

Phát triển các đặc khu kinh tế: Kinh nghiệm một số nước Châu Á và bài học cho Việt Nam

ThS. Trương Thị Mỹ Ngọc

Công ty cổ phần tập đoàn Stronglife

Tóm lược: Bài viết phân tích sự chuyển đổi của mô hình đặc khu kinh tế từ công cụ ưu đãi thuế và thúc đẩy xuất khẩu sang nền tảng thể chế theo địa bàn nhằm thu hút đầu tư chất lượng cao, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, liên kết chuỗi giá trị, chuyển đổi xanh và quản trị số. Trên cơ sở tổng hợp có cấu trúc các nghiên cứu học thuật, báo cáo của Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển cùng các văn bản chính sách chính thức, nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích thể chế, so sánh trường hợp và đối chiếu chính sách để khảo sát kinh nghiệm Trung Quốc, Hàn Quốc, mô hình liên kết Malaysia-Singapore và Indonesia; đồng thời đánh giá tiến trình của Việt Nam giai đoạn 2021-2026. Kết quả cho thấy lợi thế bền vững của đặc khu thể chế mới không còn nằm chủ yếu ở miễn, giảm thuế mà ở phần bù thể chế: chất lượng quản trị, hạ tầng kết nối, cơ chế một cửa, năng lực đổi mới, dữ liệu, nhân lực, tiêu chuẩn xanh và mức độ liên kết với doanh nghiệp nội địa. Đối với Việt Nam, sự xuất hiện của khu thương mại tự do, Trung tâm tài chính quốc tế, cơ chế đột phá khoa học-công nghệ và khuôn khổ thuế tối thiểu toàn cầu tạo ra cửa sổ chính sách để tái thiết kế mô hình đặc khu.

Từ khóa: đặc khu kinh tế; khu thương mại tự do; đầu tư trực tiếp nước ngoài; đổi mới sáng tạo; thể chế; Việt Nam.

Abstract

This article examines the transformation of special economic zones from tax-incentive and export-promotion instruments into place-based institutional platforms for attracting high-quality investment, fostering innovation, strengthening value-chain linkages, enabling green transition, and improving digital governance. Drawing on a structured synthesis of academic studies, reports by the World Bank, Asian Development Bank, OECD and UNCTAD, as well as official policy documents, the study applies institutional analysis, comparative case studies and policy benchmarking to China, the Republic of Korea, the Malaysia-Singapore cross-border model, Indonesia, and Viet Nam during 2021-2026. The findings indicate that the sustainable advantage of next-generation zones increasingly derives not from tax holidays but from an institutional premium: governance quality, connectivity, single-window administration, innovation capacity, data infrastructure, skilled labour, green standards and domestic firm linkages. In Viet Nam, the emergence of free trade zones, an international financial centre, breakthrough mechanisms for science and technology, and the global minimum tax framework creates a policy window for redesigning the zone model.

Keywords: special economic zones; free trade zones; foreign direct investment; innovation; institutions; Viet Nam.

1. Đặt vấn đề

Đặc khu kinh tế là một trong những công cụ chính sách theo địa bàn được sử dụng rộng rãi nhất trong quá trình công nghiệp hóa và hội nhập quốc tế. Về bản chất, đây là không gian địa lý được xác định rõ, trong đó Nhà nước áp dụng một tập hợp quy tắc, thủ tục, dịch vụ công, cơ chế hải quan, đầu tư và quản trị khác biệt hoặc thuận lợi hơn so với mặt bằng chung nhằm khắc phục các thất bại thị trường và thất bại phối hợp. Khác với quan niệm giản lược coi đặc khu chỉ là nơi ưu đãi thuế cao hơn, cách tiếp cận hiện đại xem đặc khu là một nền tảng thể chế có khả năng đồng thời cung cấp hạ tầng, giảm chi phí giao dịch, tạo hiệu ứng tụ tụ, thử nghiệm cải cách và kết nối doanh nghiệp vào mạng sản xuất toàn cầu (UNCTAD, 2019; World Bank, 2017).

Sự phổ biến của các đặc khu phản ánh cả sức hấp dẫn lẫn tính không chắc chắn của công cụ này. UNCTAD ghi nhận hơn 5.000 khu vào năm 2019, trong khi các tổng hợp mới của OECD cho thấy số lượng khu kinh tế đặc biệt trên thế giới đã vượt 7.000, nhưng chỉ một bộ phận tạo được đóng góp đáng kể và bền vững cho phát triển vùng (OECD, 2026b; UNCTAD, 2019). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cùng một nhãn đặc khu có thể bao hàm những kết quả rất khác nhau: một số khu trở thành cực tăng trưởng, trung tâm đổi mới và cửa ngõ chuỗi giá trị; nhiều khu khác rơi vào trạng thái ốc đảo xuất khẩu, phụ thuộc ưu đãi, liên kết yếu với nền kinh tế địa phương hoặc tạo chi phí tài khóa, đất đai và môi trường cao. Vì vậy, câu hỏi chính sách không còn là có nên thành lập đặc khu hay không, mà là đặc khu nào, ở đâu, với chức năng gì, thể chế nào và cơ chế đo lường - chấm dứt - nhân rộng ra sao.

Bối cảnh 2021-2026 làm thay đổi sâu sắc bài toán trên. Thứ nhất, tái cấu trúc chuỗi cung ứng sau đại dịch, cạnh tranh địa kinh tế và chính sách công nghiệp mới làm tăng nhu cầu về các điểm đến có hạ tầng tin cậy, năng lượng ổn định, thủ tục nhanh và khả năng chống chịu. Thứ hai, thuế tối thiểu toàn cầu với mức thuế suất hiệu dụng tối thiểu 15% đối với các tập đoàn thuộc phạm vi áp dụng làm suy giảm tương đối lợi thế của chiến lược cạnh tranh bằng thuế suất danh nghĩa rất thấp, khiến các quốc gia phải chuyển sang hỗ trợ có mục tiêu cho nghiên cứu - phát triển, đào tạo, hạ tầng và hoạt động tạo giá trị thực (OECD, 2026a). Thứ ba, yêu cầu khử cacbon, truy xuất nguồn gốc, an ninh dữ liệu và quản trị chuỗi cung ứng buộc đặc khu phải trở thành hệ sinh thái xanh - số thay vì chỉ là khu công nghiệp có hàng rào hải quan (UNCTAD, 2024).

Đối với Việt Nam, giai đoạn này đặc biệt đáng chú ý bởi quá trình chuyển dịch từ hệ thống khu công nghiệp, khu kinh tế truyền thống sang các mô hình có cường độ thể chế cao hơn. Nghị định số 35/2022/NĐ-CP tiếp tục là khung quản lý quan trọng đối với khu công nghiệp và khu kinh tế (Chính phủ, 2022). Từ năm 2024-2026, nhiều cơ chế mới đồng thời xuất hiện: thí điểm Khu thương mại tự do tại Đà Nẵng và mở rộng cơ chế năm 2025; cơ chế đặc thù cho Hải Phòng có nội dung về Khu thương mại tự do; Nghị quyết về Trung tâm tài chính quốc tế; các cơ chế đặc biệt cho khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số; Quỹ Hỗ trợ đầu tư trong bối cảnh thuế tối thiểu toàn cầu; và đặc biệt là Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 08/6/2026 chuyển trọng tâm từ thu hút vốn sang phát triển hệ sinh thái

kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (Bộ Chính trị, 2026; Chính phủ, 2024; Quốc hội, 2024; Quốc hội, 2025b; Quốc hội, 2025c; Quốc hội, 2025d; Quốc hội, 2025e).

Hiện nay, nhiều nghiên cứu về đặc khu tập trung vào hiệu ứng thu hút đầu tư, xuất khẩu hoặc việc làm, trong khi chưa tích hợp đầy đủ các yêu cầu mới về đổi mới sáng tạo, trí tuệ nhân tạo, quản trị dữ liệu, tiêu chuẩn xanh và thuế tối thiểu toàn cầu vào một khung phân tích thống nhất. Một số khác, nghiên cứu về Việt Nam phần lớn xem khu công nghiệp/khu kinh tế như công cụ thu hút FDI, trong khi các mô hình Khu thương mại tự do và Trung tâm tài chính quốc tế đang làm xuất hiện một lớp không gian thể chế mới cần được phân tích theo logic thử nghiệm chính sách. Cần phân biệt rõ đặc khu với tư cách đơn vị hành chính cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt hoặc đặc khu kinh tế theo nghĩa công cụ phát triển; nếu đồng nhất hai khái niệm sẽ dẫn tới nhầm lẫn về thẩm quyền, mục tiêu và thiết kế thể chế (Quốc hội, 2025a). Đóng góp chính của bài viết là đề xuất khung sáu trụ cột đánh giá đặc khu thể chế mới gồm: chất lượng thể chế - quản trị; kết nối hạ tầng vật chất và số; chất lượng đầu tư và liên kết nội địa; năng lực đổi mới - nhân lực; chuyển đổi xanh - tuần hoàn; và bền vững tài khóa - xã hội - liên chính. Khung này được sử dụng xuyên suốt để so sánh quốc tế và xây dựng hàm ý cho Việt Nam.

2. Cơ sở lý luận về phát triển các đặc khu kinh tế

2.1. Khái niệm đặc khu kinh tế

Trong nghiên cứu quốc tế, đặc khu kinh tế là khái niệm bao trùm nhiều dạng thức: khu chế xuất, khu thương mại tự do, khu công nghiệp có chế độ đặc biệt, khu công nghệ cao, khu logistics, cảng tự do, khu dịch vụ - tài chính và các khu tích hợp đô thị - công nghiệp. Điểm chung không phải là một gói ưu đãi cụ thể mà là sự khác biệt có chủ đích về chế độ thể chế trong một không gian xác định. Cách tiếp cận này quan trọng đối với Việt Nam, bởi nó cho phép nghiên cứu đồng thời khu kinh tế, khu thương mại tự do, trung tâm tài chính và các khu đổi mới sáng tạo như những biến thể của chính sách theo địa bàn mà không đánh đồng địa vị pháp lý của chúng. Có thể phân biệt ba thể hệ. Thể hệ thứ nhất nhấn mạnh gia công xuất khẩu: ưu đãi thuế, miễn thuế nhập khẩu đầu vào, lao động dồi dào và thủ tục hải quan đơn giản. Thể hệ thứ hai chuyển sang cụm công nghiệp - đô thị, logistics, dịch vụ và thu hút FDI quy mô lớn, chú trọng kết nối hạ tầng và hiệu ứng tập trung. Thể hệ thứ ba - đang hình thành mạnh sau năm 2020 - đặt trọng tâm vào đổi mới sáng tạo, dịch vụ tri thức, công nghệ số, sản xuất thông minh, năng lượng sạch, kinh tế tuần hoàn và quản trị dựa trên dữ liệu (UNCTAD, 2024; UNIDO, 2019). Sự chuyển dịch này khiến chất lượng thể chế tại chỗ quan trọng hơn độ rộng của danh mục miễn giảm.

2.2. Các cơ chế tác động kinh tế

Thứ nhất là giảm chi phí giao dịch và khắc phục thất bại phối hợp. Khi Nhà nước tập trung hạ tầng, điện - nước, logistics, hải quan, đất sạch và dịch vụ cấp phép trong một không gian, chi phí thiết lập hoạt động của doanh nghiệp giảm xuống; đồng thời rủi ro do đầu tư hạ tầng không đồng bộ giữa nhiều cơ quan được hạn chế. Đây là lý do World Bank xem năng lực phối hợp chính sách và chất lượng thực thi là điều kiện nền tảng của khu thành công (World Bank, 2017).

Thứ hai là kinh tế tụ tụ và hình thành cụm. Việc tập trung doanh nghiệp trong cùng hoặc các ngành liên quan có thể tạo thị trường lao động chuyên môn hóa, chia sẻ nhà cung ứng, tri thức ngầm và hạ tầng chung. Kết quả thực nghiệm ở Trung Quốc cho thấy chính sách đặc khu có tác động tích cực đến FDI mà không đơn thuần là dịch chuyển đầu tư từ địa phương khác, đồng thời tạo hiệu ứng lên đầu tư và tiền lương địa phương (Wang, 2013). Tuy nhiên, lợi ích tụ tụ chỉ bền vững khi khu đạt đủ quy mô thị trường và được kết nối với nền kinh tế xung quanh; quy mô vật lý lớn không tự động tạo hiệu ứng kinh tế nếu thiếu cầu, kỹ năng hoặc doanh nghiệp dẫn dắt.

Thứ ba là phòng thí nghiệm thể chế. Trường hợp Trung Quốc cho thấy giá trị đặc biệt của đặc khu nằm ở khả năng thử nghiệm cải cách đầu tư, đất đai, thương mại, quản trị đô thị và sau đó khuếch tán các quy tắc hiệu quả ra phạm vi rộng hơn. Theo logic này, thước đo thành công không chỉ là số vốn đăng ký trong ranh giới khu mà còn là số cải cách được kiểm chứng, chi phí tuân thủ được cắt giảm và khả năng nhân rộng sang nền kinh tế chung. Đây là khía cạnh đặc biệt phù hợp với bối cảnh Việt Nam đang thúc đẩy cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong khoa học - công nghệ và mô hình kinh doanh mới (Bộ Chính trị, 2024; Quốc hội, 2025b).

Thứ tư là lan tỏa công nghệ và nâng cấp doanh nghiệp nội địa. Lý thuyết đặc khu như chất xúc tác lập luận rằng doanh nghiệp trong khu có thể tạo cầu về nhà cung ứng, tiêu chuẩn quản lý, kỹ năng và dịch vụ, từ đó thúc đẩy doanh nghiệp ngoài khu tham gia chuỗi giá trị. Tuy nhiên, bằng chứng gần đây thận trọng hơn: liên kết cung ứng địa phương thường không tự phát nếu khoảng cách năng lực giữa FDI và doanh nghiệp nội địa lớn, các nhà cung cấp toàn cầu đã được đóng gói theo tập đoàn, hoặc chính sách khu chỉ quan tâm lấp đầy đất. Do đó, phát triển nhà cung cấp phải là một chức năng chính sách độc lập với ngân sách, tiêu chí và bộ máy thực thi rõ ràng.

2.3. Từ thu hút đầu tư sang năng suất, đổi mới và tăng trưởng xanh

Nghiên cứu gần đây mở rộng tiêu chí đánh giá đặc khu từ FDI và việc làm sang hiệu suất doanh nghiệp, đổi mới và công nghệ xanh. Bằng chứng ở Trung Quốc cho thấy việc đặt doanh nghiệp trong khu có thể cải thiện hiệu quả hoạt động nhờ chất lượng môi trường kinh doanh và tập trung nguồn lực (Li, Wu, & Tan, 2021). Các nghiên cứu về đổi mới phát hiện tác động tích cực của đặc khu đối với hoạt động sáng tạo nhưng mức độ phụ thuộc vào chất lượng thể chế, nền tảng công nghiệp và khả năng hấp thụ của địa phương (Wu, Liu, & Huang, 2021). Nghiên cứu xuyên quốc gia năm 2026 cũng cho thấy mối quan hệ giữa đặc khu và đổi mới ở các nền kinh tế đang phát triển không đồng nhất, qua đó củng cố lập luận rằng có khu không đồng nghĩa có hệ sinh thái đổi mới.

Tương tự, chuyển đổi xanh đang trở thành một tiêu chí cạnh tranh. Đặc khu có lợi thế về quy hoạch tập trung để triển khai năng lượng tái tạo, xử lý nước, cộng sinh công nghiệp, kế toán carbon và hạ tầng tuần hoàn ở quy mô mà doanh nghiệp riêng lẻ khó thực hiện. Bằng chứng doanh nghiệp tại Trung Quốc cho thấy đặc khu có thể thúc đẩy đổi mới công nghệ xanh, nhưng hiệu quả cần được đặt trong bối cảnh chính sách môi trường và năng lực công nghệ (Liu et al., 2022). UNCTAD vì vậy thúc đẩy thực hành đặc khu bền vững, còn

ADB gần đây đề xuất chuyển từ ốc đảo sang hệ sinh thái xanh - số, nơi dữ liệu, năng lượng, chuỗi cung ứng và đô thị được tích hợp (UNCTAD, 2024).

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng thiết kế định tính dựa trên tổng hợp tài liệu thứ cấp có cấu trúc và so sánh trường hợp. Nguồn dữ liệu gồm: (i) công trình học thuật đã qua phản biện trong các tạp chí quốc tế về kinh tế phát triển, kinh tế vùng, kinh doanh quốc tế và đổi mới; (ii) báo cáo chuyên đề của World Bank, ADB, OECD, UNCTAD và UNIDO; (iii) văn bản pháp luật, nghị quyết và thông tin chính sách chính thức của Việt Nam; và (iv) công thông tin chính thức của cơ quan quản lý đặc khu tại các quốc gia được nghiên cứu. Bốn trường hợp châu Á được lựa chọn theo logic khác biệt tối đa nhưng có khả năng so sánh. Trung Quốc đại diện cho mô hình đặc khu như phòng thí nghiệm cải cách và sự tiến hóa từ Thâm Quyển sang cảng thương mại tự do Hải Nam. Hàn Quốc đại diện cho mô hình tích hợp đô thị - logistics - công nghệ - chất lượng sống với cơ quan quản lý chuyên trách. Khu kinh tế đặc biệt Johor-Singapore đại diện cho thể hệ khu xuyên biên giới dựa trên hỗ trợ thể chế và chuỗi giá trị. Indonesia đại diện cho mô hình danh mục nhiều khu với mục tiêu phân bố không gian và nâng cấp sang logistics - số - dịch vụ.

4. Kinh nghiệm một số nước châu Á và thực trạng Việt Nam giai đoạn 2021-2026

4.1. Kinh nghiệm một số mô hình châu Á

4.1.1. Từ đặc khu cải cách đến cảng thương mại tự do có cường độ thể chế cao ở Trung Quốc

Thành công của Trung Quốc thường được gắn với Thâm Quyển, nhưng bài học quan trọng hơn không nằm ở quy mô xây dựng mà ở cơ chế thử nghiệm - học hỏi - mở rộng. Các đặc khu ban đầu cho phép áp dụng quy tắc đầu tư, lao động, đất đai và thương mại linh hoạt hơn, tạo tín hiệu cam kết cải cách và một môi trường có thể đo lường kết quả trước khi nhân rộng. Nghiên cứu định lượng cấp đô thị xác nhận tác động tích cực của chương trình đặc khu đối với FDI và hoạt động kinh tế, trong khi các tổng kết của World Bank nhấn mạnh vai trò của lãnh đạo địa phương, kết nối hạ tầng và tích hợp đặc khu vào cải cách rộng hơn (Wang, 2013). Giai đoạn mới của Trung Quốc thể hiện rõ ở Cảng thương mại tự do Hải Nam. Thay vì chỉ miễn thuế trong một khu công nghiệp, Hải Nam được thiết kế như một không gian mở cửa thể chế toàn đảo với danh mục hạn chế, cơ chế hải quan đặc biệt, dịch vụ và luồng dữ liệu được nối theo điều kiện. Ngày 18/12/2025, cơ chế giám sát hải quan đặc biệt toàn đảo được vận hành; tỷ trọng dòng thuế có mức thuế bằng không tăng từ 21% lên 74%, số mặt hàng liên quan tăng từ khoảng 1.900 lên hơn 6.600, và hàng nhập khẩu được gia công tại Hải Nam với mức giá trị gia tăng nội địa từ 30% trở lên có thể vào thị trường đại lục không chịu thuế nhập khẩu theo cơ chế công bố.

Bài học rút ra là đặc khu thể hệ mới phải có biên thể chế rõ hơn biên địa lý. Những quy tắc về dòng hàng, dữ liệu, dịch vụ, sở hữu, đầu tư và giám sát được thiết kế thành một hệ thống thống nhất, đi cùng cơ chế quản trị rủi ro. Đồng thời, Hải Nam cho thấy cần có lộ trình nhiều năm từ quy hoạch tổng thể, luật hóa, xây dựng hạ tầng và thử nghiệm đến vận hành hải quan toàn diện. Đối với Việt Nam, điều này hàm ý rằng Khu thương mại tự do không

nên được hiểu như khu phi thuế quan mở rộng; nó cần một kiến trúc pháp lý cho toàn bộ vòng đời giao dịch và cơ chế kết nối trong khu - ngoài khu - thị trường quốc tế.

4.1.2. Hàn Quốc với đặc khu như một hệ sinh thái đô thị - công nghệ - logistics

Khu kinh tế tự do Incheon được chỉ định là khu kinh tế tự do đầu tiên của Hàn Quốc năm 2003, bao gồm Songdo, Yeongjong và Cheongna, gắn trực tiếp với sân bay quốc tế và cảng Incheon. Cơ quan quản lý khu xác định ba không gian chức năng khác nhau: Songdo tập trung kinh doanh, công nghệ thông tin và công nghệ sinh học; Yeongjong tập trung logistics và du lịch; Cheongna phát triển kinh doanh - tài chính, du lịch, giải trí và công nghiệp công nghệ cao. Đây là cấu trúc cụm chuyên môn hóa trong một hệ sinh thái đô thị chung, thay vì một khu đơn chức năng. Điểm đáng chú ý là Incheon đầu tư đồng thời vào môi trường sống và môi trường kinh doanh: trường quốc tế, bệnh viện, không gian xanh, nhà ở, kết nối metro - cầu - sân bay, tổ chức quốc tế và trung tâm nghiên cứu. Cơ quan quản lý chuyên trách được hình thành ngay từ đầu để phối hợp phát triển, thu hút đầu tư và dịch vụ hành chính. Trong giai đoạn kế tiếp, định hướng mới tiếp tục nhấn mạnh công nghiệp sinh học, sản xuất thông minh, tài chính công nghệ cao, robot và trí tuệ nhân tạo; nền tảng đô thị thông minh được xem là hạ tầng cho đổi mới chứ không chỉ là số hóa thủ tục. Bài học của Hàn Quốc là doanh nghiệp công nghệ cao lựa chọn hệ sinh thái nơi chốn, không chỉ lựa chọn lô đất. Đặc khu muốn thu hút nhân lực toàn cầu phải đồng thời giải quyết nhà ở, giáo dục, y tế, giao thông, không gian sáng tạo và dịch vụ quốc tế. Đối với Việt Nam, đây là một điểm yếu thường bị tách khỏi chính sách khu: phát triển hạ tầng sản xuất nhưng thiếu đô thị khoa học - dịch vụ - nhân lực. Vì vậy, mô hình quản trị đặc khu phải có quyền điều phối không gian đô thị và hệ sinh thái nhân tài, nhưng đi kèm quy hoạch và kiểm soát bất động sản để tránh biến đặc khu thành dự án phát triển đất.

4.1.3. Johor-Singapore với đặc khu xuyên biên giới và logic hỗ trợ thể chế

Thỏa thuận về Khu kinh tế đặc biệt Johor-Singapore được Malaysia và Singapore trao đổi ngày 07/01/2025. Các tài liệu chính thức nhấn mạnh mục tiêu cải thiện luồng hàng hóa, con người, đầu tư, phát triển kỹ năng và tận dụng thế mạnh hỗ trợ giữa hai nền kinh tế. Khác với mô hình một quốc gia tự tạo ốc đảo ưu đãi, đây là cấu trúc hợp tác kinh tế xuyên biên giới: Singapore đóng góp mạng lưới vốn, dịch vụ, công nghệ, thương mại và quản trị; Johor đóng góp không gian, quỹ đất, công nghiệp, logistics và nhân lực, trong khi hai bên cùng giảm ma sát biên giới. Giá trị lớn nhất của mô hình không nằm ở việc hai bên đồng nhất pháp luật, mà ở việc lựa chọn các điểm nghẽn có thể nối được: thủ tục hải quan, đi lại, trung tâm hỗ trợ đầu tư, công nhận kỹ năng, đào tạo nghề, kết nối giao thông và năng lượng. Mô hình này gợi mở cách tư duy theo hành lang kinh tế thay vì đơn vị hành chính. Với Việt Nam, các khu ở Hải Phòng, Đà Nẵng hoặc các khu cửa khẩu có thể được thiết kế như nút của mạng logistics - tài chính - dữ liệu liên vùng và xuyên biên giới; hiệu quả sẽ phụ thuộc vào thời gian vận chuyển và tính tương thích quy trình, không chỉ vào ưu đãi tại điểm đến.

4.1.4. Indonesia với quản trị danh mục đặc khu

Indonesia sử dụng mạng lưới đặc khu với chức năng đa dạng, từ công nghiệp, logistics đến du lịch và kinh tế số. Theo Hội đồng Quốc gia về các Khu kinh tế đặc biệt Indonesia, đến

cuối năm 2025 tổng vốn đầu tư lũy kế tại các khu đạt khoảng 335 nghìn tỷ rupiah và tạo 248.459 việc làm (National Council for Special Economic Zones of Indonesia, 2026). Kết quả này phản ánh khả năng huy động đầu tư, nhưng đồng thời làm nổi bật thách thức quản trị một danh mục lớn: không phải khu nào cũng có cùng lợi thế vị trí, hiệu suất lấp đầy hay khả năng lan tỏa. Bài học chính là phải quản trị đặc khu như một danh mục đầu tư công - thể chế, trong đó mỗi khu có luận chứng chức năng, ngưỡng tối thiểu về kết nối và cầu thị trường, các mốc đánh giá và phương án điều chỉnh hoặc chấm dứt. Mở rộng số lượng khu không nên là chỉ tiêu thành tích. OECD và các nghiên cứu so sánh đều cho thấy vị trí, khả năng tiếp cận thị trường, kết nối và chất lượng quản trị là các yếu tố quyết định sức hút đầu tư; ưu đãi không thể bù lâu dài cho vị trí bất lợi hoặc hạ tầng yếu (OECD, 2025).

4.2. Thực trạng phát triển đặc khu kinh tế Việt Nam giai đoạn 2021-2026

4.2.1. Mạng lưới khu công nghiệp rộng nhưng chất lượng phát triển không đồng đều

Nền tảng vật chất cho phát triển đặc khu thể hệ mới của Việt Nam là mạng lưới khu công nghiệp và khu kinh tế đã hình thành trong hơn ba thập kỷ. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến hết tháng 7/2024 cả nước có 431 khu công nghiệp, khu chế xuất được thành lập, tổng diện tích khoảng 132,3 nghìn ha, trong đó 301 khu đã đi vào hoạt động (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2024). Quy mô này tạo lợi thế về tích tụ công nghiệp, chuỗi cung ứng và khả năng bố trí dự án FDI, nhưng cũng khiến chính sách bước vào giai đoạn nâng chất thay vì tiếp tục mở rộng theo số lượng.

Trong giai đoạn 2021-2026, hệ thống khu công nghiệp đứng trước bốn áp lực nâng cấp. Một là, các ngành lắp ráp thâm dụng lao động dần mất lợi thế chi phí, trong khi nhà đầu tư bán dẫn, điện tử, trung tâm dữ liệu, công nghệ sinh học và dịch vụ số đòi hỏi điện chất lượng cao, nhân lực kỹ thuật, khả năng bảo vệ sở hữu trí tuệ và hạ tầng dữ liệu. Hai là, tiêu chuẩn carbon và truy xuất chuỗi cung ứng khiến hạ tầng năng lượng sạch, nước và quản trị phát thải trở thành yếu tố thu hút đầu tư. Ba là, thị trường lao động quanh các cực công nghiệp cần nhà ở, giao thông công cộng và dịch vụ xã hội. Bốn là, liên kết với doanh nghiệp nội địa vẫn là điểm nghẽn mang tính cấu trúc, phù hợp với nhận định mới của Nghị quyết 10-NQ/TW về nhu cầu phát triển hệ sinh thái FDI thay vì chỉ tăng vốn đăng ký (Bộ Chính trị, 2026). Nghiên cứu ADB năm 2026 về Việt Nam cho thấy mức độ bao phủ của đặc khu/khu kinh tế có liên hệ tích cực với tăng trưởng việc làm, doanh thu và số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại địa phương; điều đó xác nhận tác dụng tạo động lực doanh nghiệp, nhưng đồng thời đặt ra yêu cầu đánh giá kỹ chất lượng và kênh lan tỏa thay vì chỉ nhìn số dự án. Nói cách khác, Việt Nam đã có hạ tầng không gian đủ lớn; thách thức là chuyển từ hiệu ứng tập trung sang hiệu ứng năng suất.

4.2.2. Chuyển đổi xanh và khu công nghiệp sinh thái - từ hạ tầng sang hiệu quả tài nguyên

Nghị định số 35/2022/NĐ-CP đã tạo khung cho các mô hình khu công nghiệp sinh thái, khu công nghiệp hỗ trợ và khu công nghiệp chuyên ngành (Chính phủ, 2022). Đây là bước thay đổi quan trọng vì đặt cộng sinh công nghiệp và hiệu quả tài nguyên vào chính sách khu. Kinh nghiệm triển khai với sự hỗ trợ của UNIDO cho thấy các giải pháp sản xuất sạch hơn và hiệu quả tài nguyên có thể tạo tiết kiệm chi phí đồng thời giảm phát thải; về mặt

thiết kế, khu sinh thái còn tạo điều kiện cho chia sẻ hơi, nhiệt, nước, phụ phẩm, năng lượng và dịch vụ môi trường giữa doanh nghiệp (UNIDO, 2019).

Tuy nhiên, nâng cấp xanh sẽ không bền vững nếu chỉ là chứng nhận hoặc dự án hỗ trợ quốc tế. Đặc khu thể hệ mới cần thị trường dịch vụ năng lượng, cơ chế mua bán điện phù hợp, hạ tầng đo đếm, hệ thống dữ liệu carbon, quy chuẩn nước tuần hoàn và hợp đồng cộng sinh công nghiệp có giá trị pháp lý. Cùng với đó, tiêu chí thu hút nhà đầu tư phải chuyển từ vốn lớn sang giá trị gia tăng cao và cường độ carbon thấp. Điều này phù hợp với xu hướng UNCTAD thúc đẩy các thực hành đặc khu bền vững và với định hướng FDI xanh của cơ quan quản lý đầu tư Việt Nam (UNCTAD, 2024).

4.2.3. Thuế tối thiểu toàn cầu và sự suy giảm của lợi thế ưu đãi thuế truyền thống

Một thay đổi thể chế có tác động trực tiếp tới đặc khu là việc Việt Nam áp dụng quy tắc thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung theo chuẩn chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu từ năm tài chính 2024. Nghị quyết số 107/2023/QH15 và Nghị định số 236/2025/NĐ-CP đưa Việt Nam vào khuôn khổ thuế tối thiểu toàn cầu đối với các tập đoàn thuộc phạm vi điều chỉnh (Chính phủ, 2025; Quốc hội, 2023). Khi mức thuế hiệu dụng thấp hơn ngưỡng tối thiểu có thể bị thu bổ sung, giá trị kinh tế của ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp rất thấp bị thu hẹp đối với nhóm tập đoàn lớn.

Phản ứng chính sách đáng chú ý là Nghị định số 182/2024/NĐ-CP thành lập Quỹ Hỗ trợ đầu tư, tạo công cụ hỗ trợ chi phí cho các hoạt động đáp ứng điều kiện thay vì dựa hoàn toàn vào miễn, giảm thuế (Chính phủ, 2024). Về lý luận đặc khu, đây là cơ hội để tái cấu trúc ưu đãi theo nguyên tắc trả cho kết quả tạo ngoại ứng: nghiên cứu - phát triển, đào tạo nhân lực, đầu tư tài sản công nghệ cao, hạ tầng xanh hoặc phát triển nhà cung cấp. Cách tiếp cận này có khả năng tạo giá trị xã hội cao hơn ưu đãi theo địa điểm đơn thuần, đồng thời phù hợp hơn với môi trường thuế quốc tế mới (OECD, 2026a).

4.2.4. Đà Nẵng, Hải Phòng và Trung tâm tài chính quốc tế

Nghị quyết số 136/2024/QH15 mở đường cho thí điểm Khu thương mại tự do tại Đà Nẵng trong khuôn khổ cơ chế đặc thù của thành phố; Nghị quyết số 259/2025/QH15 tiếp tục sửa đổi, bổ sung, mở rộng không gian chính sách trong bối cảnh mới, bao gồm các định hướng liên quan công nghệ cao, bán dẫn và trí tuệ nhân tạo (Quốc hội, 2024; Quốc hội, 2025e). Ý nghĩa quan trọng không chỉ là tạo thêm một khu chức năng, mà là thử nghiệm sự kết hợp giữa logistics cảng biển - sân bay, thương mại, sản xuất - dịch vụ và công nghệ trong một cơ chế có mức phân quyền cao hơn.

Tại Hải Phòng, Nghị quyết số 226/2025/QH15 về cơ chế đặc thù tạo nền tảng cho Khu thương mại tự do gắn với lợi thế cảng biển, công nghiệp và logistics (Quốc hội, 2025d). So với Đà Nẵng, Hải Phòng có mật độ công nghiệp chế biến - chế tạo và chuỗi nhà cung ứng lớn hơn; do đó, mô hình có thể thiên về cảng tự do, logistics giá trị cao, sản xuất tiên tiến và dịch vụ chuỗi cung ứng. Nếu được thiết kế tốt, hai trường hợp có thể trở thành phòng thí nghiệm có đối chứng: cùng là khu thương mại tự do nhưng khác cấu trúc kinh tế địa phương, từ đó cho phép Việt Nam học về thể chế thay vì áp một mẫu đồng nhất.

Nghị quyết số 222/2025/QH15 về Trung tâm tài chính quốc tế tại Việt Nam bổ sung một chiều cạnh khác: tài chính, thị trường vốn, dịch vụ chuyên nghiệp và cơ chế giao dịch quốc tế trong không gian được xác định (Quốc hội, 2025c). Mối liên kết giữa trung tâm tài chính với khu thương mại tự do đặc biệt có ý nghĩa vì doanh nghiệp công nghệ và thương mại xuyên biên giới cần vốn, bảo hiểm, phòng ngừa rủi ro, thanh toán, tài trợ chuỗi cung ứng và dịch vụ pháp lý. Kinh nghiệm châu Á cho thấy nếu các mô hình này được quản trị như những đảo pháp lý tách rời sẽ làm tăng phân mảnh; ngược lại, nếu thiết kế như một hệ sinh thái chức năng với chuẩn dữ liệu và giám sát chung, chúng có thể tạo phần bù thể chế đáng kể.

4.2.5. Khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo và trí tuệ nhân tạo: từ thu hút nhà máy sang thu hút năng lực

Nghị quyết số 57-NQ/TW xác định thể chế, nhân lực, hạ tầng, dữ liệu và công nghệ chiến lược là các nội dung cốt lõi, trong đó thể chế phải đi trước; Nghị quyết số 193/2025/QH15 tạo cơ chế thí điểm đặc biệt cho khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số (Bộ Chính trị, 2024; Quốc hội, 2025b). Đây là nền tảng để đặc khu Việt Nam chuyển từ ưu đãi dự án sang thiết kế hệ sinh thái R&D: phòng thí nghiệm dùng chung, quỹ đồng tài trợ, mua sắm đổi mới, thử nghiệm có kiểm soát, cơ chế thu hút chuyên gia và liên kết viện - trường - doanh nghiệp. Trí tuệ nhân tạo có hai vai trò. Thứ nhất là ngành mục tiêu: đặc khu có thể thu hút doanh nghiệp AI, bán dẫn, trung tâm dữ liệu, robot và dịch vụ số nếu đáp ứng điện, dữ liệu, nhân lực và bảo vệ tài sản trí tuệ. Thứ hai là công nghệ quản trị: cơ quan quản lý có thể sử dụng nền tảng dữ liệu để theo dõi đất đai, tiến độ đầu tư, môi trường, dòng hàng; phân tích rủi ro hải quan; dự báo nhu cầu điện - nước; và cung cấp dịch vụ nhà đầu tư chủ động. Tuy nhiên, AI trong quản lý công phải đi kèm kiến trúc dữ liệu, kiểm toán thuật toán, quyền truy cập theo vai trò và bảo vệ bí mật thương mại. Vì vậy, đặc khu thông minh không nên được đo bằng số lượng ứng dụng, mà bằng thời gian xử lý, độ chính xác, khả năng truy vết quyết định và mức giảm chi phí tuân thủ.

4.2.6. Chuyển đổi từ khu thu hút FDI sang hệ sinh thái FDI

Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 08/6/2026 về phát triển kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là một điểm ngoặt chính sách trực tiếp đối với mô hình đặc khu. Thông tin triển khai chính thức nhấn mạnh chuyển từ thu hút vốn sang nâng chất lượng, đổi mới sáng tạo, liên kết với doanh nghiệp trong nước và phục vụ mục tiêu chiến lược quốc gia (Bộ Chính trị, 2026). Đây chính là điều kiện để chuyển hệ chỉ tiêu đặc khu từ vốn đăng ký, số dự án và tỷ lệ lấp đầy sang tỷ lệ giá trị gia tăng trong nước, số nhà cung cấp nội địa đạt chuẩn, nhân lực được nâng kỹ năng, chi R&D, bằng sáng chế, xuất khẩu công nghệ và cường độ phát thải.

Bối cảnh FDI cũng tạo sức ép cải cách. Năm 2025, tổng vốn FDI đăng ký của Việt Nam đạt khoảng 38,42 tỷ USD và vốn thực hiện đạt khoảng 27,62 tỷ USD; sáu tháng đầu năm 2026 vốn đăng ký tiếp tục tăng mạnh, trong khi cơ quan quản lý đồng thời lưu ý tỷ trọng FDI xanh còn khiêm tốn. Vì vậy, bài toán không còn là thiếu vốn, mà là chuyển chất lượng dòng vốn. Đặc khu có thể là công cụ sàng lọc và đóng gói các điều kiện cho FDI thế hệ mới, miễn là tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư gắn với năng lực lan tỏa thay vì ưu tiên mọi dự án quy mô lớn.

4.3. Đánh giá kết quả, hạn chế và các vấn đề đặt ra

4.3.1. Việt Nam đã hình thành nền tảng không gian và đang tạo cửa sổ thể chế mới

Thành tựu lớn nhất của giai đoạn 2021-2026 là sự dịch chuyển nhận thức chính sách. Hệ thống khu công nghiệp không còn được nhìn đơn thuần như hạ tầng cho thuê đất; các khái niệm khu sinh thái, khu chuyên ngành, khu công nghệ, khu thương mại tự do và trung tâm tài chính đã được đưa vào chương trình cải cách. Cùng thời điểm, cải cách khoa học - công nghệ, chính sách FDI thế hệ mới và Quỹ Hỗ trợ đầu tư tạo ra các công cụ hỗ trợ mà mô hình khu trước đây còn thiếu. Đây là điều kiện thuận lợi để Việt Nam thiết kế một gói thể chế tích hợp thay vì tiếp tục thêm ưu đãi rời rạc.

4.3.2. Phân mảnh pháp lý và nguy cơ đặc thù hóa theo từng địa phương

Một vấn đề cấu trúc là hệ thống pháp lý về các không gian kinh tế đặc biệt vẫn nằm ở nhiều lớp: nghị định về khu công nghiệp/khu kinh tế, nghị quyết đặc thù theo thành phố, nghị quyết về trung tâm tài chính, chính sách khoa học - công nghệ, pháp luật đầu tư, đất đai, hải quan và thuế. Cơ chế đặc thù có ưu điểm tạo tốc độ thử nghiệm, nhưng nếu mỗi địa phương xây dựng một bộ quy tắc riêng không có khung chuẩn quốc gia, chi phí tìm hiểu và tuân thủ của doanh nghiệp sẽ tăng. Tinh thần Nghị quyết 66-NQ/TW về nâng chất lượng xây dựng và thi hành pháp luật vì vậy đặc biệt liên quan tới phát triển đặc khu (Bộ Chính trị, 2025a). Ngoài ra, cần tránh nhầm lẫn thuật ngữ đặc khu. Luật số 72/2025/QH15 xác lập đặc khu là một loại đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc cấp tỉnh trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp (Quốc hội, 2025a). Trong khi đó, đặc khu kinh tế theo nghĩa nghiên cứu là một chế độ chính sách theo địa bàn và không nhất thiết trùng với đơn vị hành chính. Sự phân biệt này phải được phản ánh rõ trong văn bản, truyền thông và thiết kế cơ quan quản lý để tránh suy luận rằng cứ thành lập đặc khu hành chính là mặc nhiên có cơ chế kinh tế đặc biệt.

4.3.3. Liên kết nội địa và hấp thụ công nghệ chưa tương xứng với quy mô FDI

Rủi ro ốc đảo vẫn đáng kể. Khi doanh nghiệp FDI nhập linh kiện từ mạng cung ứng toàn cầu, sản xuất trong khu và xuất khẩu, tổng kim ngạch có thể lớn nhưng tác động năng suất lên doanh nghiệp nội địa thấp. Nghiên cứu quốc tế cho thấy liên kết cung ứng không tự động phát sinh chỉ nhờ khoảng cách địa lý. Nghị quyết 68-NQ/TW về phát triển kinh tế tư nhân và Nghị quyết 10-NQ/TW về kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài cùng tạo cơ sở để xử lý vấn đề từ hai phía: nâng năng lực doanh nghiệp nội địa và thiết kế nghĩa vụ/khuyến khích liên kết cho nhà đầu tư chiến lược (Bộ Chính trị, 2025b; Bộ Chính trị, 2026).

4.3.4. Ưu đãi còn dễ đo, nhưng phân bổ thể chế khó đo và khó giao trách nhiệm

Các chỉ tiêu truyền thống như diện tích, tỷ lệ lấp đầy, vốn đăng ký và số dự án dễ báo cáo, trong khi thời gian thông quan, độ tin cậy điện, tỷ lệ doanh nghiệp dùng năng lượng sạch, số nhà cung cấp nội địa được nâng chuẩn, chi R&D hay mức giảm phát thải khó đo hơn. Hệ quả là cơ quan quản lý có động cơ tối ưu hóa đầu vào dễ quan sát thay vì kết quả dài hạn. Muốn chuyển mô hình, Việt Nam cần bộ chỉ số hiệu suất khu thống nhất và cơ sở dữ liệu doanh nghiệp theo thời gian, cho phép so sánh khu với khu và với địa bàn đối chứng.

4.3.5. Rủi ro tài khóa, đất đai, môi trường và liêm chính khi quyền hạn được mở rộng

Cơ chế đặc thù thường đi kèm phân quyền về đầu tư, đất đai, tài chính hoặc thủ tục. Phân quyền có thể rút ngắn thời gian quyết định nhưng cũng làm tăng rủi ro lợi ích nhóm nếu không công khai tiêu chí, giá trị hỗ trợ và kết quả dự án. Với khu thương mại tự do, rủi ro buôn lậu, gian lận xuất xứ, hàng giả và rửa tiền còn cao hơn nếu dữ liệu doanh nghiệp và phối hợp hải quan yếu (OECD, 2019). Do đó, quyền tự chủ của đặc khu phải được thiết kế cùng cơ chế kiểm toán, truy vết số, công khai chi phí ưu đãi và chế tài rút ưu đãi khi doanh nghiệp không đạt cam kết.

5. Chính sách và giải pháp phát triển các đặc khu Kinh tế ở Việt Nam

5.1. Xác lập chiến lược quốc gia về đặc khu thế hệ mới, giới hạn số lượng và phân vai rõ chức năng

Việt Nam cần chuyển từ tư duy mỗi địa phương một khu đặc biệt sang quản trị một danh mục quốc gia có chọn lọc. Việc lựa chọn phải dựa trên lợi thế không thể dễ dàng sao chép: cảng nước sâu, sân bay quốc tế, hành lang xuyên biên giới, cụm công nghệ hiện hữu, đại học - viện nghiên cứu, trung tâm tài chính, hoặc khả năng tiếp cận thị trường lớn. Một khu chỉ nên được phê duyệt khi có bằng chứng về cầu nhà đầu tư, kết nối hạ tầng và năng lực quản trị; không dùng đặc khu để bù cho vị trí vốn bất lợi. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy vị trí và khả năng tiếp cận thị trường quyết định sức hấp dẫn nhiều hơn việc cộng thêm một lớp ưu đãi. Phân vai chức năng là điều kiện để tránh cạnh tranh nội bộ bằng ưu đãi. Hải Phòng có thể phát huy mô hình cảng - logistics - sản xuất tiên tiến - thương mại; Đà Nẵng có thể ưu tiên dịch vụ số, thương mại, đổi mới, tài chính và logistics hàng không - biển; trung tâm tài chính quốc tế tập trung vốn, dịch vụ tài chính và giao dịch; các khu cửa khẩu tập trung thương mại xuyên biên giới và chế biến phù hợp. Khi chức năng rõ, chính sách hạ tầng và nhân lực mới có thể thiết kế theo cụm thay vì dàn trải.

5.2. Xây dựng khung pháp lý cấp cao thống nhất và cơ chế thí điểm có điều khoản hết hiệu lực

Việt Nam cần một khung pháp lý thống nhất hơn cho các khu có chế độ kinh tế đặc biệt, có thể dưới dạng luật hoặc một chương pháp lý có hiệu lực đủ cao, xác định tối thiểu: nguyên tắc thành lập, thẩm quyền cơ quan quản lý, phạm vi thử nghiệm, quan hệ với luật chung, cơ chế hải quan - dữ liệu, tiêu chuẩn môi trường - lao động, công khai ưu đãi và quy trình đánh giá. Mục tiêu không phải xóa mọi khác biệt giữa các khu, mà tạo hệ điều hành chung để nhà đầu tư biết phần nào là chuẩn quốc gia, phần nào là thí điểm địa phương. Mọi cơ chế thí điểm nên có điều khoản hết hiệu lực hoặc đánh giá bắt buộc sau 3-5 năm, với tiêu chí định lượng trước khi triển khai. Nếu cơ chế tạo lợi ích xã hội cao, thủ tục nên được nhân rộng ra ngoài khu; nếu không hiệu quả, cần chấm dứt thay vì duy trì vì chi phí chính trị. Đây là cách hiện thực hóa chức năng phòng thí nghiệm thể chế mà không biến đặc khu thành ngoại lệ vĩnh viễn.

5.3. Thiết kế mô hình quản trị một đầu mối - nhiều chuyên môn - trách nhiệm giải trình cao

Cơ quan quản lý đặc khu cần có thẩm quyền thực chất để điều phối đầu tư, xây dựng, môi trường, lao động, hải quan, dữ liệu và dịch vụ nhà đầu tư, nhưng không nhất thiết tự thực hiện mọi nhiệm vụ. Mô hình phù hợp là một đầu mối chịu trách nhiệm về kết quả, trong

khi các cơ quan chuyên môn làm việc trên cùng nền tảng quy trình và dữ liệu. Tất cả thủ tục có thể số hóa phải được xử lý qua một cửa sổ, với đồng hồ thời gian xử lý, nhật ký quyết định và cơ chế tự động chuyển cấp khi quá hạn. Kinh nghiệm Incheon cho thấy cơ quan chuyên trách có giá trị khi vừa làm quy hoạch phát triển vừa cung cấp dịch vụ đầu tư. Tuy nhiên, Việt Nam cần thêm lớp kiểm soát xung đột lợi ích: cơ quan thu hút đầu tư không được là chủ thể duy nhất tự đánh giá tác động môi trường hoặc hiệu quả tài khóa của ưu đãi. Hội đồng giám sát độc lập, kiểm toán nhà nước, dữ liệu công khai và cơ chế phản hồi cộng đồng phải là bộ phận của thiết kế ngay từ đầu.

5.4. Chuyển từ ưu đãi theo địa điểm sang hỗ trợ theo kết quả trong bối cảnh thuế tối thiểu toàn cầu

Sau thuế tối thiểu toàn cầu, Việt Nam không nên cạnh tranh bằng cách kéo thuế suất hiệu dụng xuống thấp hơn bằng mọi giá. Chính sách nên ưu tiên hỗ trợ chi phí hợp lệ và có ngoại ứng: R&D, đào tạo kỹ sư, xây dựng phòng thí nghiệm, thiết bị tiết kiệm năng lượng, chuyển đổi số, phát triển nhà cung cấp, hạ tầng dùng chung. Quỹ Hỗ trợ đầu tư tạo nền tảng ban đầu cho cách tiếp cận này (Chính phủ, 2024). Mỗi khoản hỗ trợ cần gắn với chỉ tiêu đầu ra, cơ chế giải ngân theo mốc và quyền thu hồi nếu nhà đầu tư không thực hiện cam kết. Cần công khai giá trị hiện tại ròng của hỗ trợ công cho từng dự án lớn, bao gồm thuế bị giảm, chi phí hạ tầng riêng, giá đất, tài trợ đào tạo và hỗ trợ tiền mặt. Khi có số liệu này, Nhà nước có thể so sánh chi phí công với việc làm chất lượng, thuế, R&D và giá trị gia tăng nội địa tạo ra. Đây là điều kiện để tránh cuộc đua ưu đãi giữa địa phương và chuyển từ đàm phán dự án dựa trên kỳ vọng sang quyết định dựa trên lợi ích - chi phí.

5.5. Tích hợp đầu tư công, PPP và tài chính đất đai theo nguyên tắc hạ tầng dẫn dắt, đất đai không lấn át

Đặc khu thể hệ mới cần hạ tầng chiến lược đi trước một bước nhưng phải tránh mô hình phát triển chủ yếu dựa vào tăng giá đất. Đầu tư công nên tập trung vào tài sản có ngoại ứng lớn: cảng, đường sắt kết nối, điện lưới chất lượng cao, nước, xử lý chất thải, hạ tầng số, trường nghề, phòng thí nghiệm và giao thông công cộng. PPP phù hợp với các cấu phần có dòng tiền rõ; cơ chế khai thác chênh lệch giá trị đất có thể dùng để hoàn vốn hạ tầng nhưng phải công khai quy hoạch và đấu giá để giảm đầu cơ. Kế hoạch hạ tầng phải được xây dựng theo chuỗi cung ứng, không theo ranh giới hành chính. Bài học Johor-Singapore cho thấy giảm 30 phút ở biên giới hoặc tăng độ tin cậy của luồng hàng có thể có giá trị hơn một ưu đãi thuế bổ sung. Việt Nam vì vậy cần chỉ số thời gian cửa-cửa từ nhà máy tới cảng/sân bay và thị trường, coi đó là KPI của khu.

5.6. Xây dựng đặc khu số và ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong quản trị, nhưng bảo đảm an toàn dữ liệu

Mỗi đặc khu nên có hồ sơ số khu thống nhất: bản đồ đất và hạ tầng, năng lực điện - nước, doanh nghiệp, giấy phép, môi trường, lao động, luồng hàng và chỉ tiêu thực hiện cam kết đầu tư. Dữ liệu này là cơ sở cho bảng điều hành theo thời gian gần thực, giảm yêu cầu doanh nghiệp nộp lại cùng một thông tin nhiều lần và hỗ trợ cảnh báo sớm quá tải hạ tầng. Trí tuệ nhân tạo có thể hỗ trợ phân loại hồ sơ, phát hiện bất thường, dự báo nhu cầu, hỗ trợ nhà đầu tư đa ngôn ngữ và chấm điểm rủi ro hải quan. Tuy nhiên, không nên tự động hóa

quyết định có tác động pháp lý cao nếu thiếu cơ chế giải thích và khiếu nại. Mọi mô hình chấm điểm doanh nghiệp cần kiểm toán định kỳ về sai lệch, bảo mật và chất lượng dữ liệu; dữ liệu thương mại nhạy cảm phải được phân tầng quyền truy cập. Cách tiếp cận này phù hợp với tinh thần thể chế đi trước, thúc đẩy thử nghiệm nhưng bảo đảm an ninh dữ liệu trong Nghị quyết 57-NQ/TW (Bộ Chính trị, 2024).

5.7. Thiết kế hệ sinh thái đổi mới: đại học - viện nghiên cứu - doanh nghiệp - quỹ đầu tư - khách hàng dẫn dắt

Đề đặc khu trở thành động lực năng suất, Việt Nam cần chuyển ngân sách xúc tiến đầu tư một phần sang xúc tiến công nghệ. Cơ quan khu phải có đơn vị chuyên trách kết nối doanh nghiệp với phòng thí nghiệm, trường đại học, nhà cung cấp và quỹ; lập danh mục bài toán công nghệ; tổ chức chương trình đồng tài trợ R&D; và hỗ trợ sở hữu trí tuệ. Đối với ngành bán dẫn, AI, công nghệ sinh học hoặc vật liệu mới, sự hiện diện của nhân lực và cơ sở thử nghiệm thường quan trọng hơn ưu đãi thuế. Các chương trình thu hút nhân tài cần đi cùng điều kiện sống: visa/giấy phép lao động thuận lợi trong khuôn khổ pháp luật, trường học quốc tế, y tế, nhà ở và giao thông. Bài học Incheon cho thấy sự tích hợp giữa sản xuất - nghiên cứu - đô thị là một cấu phần cạnh tranh, không phải hạng mục phụ (IFEZ Authority, 2026b).

5.8. Biến liên kết doanh nghiệp nội địa thành chỉ tiêu bắt buộc của quản trị khu

Mỗi khu nên có chương trình phát triển nhà cung cấp với dữ liệu năng lực doanh nghiệp trong nước, tiêu chuẩn kỹ thuật của các tập đoàn dẫn dắt, dịch vụ tư vấn chất lượng và tài chính nâng cấp máy móc. Nhà đầu tư chiến lược nhận hỗ trợ công lớn cần cam kết minh bạch về hoạt động phát triển nhà cung cấp, đào tạo và R&D; không nhất thiết áp tỷ lệ nội địa hóa cứng có thể xung đột cam kết quốc tế, nhưng có thể sử dụng chỉ tiêu kết quả, chương trình ghép nối và hỗ trợ nâng chuẩn. Nghị quyết 68-NQ/TW và Nghị quyết 10-NQ/TW tạo nền tảng chính trị - chính sách để đặt doanh nghiệp Việt Nam vào trung tâm của hiệu ứng lan tỏa (Bộ Chính trị, 2025b; Bộ Chính trị, 2026). KPI quan trọng nên gồm số doanh nghiệp Việt Nam trở thành nhà cung cấp cấp 1/cấp 2, giá trị mua hàng nội địa điều chỉnh theo ngành, tỷ lệ hợp đồng dịch vụ tri thức trong nước và số doanh nghiệp được chứng nhận tiêu chuẩn quốc tế.

5.9. Đưa xanh - tuần hoàn - carbon thấp thành điều kiện gia nhập, không chỉ tiêu chỉ khuyến khích

Các khu mới nên yêu cầu tối thiểu về hiệu suất năng lượng, nước, phân loại chất thải, báo cáo phát thải và khả năng chia sẻ dữ liệu môi trường. Chủ đầu tư hạ tầng phải cung cấp lựa chọn năng lượng tái tạo, hệ thống xử lý và tái sử dụng nước, nền tảng trao đổi phụ phẩm và báo cáo carbon ở cấp khu. Với dự án sử dụng nhiều điện hoặc nước, quyết định cấp phép cần xét sức chịu tải hạ tầng và chi phí cơ hội đối với các dự án khác. UNCTAD và UNIDO đều cho thấy khu công nghiệp/đặc khu có lợi thế tổ chức các giải pháp môi trường dùng chung (UNCTAD, 2024; UNIDO, 2019). Việt Nam có thể đi xa hơn bằng cách xây dựng ngân sách carbon cho khu và công bố cường độ phát thải trên một đơn vị giá trị gia tăng, tạo tín hiệu cạnh tranh giữa các khu.

5.10. Xây dựng cơ chế liên chính, chống thương mại bất hợp pháp và bảo đảm an sinh xã hội

Khu thương mại tự do cần cơ chế nhận diện chủ sở hữu hưởng lợi, quản lý kho ngoại quan và luồng hàng theo dữ liệu thời gian gần thực, trao đổi thông tin giữa hải quan - thuế - công an - cơ quan quản lý khu và cơ chế thẩm định doanh nghiệp dựa trên rủi ro. Khung khu thương mại tự do sạch của OECD cung cấp tham chiếu tốt về minh bạch, trách nhiệm giải trình và phối hợp thực thi (OECD, 2019). Nói thủ tục phải được bù bằng khả năng quan sát dữ liệu tốt hơn, không phải kiểm soát yếu hơn. Mặt khác, chất lượng việc làm và an sinh phải trở thành chỉ số khu. Các cực công nghiệp phát triển nhanh có thể gây áp lực nhà ở, trường học, giao thông và y tế; nếu người lao động phải chịu chi phí sinh hoạt cao hoặc di chuyển dài, lợi thế năng suất của khu sẽ suy giảm. Vì vậy, quy hoạch nhà ở công nhân - chuyên gia, giao thông công cộng và dịch vụ xã hội phải được tích hợp vào tổng mức đầu tư và đánh giá hiệu quả đặc khu.

5.11. Thực hiện cơ chế thí điểm - đo lường - nhân rộng với bộ KPI năng suất và lan tỏa

Khuyến nghị quan trọng nhất là thay đổi hệ thống đo lường. Mỗi khu cần công bố bộ KPI hằng năm theo sáu trụ cột, bao gồm tối thiểu: thời gian cấp phép và thông quan; độ tin cậy điện - nước - dữ liệu; vốn thực hiện thay vì chỉ vốn đăng ký; năng suất lao động; tiền lương và việc làm kỹ năng cao; chi R&D; bằng sáng chế/giải pháp hữu ích; tỷ lệ doanh nghiệp nội địa tham gia chuỗi; giá trị mua hàng nội địa; cường độ phát thải và nước; chi phí ưu đãi trên một đơn vị giá trị gia tăng; mức độ hài lòng nhà đầu tư; số vi phạm môi trường, hải quan và liên chính. KPI phải cho phép so sánh với khu tương đồng và với địa bàn ngoài khu. Đây là điều kiện để tách tác động của khu khỏi xu thế chung và quyết định nhân rộng chính sách. Chính chức năng học hỏi này là giá trị lớn nhất của đặc khu đối với cải cách quốc gia: một quy trình hải quan hoặc cấp phép tốt nên trở thành chuẩn chung sau khi được kiểm chứng, thay vì giữ như đặc quyền để bảo vệ lợi thế riêng của khu.

6. Kết luận

Kinh nghiệm châu Á cho thấy đặc khu kinh tế không phải một công thức cố định. Trung Quốc nhấn mạnh thử nghiệm thể chế và mở cửa có lộ trình; Hàn Quốc tích hợp công nghệ, logistics và chất lượng sống; Johor-Singapore cho thấy sức mạnh của hỗ trợ xuyên biên giới và giảm ma sát; Indonesia nhấn mạnh bài toán quản trị danh mục và kỷ luật lựa chọn. Điểm chung là đặc khu chỉ tạo động lực bền vững khi ưu đãi được đặt trong một hệ sinh thái có quản trị tốt, hạ tầng kết nối, nhân lực, đổi mới, liên kết nội địa và tiêu chuẩn bền vững. Các kết quả nghiên cứu thực nghiệm cũng cảnh báo rằng quy mô khu hoặc mức ưu đãi không bảo đảm hiệu quả nếu thiếu những điều kiện này. Đối với Việt Nam, giai đoạn 2021-2026 đánh dấu bước chuyển từ nền tảng khu công nghiệp - khu kinh tế sang một kiến trúc chính sách đa dạng hơn gồm khu sinh thái, khu thương mại tự do, trung tâm tài chính, cơ chế khoa học - công nghệ và FDI thế hệ mới. Thuế tối thiểu toàn cầu làm giảm vai trò tương đối của miễn giảm thuế và mở cơ hội chuyển sang hỗ trợ theo kết quả. Nghị quyết 10-NQ/TW năm 2026 tạo luận cứ để đặt lan tỏa công nghệ và doanh nghiệp Việt Nam vào trung tâm. Vì vậy, chiến lược phù hợp không phải là tạo nhiều đặc khu nhất, mà là tạo một số ít không gian thể chế đủ mạnh để thí điểm cải cách, hình thành cụm giá trị cao và sau đó nhân rộng những quy tắc thành công ra nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo

1. ADB. (2015). Asian Economic Integration Report 2015: How Can Special Economic Zones Catalyze Economic Development? Asian Development Bank.
https://aric.adb.org/pdf/aeir/AEIR2015_complete.pdf
2. Bộ Chính trị. (2026). Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 08/6/2026 về phát triển kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Cổng Thông tin điện tử Chính phủ.
<https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/ngphi-quyet-so-10-nq-tw-ve-phat-trien-kinh-te-co-von-dau-tu-nuoc-ngoai-11926061312552157.htm>
3. Bộ Chính trị. (2024). Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.
<https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-ngphi-quyet-ve-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-doi-so-quoc-gia-119241224180048642.htm>
4. Bộ Chính trị. (2025a). Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.
<https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/ngphi-quyet-so-66-nq-tw-ve-doi-moi-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-119250502073027466.htm>
5. Bộ Chính trị. (2025b). Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-ngphi-quyet-so-68-nq-tw-ve-phat-trien-kinh-te-tu-nhan-119250505101309949.htm>
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2024). Phát triển khu công nghiệp và mô hình khu công nghiệp mới. <https://mpi.gov.vn/portal/Pages/2024-8-23/Phat-trien-khu-cong-nghiep-va-mo-hinh-khu-cong-nghe0qfsuf.aspx>
7. Chính phủ. (2022). Nghị định số 35/2022/NĐ-CP ngày 28/5/2022 quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế.
<https://vanban.chinhphu.vn/?docid=205861&pageid=27160>
8. Chính phủ. (2024). Nghị định số 182/2024/NĐ-CP ngày 31/12/2024 quy định về thành lập, quản lý và sử dụng Quỹ Hỗ trợ đầu tư.
<https://vanban.chinhphu.vn/?classid=1&docid=212199&orggroupid=2&pageid=27160>
9. Chính phủ. (2025). Nghị định số 236/2025/NĐ-CP ngày 29/8/2025 quy định chi tiết một số điều của Nghị quyết số 107/2023/QH15 về thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung theo quy định chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu.
<https://vanban.chinhphu.vn/?docid=215112&pageid=27160>
10. Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Tài chính. (2026). Thu hút FDI xanh: Việt Nam cần lời giải chiến lược thay vì ưu đãi bằng mọi giá.
<https://fia.mof.gov.vn/Detail/CatID/660c5d67-53dc-464d-b07d-003e466e777b/NewsID/b4006a10-286c-4f0d-a394-160a162a8bc0>
11. Li, X., Wu, X., & Tan, Y. (2021). Impact of special economic zones on firm performance. *Research in International Business and Finance*, 58, 101463.
<https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2021.101463>

12. Liu, X., Zhang, X., Li, H., & Zhang, J. (2022). Can the special economic zones promote the green technology innovation of enterprises? Evidence from China. *Frontiers in Environmental Science*, 10, 870019. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2022.870019>
13. Nilsson Hakkala, K. (2026). The Role of Special Economic Zones in Shaping Viet Nam's Local Business Environment. ADB Economics Working Paper Series No. 848. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/sezs-shaping-viet-nam-local-business>
14. OECD. (2019). Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones (OECD/LEGAL/0454). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>
15. OECD. (2025). Zone-based policies as tools for regional development. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/zone-based-policies-as-tools-for-regional-development_4373e008-en.html
16. OECD. (2026a). Global Minimum Tax. OECD. <https://www.oecd.org/en/topics/global-minimum-tax.html>
17. OECD. (2026b). Rethinking Regional Attractiveness in Escuintla, Guatemala: Harnessing the Potential of Industrial Parks. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-regional-attractiveness-in-escuintla-guatemala_984f76ef-en.html
18. Quốc hội. (2023). Nghị quyết số 107/2023/QH15 ngày 29/11/2023 về việc áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung theo quy định chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Doanh-nghiep/Nghi-quyet-107-2023-QH15-ap-dung-thue-thu-nhap-bo-sung-chong-xoi-mon-co-so-thue-toan-cau-578567.aspx>
19. Quốc hội. (2024). Nghị quyết số 136/2024/QH15 ngày 26/6/2024 về tổ chức chính quyền đô thị và thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=88614>
20. Quốc hội. (2025a). Luật số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025 về Tổ chức chính quyền địa phương. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-qh15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm>
21. Quốc hội. (2025b). Nghị quyết số 193/2025/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/nghi-quyet-193-2025-qh15-thi-diem-mot-so-co-che-chinh-sach-dac-biet-tao-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-doi-so-quoc-gia-119250226182210138.htm>
22. Quốc hội. (2025c). Nghị quyết số 222/2025/QH15 ngày 27/6/2025 về Trung tâm tài chính quốc tế tại Việt Nam. <https://vietlaw.quochoi.vn/Pages/vbpq-thuoc-tinh.aspx?ItemID=29619>
23. Quốc hội. (2025d). Nghị quyết số 226/2025/QH15 ngày 27/6/2025 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng. <https://vietlaw.quochoi.vn/Pages/danh-sach-van-ban.aspx?Page=5&cqbh=3%3B>
24. Quốc hội. (2025e). Nghị quyết số 259/2025/QH15 ngày 11/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 136/2024/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc

thủ phát triển thành phố Đà Nẵng. <https://vietlaw.quochoi.vn/Pages/vbpq-toan-van.aspx?ItemID=29711>

25. Wang, J. (2013). The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities. *Journal of Development Economics*, 101, 133-147.

<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.009>

26. World Bank. (2017). Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/316931512640011812>

27. Wu, M., Liu, R., & Huang, J. (2021). The special economic zones and innovation: Evidence from China. *China Economic Quarterly International*, 1, 319-330.

<https://doi.org/10.1016/j.ceqi.2021.11.004>