

Xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt - Trung nhìn từ khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam

NGUYỄN THỊ PHƯƠNG HOA

*T*ên cơ sở nhìn lại những thành tựu và hạn chế của khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt - Trung, bài viết phân tích những thách thức đặt ra cho xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt - Trung hiện nay.

Từ khóa: *khu kinh tế cửa khẩu, khu hợp tác kinh tế qua biên giới, quan hệ thương mại Việt-Trung.*

1. Nhìn lại quá trình hình thành và thành tựu của các khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt - Trung

Quyết định Quy định cơ chế, chính sách tài chính đối với khu kinh tế cửa khẩu của Thủ tướng Chính phủ năm 2013 chính thức đưa ra khái niệm khu kinh tế cửa khẩu: “Khu kinh tế cửa khẩu là khu kinh tế được hình thành ở khu vực biên giới đất liền có cửa khẩu quốc tế hoặc cửa khẩu chính, cửa khẩu song phương và được thành lập theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹. Quy hoạch phát triển các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020 được Thủ tướng phê duyệt đã cụ thể hóa 6 điều kiện và tiêu chí để thành lập khu kinh tế cửa khẩu như: có cửa khẩu quốc tế hoặc cửa khẩu chính; kết nối thuận lợi với các trục giao thông huyết mạch của quốc gia; giao lưu thuận tiện với các nước láng giềng qua cửa khẩu biên giới đất liền của nước bạn; có khả năng đáp ứng yêu cầu phát triển tổng hợp của khu kinh tế cửa khẩu bao gồm các hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, vận chuyển hàng hóa quá cảnh, sản xuất công nghiệp, du lịch, dịch vụ; có điều kiện phát huy tiềm năng tại chỗ và các vùng xung quanh; có khả năng phát triển thương mại và thu hút đầu tư².

Sự ra đời của khái niệm và các tiêu chí trên là kết quả của một quá trình tiến hành

thận trọng, từ áp dụng thí điểm ở một vài khu vực, sau đó mở rộng cho phép áp dụng chính sách của khu kinh tế cửa khẩu và cuối cùng mới đi đến chính thức thành lập. Cửa khẩu Móng Cái trên biên giới Việt – Trung là khu vực đầu tiên được áp dụng một số chính sách của khu kinh tế cửa khẩu (năm 1996). Sau đó, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục cho phép áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách tại một số cửa khẩu biên giới của tỉnh Lạng Sơn (năm 1997), tỉnh Lào Cai (năm 1998), tỉnh Cao Bằng (năm 1999). Năm 2001, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới áp dụng chung cho tất cả các khu kinh tế cửa khẩu và đến năm 2008 mới ra quyết định chính thức thành lập khu kinh tế cửa khẩu. Khu kinh tế cửa khẩu

Nguyễn Thị Phương Hoa, Viện Nghiên cứu Trung Quốc.

1. Quyết định Quy định cơ chế, chính sách tài chính đối với khu kinh tế cửa khẩu, <http://vbpl.vn/tw/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=33599&Keyword=khu%20kinh%20te%20E1%BA%BF%20c%E1%BB%ADa%20kh%E1%BA%A9u>

2. Xem thêm Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg về việc phê duyệt “Quy hoạch phát triển các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020”, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Doanh-nghiep/Quy-dinh-52-2008-QD-TTg-phe-duyet-De-an-Quy-hoach-phat-trien-cac-Khu-kinh-te-cua-khau-cua-Viet-Nam-den-nam-2020-65347.aspx>

đầu tiên là Đồng Đăng – Lạng Sơn, tiếp sau đó là khu kinh tế cửa khẩu Thanh Thủy, tỉnh Hà Giang (năm 2009), khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái, tỉnh Quảng Ninh (năm 2012), khu kinh tế cửa khẩu tỉnh Cao Bằng (năm 2014). Cho đến nay, Việt Nam đã có 12 khu kinh tế cửa khẩu hoặc khu vực được áp dụng chính sách của khu kinh tế cửa khẩu ở dọc tuyến biên giới đất liền Việt – Trung³.

Với những chính sách ưu đãi về đầu tư cơ sở hạ tầng, về thu hút đầu tư, đến nay, các khu kinh tế cửa khẩu đã cơ bản hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và các công trình thiết yếu, trọng điểm phục vụ phát triển khu kinh tế cửa khẩu như nhà kiểm soát liên hợp, bãi đỗ xe, bốc dỡ hàng hóa. Hạ tầng của những cửa khẩu trọng điểm như cửa khẩu Móng Cái được đầu tư đồng bộ gồm cửa khẩu Bắc Luân, cửa khẩu tiểu ngạch Ka Long, điểm kiểm tra hàng hóa xuất khẩu Lục Lâm và điểm kiểm tra hàng hóa tập trung tại khu vực gần cửa khẩu quốc tế Móng Cái. Hệ thống kho, bến, bãi bốc xếp hàng hóa được mở rộng, 7 bến cảng, 9 bến thủy nội địa, 15 điểm kiểm tra hàng hóa xuất khẩu được đầu tư lớn về trang thiết bị kỹ thuật phục vụ cho việc kiểm soát hàng hóa xuất khẩu. Sự thay đổi căn bản trong cơ sở hạ tầng từng bước đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển thương mại, du lịch và dịch vụ ở đây.

Hiện nay, xây dựng và phát triển khu kinh tế cửa khẩu đã trở thành trọng tâm của các quy hoạch tổng thể và nhiều chính sách hỗ trợ khu vực biên giới của Chính phủ⁴. Quyết định của Thủ tướng về việc phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt – Trung đến năm 2020 xác định vùng biên giới Việt – Trung là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của cả nước; “là vùng kinh tế tổng hợp, trong đó kinh tế cửa khẩu, công nghiệp khai khoáng là ngành kinh tế chủ đạo”⁵. Phát triển kinh tế cửa khẩu được coi là khâu đột phá quan trọng, là động lực trong phát triển kinh tế của các tỉnh biên giới phía Bắc. Đây sẽ “trở thành trung tâm

thương mại, dịch vụ, du lịch của vùng trung du và miền núi phía Bắc, đầu mối của hành lang kinh tế Hà Nội – Lạng Sơn – Nam Ninh, Hà Nội – Lào Cai – Vân Nam và Hà Nội – Móng Cái – Phòng Thành”⁶. Ngoài ra, kinh tế cửa khẩu sẽ là đòn bẩy để phát triển các đô thị có chức năng tổng hợp như các thành phố Móng Cái, Lạng Sơn, Cao Bằng... hay các đô thị, điểm dân cư tập trung dọc biên giới như các thị trấn Hoàng Mô, Bắc Phong Sinh, thị xã Đồng Đăng; các thị trấn ven biên giới như Tân Thanh, Chi Ma...

Một trong những thành tựu nổi bật của khu kinh tế cửa khẩu là hoạt động xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh phát triển nhanh chóng mang lại nguồn thu ngân sách cho các tỉnh. Từ khi ra đời cho đến nay, các

3. Tỉnh Lai Châu có khu kinh tế cửa khẩu Ma Lù Thàng (năm 2001). Tỉnh Lào Cai có khu kinh tế cửa khẩu Lào Cai (năm 2008). Tỉnh Hà Giang có khu kinh tế cửa khẩu Thanh Thủy (năm 2009). Tỉnh Cao Bằng có khu kinh tế cửa khẩu Cao Bằng (năm 2014), Tà Lùng, Trà Lĩnh, Sóc Giang (năm 2002). Tỉnh Lạng Sơn có khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng – Lạng Sơn (năm 2008), Chi Ma (năm 2001). Tỉnh Quảng Ninh có khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái (năm 2012), Bắc Phong Sinh (năm 2002) và Hoàng Mô – Đông Văn (năm 2002).

4. Chính phủ Việt Nam đã có quy hoạch tổng thể cùng các chính sách hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế khu vực biên giới như: Quyết định về chính sách đối với Khu kinh tế cửa khẩu biên giới của Thủ tướng Chính phủ (năm 2001), Quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt – Trung đến năm 2020 (năm 2007), Quy hoạch phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020 (năm 2008), Quy hoạch phát triển vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ đến năm 2020 (năm 2009)...

5. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt – Trung đến năm 2020, <http://ngoai.vuhagiang.gov.vn/home/nc74/tintuc-115/Quyết-dinh-cua-thu-tuong-chinh-phu-ve-viec-phe-duyet-quy-hoach-xay-dung-vung-bien-gioi-viet-trung-den-nam-2020.html>

6. Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg ngày 25-4-2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt đề án Quy hoạch phát triển các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020, <http://ngoai.vuhagiang.gov.vn/home/nc74/tintuc-115/Quyết-dinh-cua-thu-tuong-chinh-phu-ve-viec-phe-duyet-quy-hoach-xay-dung-vung-bien-gioi-viet-trung-den-nam-2020.html>

khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt – Trung đã đóng vai trò chủ đạo trong hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh của người và phương tiện giữa Việt Nam và Trung Quốc. Vai trò này càng lớn hơn đối với cửa khẩu có ưu thế về vị trí địa lý (giao thông thuận lợi, gần các trung tâm kinh tế) như: khu kinh tế cửa khẩu Lạng Sơn, khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái và khu kinh tế cửa khẩu Lào Cai. Tổng kim ngạch xuất nhập khẩu qua địa bàn Lạng Sơn trong 5 năm (1996-2000) đạt mức 1.959 triệu USD, chiếm hơn 60% kim ngạch xuất nhập khẩu qua cửa khẩu đường bộ của các tỉnh biên giới phía Bắc với thị trường Trung Quốc⁷. Kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa qua các khu kinh tế cửa khẩu của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2011-2015 đạt 15.876,666 triệu USD, trong đó, khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái là 14.845,787 triệu USD; khu kinh tế cửa khẩu Bắc Phong Sinh là 665,67 triệu USD, khu kinh tế cửa khẩu Hoàn Mô – Đồng Văn là 365,209 triệu USD⁸. Kim ngạch xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu ở các tỉnh không có ưu thế địa lý như tỉnh Lạng Sơn, Quảng Ninh cũng tăng trưởng nhanh chóng. Kim ngạch xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu từ năm 2005-2010 của tỉnh Cao Bằng không ngừng tăng trưởng với mức tăng trung bình 133,4%/năm. Từ năm 2010-2014, tổng kim ngạch hàng hóa xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu của tỉnh Hà Giang tăng mạnh, trong đó qua cửa khẩu Thanh Thủy tăng từ 195,2 triệu USD năm 2010, năm 2014 tăng lên 272,15 triệu USD⁹. Hoạt động du lịch và xuất nhập cảnh cũng có bước phát triển tương tự. Hàng năm, các cửa khẩu quốc tế ở biên giới Việt – Trung có hàng triệu lượt người, chủ yếu là khách du lịch, cư dân của hai nước qua lại làm ăn buôn bán. Doanh thu du lịch của Lạng Sơn trong 5 năm (1996-2000) đạt gần 200 tỷ đồng, tăng bình quân 12-15%/năm. Tổng lượng khách du lịch qua cửa khẩu Móng Cái trong 4 năm (2011-2014) tăng bình quân 16,9%/năm; lượng khách du lịch lưu trú tăng bình quân 17,8%/năm.

Hoạt động xuất nhập khẩu, du lịch và dịch vụ của khu kinh tế cửa khẩu cùng với đầu tư của các doanh nghiệp trong và ngoài tỉnh, trong và ngoài nước đã có tác động tích cực đối với phát triển của các tỉnh biên giới, trong đó nổi bật là tăng nguồn thu ngân sách, kích thích tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo công ăn việc làm cho lao động địa phương, từ đó góp phần xóa đói giảm nghèo. Thu ngân sách của các khu kinh tế cửa khẩu trên địa bàn Quảng Ninh giai đoạn 2011-2015 đạt 6.556,115 tỷ đồng, trong đó, khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái 6.035,1 tỷ đồng; khu kinh tế cửa khẩu Bắc Phong Sinh 270,366 tỷ đồng; khu kinh tế cửa khẩu Hoàn Mô – Đồng Văn 250,649 tỷ đồng¹⁰. Thu ngân sách từ hoạt động xuất nhập khẩu trên địa bàn tỉnh Lào Cai cũng tăng nhanh chóng và chiếm tỷ lệ ngày càng lớn trong tổng thu ngân sách của cả tỉnh, từ 25,8 tỷ đồng/266,4 tỷ đồng năm 1995 lên 1.870 tỷ đồng/4.833 tỷ đồng năm 2013¹¹, trong đó nguồn thu này phần lớn là của khu kinh tế cửa khẩu Lào Cai.

Sự phát triển của khu kinh tế cửa khẩu góp phần làm thay đổi kết cấu kinh tế của các địa phương theo hướng hiện đại hóa, hình

7. Đoàn Bá Nhiên (2001), Kinh tế cửa khẩu, Động lực cho phát triển kinh tế xã hội của Lạng Sơn và cả nước, *Tạp chí Thương mại*, số 14, tr 11.

8. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2015), Báo cáo tình hình thực hiện đề án “Rà soát, xây dựng tiêu chí lựa chọn một số khu kinh tế cửa khẩu để tập trung đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2013-2015” của Ban Kinh tế cửa khẩu.

9. Vũ Đăng Mạnh (2015), Vị trí, vai trò của biên giới Việt - Trung đối với sự phát triển kinh tế xã hội tỉnh Hà Giang, Ban Chỉ đạo Tây Bắc - Ban Kinh tế Trung ương, tỉnh Hà Giang, *Kỷ yếu Hội thảo phát triển kinh tế xã hội tỉnh Hà Giang trong mối liên kết vùng Đông Bắc và Tây Bắc*, Hà Giang tháng 3-2015, tr 61.

10. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2015), tài liệu đã dẫn.

11. Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai (2014), *Đề án điều chỉnh quy hoạch tỉnh Lào Cai đến năm 2020*.

thành 3 trụ cột kinh tế gồm thương mại, dịch vụ và du lịch. Trước khi có các khu kinh tế cửa khẩu, hầu hết các tỉnh biên giới phía Bắc đều là các tỉnh khó khăn, nhưng đến nay có tỉnh đã không nằm trong số những tỉnh kém phát triển. Những nơi có khu kinh tế cửa khẩu cũng phát triển nhanh, diện mạo thay đổi so với trước đây, cũng như so với các nơi có điều kiện tương tự nhưng không được áp dụng chính sách khu kinh tế cửa khẩu.

Trên cơ sở những thành quả đã đạt được của khu kinh tế cửa khẩu và nhằm thúc đẩy hơn nữa hợp tác kinh tế thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc, hai bên đã xác định xây dựng các khu hợp tác kinh tế qua biên giới gồm Móng Cái – Đông Hưng, Đồng Đăng – Bằng Tường, Lào Cai – Hà Khẩu, Tà Lùng – Thủy Khẩu, Trà Lĩnh – Long Bang, trong đó ưu tiên phát triển trước khu Móng Cái – Đông Hưng, Đồng Đăng – Bằng Tường, Lào Cai – Hà Khẩu. Từ năm 2010, Bộ Công thương Việt Nam đã chủ trì thành lập Nhóm công tác và Tổ thường trực về xây dựng và phát triển các khu kinh tế qua biên giới Việt - Trung. Trong khuôn khổ chuyến thăm Việt Nam của Thủ tướng Lý Khắc Cường tháng 10-2013, Bộ Công thương Việt Nam và Bộ Thương mại Trung Quốc ký kết Biên bản ghi nhớ về xây dựng các khu hợp tác kinh tế qua biên giới giữa hai nước Việt - Trung.

Khu hợp tác kinh tế qua biên giới sẽ được hưởng chính sách ưu đãi đặc biệt liên quan đến tài chính, thuế, đầu tư, thương mại, hải quan, để khu hợp tác kinh tế này trở thành trung tâm chế biến xuất nhập khẩu quốc tế, trung tâm thương mại quốc tế và trung tâm hậu cần quốc tế. Hai bên đưa ra mục tiêu chung là xây dựng một khu vực có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, môi trường đầu tư thuận lợi, thông thoáng cho phát triển kinh tế, thương mại và hợp tác phát triển giữa các tỉnh biên giới hai nước Việt - Trung; tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp hai nước và doanh nghiệp nước thứ 3 triển khai hợp tác để khu này trở thành điểm tăng trưởng mới của hợp tác kinh tế thương mại hai nước và phát huy

vai trò trong hợp tác kinh tế thương mại ASEAN – Trung Quốc. Phía Việt Nam mong muốn khu kinh tế qua xuyên biên giới sẽ đóng vai trò quan trọng để thu hút đầu tư và cải thiện cán cân thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc. Chính phủ Trung Quốc mong muốn xây dựng và phát triển khu hợp tác kinh tế Đông Hưng-Móng Cái, Bằng Tường – Đồng Đăng trở thành khu hợp tác thịnh vượng, là kiểu mẫu cho các khu hợp tác biên giới không chỉ của hai quốc gia mà còn đối với khu vực Đông Nam Á.

2. Khó khăn, hạn chế của khu kinh tế cửa khẩu và những vấn đề đặt ra cho xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt - Trung hiện nay

Qua gần 20 năm xây dựng và phát triển, khu kinh tế cửa khẩu cũng bộc lộ những mặt khó khăn và hạn chế. Các nhà nghiên cứu đã từng chỉ ra khó khăn, hạn chế như thành lập khu kinh tế chưa thực sự phù hợp với điều kiện, tiềm năng thực tế, chưa đáp ứng được yêu cầu của quá trình phát triển, chưa xem xét một cách tổng thể hài hòa lợi ích của quốc gia, còn mang nhiều tính cục bộ; kết cấu hạ tầng các khu kinh tế cửa khẩu chưa được xây dựng đồng bộ do nguồn ngân sách trung ương hạn chế, huy động các nguồn vốn khác khó khăn.... Đây cũng chính là những vấn đề đặt ra đối với xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt - Trung hiện nay bởi khu kinh tế cửa khẩu qua biên giới Việt - Trung được hình thành và phát triển dựa trên nền tảng của khu kinh tế cửa khẩu. Ở đây, chúng tôi chỉ đi sâu phân tích một số khó khăn, hạn chế nổi bật hiện nay:

Thứ nhất, đầu tư hạ tầng ở khu vực biên giới của phía Việt Nam thiếu đồng bộ và có sự chênh lệch lớn so với phía Trung Quốc.

Các khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt - Trung còn thiếu hệ thống hạ tầng phục vụ cho thương mại, du lịch. Thêm nữa, trục giao thông kết nối khu kinh tế cửa khẩu với các trung tâm kinh tế lớn và với các vùng miền khác còn nhiều hạn chế. Với điều kiện cơ sở hạ tầng như hiện nay, phía Việt Nam khó thực

hiện được mục tiêu xây dựng một khu vực có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, môi trường đầu tư thuận lợi, hướng đến xây dựng khu hợp tác kinh tế này trở thành trung tâm chế biến xuất nhập khẩu quốc tế, trung tâm thương mại quốc tế và trung tâm hậu cần quốc tế như đã nêu trên. Ngược lại, hai địa phương biên giới của Trung Quốc là Quảng Tây và Vân Nam đã đầu tư hệ thống hạ tầng khá hiện đại. Quảng Tây đã có bước đột phá về xây dựng hệ thống giao thông đường bộ, hoàn thành xây dựng mạng lưới giao thông kết nối với ASEAN nhanh chóng, tiện lợi, an toàn. Tất cả các cửa khẩu loại 1 trên địa bàn khu đều kết nối với tuyến đường cao tốc, các cửa khẩu loại 2 đều kết nối với đường giao thông loại 2 trở lên; mỗi huyện của Quảng Tây tiếp giáp với Việt Nam đều có ít nhất 1 tuyến đường giao thông liên kết loại 2 trở lên. Tất cả các điểm chợ, thương mại vùng biên đều thông với đường giao thông loại 4 trở lên. Tính đến cuối năm 2013, Quảng Tây đã có trên 1.000 km đường sắt cao tốc, chiếm khoảng 10% tổng lượng đường sắt cao tốc của cả Trung Quốc, đứng đầu trong các tỉnh, khu, đã cơ bản hoàn thành mục tiêu “1, 2, 3, 10 tiếng”¹².

Về phía Việt Nam, tiến độ xây dựng khu kinh tế cửa khẩu qua biên giới còn khoảng cách xa so với phía Trung Quốc. Hiện nay, Bộ Kế hoạch và đầu tư Việt Nam mới trình Chính phủ về đề án xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới, các địa phương mới bắt đầu lập và phê duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng, thi công một số công trình hạ tầng. Trong khi đó, Bằng Tường đã hình thành trung tâm bao gồm thương mại, tiền tệ, du lịch, khu gia công, đang xây dựng một khu chế xuất nông sản với diện tích hơn 1.000 mẫu Trung Quốc. Đông Hưng đã triển khai xây dựng theo mô hình 1+7, tức là 1 khu trung tâm và 7 khu phối hợp đồng bộ với tổng diện tích là 84,1 km², khu trung tâm 10,1 km² và xác định 6 ngành nghề trọng điểm gồm tiền tệ, gia công xuất nhập khẩu, dịch vụ thương mại... Đối với các địa phương của Trung Quốc, xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới là cơ hội tốt để các địa phương này nâng cao vị trí, vai trò của mình

trong mở cửa đối ngoại cũng như tranh thủ sự hỗ trợ, đầu tư của trung ương.

Thứ hai, sự khác biệt trong cơ chế, chính sách của hai bên như phân loại cửa khẩu, quản lý biên mậu khiến hợp tác thiếu tính bền vững.

Nhiều nơi Việt Nam gọi là cửa khẩu (như cửa khẩu Cốc Nam...) nhưng phía Trung Quốc coi đây là chợ biên giới (như Lũng Vài...), từ đó dẫn đến sự vênh nhau về quản lý và quy hoạch, khiến đầu tư cho hạ tầng của phía Việt Nam không được hiệu quả như mong muốn, tính ổn định trong xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu không cao. Tại cửa khẩu Cốc Nam, Việt Nam đã đầu tư đường sá, bãi đỗ xe tương đối rộng phục vụ cho xe tải chở hàng. Còn phía Lũng Vài đối diện vẫn là cặp chợ biên giới để phục vụ cho hoạt động trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới, đường giao thông ở đây chỉ phù hợp với sử dụng xe bán tải, vì vậy, việc bốc dỡ hàng và thông quan mất nhiều thời gian.

Trung Quốc đã thực hiện chính sách mậu dịch biên giới chặt chẽ và có xu hướng tiếp tục duy trì tỷ lệ mậu dịch tiểu ngạch cao trong thương mại với Việt Nam, còn Việt Nam muốn thu hẹp mậu dịch tiểu ngạch, đưa về mậu dịch chính ngạch. Hiện nay, hạn mức miễn thuế nhập khẩu hàng hóa của cư dân biên giới Trung Quốc là 8.000 NDT/người/ngày, còn Việt Nam là 2.000.000 đồng/người/ngày. Đối với mậu dịch tiểu ngạch biên giới, chỉ có doanh nghiệp tại các tỉnh biên giới đã được phê chuẩn có quyền kinh doanh mậu dịch tiểu ngạch biên giới mới được hoạt động và thông qua cửa khẩu biên giới trên bộ do nhà nước chỉ định. Chính vì quản lý được các doanh nghiệp hoạt động mậu dịch biên giới và tại cửa khẩu chỉ định nên Trung Quốc nắm quyền chủ động, dễ dàng điều tiết hoạt động mậu dịch biên giới với Việt Nam khi cần thiết. Họ có thể

12. Tức là lấy Nam Ninh là trung tâm, 1 tiếng đến các thành phố xung quanh Nam Ninh, 2 tiếng đến thành phố trong khu tự trị, 3 tiếng đến thủ phủ của các tỉnh xung quanh Nam Ninh, 10 tiếng đến các thành phố trung tâm chủ yếu trong nước.

tạm dừng xuất nhập khẩu hoặc thay đổi địa điểm được phép xuất nhập khẩu một mặt hàng nào đó. Họ có thể phân luồng hàng hóa xuất nhập khẩu đối với các cửa khẩu theo hướng từ nơi sản xuất đi thẳng tới thị trường hoặc từ nơi nhập khẩu đi thẳng tới khu vực tiêu thụ chủ yếu. Ví dụ, tại cửa khẩu Đông Hưng, Trung Quốc chủ yếu cho nhập khẩu hàng đông lạnh, cửa khẩu phía Lào Cai chủ yếu cho nhập khẩu gạo, cửa khẩu Tân Thanh chủ yếu cho xuất và nhập hoa quả. Sự khác biệt này khiến hoạt động thương mại của khu kinh tế cửa khẩu phía Việt Nam bị động, phụ thuộc nhiều vào Trung Quốc và sẽ gặp khó khăn trong quy hoạch hệ thống hạ tầng phục vụ tại khu hợp tác kinh tế qua biên giới trong tương lai.

Thứ ba, vấn đề xác định điểm mạnh, khác biệt trong quy hoạch các khu kinh tế cửa khẩu hiện nay và khu hợp tác kinh tế qua biên giới trong tương lai.

Từ khi thí điểm thực hiện cho đến khi chính thức thành lập, hầu hết các khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt - Trung đều được xác định là khu kinh tế đa ngành hoặc tổng hợp gồm các khu chức năng riêng biệt như khu thương mại, khu chế xuất, khu bảo thuế, là trung tâm kinh tế, văn hóa, dịch vụ, du lịch của vùng biên giới phía Bắc. Tuy nhiên, cho đến nay, các khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt - Trung của Việt Nam chủ yếu phát triển về trao đổi thương mại, xuất nhập khẩu cảnh hàng hóa, phương tiện và người qua lại, mà không phải là trung tâm sản xuất công nghiệp của địa phương, của vùng. Vì vậy, thu ngân sách trên địa bàn cũng chủ yếu đến từ hoạt động thương mại với nguồn hàng của địa phương khác và xuất nhập cảnh của người, phương tiện đi qua cửa khẩu. Các dự án đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu tập trung vào cơ sở hạ tầng, dịch vụ và một số ít cho du lịch, rất ít dự án đầu tư vào sản xuất công nghiệp, vào vùng nguyên liệu nông nghiệp, vào công nghệ chế biến bảo quản sau thu hoạch để nâng cao chất lượng hàng hóa xuất khẩu, tăng cường xuất khẩu hàng hóa qua chế

biến, hạn chế xuất khẩu hàng nguyên liệu thô hay xây dựng mạng lưới vệ tinh cung cấp nguyên vật liệu bán thành phẩm.

Quy hoạch của Chính phủ cũng như phát triển trên thực tế của các khu kinh tế cửa khẩu trong thời gian qua đều chưa thể hiện rõ tiềm năng, lợi thế riêng. Từng khu kinh tế cửa khẩu chưa xác định rõ ngành nghề nào, lĩnh vực nào là chủ đạo, có lợi thế so sánh cũng như chưa có sự liên kết chặt chẽ với các vùng sản xuất trong khu vực. Các khu kinh tế cửa khẩu chưa tận dụng được lợi thế của địa phương. Hiện nay, Lạng Sơn, Cao Bằng có vùng trồng nguyên liệu hồi mấy chục nghìn ha nhưng vẫn chủ yếu xuất khẩu sang Trung Quốc bằng hàng thô, qua các đầu mối thu mua nhỏ lẻ, việc chế biến, bảo quản nằm trong một khu chế xuất vẫn còn bỏ ngỏ. Trong khi đó, Vân Nam đã xác định ngành trụ cột như sản xuất thuốc lá, sản xuất các chế phẩm sinh học, du lịch và điện lực. Việc triển khai các dự án lớn về nông nghiệp ở các tỉnh biên giới phía Bắc còn ít, nếu có lại là với các đối tác không phải Trung Quốc. Tỉnh Lào Cai đang triển khai dự án nâng cao chất lượng sản phẩm nho và nghiên cứu chế biến rượu nho tại Lào Cai với vùng Aquitaine, Cộng hòa Pháp với sự tham gia của các chuyên gia Pháp, nhập một số giống cây từ Pháp. Chính vì vậy, lợi ích mà phát triển kinh tế cửa khẩu mang lại cho cư dân biên giới thiếu tính bền vững. Người dân mất đất cho khu kinh tế cửa khẩu nhưng không có việc làm ổn định. Người dân có đất canh tác nhưng sản xuất hàng hóa chưa theo hướng thị trường, thu nhập không ổn định, từ đó dễ bị cuốn vào hoạt động thu lợi bất chính dù biết đó là hoạt động phi pháp. Đây chính là một trong những nguyên nhân khiến những vấn đề an ninh phi truyền thống ở khu vực biên giới trên đất liền Việt - Trung như buôn lậu phụ nữ trẻ em, buôn lậu hàng hóa... đang diễn biến ngày càng phức tạp. Trong khi đó, phía Quảng Tây đã có quy hoạch tổng thể về các ngành nghề chủ đạo của từng khu vực, Bằng Tường, Đông Hưng được xác định có 3 ngành nghề chính là gia công xuất khẩu biên

giới, vận chuyển thương mại, du lịch biên giới. Trên cơ sở đó, khu hợp tác kinh tế qua biên giới phía Đông Hưng đã bố trí một cách khoa học bố cục phát triển ngành nghề gồm gia công mậu dịch, tiền tệ qua biên giới, du lịch qua biên giới, thương mại điện tử qua biên giới, vận chuyển hàng hóa.

Việc xây dựng khu kinh tế xuyên biên giới đóng vai trò quan trọng để thu hút đầu tư và cải thiện cán cân thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc. Vấn đề đặt ra, thế mạnh của từng khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt – Trung ở phía Việt Nam sẽ là gì, Việt Nam sẽ thu hút công nghệ, đầu tư gì từ phía Trung Quốc, hiệu quả kinh tế như thế nào?

Thứ tư, hoạt động của khu kinh tế cửa khẩu nói riêng và quan hệ kinh tế thương mại Việt - Trung nói chung chịu tác động mạnh mẽ của yếu tố chính trị giữa hai nước, cụ thể là vấn đề Biển Đông.

GS. Đặng Ứng Văn, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Đại học Kỳ Nam, Trung Quốc đã đề xuất, để phát triển quan hệ kinh tế Việt – Trung, đặc biệt là quan hệ đầu tư, hai bên cần tách rời chính trị (cụ thể là vấn đề Biển Đông) và kinh tế. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng đây là điều không thể, bởi vấn đề Biển Đông là vấn đề liên quan đến chủ quyền lãnh thổ, đến an ninh và lợi ích quốc gia của Việt Nam, trong khi đó Trung Quốc đang thực hiện ý đồ độc chiếm Biển Đông bất chấp cam kết song phương, bất chấp luật pháp quốc tế. Sự kiện giàn khoan tháng 5-2014 đã cho thấy sức ảnh hưởng nặng nề của vấn đề Biển Đông đến quan hệ hai nước, trong đó có quan hệ kinh tế. Xuất nhập khẩu sụt giảm, lượng khách du lịch Trung Quốc qua các cửa khẩu quốc tế đường bộ giảm hẳn do Trung Quốc đã nâng cấp cảnh báo an toàn du lịch, tạm thời cấm qua lại và tạm thời dừng một số kế hoạch trao đổi song phương. Nếu Trung Quốc tiếp tục có những hành động gây căng thẳng ở Biển Đông thì ảnh hưởng đến hoạt động của khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt – Trung là điều khó tránh khỏi.

3. Một vài kiến nghị

Xây dựng khu hợp tác kinh tế qua biên giới là bước triển khai đi sâu hợp tác, liên kết về kinh tế ở mức độ cao hơn trên cơ sở những thành tựu đã đạt được trong hơn 20 năm qua giữa hai nước Việt Nam và Trung Quốc. Các khu hợp tác kinh tế được hai nước xác định đối đẳng về không gian, quy mô nhưng lại có sự chênh lệch lớn về mức độ đầu tư, tốc độ triển khai như đã nêu trên. Bản thân sự phát triển của các khu kinh tế cửa khẩu ở biên giới Việt – Trung của Việt Nam thời gian quan cũng như quan hệ kinh tế thương mại Việt – Trung đang tồn tại nhiều vấn đề cần khắc phục. Trong tình hình này, ngoài kết nối về cơ sở hạ tầng, làm thế nào để khu hợp tác kinh tế qua biên giới thực hiện hợp tác, liên kết về kinh tế một cách hiệu quả, lành mạnh; thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cho mỗi bên và nâng cao lợi ích phát triển chung của khu vực, góp phần giải quyết các vấn đề xuyên biên giới, giảm nguy cơ xung đột... phụ thuộc rất lớn vào việc quy hoạch, ban hành cơ chế, chính sách của Chính phủ.

Chính phủ cần có sự nghiên cứu làm rõ thế mạnh, ngành nghề chủ chốt, lĩnh vực thu hút đầu tư, lợi ích lớn nhất của từng khu hợp tác kinh tế qua biên giới, lấy đó làm cơ sở cho quy hoạch tổng thể và phương án hợp tác với Trung Quốc, tránh việc biến khu hợp tác kinh tế qua biên giới thành một “vùng trũng” tập kết hàng hóa của Trung Quốc trước khi xuất sang Việt Nam.

Để tránh việc đầu tư không đúng hướng, không bắt kịp xu thế phát triển hoặc bị hút vào những “đại chiến lược” của Trung Quốc dẫn đến quyết định quy mô đầu tư không chuẩn xác, quy hoạch phát triển khu kinh tế hợp tác qua biên giới của phía Việt Nam cũng cần được nghiên cứu và đánh giá xác thực định hướng phát triển của Trung Quốc đối với các tỉnh biên giới tiếp giáp với Việt Nam, chiến lược phát triển của Trung Quốc với các nước ASEAN./.