

KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN KINH TẾ TỰ DO CỦA TRUNG QUỐC TRONG GIAI ĐOẠN 40 NĂM GẦN ĐÂY

Tóm lược: Các khu kinh tế tự do Trung Quốc được sử dụng như là công cụ của chính sách mở cửa và cải cách cơ cấu cũng như cực tăng trưởng của sự phát triển kinh tế khu vực. Đúng là không có khu kinh tế tự do nào trên thế giới như ở Trung Quốc đã có ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự phát triển kinh tế quốc dân và cải cách cơ cấu đến như vậy. Do thay đổi của điều kiện hiện nay của chúng ta từ giữa những năm 90 của thế kỷ XX, các khu kinh tế tự do của Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức và những vấn đề mới. Bài viết này bàn và dự báo sự chuyển đổi và sự phát triển tiếp theo của các khu kinh tế tự do Trung Quốc trong thế kỷ XXI cũng như tầm quan trọng của chúng đối với sự chuyển đổi của các khu kinh tế tự do ở các nước khác dựa trên sự phân tích các chỉ số như vai trò, chính sách, các lĩnh vực công nghiệp, hành chính, mô hình phát triển, cấu trúc không gian và địa điểm.

1. Các khu kinh tế tự do: Cực tăng trưởng cho sự phát triển kinh tế Trung Quốc và cơ sở thử nghiệm cho cải cách cơ cấu

Chính sách kinh tế của Trung Quốc đã được chuyển đổi từ các chính sách đóng cửa và hướng vào trong từ năm 1948 đến năm 1978 sang một nền kinh tế mở cửa và hướng ra bên ngoài (ven biển) từ năm 1978. Để phát triển một nền kinh tế thị trường và giảm rủi ro cải cách, chính sách mở cửa của Trung Quốc và cải cách kinh tế được tiến hành trước tiên ở vùng ven biển với những yếu tố địa điểm thuận lợi. Quá trình mở cửa ven biển bắt đầu ở miền Nam Trung Quốc và lan đến phía Bắc Trung Quốc trong những năm 80 và tiếp đến vùng ngoại vi và biên ải từ những năm 90 của thế kỷ XX. Hầu hết những vùng này đều nằm ở khu vực ven biển. Các khu kinh tế tự do ở Trung Quốc có vai trò như cực tăng trưởng cho phát triển kinh tế và cơ sở thí điểm, là công cụ cho cải cách và cho chính sách mở cửa. Để thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, cái gọi là chính sách ưu đãi những ưu đãi và đặc quyền kinh tế) đã được công bố được các khu kinh tế tự do, khu ven biển được hưởng đầu tiên.

Nếu những đặc điểm chung của các khu kinh tế tự do Trung Quốc là chính sách kinh tế đặc biệt và những mục tiêu đặc biệt ở một khu vực được xác định, thì đặc thù là các lĩnh vực ngành nghề và vị trí khác nhau. Chẳng hạn, các khu

kinh tế tự do Trung Quốc được phân loại thành khu kinh tế tự do tổng hợp, khu kinh tế tự chế tạo, khu kinh tế tự do dựa trên khoa học và thương mại và khu kinh tế tự do xuyên biên giới, và rất nhiều các dạng khác nhau bao gồm các đặc khu kinh tế (SEZ), các khu phát triển kinh tế và công nghệ (TEDZ), các khu phát triển tổng hợp (CDZ), các khu công nghiệp cao và mới (NHIP), các khu thương mại tự do (FTZ), các khu thương mại biên giới tự do (FFTZ), các tam giác tăng trưởng (GT), các khu chế xuất (EPZ), các đặc khu hành chính và kinh tế (SAEZ) (Guangwen Meng, 2003).

Nói chung, các khu kinh tế tự do ở Trung Quốc có thể được xem là một thành công. Một thể hệ mới và hình thái mới của các khu kinh tế tự do dần dần được hình thành và đóng vai trò chi phối trong phát triển kinh tế nhanh của Trung Quốc cũng như trong việc hình thành một nền kinh tế định hướng thị trường. Đúng là không một khu kinh tế tự do nào trên thế giới, nhất là ở các nước phát triển lại có ảnh hưởng mạnh đến sự phát triển kinh tế quốc dân và đến quá trình chuyển đổi như sự phát triển mới của các khu kinh tế tự do Trung Quốc.

1.1. Những thành tựu kinh tế vĩ mô

Các khu kinh tế tự do của Trung Quốc đã đạt được thành công to lớn từ những năm 80 của thế kỷ XX. Ví dụ, GDP của 5 đặc khu kinh tế với 35% tỷ lệ tăng trưởng trung bình năm, trong năm 1997 đạt 252 tỷ NDT, và tổng giá trị sản lượng công nghiệp đạt 299 tỷ NDT, tăng 100 lần so với năm 1980. GDP đầu người ở Đặc khu kinh tế Thâm Quyển và Chu Hải là hơn 3000 USD vào năm 1997, đứng thứ nhất và thứ hai cả nước vào thời kỳ đó. Vốn nước ngoài thực hiện là 33,4 tỷ USD, chiếm 15% đầu tư của cả nước (Hongshen Ge, 1998). GDP và tổng kim ngạch xuất khẩu của 5 đặc khu kinh tế và Khu mới Phố Đông năm 1999 đạt 366,73 tỷ NDT và 36 tỷ USD, và con số sau này chiếm hơn 20% GDP của cả nước. Đặc biệt, tỷ lệ tăng trưởng trung bình hàng năm của Đặc khu kinh tế Thâm Quyển từ năm 1979 đến năm 1999 đạt 31,25%, đứng đầu các thành phố lớn và vừa ở Trung Quốc.

Nếu kể cả các khu phát triển kinh tế và công nghệ, các khu thương mại tự do và các khu công nghiệp cao và mới thì các khu kinh tế tự do ở Trung Quốc còn đóng vai trò quan trọng hơn trong nền kinh tế quốc dân. Chẳng hạn, 32 khu phát triển kinh tế và công nghệ chiếm gần 1/4 tổng số 140 các loại hình khu

kinh tế tự do quốc gia đang phát triển rất nhanh. Đến năm 1998, tổng giá trị sản lượng công nghiệp của các khu này đạt tới 293,86 tỷ NDT, tăng 27, 10% so với năm 1997. Doanh thu từ thuế đạt 17,85 tỷ NDT, tăng 20% so với năm 1997. Tổng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu đạt 10,65 tỷ USD và 8,13 tỷ USD, tăng lần lượt 4,8% và 7,8% so với năm 1997, Tỷ lệ tăng trưởng của các chỉ số cơ bản cao hơn mức trung bình của cả nước. Có 12 doanh nghiệp có tổng giá trị sản lượng công nghiệp vượt 10 tỷ NDT trong năm 1998 (Chenglong Ai và Wei Ning, 1999).

Đến năm 1998, 32 khu phát triển kinh tế và công nghiệp đó đã chấp thuận 13.454 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, chiếm 4,1% của cả nước. Vốn nước ngoài thu hút được của các khu này và vốn nước ngoài được sử dụng đạt 50,81 tỷ USD và 28,04 tỷ USD, chiếm 8,9% và 10,5% tổng giá trị đầu tư của cả nước. Mức vốn nước ngoài ký kết trung bình và vốn nước ngoài được sử dụng trung bình là 3,77 triệu USD và 2,08 triệu USD, cao hơn rất nhiều so với mức trung bình cả nước là 1,76 triệu USD và 0,82 triệu USD. Có 1.730 doanh nghiệp có mức đầu tư vượt 10 triệu USD. Trong số 500 công ty hàng đầu thế giới có tên trong tạp chí Fortune năm 1998, 113 công ty xuyên quốc gia đã đầu tư vào 32 khu phát triển kinh tế và công nghệ quốc gia (Chenglong Ai và Wei Ning, 1999).

Tiếp theo sự phát triển kinh tế, các khu kinh tế tự do đã chuyển đổi từ thu hút vốn nước ngoài và trong nước để bù thu nhập từ thuế, đầu tư vào đại lục và khuyến khích phát triển kinh tế của những vùng lạc hậu. Chẳng hạn, Đặc khu kinh tế Thâm Quyển đã thu được 13,1 tỷ NDT doanh thu tài chính ngân sách địa phương năm 1996, và 10,1 tỷ NDT đã được hoàn lại chính quyền trung ương. Đặc khu kinh tế Thâm Quyển đã đóng góp vào phát triển kinh tế của vùng phía Đông với 2% doanh thu tài chính là phần lấy từ ngân sách của chính nó. Sau 10 năm, tức là đến năm 2016 GDP của Thâm Quyển đạt 294 tỷ USD với mức thu nhập bình quân đầu người 25 nghìn USD, đóng góp 10% giá trị xuất khẩu của Trung Quốc. Hầu hết các khu kinh tế tự do đều trở thành các cực tăng trưởng để phát triển nền kinh tế quốc dân và vực dậy các trung tâm kinh tế truyền thống lạc hậu như Vùng mới Phố Đông thành Thượng Hải, Khu phát triển kinh tế và công nghệ Tianjin thành Tianjin.

1.2. Thành tựu kinh tế chính sách vĩ mô

Các khu kinh tế tự do của Trung Quốc không chỉ là cửa sổ của chính sách mở cửa Trung Quốc để thu hút vốn nước ngoài, công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm quản lý mà còn là các cơ sở thí điểm và các cực tăng trưởng kinh tế. Các khu kinh tế tự do đặc biệt là các đặc khu kinh tế đưa ra rất nhiều kinh nghiệm bổ ích về cải cách cơ cấu của Trung Quốc. Đối tượng chung của cải cách cơ cấu của Trung Quốc là tạo ra một nền kinh tế định hướng thị trường xã hội chủ nghĩa. Những thử nghiệm đã được thực hiện đầu tiên ở các đặc khu kinh tế và các khu kinh tế tự do, sau đó các kinh nghiệm thành công đó được nhân rộng trên toàn quốc. Những kinh nghiệm thành công này gồm hệ thống mời thầu vào cải cách xây dựng cơ bản, chuyển đổi từ hệ thống hai giá sang hệ thống giá theo hướng thị trường để cải cách hệ thống giá; hệ thống quảng cáo và ký hợp đồng về quản trị nguồn nhân lực; hình thành thị trường chứng khoán trong hệ thống tài chính; cải cách các doanh nghiệp nhà nước dựa trên hệ thống chứng khoán và hệ thống doanh nghiệp hiện đại, chuyển đổi vương quyền của đất đai thuộc sở hữu nhà nước sang hệ thống sử dụng đất; hệ thống bảo hiểm xã hội; chuyển đổi chức năng chính phủ và xây dựng đô thị theo hướng sinh thái (Nanling Li và Yani Chen, 2000). Tóm lại, các khu kinh tế tự do Trung Quốc thể hiện những thành công trong chính sách mở cửa và cải cách cơ cấu của Trung Quốc, và khuyến khích áp dụng sự phát triển khu vực của Trung Quốc và sự trở về đại lục của Hồng Kông và Ma Cao.

2. Những thách thức mới của các khu kinh tế tự do Trung Quốc từ những năm 90 của thế kỷ XX

2.1. Những thách thức nội tại

Dựa vào ven biển và chính sách ưu đãi định hướng khu kinh tế tự do, các khu kinh tế tự do đã trở thành các thành phố hay đô thị hiện đại và đồng thời là các trung tâm kinh tế. Sự cách biệt khu vực giữa vùng ven biển và đất liền, giữa các khu kinh tế tự do và các vùng khác ngày càng lớn. Điều đó sẽ cản trở mục tiêu cuối cùng của Trung Quốc là phát triển hài hoà thật ra là phát triển bất cân đối, có khả năng gây ra nhiều vấn đề chính trị và xã hội nghiêm trọng.

Với vai trò là các cơ sở thí điểm cho nền kinh tế định hướng thị trường, các khu kinh tế tự do sẽ được hưởng chính sách ưu đãi và đặc quyền nhằm thu được nhiều kinh nghiệm cho cả nước. Tuy nhiên, bên cạnh việc hình thành sơ bộ nền kinh tế định hướng thị trường xã hội chủ nghĩa, các vùng còn lại cũng cần có chính sách ưu tiên ưu đãi. Hơn nữa, do thời gian có hạn, các chính sách ưu tiên ưu đãi của các khu kinh tế tự do cũng bị cắt giảm hay thay đổi. Thời gian miễn hay giảm thuế, trợ cấp tài chính và đặc quyền về hành chính dần dần bị thay thế bằng giảm thuế hải quan, ưu đãi về thuế và trợ cấp tài chính cũng như chính sách ưu đãi dành cho công nghiệp và công nghệ cao. Ngoại trừ các khu chế xuất, việc miễn thuế nhập khẩu thiết bị, các nguyên liệu thô và nguyên liệu bán thành phẩm dần dần cũng bị xoá bỏ.

Sự thành lập các khu kinh tế tự do ở Trung Quốc và sự phát triển của chúng là không cân xứng. Sự khác nhau về thời gian hình thành các khu kinh tế tự do là 14 năm, và 10 năm cho các loại hình khác của khu kinh tế tự do. Các loại hình khác nhau và thời gian thành lập tạo ra các trình độ phát triển khác nhau của các khu kinh tế tự do. Chẳng hạn, các đặc khu kinh tế và các khu phát triển kinh tế và công nghệ hình thành ban đầu đã đạt đến giai đoạn tăng trưởng và bắt đầu đến giai đoạn thịnh vượng. Những thách thức của chúng là làm sao để tránh suy thoái kinh tế và tiếp tục sự hưng thịnh của mình. Tuy nhiên, các khu kinh tế tự do khác, như các khu thương mại tự do, các công viên công nghệ cao và các khu phát triển tổng hợp đang trong quá trình chuyển đổi từ khởi nghiệp sang giai đoạn tăng trưởng, và thách thức của chúng là làm thế nào để có được tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, vì khác nhau về thời gian thành lập, các khu kinh tế tự do cùng thể loại cũng đang trong các giai đoạn phát triển khác nhau. Những khu hình thành sớm, các khu kinh tế tự do quốc gia và tỉnh, ở các vùng thuận lợi và có mô hình phát triển hợp lý đều trở thành những khu kinh tế phát triển cao, thành các thành phố hay đô thị hiện đại trong khi một số khu kinh tế tự do quốc gia, đặc biệt là một số khu kinh tế tự do tỉnh và địa phương với điều kiện địa lý không thuận lợi đã phải đối mặt với nhiều vấn đề và còn đang trong trạng thái tiến thoái lưỡng nan.

2.2. Những thách thức bên ngoài

Những giao ước và luật sẽ ảnh hưởng đến chính sách ưu tiên ưu đãi của các khu kinh tế tự do vì Trung Quốc đã là thành viên đầy đủ của WTO năm 2001.

Bên cạnh các nguyên tắc tối huệ quốc, đối xử quốc gia, lợi nhuận công bằng và cùng có lợi, giảm thuế hải quan, WTO cũng có những nguyên tắc khác về chống phá giá, chống trợ cấp, chống hạn ngạch, minh bạch, thống nhất về chính sách kinh tế và hệ thống thuế hải quan thấp. Tuy nhiên, một số chính sách ưu tiên ưu đãi của khu kinh tế tự do mâu thuẫn với những nguyên tắc này, điều này sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển của các khu kinh tế tự do trong tương lai:

- Nghi ngờ phá giá và trợ cấp: Dựa vào chiến lược hướng về xuất khẩu, nhiều loại hình chính sách ưu tiên ưu đãi dành cho các nhà đầu tư trong các khu kinh tế tự do kết hợp với một số hạn chế về số lượng như số lượng xuất khẩu, cán cân hối đoái và hạn ngạch thị trường nội địa. Điều này dễ dẫn đến sự nghi ngờ có phá giá và trợ cấp.

- Không thống nhất và không minh bạch: Minh bạch và thống nhất có mối liên hệ chặt chẽ. Không minh bạch nghĩa là không thống nhất. Các khu kinh tế tự do thực hiện chính sách ưu tiên ưu đãi hướng vào khu vực. Vì có nhiều loại hình khu kinh tế tự do Trung Quốc và có quá nhiều chính sách ưu tiên ưu đãi khác nhau của các khu kinh tế tự do dễ gây ra sự không nhất quán và không minh bạch. Chẳng hạn như một loại hàng hoá nhập khẩu có các mức thuế hải quan khác nhau nếu tổng hợp từ các khu kinh tế tự do khác nhau lại.

- Các khu kinh tế tự do hầu hết đều nằm ở vùng ven biển với nền kinh tế phát triển tốt và công nghệ tiên tiến và có một số ít khu kinh tế tự do nằm sâu trong đất liền, nhưng WTO khuyến khích thành lập các khu kinh tế tự do ở các vùng kém phát triển.

3. Sự chuyển đổi của các khu kinh tế tự do Trung Quốc: Các mô hình, những vấn đề và triển vọng

3.1. Từ một cầu nối trên cơ sở cửa sổ đến cực tăng trưởng

Mô hình “cửa sổ - cơ sở - cầu nối” là sự đánh giá về vai trò của các khu kinh tế tự do trong chính sách mở cửa và cải cách cơ cấu trong những năm 80 của thế kỷ XX. Mô hình này nói rằng các khu kinh tế tự do là các cửa sổ thể hiện chính sách mở cửa và thu hút vốn nước ngoài, công nghệ và kinh nghiệm quản lý; là một cơ sở thí điểm để tiến hành cải cách cơ cấu và tạo ra một nền kinh tế định hướng thị trường; là cầu nối để nối các thị trường trong nước và quốc tế. Cùng với sự phát triển kinh tế từ những năm 90 của thế kỷ XX, các khu

kinh tế tự do đã chuyển đổi từ vai trò kinh tế và chính trị gián tiếp sang vai trò kinh tế trực tiếp hơn trong phát triển kinh tế khu vực. Đó là mong muốn của cả chính quyền trung ương và là đòi hỏi bên trong của bản thân các khu kinh tế tự do. Có 4 mô hình để các khu kinh tế tự do khuyến khích phát triển kinh tế khu vực (Zheming Guo, 1997):

(1) Vai trò khuyến khích gián tiếp dựa trên mô hình “cửa sổ và cầu nối”: Ở giai đoạn đầu, vai trò khuyến khích là hợp tác kinh tế khu vực. Chẳng hạn, các vùng sâu trong đất liền thu hút đầu tư nước ngoài, mở rộng xuất khẩu và tạo việc làm bằng cách lập ra các “văn phòng - cửa sổ” và “doanh nghiệp - cửa sổ” ở các khu kinh tế tự do. Hầu như tỉnh nào cũng có các “văn phòng - cửa sổ” ở Đặc khu kinh tế Thâm Quyển, nơi đã cung ứng 2 triệu vị trí trong đất liền vào những năm 80 của thế kỷ XX. Đó là một mô hình thành công về hợp tác kinh tế khu vực.

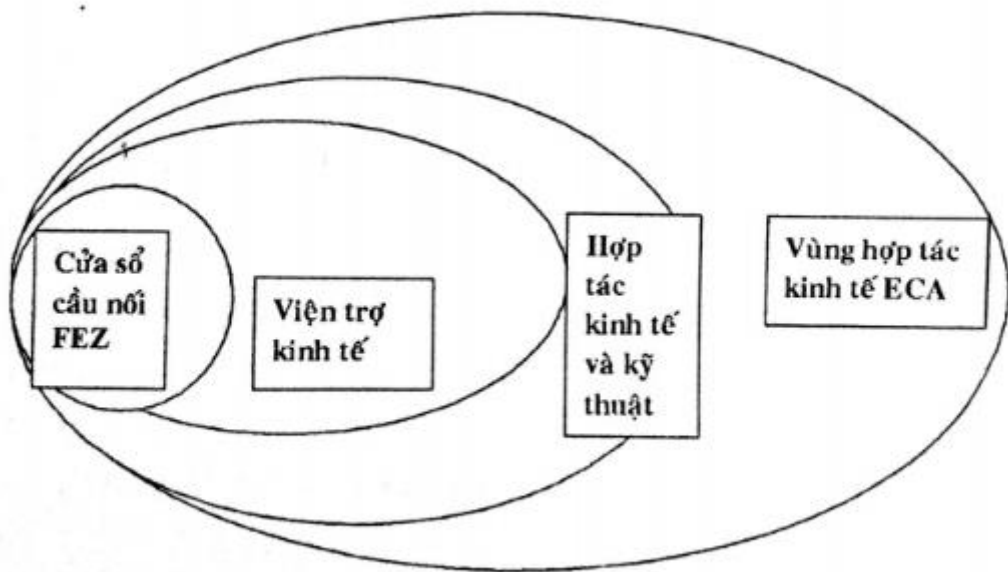
(2) Trợ cấp cho đất liền: Vùng đất liền kém phát triển cần hỗ trợ tài chính của khu ven biển phát triển để phát triển kinh tế của đất liền. Các khu kinh tế tự do cũng có trách nhiệm giúp đỡ đất liền vì họ là người đầu tiên được hưởng chính sách ưu tiên ưu đãi, và mục tiêu cuối cùng của họ là thu được cuộc sống thịnh vượng chung trên toàn quốc. Một số khu kinh tế tự do đã lập ra các “quỹ hợp tác kinh tế”. Có 3 mô hình tài trợ: 1) Các khu kết nghĩa dựa trên sự dàn xếp trong nước, nghĩa là Đặc khu kinh tế Thâm Quyển và tỉnh Quê Châu, Đặc khu kinh tế Xiamen (Phúc Kiến), Ningxia và Khu tự trị Tây Tạng; 2) Các vùng kết nghĩa dựa trên sự phân bổ trong tỉnh, nghĩa là Đặc khu kinh tế Xiamen và Sanming và khu Longyan; 3) Các vùng kết nghĩa đặc biệt gọi là các khu kinh tế tự do và một số cơ quan chính phủ cùng cấp trợ cấp cho các vùng hay các đơn vị đặc biệt nhất định. Tuy nhiên, mô hình này đóng vai trò rất hạn chế vì các quỹ còn hạn hẹp.

(3) Hợp tác kinh tế: Hình thức hợp tác chủ yếu giữa các đặc khu kinh tế và lục địa là một số doanh nghiệp quốc phòng, doanh nghiệp nhà nước lớn và doanh nghiệp vừa tiến hành đầu tư mạo hiểm liên doanh “Trung Quốc với Trung Quốc” và “Trung Quốc với nước ngoài” nhằm thực hiện chính sách ưu đãi của các khu kinh tế tự do và cơ chế thị trường trong những năm 80 của thế kỷ XX. Mô hình này không chỉ khuyến khích sự phát triển của các khu kinh tế tự do, mà còn khuyến khích chính sách mở cửa và phát triển kinh tế ở trong đất liền. Cùng với việc nâng cao chi phí lao động, một số ngành sử dụng nhiều lao động của

các khu kinh tế tự do chuyển vào đất liền, hoặc các khu kinh tế tự do thành lập các quỹ đầu tư mạo hiểm liên doanh với các doanh nghiệp trong đất liền, hoặc điều hành một số doanh nghiệp trong đất liền. Ví dụ, các doanh nghiệp ở Đặc khu kinh tế Thâm Quyển đã đầu tư tất cả 14 tỷ NDT cho đất liền năm 1995.

(4) Thành lập Vùng hợp tác kinh tế (ECA): Đây là cấp cao trong hợp tác kinh tế giữa các khu kinh tế tự do và các vùng cận kề của chúng để thành lập BCA, trong đó các khu kinh tế tự do được xem là các cực tăng trưởng. Với sự hỗ trợ của chính : quyền trung ương, ECA Yuedong - Gandongnan dựa trên Đặc khu kinh tế Sán Dầu, và ECA Minxinan dựa vào Đặc khu kinh tế Phúc Kiến được thành lập năm 1995. Tuy nhiên, thành công của các khu kinh tế tự do cũng quy định những ECA đó có thành công hay không.

Hình 1: Các mô hình khuyến khích các khu kinh tế tự do phát triển kinh tế vùng



3.2. Sự chuyển đổi của chính sách ưu đãi định hướng khu vực

Từ năm 1996, các chính sách ưu đãi ban đầu của các khu kinh tế tự do đã dần dần bị giảm bớt, nhưng những ưu thế của các khu kinh tế tự do về vốn, công nghệ, chất lượng nhân lực và nền kinh tế định hướng thị trường đã từng bước được củng cố. Sức phát triển của các khu kinh tế tự do đã được chuyển từ “chính sách ưu đãi” sang “lợi thế kinh tế và cơ cấu toàn diện”. Thứ hai, để đẩy mạnh cải cách, cải thiện nền kinh tế định hướng thị trường xã hội chủ nghĩa, đối mặt với thách thức của WTO và liên kết kinh tế khu vực trên thế giới, các khu kinh

tế tự do sẽ tiếp tục được sử dụng như một cơ sở thí điểm của liên kết kinh tế khu vực (Xinhuanet, 2000), và đưa ra kinh nghiệm trong lĩnh vực nói trên cho toàn quốc. Thứ ba, mô hình định hướng khu vực làm cho các khu kinh tế tự do trở thành khu “sinh lời” nổi bật. Điều này không chỉ tạo ra sự phát triển nhanh của các khu kinh tế tự do, mà còn làm tăng khoảng cách kinh tế giữa các khu kinh tế tự do và các vùng khác, giữa vùng ven biển với đất liền. Mô hình này cũng làm tăng nhập khẩu các ngành công nghệ thấp và hạn chế chuyển giao công nghệ.

Qua những sự việc nói trên, chính sách ưu đãi định hướng vùng phải được chuyển thành sự kết hợp giữa chính sách ưu đãi dựa vào chi phí và ngành nghề. Chính sách ưu đãi sẽ chuyển từ các khu kinh tế tự do sang các vùng khác và từ ven biển sang đất liền, từ toàn bộ các lĩnh vực công nghiệp trong các khu kinh tế tự do sang một số lĩnh vực then chốt trong các khu kinh tế tự do và các vùng khác. Chiến lược phát triển mạnh miền đông” hồi năm 2000 là một ví dụ. Ngoài Khu Phát triển kinh tế và công nghệ Tây Tạng, các khu kinh tế tự do mới sẽ không được khuyến khích nữa, nhưng chính sách ưu đãi hướng về công nghiệp sẽ dành cho khu vực miền Đông (Xinhuanet, 2000). Chính sách ưu tiên ưu đãi sẽ bị giảm dần theo một trật tự hợp lý từ ngành mũi nhọn đến ngành chung và ngành hạn chế.

3.3. Sự kết hợp của chính sách hệ thống hải quan bên trong và bên ngoài

Các khu kinh tế tự do dựa vào thương mại và chế tạo trên thế giới thực hiện “mô hình thung lũng thuế quan” nhằm đạt được “những mục tiêu kinh tế thực sự” bằng cách giảm và miễn thuế hải quan, nhưng các khu kinh tế tự do của Trung Quốc lại thực hiện “mô hình giám sát đặc biệt về thuế quan bên trong hệ thống thuế quốc gia” nhằm đạt được các mục tiêu đa dạng về kinh tế và chính trị của họ. Tuy nhiên, mô hình này phải đối mặt với nền kinh tế định hướng thị trường phát triển mạnh và các quy định của WTO. Theo thực tế quốc tế, những vùng ngoài hệ thống thuế quan quốc gia có thể tiến hành chính sách kinh tế đặc biệt khác với chính sách kinh tế quốc dân. Vì vậy, các khu kinh tế tự do Trung Quốc có thể thực hiện một mô hình mới nhằm không chỉ theo đúng luật pháp và chính sách của Trung Quốc hiện nay và tối ưu hoá chính sách ưu tiên ưu đãi, mà còn tỏ ra khác biệt với những nguyên tắc chung, của WTO và thực tiễn quốc tế. Mô hình này là sự kết hợp của chính sách trong và ngoài hệ thống thuế quan quốc gia. Cụ thể, một số khu thương mại tự do, khu chế xuất, khu thương mại tự

do biên giới độc lập, thực hiện chính sách thung lũng thuế quan. Các khu thương mại tự do, khu chế xuất, khu thương mại tự do biên giới nằm trong các đặc khu kinh tế, các khu phát triển kinh tế và công nghệ, các khu phát triển tổng thể và các tam giác tăng trưởng xuyên biên giới cũng thực hiện chính sách thung lũng này, nhưng các công viên công nghệ cao mới và các vùng khác của các đặc khu kinh tế, các khu phát triển kinh tế và công nghệ, các khu phát triển tổng hợp và các tam giác tăng trưởng xuyên biên giới chỉ được hưởng chính sách giám sát thuế quan đặc biệt. Đặc khu kinh tế Thâm Quyển, khu phát triển công nghệ và kinh tế, công viên công nghệ cao mới Tianjin là 3 ví dụ.

3.4. Liên kết các khu kinh tế tự do và lĩnh vực hành chính

Cơ cấu quản lý của các khu kinh tế tự do Trung Quốc là sự kết hợp theo chiều ngang của sự liên kết và tách biệt giữa các khu kinh tế tự do, các vùng hành chính trong những năm 80 của thế kỷ XX. Điều đó có nghĩa các đặc khu kinh tế là mô hình liên kết của khu kinh tế tự do và khu hành chính, nhưng các dạng khu kinh tế tự do khác là mô hình tách biệt. Nói chung, cơ cấu quản lý của các khu kinh tế tự do Trung Quốc đã chuyển đổi sang mô hình liên kết từ những năm 80 đến những năm 90 của thế kỷ XX. Với tư cách là cửa sổ, cơ sở và cầu nối, mô hình hành chính liên kết của các đặc khu có thể cung cấp thành công những “kinh nghiệm chung” về chính sách mở cửa và cải cách cho toàn quốc. Chẳng hạn, Đặc khu kinh tế Thâm Quyển đã lập riêng chính quyền thành phố vào những năm 80 và Hội đồng nhân dân thành phố vào đầu những năm 90 của thế kỷ XX. Vào thời điểm này, Đặc khu Kinh tế Thâm Quyển tự chủ được hệ thống hành chính độc lập. Vào cuối những năm 1990, Đặc khu kinh tế Thâm Quyển lập ra hai quận Nantou và Longgang bằng cách xoá bỏ tỉnh Baoàn. Đặc khu kinh tế Thâm Quyển cuối cùng trở thành một thành phố thuộc tỉnh Quảng Đông. Đặc khu Kinh tế Xiamen cũng là một thành phố thuộc tỉnh Fujian. Đặc khu kinh tế Hải Nam là một hệ thống hành chính cấp tỉnh hoàn thiện. Bên cạnh các đặc khu kinh tế, một số khu phát triển tổng thể, một số khu phát triển kinh tế và công nghệ lớn đang phát triển theo hướng liên kết các khu kinh tế tự do với khu hành chính. Chẳng hạn, thành phố tự trị Dalian đã lập ra “Khu Jinwan mới”, trong đó Khu phát triển kinh tế và công nghệ Dalian được xem là trung tâm và bao gồm khu thương mại tự do, cảng Dayawan, Công viên công nghệ cao mới và khu du lịch quốc gia Jinshitan. Ủy ban hành chính của vùng Jiwan mới được

thành lập và phát triển thành vùng liên kết giữa khu kinh tế tự do và khu hành chính (Zhilong Chen, 1999).

Thế nhưng, do những thay đổi của môi trường các khu kinh tế tự do, mô hình liên kết cũng được thay đổi: Thứ nhất, sự gia tăng của chính sách ưu tiên ưu đãi sẽ mâu thuẫn với những mục tiêu cuối cùng của chính sách cải cách và mở cửa của Trung Quốc và một số nguyên tắc của WTO. Thứ hai, nếu các khu kinh tế tự do chỉ tồn tại bằng cái tên thôi, thì những nguồn lực kinh tế tổng hợp sẽ không được hiện thực hoá. Một cách có thể tránh điều đó là chuyển đổi sự kết hợp chiều ngang sang sự kết hợp chiều dọc trong liên kết hay tách biệt giữa khu kinh tế tự do và khu hành chính. Chẳng hạn như, các đặc khu kinh tế, các khu phát triển tổng hợp, một số khu phát triển kinh tế và công nghệ không chỉ nên phát triển thành một khu hành chính chuẩn, còn phải duy trì một số khu kinh tế tự do như khu phát triển kinh tế và công nghệ, khu thương mại tự do, khu chế xuất và công viên công nghệ cao mới. Khu mới Phố Đông Thượng Hải, Khu mới Sozho phải là sự kết hợp chiều dọc giữa khu kinh tế tự do và khu hành chính (Congshi Zhu và Junyi Weng. 1997).

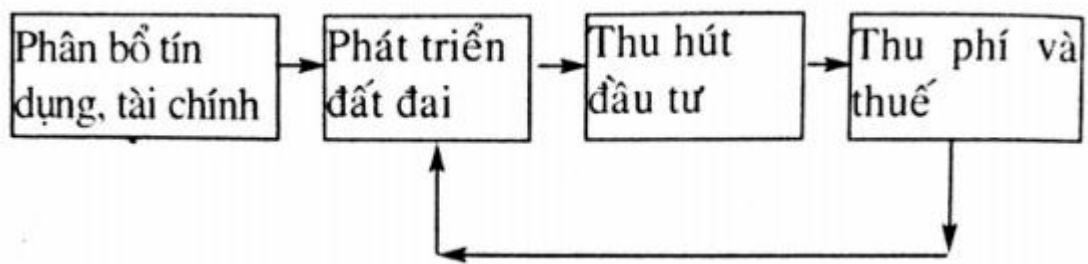
3.5. Chuyển đổi từ phát triển đất đai sang khuyến khích công nghệ và giao dịch vốn

Môi trường đầu tư bao gồm chính sách ưu đãi và cơ sở hạ tầng phát triển. Cơ sở hạ tầng phát triển là bước đầu tiên của việc thành lập khu kinh tế tự do vì hầu hết các khu kinh tế tự do Trung Quốc đều nằm ở ngoại vi thành phố hay vùng sâu vùng xa. Dựa vào khoảng cách phù hợp tới trung tâm thành phố, các khu này chỉ có cơ sở hạ tầng lạc hậu. Việc phát triển đất đai gồm san lấp đất, làm đường, thoát nước, cung cấp nước, điện, đồng sản xuất năng lượng và nhiệt lượng, truyền thông, khí đốt và trồng cây, đó chỉ là đảm bảo cơ sở hạ tầng tiêu chuẩn quốc tế cho các nhà đầu tư. Để thu được vốn và các quỹ, các khu kinh tế tự do Trung Quốc đã trải qua 3 mô hình:

(1) Phát triển đất đai tuần hoàn quy mô nhỏ: Các khu kinh tế tự do sử dụng tín dụng, phân bổ tài chính chính phủ hay vốn nước ngoài để phát triển đất đai và cơ sở hạ tầng, và sau đó, đất được xây dựng đem bán hoặc cho các doanh nghiệp nước ngoài hoặc trong nước thuê với giá hấp dẫn. Tiền thuê hoặc mua đất và thuế sẽ được tái sử dụng để phát triển đất. Cuối cùng tạo ra một vòng tuần hoàn. Tại thời điểm này, nhiều doanh nghiệp nước ngoài sẽ đầu tư vào các khu

kinh tế tự do. Việc phát triển đất đai bắt đầu được chuyển sang phát triển ngành nghề. Hầu hết các khu kinh tế tự do Trung Quốc sử dụng mô hình này để tạo ra cơ sở hạ tầng đặc biệt là ở các giai đoạn ban đầu của họ.

Hình 2: Mô hình phát triển đất đai tuần hoàn quy mô nhỏ của các khu kinh tế tự do Trung Quốc

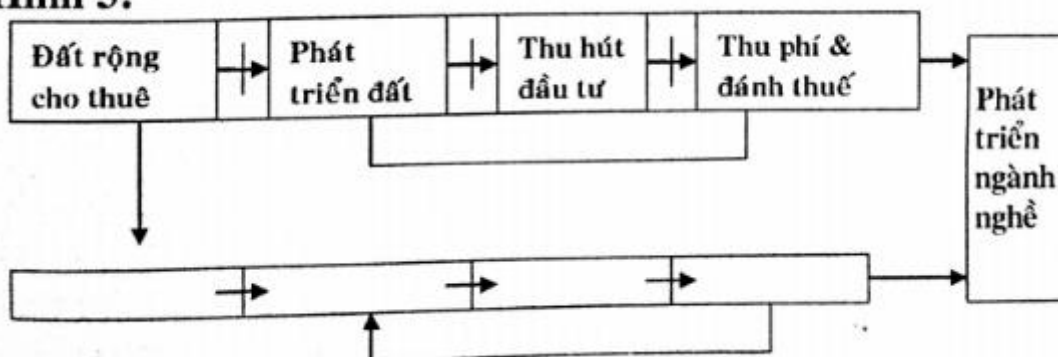


(2) Phát triển ngành nghề và đất đai tuần hoàn quy mô lớn: Các khu kinh tế tự do chuyển giao quyền cho các đối tác trong nước và nước ngoài để phát triển một con đường rộng của một khu đất, thu hút hoặc mời gọi các nhà đầu tư, trả tiền thuê và thuế, các khu kinh tế tự do sử dụng các khoản này để phát triển vùng còn lại. Thứ hai, các đối tác trong nước và nước ngoài sẽ được các khu kinh tế tự do bảo lãnh với đầy đủ trách nhiệm đối với toàn bộ cơ sở hạ tầng và sự phát triển ngành nghề trong các khu. Mô hình này được các khu kinh tế tự do vận dụng với một vùng rộng lớn và ở giai đoạn phát triển cao. Chẳng hạn như khu kinh tế Yangpu ở Đặc khu kinh tế Hải Nam, khu đầu tư Đài Loan ở Đặc khu kinh tế Xiamen, Khu mới Sozhou và ở một số khu phát triển kinh tế và công nghệ lớn như Khu phát triển kinh tế và công nghệ Tianjin. Ở giai đoạn này, hàng loạt các doanh nghiệp nước ngoài sẽ đầu tư vào các khu kinh tế tự do. Lợi nhuận từ thuế và thu nhập dịch vụ lớn hơn tiền thu từ đất. Điều này có nghĩa rằng động lực của các khu kinh tế tự do đã được chuyển đổi từ xây dựng đất đai sang phát triển ngành nghề.

(3) Giao dịch vốn là những hướng mới của mô hình phát triển: Có 2 xu hướng mới của sự phát triển đất đai ở các khu kinh tế tự do Trung Quốc vào những năm 90 của thế kỷ XX. Thứ nhất, các khu kinh tế tự do tiến hành xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô lớn mới, đặc biệt là các dự án giao thông và truyền thông lớn vào những năm 90 của thế kỷ XX nhằm tối ưu hoá môi trường đầu tư, chức năng đô thị, và thu hút các công ty xuyên quốc gia. Các cảng biển và cảng hàng không ở Đặc khu kinh tế Thâm Quyển và ở Khu mới Phố Đông là ví dụ. Thứ hai, giao dịch vốn gồm phát triển đất đai ở các vùng khác và thành lập doanh nghiệp của chính nó. Các khu kinh tế tự do sử dụng các chi nhánh nổi tiếng của mình và các quỹ thặng dư để lập ra các khu nhỏ ở các vùng khác hoặc ở nước ngoài vì họ không có đủ địa điểm nhưng lại có nhiều vốn. Các khu kinh tế tự do cũng có thể sử dụng các quỹ của họ có được từ việc phát triển đất đai và ngành nghề để đầu tư vào các lĩnh vực công nghiệp nhằm gia tăng vốn và giá trị. Chẳng hạn, Khu phát triển kinh tế và công nghệ Tianjin bán các doanh nghiệp và cổ phần để thành lập các công ty cổ phần của mình.

Hình 3:

Hình 3:



3.6. Chuyển đổi một nền kinh tế hướng ra bên ngoài sang một nền kinh tế mở cửa

Nền kinh tế hướng ra bên ngoài dựa trên nền công nghiệp có hàm lượng lao động cao là một trong những mục tiêu then chốt của các khu kinh tế tự do từ những năm 80 đến những năm 90 của thế kỷ XX và nó đã được thành lập hoặc đang được thành lập ở hầu hết các khu kinh tế tự do của Trung Quốc. Từ cuối những năm 90 của thế kỷ XX, các khu kinh tế tự do đã chú ý hơn đến thị trường nội địa và nền kinh tế hướng ngoại của nó đã được chuyển đổi sang một nền kinh tế mở. Điều đó có nghĩa là các khu kinh tế tự do phải trao đổi công nghệ

tiên tiến nước ngoài của các công ty xuyên quốc gia bằng cách mở cửa thị trường nội địa. Các tập đoàn xuyên quốc gia có hệ thống thị trường toàn cầu và công nghệ tiên tiến. Họ đầu tư vào các khu kinh tế tự do không chỉ vì chi phí lao động rẻ mà còn vì đó là thị trường mới. Sự trao đổi thị trường và công nghệ phải đáp ứng nhu cầu của hai phía nên chính sách khuyến khích xuất khẩu và hạn chế mở cửa thị trường nội địa của các khu kinh tế tự do đã suy yếu từ cuối những năm 90 của thế kỷ XX. Sau đó, các tập đoàn xuyên quốc gia đã trở thành các nhà đầu tư chủ đạo và là động lực của các khu kinh tế tự do. Dựa vào sự liên kết ngành nghề và chiến lược thị trường của các tập đoàn xuyên quốc gia, các khu kinh tế tự do đã từng bước tạo ra sự gắn kết với nền kinh tế quốc dân, và thị trường trong nước trở thành động lực phát triển thứ hai của họ. Đầu tư lớn của Motorola vào Khu phát triển kinh tế và công nghệ Tianjin, và đầu tư của IBM vào Đặc khu kinh tế Thâm Quyển mới chỉ là 2 ví dụ. Nhiều khu kinh tế tự do thành công đã chuyển đổi từ xuất khẩu hàng hoá sang xuất khẩu vốn.

3.7. Chuyển đổi từ ngành sử dụng nhiều lao động sang ngành có hàm lượng công nghệ cao

Hầu hết các khu kinh tế tự do được xây dựng ở vùng nông nghiệp hay vùng có ngành công nghiệp lạc hậu, trong khi hiện nay chúng đã tạo lập được cơ cấu ngành nghề của mình với đặc thù là các ngành sử dụng nhiều lao động. Kể từ cuối những năm 90 của thế kỷ XX, các ngành cấp ba và ngành công nghệ cao, các ngành có hàm lượng vốn cao của các khu kinh tế tự do ngày càng tăng. Ví dụ, Đặc khu kinh tế Thâm Quyển đã khuyến khích ngành công nghệ cao từ năm 1995, và sản lượng của nó chiếm 35% tổng giá trị GDP năm 1998.

Quá trình chuyển đổi của Trung Quốc đã diễn ra từ tăng trưởng về số lượng trong những năm 80 sang tăng trưởng về chất lượng cuối những năm 90 của thế kỷ XX. Việc nâng cấp cơ cấu ngành nghề là động lực cho quá trình chuyển đổi này nên các khu kinh tế tự do đã tập trung hơn vào phát triển các ngành công nghệ cao và mới của chúng hoặc thu hút ngành công nghệ cao dựa trên cơ sở ngành nghề ban đầu. Chính sách ưu đãi đã hướng đến các ngành công nghệ cao và mới.

3.8. Chuyển đổi từ sự hợp tác trong nước sang hợp tác xuyên biên giới và xuyên quốc gia.

Hầu hết các khu kinh tế tự do ban đầu đều là các khu vực nhỏ, nhưng một vài trong số đó đã phát triển hoàn thiện trong những năm 90 của thế kỷ XX. Các khu kinh tế tự do thành công sử dụng chi nhánh đã nổi danh của họ, vốn và lợi thế nhân lực để mở rộng diện tích, lập ra các tiểu khu ở trong nước và nước ngoài nên cơ cấu không gian của các khu kinh tế tự do đã thay đổi từ khu vực nhỏ thành khu vực lớn, từ khu đơn thành đa khu. Ví dụ, Đặc khu kinh tế Thâm Quyển không chỉ mở rộng lãnh địa của nó sang toàn thành phố Baoan, mà còn lập ra “khu phát triển công nghiệp Longgang” diện tích 37 km” và “khu du lịch Wutongshan” ở phía đông của nó. Dalian, Khu phát triển kinh tế và công nghệ Tianjin cũng mở rộng địa bàn của họ, chuyển đổi từ khu đơn thành đa khu. Năm 2002, Công viên công nghệ cao và mới Côn Minh ở tỉnh Vân Nam và Chính phủ Thái Lan đã có kế hoạch thành lập khu thương mại tự do ở Bắc Thái Lan.

Các khu kinh tế tự do đã trở thành các cực tăng trưởng để khuyến khích phát triển khu vực. Sự hợp tác kinh tế theo chiều ngang bên trong các khu kinh tế tự do, giữa các khu kinh tế tự do và các vùng khác đã khuyến khích sự thành lập nhiều tam giác tăng trưởng trong nước như tam giác tăng trưởng khu vực Vịnh Bồ Hải đứng đầu là Bắc Kinh, Tianjin và Dalian, tam giác tăng trưởng khu vực châu thổ sông Trường Giang đứng đầu là Thượng Hải, tam giác tăng trưởng khu vực trung tâm đứng đầu là Vũ Hán và Chungqing cũng như tam giác tăng trưởng châu thổ Zhujiang - Hồng Kông - Macao - Đài Loan. Thêm vào sự phát triển khu vực và trong nước ngày càng tăng, với tư cách là “các điểm nóng thí điểm” và nguồn thu ngoại hối, các khu kinh tế tự do tiếp tục khuyến khích các mục tiêu của “mặt trận đoàn kết” liên kết đại lục với Hồng Kông/Ma Cao và Đài Loan. Ngay từ những năm 1981, Ủy ban Trung ương công bố rằng các khu kinh tế tự do sẽ “tái bảo đảm người dân Hồng Kông và Ma Cao và đạt được sự trở về đại lục của Đài Loan”. Nhà chức trách Quảng Đông và Đặc khu kinh tế Thâm Quyển cũng như các doanh nghiệp tư nhân Hồng Kông đã: a) Cấp kinh phí xây đường sắt, điện khí hoá và xây dựng các tuyến đường cao tốc nối Hồng Kông/Ma Cao với các đặc khu kinh tế và với đất liền; b) Đơn giản hoá các thủ tục qua cửa khẩu; c) Đẩy mạnh chính sách phối hợp xuyên biên giới. Từ khi Hồng Kông trở về Trung Quốc năm 1997 và Ma Cao năm 1999, sự hợp tác và phối hợp phát triển kinh tế, xây dựng đô thị giữa Đại lục và Hồng Kông và Ma Cao đã được đẩy mạnh. Tuyến đường sắt từ Bắc Kinh đi Hồng Kông đã được mở cho lưu thông vào năm 2000. Năm 2002, một khu thương mại tự do giữa Đại

lục, Hồng Kông và Ma Cao đã được soạn thảo. Mặc dù có sự bất đồng nghiêm trọng về việc hợp nhất Đại lục và Đài Loan, “ba mở cửa” là mở đường sông, đường hàng không và tuyến bưu điện đang được bàn thảo. Liên kết kinh tế khu vực sẽ là bước đầu tiên và là cơ sở hợp nhất Đại lục và Đài Loan. Các khu kinh tế tự do sẽ đóng vai trò chủ đạo trong tiến trình này (Reardon, Lawrence C, 1996).

Kể từ lần đầu tiên chính quyền Đài Loan cho phép các cựu chiến binh quân đội về thăm bà con ở Đại lục năm 1987, đã có hơn 5 triệu người dân Đài Loan về Đại lục, và đã đầu tư hơn 20 tỷ USD vào nền kinh tế tính đến những năm 1990, gồm 2,4 tỷ USD vào Đặc khu kinh tế Xiamen. Để giúp các nhà đầu tư Đài Loan đầu tư vào tỉnh Fujian, Hội đồng Nhà nước đã tán thành việc thành lập “các khu đầu tư của Đài Loan” tháng 5/1989. Năm trong Đặc khu Kinh tế Xiamen và Khu Phát triển Kinh tế và Công nghệ Fuzhou Mawei, những khu đầu tư này cho người Đài Loan hưởng những ưu đãi đặc biệt để lập ra “các doanh nghiệp có vốn nước ngoài”. Các khu đầu tư của Đài Loan cũng đã được thành lập bên trong các khu phát triển kinh tế và công nghệ hoặc ở các thành phố mở ven biển khác từ những năm 90 của thế kỷ XX. Từ cuối những năm 90 của thế kỷ XX, Thượng Hải đã trở thành trung tâm mới cho các đầu tư của Đài Loan.

Đi sau sự phát triển kinh tế nhanh, Trung Quốc sẽ trở thành một trung tâm kinh tế khu vực mới trong thế kỷ XXI, sẽ có ảnh hưởng đáng kể đến sự phát triển kinh tế Châu Á và thế giới. Hơn nữa, liên kết kinh tế khu vực trên thế giới và WTO sẽ khích lệ Trung Quốc sử dụng các khu kinh tế tự do, các trung tâm kinh tế đã phát triển khác với địa thế thuận lợi để tiến hành hợp tác kinh tế xuyên biên giới và xuyên quốc gia. Trung Quốc sẽ đóng vai trò dẫn đầu trong quá trình hợp tác và liên kết kinh tế này, lập ra các thị trường khu vực của mình. Các nước láng giềng tương đối kém phát triển về kinh tế có thể ngại, nhưng lợi ích kinh tế đầy triển vọng sẽ thúc đẩy họ hợp tác kinh tế và công nghệ với Trung Quốc, sự hợp tác kinh tế trong nước, hợp tác kinh tế và chính trị xuyên biên giới, xuyên quốc gia sẽ là xu hướng phát triển của các khu kinh tế tự do Trung Quốc trong thế kỷ XXI. Bên cạnh các tam giác tăng trưởng xuyên biên giới của sông Tumen và sông Mê Kông - Lancang, các tam giác tăng trưởng kinh tế và chính trị xuyên biên giới và xuyên quốc gia phải là giữa Trung Quốc - Mông Cổ và Trung Quốc - Trung Á, hiệp ước thương mại tự do của Trung Quốc - ASEAN, Trung Quốc - Hàn Quốc - Nhật Bản.

Kết luận

Dựa vào hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa và nền kinh tế kế hoạch cũng như những kinh nghiệm của các khu kinh tế tự do trên thế giới, nhiều loại hình khu kinh tế tự do đã được thành lập ở Trung Quốc từ cuối những năm 1970. Một thể hệ mới và nhiều loại hình khu kinh tế tự do khác nhau dần dần được hình thành, đóng vai trò chủ đạo trong sự phát triển kinh tế nhanh chóng của Trung Quốc và sự hình thành một nền kinh tế định hướng thị trường. Đúng là không có một khu kinh tế tự do nào trên thế giới, đặc biệt là ở các nước phát triển lại có ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự phát triển kinh tế quốc gia như sự phát triển mới đây của các khu kinh tế tự do Trung Quốc. Tuy nhiên, theo sau sự phát triển của nó và sự thay đổi về môi trường, các khu kinh tế tự do Trung Quốc cũng đã gặp phải hàng loạt vấn đề, phải đối mặt với những thách thức mới từ cuối những năm 1990. Có thể khẳng định rằng các khu kinh tế tự do Trung Quốc đã chuyển đổi thành công. Mô hình các khu kinh tế tự do của Trung Quốc và sự phát triển của chúng đem lại kinh nghiệm bổ ích cho cả nước phát triển và đang phát triển để đánh giá sự phát triển của các khu kinh tế tự do, chính sách phát triển và cải cách kinh tế của họ (Guangwen Meng, 2003).



TTBD ĐBDC



