

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

TRINH THẾ CƯỜNG

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CẢNG BIỂN VIỆT NAM

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ

Chuyên ngành: Quản lý hành chính công

Mã số: 62 34 82 01

HÀ NỘI - 2016

**Công trình được hoàn thành tại
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. GS.TS. Nguyễn Hữu Khiển
2. GS. TSKH. Nguyễn Ngọc Huệ**

Phản biện 1:

.....

Phản biện 2:

.....

Phản biện 3:

.....

**Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp cơ sở
họp tại Học viện Hành chính quốc gia**

Vào hồi ngày tháng năm 201.....

**Có thể tìm hiểu luận án tại: Thư viện Quốc gia
và Thư viện Học viện Hành chính quốc gia**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Việt Nam là quốc gia có vùng biển rộng, bờ biển dài có nhiều eo vụng, vũng vịnh sâu, lại gần tuyến giao thương nhộn nhịp qua khu vực Biển Đông, có hệ thống đảo gồm 3.000 đảo ven bờ “che chắn” hầu hết các vùng biển ven bờ và vùng ven biển của Việt Nam ở mức độ khác nhau. Đây là điều kiện địa lý rất thuận lợi cho phát triển giao thông đường biển nói chung và hệ thống cảng biển nói riêng. Việt Nam có 44 cảng biển lớn nhỏ và gần 100 địa điểm ven biển, ven đảo có tiềm năng có thể xây dựng cảng, kể cả cảng ở quy mô trung chuyên quốc tế.

Nhu cầu vận chuyển hàng hoá ngày càng tăng đã đặt ra yêu cầu phát triển cảng biển; đồng thời phải tiếp tục cải cách thể chế và những bất cập tại các cảng biển. Nhận thức được nhu cầu phát triển có quy mô lớn và hiệu quả khai thác của hệ thống cảng biển Việt Nam, Đảng, Nhà nước đã tập trung vào các giải pháp nâng cao năng lực quản lý nhà nước đối với cảng biển đóng một vai trò hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế của nước ta như sau:

Việt Nam đã trải qua nhiều giai đoạn cải cách quản trị; ngành công nghiệp/dịch vụ cảng biển hiện nay như sau:

- + Cảng thuộc sở hữu nhà nước;
- + Cảng đa sở hữu;
- + Cảng sở hữu từ các nguồn tài chính khác.

Tổng số kim ngạch xuất nhập khẩu hàng năm tăng trưởng trong năm 2015 đạt gần 330 tỷ USD đã tăng đặt áp lực lớn trên khả năng thông qua hàng hoá tại cảng biển. Việc phân định chức năng giữa “quản lý nhà nước” và “quản lý kinh doanh” và phân cấp quản lý giữa “trung ương” và “địa phương” có tác động sâu sắc trên toàn bộ hệ thống cảng biển. Tính đồng bộ, thống nhất giữa Bộ luật Hàng hải và các văn bản luật, chính sách khác của một số ngành, lĩnh vực liên quan còn bất cập, đang đòi hỏi cần được tiếp tục nghiên cứu đề xuất điều chỉnh phù hợp. Để nâng cao khả năng cạnh tranh thương mại bên ngoài cải cách phải đạt được các mục tiêu:

- Giảm chi phí dịch vụ cảng;
- Nâng cao hiệu quả hoạt động khai thác cảng;

- Cải thiện hạ tầng kết nối sau cảng, giao diện hiệu quả;
- Giảm gánh nặng đầu tư từ ngân sách Nhà nước;
- Cổ phần hoá nhằm thu hút đầu tư và hiệu quả khai thác tại cảng.

Tuy nhiên, thực tế không như chúng ta mong đợi. Áp lực về vốn đầu tư phát triển cảng, về nguồn hàng, về cơ chế quản lý đã khiến các doanh nghiệp cảng đua nhau giảm giá dịch vụ nhằm giữ chân các hãng tàu, hệ lụy của nó là nguy cơ mất đất, mất cảng do thua lỗ kéo dài đã và đang hiện hữu. Hệ thống cảng biển Việt Nam phải đối mặt với những thách thức lớn trong giai đoạn hiện nay, đó là:

- Thiếu cơ sở hạ tầng đồng bộ;
- Cảng nước sâu không đủ và không đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế;
- Quản lý quan liêu, kém hiệu quả;
- Khuôn khổ pháp lý thiếu đồng bộ và không rõ ràng;

Cạnh tranh thiếu lành mạnh giữa các cảng, giữa các địa phương và tư duy bảo thủ, chậm đổi mới.

Quản lý nhà nước đối với cảng biển đóng một vai trò hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế của nước ta. Vấn đề đặt ra là phải tạo ra bước ngoặt mang tính “đột phá” trong phát triển hệ thống cảng biển đáp ứng nhu cầu về đáp ứng công suất và năng suất mà không cần thay đổi cơ bản hệ thống hoạt động; tầm quy hoạch cảng biển dài hạn, huy động được nguồn vốn đầu tư lớn từ xã hội hoá, thiết bị xếp dỡ hàng hoá hiện đại và công tác quản lý khai thác hiệu quả đang là những yêu cầu bức xúc hiện nay. Vấn đề cơ bản đặt ra đối với các cơ quan quản lý nhà nước giải quyết các vấn đề sau:

- Xây dựng thể chế phù hợp để phát triển hệ thống cảng biển;
- Cơ chế chính sách nào sẽ tạo ra sự đột phá trong phát triển cảng biển;
- Văn bản quy phạm pháp luật nào cần ban hành;
- Xây dựng cơ chế đầu tư phù hợp nhằm khuyến khích tham gia của khu vực tư nhân;

- Làm gì để tạo ra sức mạnh tổng hợp giữa sự phát triển cảng biển với các lĩnh vực khác của nền kinh tế;

- Làm gì để tránh xung đột với sự phát triển đang diễn ra trong các lĩnh vực khác của nền kinh tế?

Từ những lý do chủ yếu và thực tiễn như trên cho thấy, vấn đề quản lý nhà nước đối với cảng biển hiện nay mặc dù đã có nhiều thay đổi và đạt được một số kết quả rất đáng ghi nhận nhưng còn có nhiều bất cập, làm hạn chế hiệu quả khai thác cảng biển. Vì vậy, việc lựa chọn đề tài “**Quản lý nhà nước đối với cảng biển Việt Nam**” là rất cấp thiết trong giai đoạn hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích

Mục đích tổng quát của luận án là xây dựng luận cứ khoa học cho các giải pháp tăng cường quản lý nhà nước đối với cảng biển, góp phần đáp ứng yêu cầu đổi mới ở Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ

- Nghiên cứu các vấn đề lý luận về cảng biển, quản lý nhà nước đối với cảng biển; Khái niệm, nội dung, vai trò cũng như các yếu tố tác động đến quản lý nhà nước đối với cảng biển;

- Tìm hiểu kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với cảng biển ở một số nước trên thế giới để rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam;

- Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển ở nước ta trong thời gian qua trên 2 phương diện: ưu điểm và hạn chế; chỉ ra những nguyên nhân của những bất cập, hạn chế trong quản lý nhà nước đối với cảng biển;

- Kiến nghị các giải pháp nhằm hoàn thiện hoạt động quản lý nhà nước đối với cảng biển.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các khía cạnh lý luận về quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam.
 - Hệ thống cảng biển và thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam.
 - Các điều kiện, yếu tố tác động đến quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Về không gian*: Nghiên cứu hoạt động quản lý nhà nước đối với cảng biển trên phạm vi cả nước.

- *Về thời gian*: từ khi có Bộ luật Hàng hải 2005 đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

4.2. Phương pháp nghiên cứu

5. Những đóng góp mới của luận án

5.1. Về lý luận

- Nhận diện và làm rõ các vấn đề cảng biển, sự thay đổi trong quan niệm về cảng biển trên thế giới và ở Việt Nam, đưa ra quan niệm về cảng biển theo cách tiếp cận của luận án.

- Làm rõ vai trò của nhà nước đối với cảng biển trên cơ sở phân tích vai trò của nhà nước theo lý thuyết hệ thống, lý thuyết kinh tế học.

- Phân tích các nội dung quản lý nhà nước đối với cảng biển, luận giải các nhân tố tác động đến hiệu quả quản lý nhà nước đối với cảng biển. Từ đó, giúp nhận thức sâu sắc hơn về mặt lý luận và thực tiễn đối với hoạt động quản nhà nước đối với cảng biển hiện nay.

- Nghiên cứu, đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển trên các phương diện về mặt tư duy quản lý, thể chế, tổ chức, bộ máy, cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước đối với cảng biển, hoạt động quản lý nhà nước với quản lý khai thác cảng biển.

- Đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển theo mô hình quản lý nhà nước đối với cảng biển, chuyển từ quản lý hành chính sang giám sát, kiến tạo sự phát triển cảng biển.

5.2. Về thực tiễn

- Tạo tiền đề lý luận và thực tiễn để đưa ra những kiến nghị đổi mới toàn diện quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng nhà nước tập trung vào quản lý nhà nước, giám sát, tạo điều kiện cho cảng biển phát triển.

- Đề xuất cách thức quản lý nhà nước đối với cảng biển, đề xuất hoàn thiện thể chế quản lý cảng biển theo hướng toàn diện, thống nhất, đồng bộ với trọng tâm xác định rõ vai trò của nhà nước và của doanh nghiệp cảng biển. Nhà nước không làm thay, không can thiệp vào những hoạt động mang tính quản lý nội bộ của doanh nghiệp cảng biển, theo đó, cái đích cuối cùng là có một hệ thống cảng biển hoạt động hiệu quả;

- Các luận cứ và giải pháp của luận án có thể được sử dụng cho việc hoàn thiện thể chế về cảng biển như vấn đề phân cấp, ủy quyền quản lý, hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

- *Về nhận thức lý luận*: đề tài hình thành tư duy đầy đủ về QLNN đối với cảng biển Việt Nam.

- *Về hoàn thiện thể chế, chính sách*: đề tài xác lập cơ sở khoa học cho việc hoàn thiện QLNN đối với cảng biển Việt Nam, thiết kế mô hình QLNN đối với cảng biển hợp lý ở Việt Nam hiện nay.

- Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp, các nhà quản lý. Luận án cũng có thể được tham khảo trong hoạt động nghiên cứu và đào tạo lĩnh vực khoa học hành chính và khoa học pháp lý.

7. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu

7.1. Giả thuyết khoa học

Cảng biển ở bất cứ quốc gia nào cũng có vai trò quan trọng quyết định đối với sự phát triển kinh tế của đất nước. Việt Nam trong bối cảnh hiện nay cũng không nằm ngoài quy luật phát triển đó. Cảng biển ở Việt Nam còn có những bất cập bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân trong đó một nguyên nhân quan trọng là quản lý nhà nước đối với cảng biển chưa được thực hiện hiệu quả.

Nếu quản lý nhà nước đối với cảng biển xác định đúng vai trò của mình theo hướng nhà nước là chủ thể định hướng, điều tiết, giám sát, kiến tạo những điều kiện cho phát triển cảng biển, tạo lập thể chế mở rộng quyền tự chủ và trách nhiệm của doanh nghiệp khai thác cảng biển thì cảng biển Việt Nam trong toàn hệ thống sẽ khi thác hiệu quả, đáp ứng như cầu lưu thông hàng hóa trong nước và xuất nhập khẩu đến cảng biển của các nước trong khu vực và trên thế giới.

7.2. Câu hỏi nghiên cứu

- Quản lý nhà nước đối với cảng biển là gì? Nội dung và vai trò của quản lý nhà nước đối với cảng biển?

- Quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam hiện nay có những ưu điểm và hạn chế gì? Nguyên nhân vì đâu?

- Để tăng cường quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam hiện nay cần có những giải pháp nào?

8. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án được kết cấu thành 4 chương

Chương 1: Tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Chương 2: Cơ sở khoa học của quản lý nhà nước đối với cảng biển

Chương 3: Thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam

Chương 4: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Đề hệ thống hoá tất cả các công trình khoa học đã được công bố, kể cả các luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ (trong và ngoài nước) liên quan mật thiết đến đề tài luận án hoặc liên quan mật thiết đến các vấn đề cần được đề cập trong luận án, cụ thể như sau:

1.1. Các công trình nghiên cứu về bối cảnh hình thành, phát triển và quản lý cảng biển

1.1.1. Các công trình nghiên cứu về bối cảnh hình thành, phát triển cảng biển

Các công trình tiêu biểu sau: “*Lịch sử Việt Nam từ nguồn gốc đến thế kỷ XIX*” của tác giả Đào Duy Anh [1], “*Văn hóa Việt Nam*” của tác giả Trần Quốc Vượng [80], trong bài “*Phố cảng vùng Thuận Quảng thế kỷ thứ XVII-XVIII*” của tác giả Đỗ Bang [3]; “*Sự hình thành cảng thị ở miền Bắc Việt Nam thời kỳ đầu thuộc địa - Lịch sử Hải Phòng*” của tác giả Vũ Đường Luân [38]; “*Công trình bến cảng*” của các tác giả Phạm Văn Giáp, Nguyễn Hữu Đầu, Nguyễn Ngọc Huệ [21]; “*Biển và cảng biển trên thế giới*” của tác giả Phạm Văn Giáp, Phan Bạch Châu, Nguyễn Ngọc Huệ [19]; “*Báo cáo Quy hoạch phát triển cảng biển Việt Nam đến năm 2020*” của Cục Hàng hải Việt Nam [12]; “*The Nanhai Trade - A Study of the Early History of the Chinese Trade in the South China Sea, Journal of the Malayan Branch Royal Asiatic Society*” của tác giả Wang Gungwu (tạm dịch là: Thương mại Nanhai - Một nghiên cứu về lịch sử ban đầu về thương mại của Trung Quốc ở Biển Đông, Tạp chí tại Malayan Asiatic Society) [97].

1.1.2. Các công trình nghiên cứu về quản lý cảng biển

“*Một số biện pháp nhằm đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành hàng hải Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Hoàng Tiệm [71]; “*Hoàn thiện mô hình quản lý khai thác kết cấu hạ tầng cảng biển Việt Nam*” của tác giả Đặng Công Xương [81]; “*Nghiên cứu hoàn thiện phương pháp quy hoạch bến cảng công-te-nơ và áp dụng vào khu kinh tế phía Bắc Việt Nam*” của tác giả

Dương Văn Bạo [4]; “*Các giải pháp chiến lược phát triển cảng biển khu vực thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2010*” của tác giả Nguyễn Thị Ngọc Thanh [60]; “*Giải pháp cơ bản hoàn thiện và khai thác công-te-nơ tại Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Thị Phương [48]; “*Hiệu quả kinh tế và những biện pháp đẩy mạnh vận chuyển hàng hóa xuất nhập khẩu đường biển bằng công-te-nơ ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Như Tiến [72];

“*Nghiên cứu về giải pháp đầu tư vốn phát triển cảng biển Việt Nam*” của tác giả Bùi Bá Khiêm [33]; “*Đầu tư phát triển cảng biển Việt Nam giai đoạn 2005 - 2020*” của tác giả Nguyễn Thị Thu Hà [22]; “*Thu hút và sử dụng vốn nước ngoài trong xây dựng kết cấu hạ tầng của Ngành giao thông vận tải Việt Nam*” của tác giả Bùi Nguyên Khánh [32]; “*Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý khai thác cảng biển tại Việt Nam*” của tác giả Lê Văn Luyện [39]; “*Phát triển dịch vụ vận tải biển đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế*” của tác giả Lê Thị Việt Nga [44]; “*Ngân hàng cổ phần thương mại Việt Nam - Một hướng đi mới*” của tác giả Chu Quang Thứ [70].

Nhận xét: Các công trình nghiên cứu đã ở khía cạnh này, hay khía cạnh khác đã nghiên cứu và đưa ra giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với cảng biển qua từng giai đoạn và thời kỳ khác nhau, chủ yếu là thời kỳ đổi mới - là các tham khảo hữu ích cho luận án.

“*Báo cáo chính sách cải cách cảng đưa ra đề xuất cải cách thể chế*” do chuyên gia Ngân hàng thế giới thực hiện [45]; “*Promotion of Port Investments and Model of FTZ in Northeast Asia*” do Korean Maritime Institute thực hiện [90]; “*Đánh giá mô hình quản lý cảng biển: Quá trình phát triển và các yếu tố cấu thành mô hình quản lý cảng biển*” của tác giả Mary R. Books và Athanasios A. Pallis [84]; “*Phân tích chính sách đổi mới và phát triển cảng biển Trung Quốc*” của tác giả Guan, C. và S. Yahalom [88];

1.2. Các công trình nghiên cứu về quản lý nhà nước và quản lý nhà nước đối với cảng biển

1.2.1. Các công trình nghiên cứu về quản lý nhà nước nói chung

“*Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về Nhà nước và Pháp luật*” của Viện Nhà nước và Pháp luật do

Đào Trí Úc chủ biên [77]; “*Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” của Viện Nghiên cứu và Pháp luật do Lê Minh Thông chủ biên [62]. Trong đó có các bài viết sâu sắc về từng vấn đề cụ thể thuộc quyền lực nhà nước, như bài “*Về cấu trúc quyền lực nhà nước và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trong thực tế*” của tác giả Đinh Văn Mậu [43]; “*Đổi mới nhận thức về nguyên tắc tập quyền và cải cách trong quan hệ lập pháp và hành pháp ở nước ta*” của tác giả Nguyễn Cửu Việt [78]; “*Những bước cải cách đối với các thiết chế cơ bản của quyền lực Nhà nước*” trong *Lịch sử lập hiến Việt Nam*” của Lê Minh Thông [62] v.v...;

“*Hành chính công*” sách dùng cho nghiên cứu, giảng dạy sau đại học của Học viện hành chính Quốc [29]. Nội dung cuốn sách đã làm rõ khái niệm, định nghĩa và các thuật ngữ “*Quản lí hành chính công*”; “*Từ nền hành chính truyền thống đến quản lý công mới*” của tác giả Patrick Dunleavy và Christopher Hood, Giáo sư hành chính công và chính sách công, Trường Đại học kinh tế Luân Đôn [94]; Tác phẩm vĩ đại Bàn về tài sản quốc gia (*Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) và những bài viết khác do nhà kinh tế học Adam Smith [82].

Nhận xét: Quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước đối với cảng biển nói riêng là động lực cải cách mạnh mẽ đối với mỗi giai đoạn phát triển của nền kinh tế đất nước.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với cảng biển

“*Báo cáo chính sách cải cách cảng đưa ra đề xuất cải cách thể chế*” do chuyên gia Ngân hàng thế giới thực hiện [45]; “*Hoàn thiện quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh khai thác cảng Việt Nam*” do Cục Hàng hải Việt Nam phối hợp với các chuyên gia JICA thực hiện [11]. “*Những vấn đề lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật hàng hải Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Thị Như Mai [42]; “*Một số biện pháp nhằm đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành hàng hải Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Hoàng Tiêm [71]; “*Hoàn thiện quản lý nhà nước về nâng cao năng lực thị phần của đội tàu biển Việt Nam*” của tác giả Vũ Thị Minh Loan [37]; “*Promotion of Port*

Investments and Model of FTZ in Northeast Asia” do Korean Maritime Institute thực hiện [90]; “*Đánh giá mô hình quản lý cảng biển: Quá trình phát triển và các yếu tố cấu thành mô hình quản lý cảng biển*” của tác giả Mary R. Books và Athanasios A. Pallis [84]; “*Phân tích chính sách đổi mới và phát triển cảng biển Trung Quốc*” của tác giả Guan, C. và S. Yahalom [88]

1.3. Nhận xét về tình hình nghiên cứu

1.3.1. Nhận xét chung

Có thể khẳng định, vấn đề quản lý nhà nước đối với cảng biển ít nhiều đã đặt ra trong các nghiên cứu ở nước ta trong những năm gần đây. Một điểm đáng lưu ý là trong một vài nghiên cứu đã đề cập đến thực tiễn công tác quản lý nhà nước đối với cảng biển ở một số nước trên thế giới như một minh chứng cho sự cần thiết cần phải có bàn tay của nhà nước trong công tác phát triển hàng hải nói chung và cảng biển nói riêng. Tuy nhiên, những nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với cảng biển mới chỉ đề cập đến một hoặc một số khía cạnh liên quan đến quản lý nhà nước đối với cảng biển sau đây:

Thứ nhất, các nghiên cứu này chưa đặt trọng tâm quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng nâng cao hiệu quả khai thác cảng biển. Nói cách khác, trọng tâm vai trò của nhà nước đối với cảng biển tiếp cận từ trách nhiệm chủ thể quản lý chưa được làm sáng tỏ. Các nghiên cứu có đề cập đến vấn đề hiệu quả quản lý nhà nước đối với cảng biển nhưng chưa làm rõ mối tương quan giữa hiệu quả quản lý nhà nước với nâng cao hiệu quả khai thác cảng biển, việc đạt được mục tiêu của quản lý nhà nước đối với cảng biển. Các nghiên cứu đã chưa chỉ ra bản chất của hiệu quả quản lý nhà nước chính là làm sao xây dựng một hệ thống cảng biển thực sự có hiệu quả. Yếu tố hiệu quả khai thác cảng biển có thể nói còn khá mờ trong các nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với cảng biển.

Thứ hai, cách tiếp cận của các nghiên cứu này chưa dựa trên nền tảng của khoa học hành chính và quản lý nhà nước. Chính vì vậy, nội dung của các nghiên cứu về trách nhiệm nhà nước đối với phát triển hệ thống cảng biển, phát triển cảng biển thường tập trung vào khía cạnh mô tả, phân tích một số nội dung về thể chế, chưa luận giải về tính phù hợp của các nội dung quản lý, biện pháp quản lý, gắn với đặc thù của vấn đề nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với cảng biển.

Thứ ba, các nghiên cứu chưa đưa ra hệ thống các giải pháp đồng bộ để quản lý nhà nước đối với cảng biển từ tạo lập khung thể chế, tổ chức bộ máy, cơ chế tài chính, cơ chế giám sát phát triển hệ thống cảng biển.

Nhìn chung, cho đến nay chưa có các công trình nghiên cứu chuyên sâu vấn đề quản lý nhà nước đối với cảng biển ở cấp độ tiến sĩ. Từ thực tiễn này, vấn đề thiết yếu là phải có một công trình nghiên cứu, đánh giá chuyên sâu về quản lý nhà nước đối với cảng biển nhằm đánh giá toàn diện hoạt động quản lý nhà nước, đề xuất các giải pháp có tính ứng dụng vào thực tiễn quản lý nhà nước.

1.3.2. Những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu

1.3.2.1. Làm rõ cơ sở lý luận quản lý nhà nước đối với cảng biển

Thứ nhất, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, quản lý nhà nước đối với cảng biển ở nước ta là một nội dung cần được nghiên cứu. Các vấn đề về vai trò của nhà nước đối với cảng biển với tư cách là chủ thể quản lý, nội dung quản lý nhà nước quản lý nhà nước đối với cảng biển, các yếu tố tác động trực tiếp đến hoạt động này khẳng định quản lý nhà nước đối với cảng biển là nội dung quan trọng nhất, trọng yếu nhất trong quản lý nhà nước đối với hàng hải của nước ta.

Thứ hai, Luận án sẽ nghiên cứu kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với cảng biển của một số nước trên thế giới, nhất là Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc. Để củng cố và phát triển cơ sở lý luận của luận án về việc xây dựng mô hình quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng giám sát, tạo điều kiện phát triển, luận án tập trung nghiên cứu một số mô hình quản lý nhà nước của một số nước trên thế giới, đồng thời, chỉ ra các khía cạnh có thể tham khảo, học hỏi và vận dụng linh hoạt vào thực tiễn nước ta.

1.3.2.2. Phân tích, đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển

- Cần nghiên cứu thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển trên các phương diện: xây dựng, ban hành chính sách, thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển; tổ chức thực hiện chính sách, thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển; kiểm tra, xử lý vi phạm và tổng kết đánh giá việc thực hiện thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển. Trong các nội dung nêu trên cần chú ý nghiên cứu thực trạng nội dung tổ chức thực hiện thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển vì tất cả biểu hiện của công tác quản lý, hiệu quả quản lý đều dựa trên hiệu quả khai thác cảng biển.

- Phân tích, làm rõ những mặt đạt được, những tồn tại, hạn chế để có cơ sở đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển. Có thể khẳng định, thể chế quản lý nhà nước từ việc xây dựng, ban hành cho đến triển khai thực hiện vẫn còn nhiều vấn đề bất cập, vướng mắc... làm giảm hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về vấn đề này. Trên thực tiễn, muốn các thể chế được triển khai có hiệu quả thì ngay trong những quy định của pháp luật liên quan đến quản lý nhà

nước đối với cảng biển phải đảm bảo tính thống nhất, phù hợp về mặt lý luận và thực tiễn, tính đồng bộ trong việc triển khai thực hiện từ phạm vi, cách thức, hành lang pháp lý, tính liên kết các quy phạm pháp luật ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau.

1.3.2.3. Đưa ra định hướng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển

- Phân tích quan điểm, định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển. Phân tích, làm rõ việc quản lý nhà nước đối với cảng biển không chỉ tập trung vào quản lý hành chính thuần túy; phải làm rõ được yếu tố quan trọng là đổi mới mạnh mẽ tư duy, nhận thức trong quản lý nhà nước đối với cảng biển. Nhà nước tập trung vào vai trò định hướng, tạo điều kiện, hỗ trợ, giám sát, điều chỉnh nhằm bảo đảm sự phát triển hệ thống cảng biển theo hướng nâng cao hiệu quả khai thác cảng biển.

- Đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển. Đây là đích tới của Luận án, do vậy việc nghiên cứu cần tập trung vào các vấn đề cơ bản sau đây:

- Nghiên cứu đề xuất những thay đổi nhận thức, tư duy, cơ chế quản lý nhà nước đối với cảng biển. Tư duy, nhận thức là yếu tố tiền đề cho sự đổi mới và phát triển. Tuy nhiên, hiện tại nhận thức, tư duy quản lý nhà nước đối với cảng biển vẫn còn mang tư duy quản lý hành chính. Chức năng quản lý nhà nước đối với cảng biển cần phải tập trung vào nâng cao hiệu quả khai thác cảng biển.

- Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển. Thể chế này định vị rõ vai trò của nhà nước đối với cảng biển, các vấn đề về phân loại cảng biển, trách nhiệm của doanh nghiệp cảng biển với quản lý nhà nước, cơ chế tài chính và nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cảng biển.

- Nghiên cứu hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với cảng biển, đổi mới và nâng cao hiệu quả kinh doanh khai thác cảng biển gắn với khu kinh tế ven biển làm động lực thúc đẩy kinh tế phát triển.

Kết luận chương 1

Chương 2

CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CẢNG BIỂN

2.1. Khái quát chung về cảng biển và quản lý Nhà nước đối với cảng biển

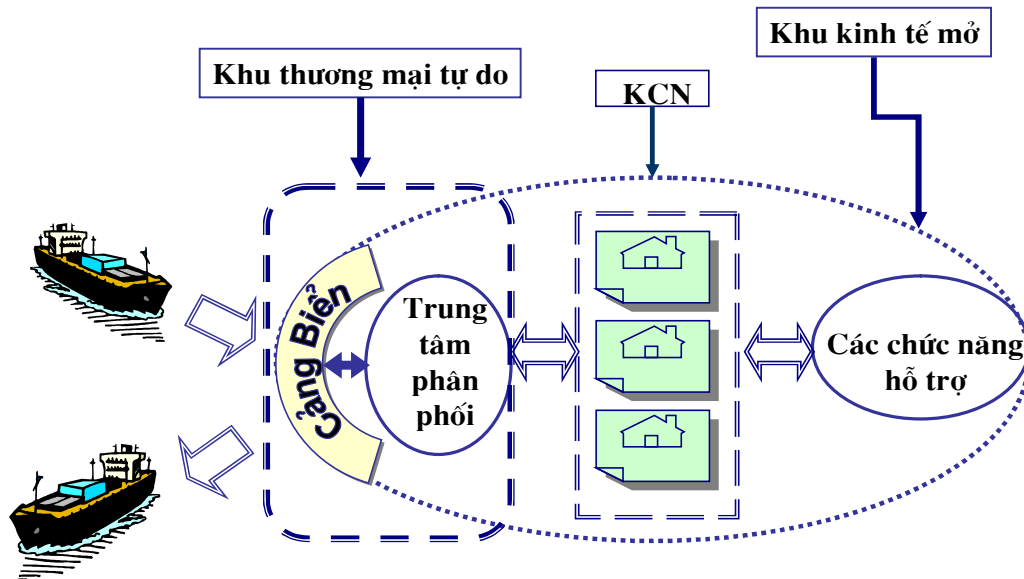
2.1.1. Vị trí, vai trò của cảng biển

Với ưu thế vận chuyển được khối lượng hàng lớn, khoảng cách xa, giá thành rẻ nên hầu hết hàng hoá xuất nhập khẩu của thế giới được vận chuyển

bằng đường biển. Với Việt Nam, hàng hoá xuất nhập khẩu được vận chuyển bằng đường biển chiếm hơn 90% tổng hàng hoá xuất nhập khẩu và số hàng hoá này được vận chuyển đến hàng trăm nước trên thế giới [11, tr.3].

Năng lực cạnh tranh của một nền kinh tế được nhìn nhận ở các cấp độ: (i) trình độ công nghệ, (ii) năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, cộng đồng doanh nghiệp, (iii) cấp độ địa phương; (iv) cấp độ quốc gia. Một quốc gia có nền kinh tế biển hiện đại là nền kinh tế chỉ ít phải (i) có công nghệ biển phát triển, (ii) với các doanh nghiệp biển hiện đại, hiệu quả, liên kết nội bộ ngành có sức mạnh; (iii) có cấu trúc không gian kinh tế vùng hợp lý với các trung tâm kinh tế biển mạnh, (iv) thể chế quản lý kinh tế biển hiện đại.

Việc hình thành các khu công nghiệp gắn liền với cảng biển đang trở thành xu hướng tất yếu, không chỉ phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội của vùng, địa phương mà còn là một trong những yếu tố giảm chi phí giá thành phục vụ hiệu quả cho dịch vụ hậu cần cảng biển, góp phần phát triển của ngành logistics. Đây là 2 yếu tố hỗ trợ nhau và tạo nên thế mạnh cho những vùng, địa phương mạnh về cảng biển. Trong tương lai, cảng biển sẽ có khu hậu phương đủ lớn để phục vụ cho tất cả các hoạt động của các doanh nghiệp. Như vậy, ngoài vai trò cơ bản, chuyển tải đơn giản và Logistic tạo giá trị gia tăng cảng còn có vai trò của chuỗi kinh doanh. Lúc đó, hoạt động của cảng gắn liền với hoạt động của khu kinh tế mở, khu thương mại tự do, khu công nghiệp, khu chế xuất.



Mô hình phát triển cảng biển tương lai

Nói một cách khái quát, *cảng biển là đầu mối giao thông lớn, bao gồm nhiều công trình và kiến trúc, bảo đảm cho tàu thuyền neo đậu an toàn, nhanh chóng và thuận lợi trong thực hiện công việc chuyển giao hàng hóa/hành khách từ các phương tiện giao thông trên đất liền sang các tàu biển hoặc ngược lại, bảo quản và gia công hàng hóa, và phục vụ tất cả các nhu cầu cần thiết của tàu neo đậu trong cảng. Ngoài ra, cảng biển còn đóng vai trò là trung tâm phân phối, trung tâm công nghiệp, trung tâm thương mại, trung tâm dịch vụ, trung tâm khoa học công nghệ, trung tâm dân cư của cả một vùng hấp dẫn.*

2.1.2. Chức năng cảng biển

2.2. Khái niệm, nội dung, vai trò của quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.1. Khái niệm và đặc điểm quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.1.1. Khái niệm

Quản lý nhà nước đối với cảng biển là hoạt động sắp xếp tổ chức, chỉ huy, điều hành, hướng dẫn, kiểm tra v.v... của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương đối với lĩnh vực cảng biển trên cơ sở nhận thức vai trò, vị trí và đặc điểm kinh tế - kỹ thuật, chuyên môn của ngành hàng hải để khai thác sử dụng các nguồn lực trong và ngoài nước nhằm đạt được mục tiêu xác định với hiệu quả cao nhất.

2.2.1.2. Đặc điểm của quản lý nhà nước đối với cảng biển

- Thứ nhất, tính quyền lực nhà nước.
- Thứ hai, tính thống nhất, chặt chẽ.
- Thứ ba, tính chấp hành và điều hành.

2.2.2. Nội dung quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.2.1. Xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.2.2. Tổ chức thực hiện văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.2.3. Thực hiện kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm trong quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.2.2.4. Hợp tác quốc tế về cảng biển

2.2.3. Vai trò của quản lý nhà nước đối với cảng biển

Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với cảng biển là một tất yếu trong nền kinh tế thị trường hiện đại, nó là kết quả của đường lối đổi mới kinh tế của nhà nước, của quá trình chuyên môn hoá và phân công lao động sâu sắc. Cùng với sự phát triển

mạnh mẽ của nền kinh tế thế giới theo hướng toàn cầu hoá, khu vực hoá, cảng biển ngày càng đóng vai trò hết sức quan trọng, cảng biển lại là đầu mối quan trọng trong chuỗi các hoạt động dịch vụ logistics nên càng cần phải quan tâm. Vai trò của QLNN đối với cảng biển được thể hiện ở các nội dung sau.

Thứ nhất, QLNN đối với cảng biển là thể hiện rõ vai trò của nhà nước trong việc tạo môi trường và hành lang pháp lý cho cảng biển phát triển trong nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, hỗ trợ cho luồng chung chuyển các giao dịch kinh tế trong các hệ thống của cảng;

Thứ hai, QLNN đối với cảng biển giúp cho việc định hướng cho sự phát triển kinh tế xã hội đối với khu vực cảng biển, là công cụ liên kết các hoạt động trong chuỗi giá trị toàn bộ hệ thống của cảng biển bao gồm cung cấp, dịch vụ, lưu thông phân phối, mở rộng thị trường cho cảng.

Thứ ba, QLNN đối với cảng biển tốt sẽ tạo điều kiện đẩy mạnh lưu thông hàng hoá, giảm chi phí trong kinh doanh quốc tế, đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội.

Thứ tư, QLNN đối với cảng biển nhằm trực tiếp quản lý, điều hành các doanh nghiệp kinh doanh khai thác cảng, góp phần giảm thiểu chi phí trong quá trình xuất nhập khẩu, tăng cường sức cạnh tranh cho các doanh nghiệp, tạo tiền đề thúc đẩy các doanh nghiệp khác cùng phát triển.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.3.1. Yếu tố chính trị

2.3.2. Yếu tố pháp luật

2.3.3. Yếu tố kinh tế

2.3.4. Yếu tố năng lực quản lý nhà nước của các chủ thể

2.4. Mô hình quản lý cảng biển ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong quản lý nhà nước đối với cảng biển

2.4.1. Mô hình quản lý cảng biển của một số quốc gia trên thế giới

2.4.1.1. Mô hình chủ cảng (*Landlord port*)

2.4.1.2. Mô hình cảng dịch vụ công (*Public service port*)

2.4.1.3. Mô hình cảng công cụ (*Tool port*)

2.4.1.4. Mô hình cảng tư nhân (*Private port*)

2.4.2. Nhận xét, đánh giá về mô hình tổ chức quản lý cảng biển trên thế giới

2.4.3. Những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quản lý nhà nước đối với cảng biển

- Về mô hình quản lý cảng biển

Qua nghiên cứu, phân tích về cảng biển, điều kiện hình thành cảng biển, chức năng của cảng biển và vị trí, vai trò của cảng biển trong đời sống kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng cũng như lý thuyết và thực tế các mô hình quản lý cảng biển và tổ chức quản lý cảng biển cho thấy Việt Nam nên lựa chọn quản lý cảng biển theo mô hình Chủ cảng và tổ chức quản lý cảng theo mô hình Chính quyền cảng hoặc Ban quản lý cảng.

Việc lựa chọn quản lý cảng biển theo mô hình Chủ cảng và tổ chức quản lý cảng theo mô hình Chính quyền cảng hoặc Ban quản lý cảng sẽ có những ưu điểm sau:

+ Bảo đảm xây dựng và phát triển cảng biển theo đúng quy hoạch, định hướng chiến lược;

+ Xoá bỏ được tình trạng “phân lô”, manh mún, xé nhỏ quy hoạch trong đầu tư xây dựng cảng biển;

+ Khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, cung vượt cầu; từ đó phát huy tối đa hiệu quả trong hoạt động khai thác cảng biển, khu đất sau cảng;

+ Huy động được nguồn vốn tư nhân trong và ngoài nước để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cảng biển;

+ Phát huy ưu thế và tính linh hoạt trong quản lý và khai thác cảng biển, đặc biệt từ thành phần tư nhân;

+ Thu hồi được nguồn thu phí cầu bến, phí neo đậu và giá trị có được từ lợi thế đặc địa của cảng biển;

+ Bảo đảm lựa chọn được nhà khai thác cảng có năng lực, hiệu quả với giá cho thuê tối ưu nhất;

+ Từng bước hình thành và phát triển được chuỗi cung ứng hàng hóa với cảng biển là hạt nhân, góp phần làm giảm giá thành và gia tăng giá trị hàng hóa;

+ Bảo đảm sẵn sàng đáp ứng yêu cầu an ninh - quốc phòng và an toàn xã hội.

- Về tổ chức bộ máy quản lý cảng biển

Mỗi mô hình quản lý cảng biển tương ứng với bộ máy tổ chức quản lý cảng biển khác nhau. Để tiến hành quản lý cảng biển, tổ chức quản lý cảng biển tập trung ở hai lĩnh vực chính: Khai thác cảng biển và quản lý nhà nước đối với cảng biển. Theo đó, việc khai thác cảng biển nên tập trung chủ yếu việc tổ chức quản lý khai thác cầu, bến cảng biển như bốc dỡ, vận chuyển hàng hóa, lưu kho bãi, đón

trả hành khách; quản lý khai thác khu hậu cần sau cảng, khu công nghiệp phụ trợ; kiểm tra giám sát hoạt động của nhà khai thác cảng biển; lập kế hoạch xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng cầu, bến cảng biển. Còn quản lý nhà nước đối với cảng biển nên tập trung ban hành quy định về quản lý cảng biển, hoạt động tại cảng biển, ban hành chiến lược, chính sách phát triển cảng biển; lập và công bố quy hoạch chi tiết cảng biển, giám sát thực hiện quy hoạch cảng biển; quản lý việc đầu tư xây dựng phát triển cảng biển; ban hành và tổ chức thu các loại phí, lệ phí; thực hiện thủ tục và điều động tàu ra, vào, hoạt động tại cảng; thanh, kiểm tra việc bảo đảm an toàn; kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải.

Tổ chức bộ máy quản lý cảng là cơ quan thuộc trung ương hoặc chính quyền địa phương có ưu điểm là nhanh chóng tiếp cận chính sách vĩ mô, sự chỉ đạo của chính quyền nhưng có hạn chế là không tự chủ, linh hoạt trong công tác quản lý, đầu tư xây dựng, phát triển cảng biển.

Tổ chức quản lý cảng biển là tư nhân có ưu điểm là huy động vốn tư nhân vào đầu tư xây dựng cảng biển tối đa tính linh hoạt nhưng gặp hạn chế về nguồn lực, chiến lược phát triển cảng biển lớn và Nhà nước không trực tiếp thu phí, lệ phí vào ngân sách Nhà nước.

Tổ chức quản lý cảng biển là Chính quyền cảng (PA) hoặc Ban quản lý cảng (PMB) có ưu điểm là chuyên trách trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, cho thuê khai thác cảng biển, chủ động xây dựng và phát triển cảng biển, tận dụng nguồn vốn và khả năng của thành phần nhà nước, tư nhân.

Tuy nhiên, việc áp dụng đồng loạt mô hình chủ cảng và tổ chức quản lý theo mô hình Chính quyền cảng hoặc Ban quản lý cảng đối với các cảng biển hiện nay tại Việt Nam cũng sẽ gặp một số khó khăn nhất định về luật pháp, thực trạng quản lý hiện tại và vốn đầu tư xây dựng cảng biển, cụ thể:

+ Về tổ chức bộ máy: việc thành lập cơ quan quản lý cảng theo mô hình chính quyền cảng với các chức năng như đã nêu ở trên sẽ phải sửa đổi nhiều quy định của pháp luật hiện hành như pháp luật liên quan đến quyền sở hữu và sử dụng đất đai, pháp luật về hàng hải, pháp luật về phí, lệ phí, giá dịch vụ tại cảng biển... Ngoài ra, cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ của nhiều cơ quan quản lý nhà nước trung ương như: Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an theo ngành dọc và các cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương (sở, ban ngành thuộc ủy ban nhân dân thành phố).

+ Về quản lý khai thác cảng biển: Như đã phân tích tại phần trên, hiện nay, do phần lớn các cảng biển Việt Nam đã được công bố và có tổ chức quản lý cảng biển

đang hoạt động, bao gồm cả những tổ chức cảng biển có yếu tố nước ngoài, do vậy việc đồng loạt áp dụng mô hình tổ chức và quản lý cảng biển mới sẽ dẫn đến xáo trộn trong hoạt động của cảng biển, trái với luật đầu tư và không khả thi trong thực tế;

+ Về đầu tư xây dựng phát triển cảng biển và quản lý cảng biển: Việc cùng lúc áp dụng mô hình tổ chức quản lý cảng biển mới là không cần thiết và không hiệu quả đối với các cảng biển nhỏ, cảng chuyên dùng. Hơn nữa, nhà nước sẽ không có đủ khả năng cùng lúc cung cấp hoặc huy động nguồn vốn lớn cho tất cả các cảng biển trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng.

Kết luận chương 2

Chương 3

THỰC TRẠNG HỆ THỐNG CẢNG BIỂN VÀ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CẢNG BIỂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng hệ thống cảng biển ở Việt Nam

3.1.1. Quá trình sự hình thành và phát triển hệ thống cảng biển ở Việt Nam

3.1.1.1. Giai đoạn trước năm 1945

3.1.1.2. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1975

3.1.1.3. Giai đoạn từ năm 1975 đến năm 1990

3.1.1.4. Giai đoạn từ năm 1990 đến nay

3.1.2. Đánh giá chung về hệ thống cảng biển ở Việt Nam

3.1.2.1. Những thành tựu

3.1.2.2. Những hạn chế

3.2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam

3.2.1. Về xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển

3.2.2. Về tổ chức thực hiện văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển

3.2.2.1. Về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với cảng biển

3.2.2.2. Về tổ chức thực hiện các văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển

3.2.3. Về hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quản lý nhà nước đối với cảng biển

3.2.4. Về hội nhập và tăng cường hợp tác quốc tế trong phát triển cảng biển

3.3. Đánh giá chung về thực trạng quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam

3.3.1. Những ưu điểm

Việt Nam đã đạt được những kết quả nhất định trong xây dựng và phát triển hệ thống cảng biển theo quy hoạch tổng thể đề ra, đã hình thành được các cảng biển cửa ngõ, cảng biển chuyên dùng tại các vùng kinh tế trọng điểm, đáp ứng cơ bản nhu cầu vận chuyển hàng hoá bằng đường biển, phục vụ phát triển kinh tế xã hội của cả nước và nhu cầu xuất khẩu hàng hoá tới các nước trên thế giới. Điều đó chứng tỏ công tác quản lý nhà nước đối với cảng biển đã đạt được những thành tựu nhất định như:

Một là, nhận thức của cơ quan quản lý nhà nước đối với cảng biển ngày càng rõ nét, có quan tâm chú trọng hơn, số văn bản ban hành ngày càng nhiều, kịp thời và có chất lượng hơn. Hệ thống pháp luật chuyên ngành hàng hải cũng đã được cơ bản hoàn thiện với Bộ luật Hàng hải, 1 pháp lệnh, hơn 20 Nghị định của Chính phủ, 18 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và trên 100 thông tư cấp Bộ trong lĩnh vực hàng hải được ban hành phục vụ quản lý các lĩnh vực của ngành hàng hải. Công tác quản lý nhà nước chuyên ngành tại cảng biển đã được các cơ quan, đơn vị hiện nay thực hiện tốt, đáp ứng được yêu cầu quản lý và thực tế hoạt động hàng hải.

Hai là, các cơ quan quản lý nhà nước về cảng biển ngày càng đề cao tinh thần trách nhiệm, tính chủ động, tính phối hợp ngày càng chặt chẽ trong tổ chức, thực hiện pháp luật các văn bản quản lý nhà nước đối với cảng biển. Luôn đổi mới công tác tuyên truyền các văn bản có liên quan đến quản lý nhà nước đối với cảng biển đối với các ban, ngành, địa phương có liên quan, đã thu hút được nhiều đối tượng tham gia.

Ba là, công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm trong quản lý nhà nước đối với cảng biển ngày được chú trọng và thực hiện thường xuyên hơn, có kế hoạch kiểm tra phù hợp với đặc thù từng địa bàn quản lý. Qua thanh tra, kiểm tra có đánh giá, rút kinh nghiệm nghiêm túc trong thực hiện nhiệm vụ của cá nhân, cơ quan, đơn vị. Từ đó, việc xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước đối với cảng biển được tập trung thực hiện kiên quyết, đảm bảo được tính hiệu quả trong quản lý. Nhờ vậy, công tác quản lý nhà nước đối với

cảng biển ở Việt Nam ngày càng hiệu quả. Quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội được ổn định.

3.3.2. Những hạn chế

Thứ nhất, cơ chế quản lý nhà nước hiện nay chưa đảm bảo tính hiệu lực, còn tạo ra sức ỳ lớn, chưa nhạy bén do chưa có một cơ quan chủ quản nhất định cho quản lý nhà nước đối với cảng biển.

Thứ hai, chưa có cảng biển đáp ứng nhu cầu trung chuyển hàng hoá quốc tế với mực nước sâu, tiêu chuẩn kỹ thuật đáp ứng tiếp nhận các tàu biển cỡ lớn vào làm hàng.

Thứ ba, không có các cơ quan quản lý khai thác thống nhất để định hướng tổng thể về quản lý, khai thác theo đúng quy hoạch và điều chỉnh mở rộng khi cần thiết, bảo đảm sự hiệu quả trong khai thác cảng biển.

Thứ tư, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật chồng chéo, bất cập, chưa rõ ràng, nhất là thủ tục hải quan đối với hàng hoá.

Thứ năm, chưa tạo được môi trường cạnh tranh lành mạnh, linh hoạt, hiệu quả trong hoạt động kinh doanh khai thác cảng biển, dịch vụ hỗ trợ vận tải biển.

3.3.3. Nguyên nhân của hạn chế

Kết luận chương 3

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CẢNG BIỂN Ở VIỆT NAM

4.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam

4.1.1. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển cần quán triệt đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển cảng biển

Lịch sử của ngành hàng hải thế giới cho thấy kinh tế biển luôn được coi là ngành mũi nhọn, trong đó vai trò chủ đạo là cảng biển. Nơi nào có cảng biển, nơi đó sẽ là thành phố với kinh tế, công nghiệp và giao thương phát triển. Cảng biển phồn vinh, kinh tế biển càng mạnh.

Có thể nói rằng, Nghị quyết về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 đã kế thừa những quan điểm về phát triển kinh tế biển và các lĩnh vực khác liên quan đến biển đã ban hành trước đó, nhưng phải khẳng định rằng, đây là Nghị

quyết của Trung ương toàn diện đầu tiên về biển, mở ra một chương mới trong tư duy về biển đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong những thập kỷ đầu của thế kỷ 21. Trong Chiến lược biển, phần về chiến lược phát triển kinh tế biển là một trong những nội dung chủ yếu nhất.

4.1.2. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển phải hướng đến khắc phục những hạn chế, yếu kém trong quản lý nhà nước đối với cảng biển

4.1.3. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển phải gắn liền với xây dựng, phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

4.1.4. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển phải nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cấp chính quyền, đồng thời phải đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa

4.1.5. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển phải phù hợp với hững biến đổi to lớn và sâu sắc của bối cảnh quốc tế liên quan đến các vấn đề về toàn cầu hóa, hội nhập

4.2. Các giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển

4.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng về quản lý nhà nước đối với cảng biển

4.2.2. Hoàn thiện chiến lược và chính sách phát triển cảng biển theo hướng tập trung vào việc xây dựng mô hình quản lý cảng biển và xác định tầm nhìn, mục tiêu cho từng loại cảng biển và những yếu tố tác động trực tiếp vào cảng biển

4.2.3. Hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu lực thực hiện thể chế quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng phân cấp quản lý

4.2.4. Tổ chức lại bộ máy quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng xác định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, phân định chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung cấp dịch vụ công

Ban quản lý cảng biển thành một cơ quan phối hợp hành động đa chức năng, nhiều tác dụng, vừa là cơ quan quyết nghị những vấn đề thuộc cảng biển, đồng thời là cơ quan chấp hành của các cơ quan nhà nước cấp trên và cũng như là cơ quan hành chính nhà nước điều hành các công việc trên phạm vi cảng biển với vai trò như một cơ quan hành pháp để giải quyết:

(1) Lập kế hoạch xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng cầu, bến cảng biển theo từng giai đoạn trình Bộ/Cục HHVN thông qua;

(2) Lập kế hoạch xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng khu vực hậu cần sau cảng theo từng giai đoạn trình UBND Tỉnh/thành phố thông qua Giám sát, theo dõi thực hiện quy hoạch chi tiết khu vực cảng biển thuộc phạm vi quản lý được giao;

(3) Công bố, áp dụng các loại phí hàng hải tại khu vực cảng biển trên cơ sở khung các loại phí, lệ phí hàng hải do Bộ Tài chính phê duyệt.

(4) Trên cơ sở bảng biểu chức năng nhiệm vụ này, đề xuất chức năng cơ bản của Tổ chức Ban quản lý cảng sẽ được thành lập như sau:

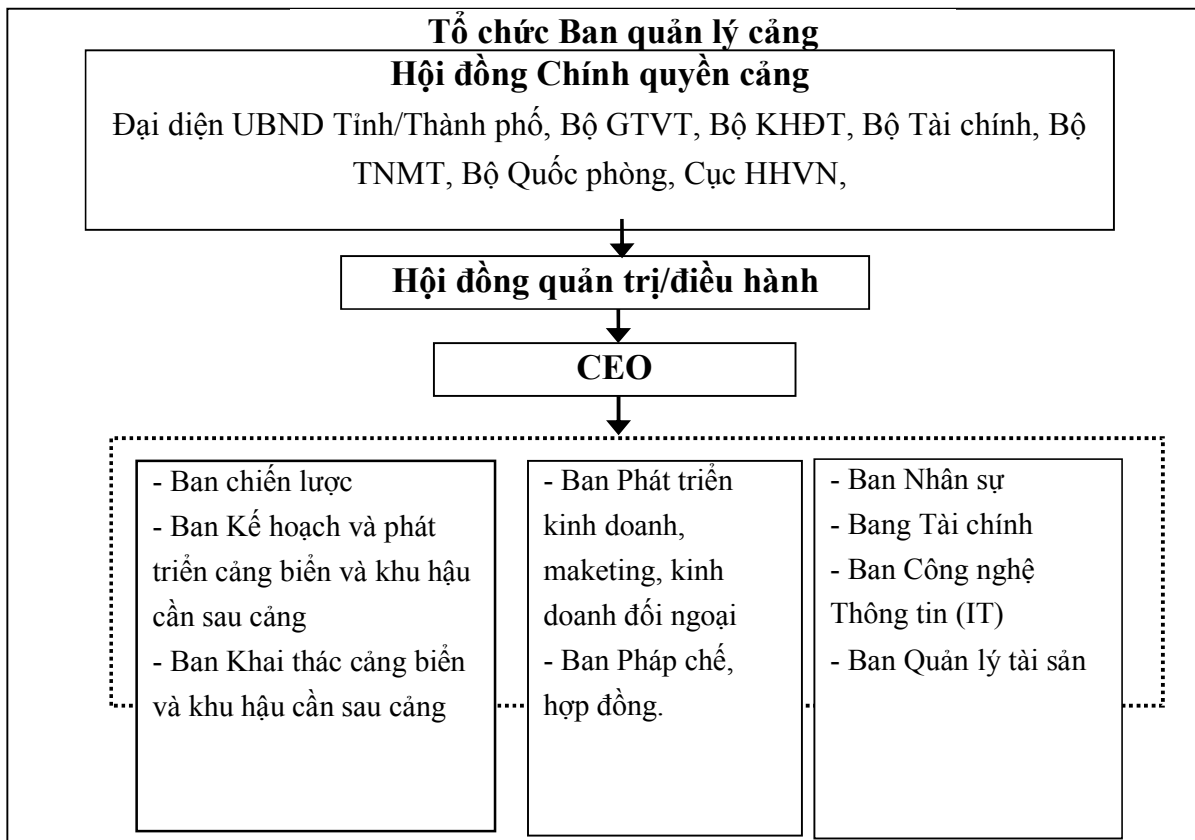
- Chức năng

Ban quản lý cảng (PA) có chức năng đầu tư, phát triển, quản lý khai thác kết cấu hạ tầng cảng biển, khu hậu cần sau cảng và khu công nghiệp phụ trợ trong phạm vi quản lý được giao.

- Nhiệm vụ

- + *Nhiệm vụ liên quan đến công tác quy hoạch*
- + *Nhiệm vụ liên quan đến công tác đầu tư, phát triển*
- + *Nhiệm vụ liên quan đến công tác quản lý, khai thác*

Ban quản lý cảng có cơ cấu tổ chức như sau:



4.2.5. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước đối với cảng biển

4.2.6. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát trong quản lý nhà nước đối với cảng biển thông qua cải cách thủ tục hành chính

- *Nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật*
- *Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin*
- *Cải cách thu ngân sách nhà nước qua ngân hàng*
- *Thực hiện cơ chế một cửa quốc gia*
- *Thiết lập quan hệ đối tác QLNN chuyên ngành tại cảng biển - Doanh nghiệp*

Kết luận chương 4

Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với cảng biển là một yêu cầu bức thiết nhằm phát triển kinh tế của nước ta. Trên cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý nhà nước đối với cảng biển ở Việt Nam hiện nay, chương 4 đã đề cập đến hệ thống các giải pháp toàn diện của quản lý nhà nước đối với cảng biển bao gồm các nhóm giải pháp về nhận thức trong quản lý nhà nước, đổi mới cơ chế quản lý nhà nước về phát triển hệ thống cảng biển, đổi mới chiến lược, chính sách phát triển đối với cảng biển, hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý nhà nước, kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước, đổi mới cơ chế tài chính, tạo khung thể cho việc phân cấp đáp ứng nhu cầu về công suất và năng suất mà không cần thay đổi cơ bản hệ thống hoạt động; tầm quy hoạch cảng biển dài hạn, huy động được nguồn vốn đầu tư lớn từ xã hội hóa, thiết bị xếp dỡ hàng hóa hiện đại và công tác quản lý khai thác hiệu quả.

KẾT LUẬN

Nhu cầu vận chuyển hàng hóa ngày càng tăng đã đặt ra yêu cầu phát triển cảng biển; đồng thời, phải tiếp tục cải cách thể chế và những bất cập tại các cảng biển. Nhận thức được nhu cầu phát triển có quy mô lớn và hiệu quả khai thác, Chính phủ đã tập trung vào các giải pháp nâng cao năng lực quản lý nhà nước đối với cảng biển đóng một vai trò hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế của nước ta.

Để hoàn thiện thể chế quản lý cảng biển trong nền kinh tế thị trường nhằm thật sự là một đột phá mang tính chiến lược trong phát triển cảng biển, tạo môi trường thật sự thông thoáng để giải phóng mạnh mẽ sức sản xuất của các thành phần kinh tế và các chủ thể trong xã hội nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, đầu tư, khai thác cảng biển giải quyết vấn đề thiếu hụt ngân sách của chính quyền trung ương; tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước bằng cách cho họ quyền tự chủ nhiều hơn và tài chính độc lập; thu hút vốn nước ngoài; ứng dụng công nghệ cảng biển hiện đại.

Từ những lý do chủ yếu và thực tiễn như trên cho thấy, vấn đề quản lý cảng biển hiện nay mặc dù đã có nhiều thay đổi và đạt được một số kết quả rất đáng ghi nhận nhưng còn có nhiều bất cập làm hạn chế hiệu quả khai thác cảng biển. Vì vậy, việc lựa chọn và giải pháp hoàn thiện mô hình *quản lý nhà nước đối với cảng biển Việt Nam* là rất cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Qua nghiên cứu luận án, có thể rút ra một số kết luận quan trọng sau:

Thứ nhất, hiện nay trên thế giới tồn tại nhiều loại hình tổ chức quản lý cảng biển khác nhau với chức năng, nhiệm vụ được quy định khác nhau. Với mỗi tổ chức quản lý cảng biển, tùy thuộc vào thể chế chính trị, cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước, chính sách phát triển cảng và mô hình quản lý cảng mà chính quyền (trung ương hoặc địa phương) của quốc gia đó lựa chọn, để quyết định tổ chức quản lý cảng biển theo một trong các mô hình tổ chức sau: Trực thuộc chính quyền trung ương; Trực thuộc chính quyền địa phương; Tổ chức quản lý cảng thành lập theo những quy định riêng của pháp luật như Chính quyền cảng (Port Authority), Cơ quan quản lý cảng (Port Management Body); hoặc là tổ chức tư nhân được quy định riêng bởi pháp luật của quốc gia đó.

Thứ hai, Nhà nước là chủ thể có vai trò quan trọng đối với phát triển cảng biển. Việc nhà nước thực hiện có hiệu quả vai trò quản lý nhà nước sẽ tác động trực tiếp đến phát triển hệ thống cảng biển để hội nhập với nền kinh tế quốc tế. Chính vì vậy, nhà nước quản lý như thế nào, quản lý đến đâu và theo cách thức nào đối với hệ thống cảng biển sẽ tác động đến thực tiễn vận động và phát triển của cảng biển Việt Nam. Với xu hướng cải cách khu vực công, hội nhập ngày càng sâu rộng trong kinh tế quốc tế, nhà nước cần phải

đổi mới vai trò của mình đối với hệ thống cảng biển. Nhà nước cần là chủ thể định hướng, tạo điều kiện và điều tiết hệ thống cảng biển để bảo đảm có nền kinh tế phát triển.

Thứ ba, với định hướng đổi mới cơ chế quản lý nhà nước về hệ thống cảng biển, tập trung ở tầm vĩ mô, mô hình quản lý nhà nước đối với cảng biển theo hướng quản lý phân cấp cho chính quyền địa phương, cần phải hoàn thiện thể chế quản lý đối với cảng biển Việt Nam tạo khuôn khổ thể chế bảo đảm quyền tự chủ cho các hệ thống cảng biển phát triển đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ tư, vấn đề đặt ra là phải tạo ra bước ngoặt mang tính “đột phá” trong phát triển hệ thống cảng biển đáp ứng nhu cầu về đáp ứng công suất và năng suất mà không cần thay đổi cơ bản hệ thống hoạt động; tầm quy hoạch cảng biển dài hạn, huy động được nguồn vốn đầu tư lớn, thiết bị xếp dỡ hàng hóa hiện đại và công tác quản lý khai thác hiệu quả đang là những yêu cầu bức xúc hiện nay. Việc tham khảo kinh nghiệm quản lý cảng biển ở một số quốc gia trên thế giới sẽ giúp cho Việt Nam có nhiều bài học kinh nghiệm trong quy hoạch, phát triển tiềm năng to lớn của cảng biển, đồng thời tăng cường và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về cảng biển, đáp ứng nhu cầu của công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. Nguyễn Ngọc Huệ, Trịnh Thế Cường (2011), *Một số thành tựu trong vận tải biển của Việt Nam*, Tuyển tập báo cáo Hội nghị khoa học công nghệ toàn quốc lần thứ V, Nxb Khoa học tự nhiên và Công nghệ, Hà Nội;
2. Trịnh Thế Cường (2014), “Kiểm soát tải trọng phương tiện cảng biển và nâng cao thị phần vận tải ven biển”, *Tạp chí Hàng hải Việt Nam*, (12), tr.7;
3. Ngô Đức Hành, Trịnh Thế Cường (2014), “Thực trạng và giải pháp phát triển logistics Việt Nam”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (78), tr.20;
4. Trịnh Thế Cường (2015), “Một số vấn đề về cơ chế chính sách trong quản lý cảng biển Việt Nam”, *Tạp chí Hàng hải Việt Nam*, (1,2), tr.22;
5. Trịnh Thế Cường (2015), “Nâng cao hiệu quả quản lý cảng biển Việt Nam”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (87,88), tr.92;
6. Trịnh Thế Cường (2015), “Giải phòng hàng hoá tồn đọng tại cảng biển”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (91), tr.24;
7. Trịnh Thế Cường (2015), “Giải pháp phá dỡ tàu biển tại Việt Nam”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (93), tr.34;
8. Trịnh Thế Cường (2015), “Giải pháp nâng cao hiệu quả khai thác và phát triển logistics Cái Mép-Thị Vải (phần 1)”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (96), tr.36;
9. Trịnh Thế Cường (2015), “Giải pháp nâng cao hiệu quả khai thác và phát triển logistics Cái Mép-Thị Vải (phần 2)”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (97), tr.26;
10. Trịnh Thế Cường (2015), “Bà Rịa - Vũng Tàu: tăng cường khai thác vận tải biển thúc đẩy logistics phát triển”, *Tạp chí Vietnam Logistics*, (98), tr.32;
11. Và các công trình nghiên cứu khác, gồm đề tài, đề án, văn bản pháp luật trong lĩnh vực quản lý cảng biển đã được phê duyệt ghi trong lý lịch khoa học.