu chế xuất, khu công nghiệp tập trung cho nên các tỉnh thường có Ban Quản lý khu chế xuất, khu công nghiệp và đây cũng là cơ quan thực hiện chức năng QLNN về ĐTNN. Tất nhiên, cơ quan này chỉ quản lý những hoạt động đầu tư trong phạm vi ranh giới của các khu chế xuất, khu công nghiệp.

Một tổ chức khác tuy không phải là một cơ quan QLNN, nhưng nhiệm vụ mà cơ quan này được giao lại có những điểm giống như việc thực hiện chức năng QLNN. Đó chính là "Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm". Đây là tổ chức được thành lập theo Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18-02-2004 của Thủ tướng Chính phủ. Theo Quyết định này, bộ máy của Tổ chức điều phối vùng KTTĐ bao gồm Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ, các Tổ điều phối của các bộ, ngành và của các địa phương trong vùng KTTĐ. Trong đó, Điều 3 của Quyết định này quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ.

Tuy nhiên, theo những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Điều này thì tổ chức Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ không phải là một cấp quản lý hành chính, không phải là một chủ thể quản lý nhưng lại có vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện chức năng QLNN của các chủ thể.

Như vậy, tuy các vùng KTTĐ được phê duyệt quy hoạch tổng thể để phát triển bền

vững, toàn diện làm đầu tàu cho sự phát triển của cả nước, nhưng lại không có một cơ quan quản lý hoặc cơ quan phát triển vùng như một số nước trên thế giới.

Hai là, đặc điểm về đối tượng điều chỉnh của pháp luật (đối tượng quản lý).

Hoạt động đầu tư của nhà ĐTNN tại vùng KTTĐ được thực hiện qua các giai đoạn: chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án đầu tư, quản lý dự án. Như vậy, khi thực hiện QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ phải điều chỉnh các đối tượng sau: hoạt động tìm kiếm cơ hội đầu tư (quan hệ, tìm hiểu chính sách, tập quán, địa hình...); hợp đồng hợp tác kinh doanh; triển khai các dự án; quản lý dự án khi dự án đã đi vào hoạt động, bao gồm hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn ĐTNN, quản lý quá trình vận hành dự án; hoạt động của các văn phòng đại diện các cơ quan, tổ chức nước ngoài tại vùng KTTĐ; thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và công dân Việt Nam, như nghĩa vụ thuế, nghĩa vụ với người lao động Việt Nam; hoạt động xuất - nhập cảnh của các nhà đầu tư và người lao động nước ngoài; các quan hệ kinh tế - xã hội phát sinh liên quan đến hoạt động ĐTNN.

Hoạt động ĐTNN tại Việt Nam diễn ra chủ yếu tại các vùng KTTĐ và có ý nghĩa lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và của cả nước. Vì thế, có thể khẳng định rằng, QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ cũng là nhu cầu tự thân khách quan của lĩnh vực này. Nói cách khác, chính đối tượng quản lý có nhu cầu được quản lý bằng pháp luật. Có chịu sự QLNN bằng pháp luật thì các nhà đầu tư, các hoạt động đầu tư mới được bảo hộ trong quá trình thực hiện tại các vùng KTTĐ. Bởi suy cho cùng, mọi quan hệ xã hội, nhất là những quan hệ hợp tác kinh tế có yếu tố nước ngoài thì cần phải và chỉ có thể dựa trên cơ sở pháp luật mới bảo đảm tính bình đẳng, minh bạch, bền vững và cùng có lợi.

Một vấn đề khác có ý nghĩa lớn về đối tượng chịu sự điều chỉnh của QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ là yếu tố nước ngoài. Tất cả những hoạt động ĐTNN đều liên quan đến nhà ĐTNN. Do đó, việc điều chỉnh những quan hệ xã hội, những quá trình xã hội liên quan hoặc phát sinh từ hoạt động ĐTNN không chỉ được điều chỉnh bằng pháp luật mà còn phải tính tới chính sách mở cửa, hội nhập của Đảng và Nhà nước ta sao cho phù hợp với phương châm “Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng thế giới”.

Ba là, đặc điểm của công cụ quản lý.

QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ sử dụng công cụ pháp luật. Pháp luật được sử dụng ở đây luôn đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Nghĩa là, khung pháp luật đầu tư là khung pháp luật chung cho mọi vùng lãnh thổ. Những văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật được ban hành bởi các chủ thể theo sự phân cấp quản lý theo vùng lãnh thổ cũng phải thống nhất với pháp luật chung.

Tuy nhiên, do vùng KTTĐ là vùng có tính đặc thù, giữ vai trò đầu tàu, động lực cho sự phát triển của đất nước với những lợi thế so sánh của mình, vùng KTTĐ cần có cơ chế chính sách riêng mang tính đặc thù để khai thác tối đa những nguồn lực của nó. Và chính vì thế, chính quyền các địa phương trong quá trình thực hiện chức năng QLNN theo chức năng được quy định đã xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với lợi ích cục bộ của địa phương mình nhằm tạo ra lợi thế cạnh tranh. Cũng có thể hiểu trong trường hợp này công cụ quản lý đã có tính độc lập tương đối với hệ thống pháp luật Việt Nam. Tính độc lập tương đối này thể hiện rõ nét ở việc quy định chính sách ưu đãi, quy định về thủ tục thực hiện đầu tư và các hoạt động QLNN về đầu tư gắn với các chủ thể quản lý ở các địa phương. Theo

Luật Đầu tư năm 2005 và những văn bản hướng dẫn thi hành thì thủ tục thẩm định, cấp phép và quản lý sau cấp phép đã được cải tiến, đổi mới rất thông thoáng với sự phân công, phân cấp mạnh mẽ cho các địa phương, các ban quản lý khu chế xuất, khu công nghiệp. Đồng thời, trong quá trình thực hiện các hoạt động quản lý, các chủ thể này còn chịu sự tác động theo cơ chế khuyến cáo, phối hợp của tổ chức điều phối phát triển vùng KTTĐ, mà cụ thể là các Ban chỉ đạo điều phối, Tổ điều phối thuộc các bộ, ngành và các địa phương trong mỗi vùng KTTĐ.

Tính độc lập của cơ chế, chính sách về đầu tư được vận dụng tại các vùng KTTĐ chỉ mang tính tương đối, bởi lẽ pháp luật của Nhà nước ta là một thể thống nhất và những quy phạm pháp luật điều chỉnh đối với lĩnh vực ĐTNN không chỉ được quy định trong *Luật Đầu tư* mà nó còn nằm đan xen rải rác trong các văn bản pháp luật khác. Theo thống kê, có tới trên hàng trăm văn bản pháp luật điều chỉnh những quan hệ có liên quan đến ĐTNN. Điều này tạo nên tính đa dạng của công cụ quản lý tại vùng KTTĐ (nhiều loại văn bản pháp luật, điều chỉnh nhiều mối quan hệ phát sinh liên quan đến hoạt động đầu tư).

Mặt khác, ĐTNN luôn có yếu tố nước ngoài, liên quan đến các pháp nhân và thể nhân nước ngoài, do vậy, công cụ (pháp luật) trong QLNN bằng pháp luật trong trường hợp này không chỉ là pháp luật Việt Nam. Quá trình áp dụng pháp luật, xử lý vi phạm pháp luật đối với những đối tượng này, nhiều khi phải sử dụng pháp luật của phía nước ngoài (nếu nó không trái với pháp luật Việt Nam) và luật pháp quốc tế mà Việt Nam thừa nhận hoặc đã trở thành thông lệ.

Sự đặc thù của công cụ quản lý luôn mang tính hai mặt: nó vừa có tác dụng khơi dậy, khai thác tối đa lợi thế so sánh của vùng, nhưng nó cũng lại dẫn tới một

(Xem tiếp trang 44).

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

tuyển dụng, tuyển đúng đối tượng và bố trí công việc theo đúng chức danh được tuyển; xây dựng phương pháp đánh giá mức độ hoàn thành công việc của CB,CC, lấy đó làm căn cứ cho việc khen thưởng, đề bạt, bổ nhiệm.

Ngành Bưu chính - Viễn thông có vai trò rất quan trọng trong quá trình đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trước yêu cầu đổi mới, hội nhập kinh tế quốc tế nhiệm vụ đặt ra đối với công tác quản lý nhà nước là rất nặng nề. Đó là việc xây dựng một môi trường pháp lý thông

thoáng, bình đẳng cho các doanh nghiệp phát triển, nâng cao sức cạnh tranh, đảm bảo cung cấp dịch vụ bưu chính - viễn thông ổn định với chất lượng cao, giá thành hợp lý cho sản xuất và đời sống của nhân dân. Điều này phụ thuộc rất lớn vào năng lực, trình độ, cũng như nhiệt huyết, phẩm chất đạo đức của đội ngũ CB,CC làm công tác quản lý nhà nước. Vì vậy, thực hiện các giải pháp xây dựng và phát triển đội ngũ CB,CC của ngành là yêu cầu bức thiết□

* * * * *

ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC BẰNG PHÁP LUẬT...

(Tiếp theo trang 31)

vấn đề cần xử lý thật tốt, nếu không thì chính sự đặc thù dẫn tới sự không đồng nhất của công cụ quản lý. Đây cũng là điều khó tránh khỏi trong quá trình cạnh tranh giữa các địa phương trong vùng mà điều này xuất phát từ sự năng động và lợi ích cục bộ của mỗi địa phương. Nếu không có cơ chế khắc phục sự không đồng nhất giữa các địa phương trong vùng thì chính các địa phương lại tự làm khó mình, tự làm mất lợi thế so sánh.

Bốn là, đặc điểm về tính mục đích của quản lý.

Nếu như quá trình quản lý xã hội nói chung chủ yếu là tạo nên và duy trì một xã hội có trật tự trên cơ sở những quy phạm pháp luật, thì QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ có những đặc điểm riêng về mục đích. Quá trình quản lý ở đây, ngoài mục đích trên, còn là để thực hiện chức năng QLNN, góp phần thu hút mạnh mẽ ĐTNN, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, tạo nên và phát huy tính động lực của vùng KTTĐ phục vụ cho sự phát triển của cả nước. Điều này là sự khác biệt trong quản lý vùng KTTĐ so với

quản lý các vùng lãnh thổ khác.

Mặt khác, do các địa phương trong vùng KTTĐ thường có những lợi thế so sánh khác nhau trong việc thu hút ĐTNN, cho nên nếu không có sự quản lý thống nhất, dễ xuất hiện sự cạnh tranh không lành mạnh, sự thiếu thống nhất trong quy hoạch phát triển dẫn đến phá vỡ tính thống nhất trong quy hoạch tầm vĩ mô của đất nước. Vì thế, mục đích quản lý ở đây còn nhằm tạo một không gian kinh tế thống nhất, duy trì sự ổn định, trật tự trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ.

Nghiên cứu, tìm hiểu đặc điểm QLNN bằng pháp luật trong lĩnh vực ĐTNN tại vùng KTTĐ là vấn đề hoàn toàn mới mẻ và có ý nghĩa to lớn trong việc xác định cơ chế, chính sách quản lý mang tính đặc thù cho những vùng kinh tế này, khắc phục những bất cập trong quản lý nhằm phát huy lợi thế so sánh trong thu hút các nguồn lực, nhất là nguồn lực từ ĐTNN. Đây cũng là con đường để biến chủ trương phát triển các vùng kinh tế động lực của Đảng và Nhà nước trở thành hiện thực, góp phần đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước□