

TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG BIÊN ĐẾN HỆ THỐNG CHỢ Ở KHU VỰC BIÊN GIỚI VIỆT NAM - TRUNG QUỐC

ThS. Tạ Thị Tâm
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc có hệ thống chợ dày đặc với đầy đủ các loại hình, quy mô lớn nhỏ khác nhau. Từ Đổi mới đến nay, nhất là từ khi bình thường hóa quan hệ Việt Nam - Trung Quốc, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành và triển khai hàng loạt chính sách phát triển vùng biên giới này, trong đó có những chính sách về thương mại, chợ và hoạt động trao đổi hàng hóa của cư dân ở vùng biên. Nhờ vậy, hoạt động của hệ thống chợ trong vùng ngày càng trở nên sôi động hơn. Bài viết này tập trung làm rõ nội dung của các chương trình, chính sách phát triển vùng biên nói chung cũng như phát triển thương mại ở vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc nói riêng và những tác động của các chính sách đến sự phát triển của hệ thống chợ trong vùng.

Từ khóa: Chợ vùng biên, chính sách phát triển vùng biên, vùng biên giới Việt - Trung.

Abstract: The Vietnam-China border region has an intensified network of various forms and scales of markets. Since renovation to date, especially since the normalization of the Vietnam-China relationship, the Vietnamese communist State and Party have issued and implemented many development policies for this border region, which includes commercial trade, market, and good exchange policies. With these policies, the operation of the market system becomes more dynamic and active. This article focuses on analyzing programs and policies to develop the border region as well as commercial trade development policies in the Vietnam-China border region. It also highlights the impacts of policies on the development of markets in the region.

Keywords: Border market, Border development policies, Vietnam-China border region.

Ngày nhận bài: 26/8/2020; ngày gửi phản biện: 5/9/2020; ngày duyệt đăng: 4/10/2020

Mở đầu

Trong bối cảnh mở cửa, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế trở thành xu thế tất yếu khách quan, sự giao lưu kinh tế - xã hội giữa các tộc người và các quốc gia dân tộc trên thế giới ngày càng mở rộng. Vùng biên giới Việt - Trung, với vị thế địa chính trị và địa văn hóa vốn có lại càng thể hiện đậm nét sự giao lưu kinh tế - xã hội cả về phương diện tộc người và quốc gia dân tộc. Việt Nam và Trung Quốc là hai quốc gia láng giềng, có mối quan hệ lịch sử lâu đời. Trong

bối cảnh mới, nhất là từ khi hai nước bình thường hóa quan hệ, buôn bán hàng hóa giữa cư dân hai nước ngày càng được tăng cường (Bùi Xuân Đình, Nguyễn Ngọc Thanh, 2013, tr. 23), nên có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội ở vùng biên giới Việt - Trung.

Vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc có hệ thống khoảng 200 chợ lớn nhỏ, với đầy đủ các loại hình chợ và phân bố khá hợp lý ở các địa phương: chợ loại 1 ở trung tâm thành phố, chợ loại 2 ở thị trấn, chợ loại 3 ở các xã và cụm xã. Đây không chỉ là nơi diễn ra các hoạt động trao đổi, mua bán mà còn là mạng lưới quan hệ xã hội và không gian xã hội nội vùng, liên vùng và xuyên biên giới. Các chợ vùng biên chính là sự thu nhỏ mối quan hệ kinh tế, thương mại, văn hóa, xã hội của cư dân nơi đây và rộng hơn là mối quan hệ giữa hai nước Việt Nam, Trung Quốc. Từ Đổi mới, đặc biệt từ khi mở cửa biên giới, Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện một loạt chính sách phát triển vùng biên, nhất là các chính sách thương mại ở vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc (Nguyễn Lâm Thành, 2014, tr. 105). Nhờ đó, hệ thống chợ trong vùng ngày càng hoạt động sôi nổi, đời sống kinh tế - xã hội của cư dân vùng biên được cải thiện. Song, vẫn còn những bất cập, hạn chế trong trao đổi thương mại và hoạt động của chợ vùng biên, đòi hỏi cần có sự điều chỉnh về chiến lược, chính sách phát triển.

Qua việc tổng hợp các chính sách phát triển vùng biên, kết hợp với nguồn tư liệu thực địa tại bốn chợ là Cán Cấu và Cốc Lếu (tỉnh Lào Cai), Lộc Bình (tỉnh Lạng Sơn), Móng Cái (tỉnh Quảng Ninh) được thực hiện trong khoảng thời gian năm 2017 - 2019, bài viết này xem xét tác động của các chính sách phát triển vùng biên, trong đó có chính sách thương mại tới hệ thống chợ vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc. Qua đó, chỉ ra những tác động tích cực và hạn chế của các chính sách trong quá trình phát triển của hệ thống chợ vùng biên giới này.

1. Hệ thống các chương trình, chính sách phát triển ở vùng biên giới Việt - Trung

1.1. Các chương trình ở vùng biên giới Việt - Trung

Kể từ khi bình thường hóa quan hệ Việt Nam - Trung Quốc (1991), Đảng và Chính phủ đã ban hành và triển khai hàng loạt các chính sách phát triển vùng biên giới:

Mở đầu là Quyết định số 120/2003/QĐ-TTg ngày 11/6/2003 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tuyến biên giới Việt Nam - Trung Quốc đến năm 2010, với các nội dung như: xây dựng cơ sở hạ tầng, bảo vệ cột mốc và an ninh biên giới; sắp xếp, ổn định dân cư, rà phá bom mìn, vật cản, xây kè bảo vệ đường biên,... Trong đó, xác định rõ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc đến năm 2010, với việc ưu tiên đầu tư cho các xã vùng biên, xây dựng đường vành đai biên giới,... Đây là quyết định mang tính tổng thể, tạo hành lang chính sách, củng cố và phát triển kinh tế - xã hội các xã biên giới, thúc đẩy các hoạt động biên mậu.

Tiếp đến là các quyết định như Quyết định số 60/2005/QĐ-TTg ngày 24/3/2005 về việc phê duyệt Quy hoạch ổn định dân cư các xã biên giới Việt - Trung đến năm 2010; Quyết định số 193/2006/QĐ-TTg ngày 24/8/2006 phê duyệt Chương trình bố trí dân cư các vùng

thiên tai, vùng đặc biệt khó khăn, biên giới, di cư tự do, xung yếu và rất xung yếu của rừng phòng hộ, khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng giai đoạn 2006 - 2010 và định hướng đến năm 2015; Quyết định số 1151/QĐ-TTg ngày 30/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc đến năm 2020 (gọi tắt là Quyết định 1151). Các chính sách này đề cập đến những vấn đề về: Chiến lược phát triển và xác định vùng biên giới; quy hoạch phát triển khu vực biên giới; ổn định dân cư nông thôn và đô thị;... Bên cạnh đó, Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới (NTM) giai đoạn 2010 - 2020 theo Quyết định số 800/2010/QĐ-TTg ngày 4/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ đã tập trung phát triển toàn diện các lĩnh vực hạ tầng, thương mại, dịch vụ, văn hóa, giáo dục, đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho khu vực nông thôn. Chương trình được thực hiện đồng bộ, tổng thể trên các lĩnh vực, tạo nên diện mạo mới về kinh tế - xã hội vùng nông thôn trên địa bàn cả nước nói chung và vùng biên giới Việt - Trung nói riêng.

Có thể nói, từ Đổi mới, đặc biệt từ sau năm 1990, các chính sách phát triển vùng biên giới Việt - Trung tập trung vào những vấn đề: khuyến khích di dân định cư và ổn định ở vùng biên giới; xây dựng vùng kinh tế trọng điểm gắn với tăng cường hợp tác và giao lưu kinh tế, xã hội xuyên biên giới; kết hợp chương trình dự án phát triển với xóa đói giảm nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn theo Chương trình 134, Chương trình 135 và một số Chương trình, dự án khác; quy hoạch xây dựng vùng biên giới, trong đó nhấn mạnh đầu tư hoàn thiện cơ sở hạ tầng, khu đô thị, khu kinh tế cửa khẩu và các cụm xã trong khu vực biên giới, tập trung phát triển kinh tế thương mại ở vùng biên giới Việt - Trung. Tuy nhiên, hệ thống các chương trình phát triển vùng biên nói trên có giá trị và phù hợp ở từng giai đoạn nhất định trong quá trình phát triển cũng như trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa vùng biên giới này.

1.2. Các chính sách phát triển thương mại và chợ vùng biên

Bên cạnh các chương trình, chính sách tổng thể về phát triển kinh tế - xã hội vùng biên, Đảng và Nhà nước còn ban hành một loạt các văn bản về phát triển thương mại và hệ thống chợ vùng biên như:

- *Về phát triển thương mại*: (i) Nghị định số 20/1998/NĐ-CP ngày 31/3/1998 của Thủ tướng Chính phủ về Phát triển thương mại miền núi, khuyến khích cư dân vùng biên tham gia vào trao đổi hàng hóa, gắn kết quan hệ giữa nhà sản xuất với thương nhân, doanh nghiệp, tạo kênh lưu thông hàng hóa thông suốt từ sản xuất đến tiêu thụ. Đẩy mạnh xây dựng các loại hình chợ ở các xã, phường, thị trấn, thành phố trong vùng thành các trung tâm trao đổi, mua bán và lưu thông hàng hóa, đồng thời, phân chia địa điểm bán hàng, trợ cước, trợ giá hàng hóa, miễn giảm thuế đối với cư dân vùng biên, tập trung vào kích thích sản xuất, tăng cường trao đổi hàng hóa, từng bước tạo ra sự sôi động cho thị trường thương mại vùng biên; (ii) Quyết định số 964/QĐ-TTg ngày 30/6/2015 về “Chương trình phát triển thương mại miền núi giai đoạn 2015 - 2020”. Quyết định này đã tiếp nối và phát triển các nội dung về Phát triển thương mại miền núi từ Nghị định 20/1998. Đây là quyết định lớn,

mang tính tổng thể, trong đó tập trung phát triển sản xuất hàng hóa, gắn sản xuất với thị trường tiêu thụ, phát triển đội ngũ thương nhân, tạo cơ chế thông thoáng thuận lợi cho hoạt động thương mại, đồng thời phát triển hệ thống chợ vùng biên. Quyết định này đã chia nhỏ và cụ thể các vấn đề thành các dự án nhỏ liên quan đến việc xây dựng và cải tạo chợ.

- *Về trợ cước, trợ giá hàng hoá:* (i) Nghị định số 02/2002/NĐ-CP ngày 03/01/2002 thực hiện trợ giá, trợ cước vận chuyển các loại vật tư nông nghiệp và hàng hóa tiêu dùng thiết yếu, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm phục vụ sản xuất và đời sống của cư dân vùng khó khăn, vùng dân tộc. Thông qua chính sách, Nhà nước tăng cường hỗ trợ, khuyến khích các cá nhân, doanh nghiệp kinh doanh, buôn bán và mở dịch vụ ở vùng miền núi giúp khai thông và thúc đẩy sản xuất cho khu vực; (ii) Trong giai đoạn 2006 - 2010, chính sách trợ giá, trợ cước hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm bị thu hẹp dần và được thay thế bằng chính sách hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo ở vùng khó khăn theo Quyết định số 102/2009/QĐ-TTg ngày 7/8/2009. Các chính sách này có vai trò giúp bình ổn và điều tiết thị trường tại các địa phương vùng biên.

- *Về phát triển và quản lý chợ:* (i) Nghị định số 02/2003/NĐ-CP ngày 14/01/2003 về Phát triển và quản lý chợ có nội dung quy hoạch phát triển mạng lưới chợ truyền thống; đầu tư xây dựng mới và sửa chữa, cải tạo nâng cấp chợ; tổ chức kinh doanh khai thác và quản lý chợ; phân loại hệ thống chợ, gồm các chợ loại 1, loại 2 và loại 3; quy hoạch, xây dựng, cải tạo và quản lý hệ thống chợ, trong đó ưu tiên phát triển chợ truyền thống và chợ loại 1 ở thành phố phục vụ nhu cầu phát triển của vùng; (ii) Nghị định số 114/2009/NĐ-CP ngày 23/12/2009 về sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định số 02/2003 về Phát triển và quản lý chợ. Nghị định 114/2009 đã mở rộng và làm rõ khái niệm, nội dung và phạm vi hoạt động của các loại hình chợ biên giới; bổ sung và điều chỉnh các tiêu chí của ba loại hình chợ; xác định vai trò của chợ trong phát triển kinh tế - xã hội vùng biên; huy động nguồn vốn đầu tư từ nhiều lĩnh vực để cải tạo và xây dựng chợ, đồng thời, khuyến khích các doanh nghiệp và cá nhân tham gia phát triển chợ vùng biên. Về cơ bản, các Nghị định về phát triển và quản lý chợ đã tạo hành lang pháp lý và định hướng đúng đắn cho chiến lược phát triển và quản lý chợ trên các phương diện như quy hoạch, đầu tư xây dựng, tổ chức quản lý chợ,... Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện ở một số địa phương, chất lượng một vài quy hoạch chưa tốt, cơ sở vật chất và các dịch vụ còn thiếu, chưa đáp ứng nhu cầu sản xuất và kinh doanh.

- *Về quản lý hoạt động thương mại biên giới và miễn thuế với cư dân vùng biên:* Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 7/11/2006 của Chính phủ về Quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, nội dung đề cập đến những quy định về hoạt động buôn bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới tại chợ, cửa khẩu, khu kinh tế cửa khẩu; hàng hóa, hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa qua biên giới, quá trình kiểm định chất lượng hàng, việc thanh toán bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi hoặc bằng đồng Việt Nam; hoạt động buôn bán, kinh doanh trong khu vực chợ biên giới, cửa khẩu, khu kinh tế cửa khẩu. Về chính sách thuế, có nội dung miễn thuế nhập khẩu hàng hóa từ bên kia Trung Quốc với giá trị không quá 2 triệu đồng/người/ngày đối với cư dân vùng biên giới.

- Về chính sách tiền tệ: (i) Quyết định số 689/2004/QĐ-NHNN ngày 7/6/2004 do Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ký, ban hành quy chế thanh toán trong mua bán, trao đổi hàng hóa và dịch vụ tại khu vực biên giới, khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam - Trung Quốc; (ii) Thông tư số 19/2018/TT-NHNN ngày 28/8/2018, do Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ký và ban hành, với nội dung hướng dẫn quản lý ngoại hối đối với hoạt động thương mại biên giới Việt Nam - Trung Quốc (Thông tư 19) đã cho phép giao dịch NDT tại biên giới phía Việt Nam nhưng phải thông qua các trao đổi hàng hóa biên giới và phía Trung Quốc chấp thuận việc lưu thông tiền VNĐ trong các giao dịch tại biên giới phía Trung Quốc. Thông tư 19 chính là văn bản hóa một thực tế đã diễn ra từ trước thông qua những giới hạn nhất định. Thông tư đã hợp pháp hóa một hoạt động diễn ra hàng ngày nhưng không theo quy định pháp luật (thậm chí không thể kiểm soát) thành một hoạt động hợp pháp có thể giám sát để quản lý.

Như vậy, hệ thống các chính sách phát triển thương mại và chợ vùng biên rất đa dạng và mang tính tổng thể, lại có sự điều chỉnh trong những bối cảnh nhất định để phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội ở từng giai đoạn cụ thể.

2. Tác động của các chính sách tới phát triển chợ vùng biên giới Việt - Trung

2.1. Tác động tích cực

Các chương trình, chính sách ở vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc từ năm 1991 đến nay đã mang lại những thành tựu cụ thể như sau:

- *Khôi phục, khuyến khích và phát triển thương mại vùng biên giới Việt - Trung*: Các chương trình, chính sách về phát triển vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc đã tạo ra những bước phát triển mới trên nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội vùng biên, từ xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng, phát triển hệ thống các chợ truyền thống và hoạt động mua bán của cư dân biên giới, tạo sự thay đổi về diện mạo kinh tế - xã hội vùng biên. Với Nghị định số 20/1998/NĐ-CP ngày 31/3/1998 và Quyết định số 964/QĐ-TTg ngày 30/6/2015 về Phát triển thương mại miền núi đã khuyến khích sản xuất nông nghiệp theo hướng hàng hóa, phát triển thị trường và mạng lưới tiêu thụ sản phẩm, gắn sản xuất với thị trường. Đây là chương trình lớn, mang tính đặc thù với mục tiêu phát triển sản phẩm hàng hóa đặc trưng, xây dựng thương hiệu, đa dạng hóa mặt hàng nông lâm thổ sản tại các chợ vùng biên.

- *Điều tiết thị trường hàng hóa ở các chợ vùng biên*: Bên cạnh chương trình phát triển thương mại, Nghị định số 02/2002/NĐ-CP đã cung cấp, hỗ trợ, điều tiết và ổn định các mặt hàng ở vùng biên giới, trợ giá các loại hàng hóa nhằm ổn định đời sống cư dân vùng biên.

- *Phát triển hệ thống chợ vùng biên*: Chính sách phát triển và quản lý chợ tại Nghị định số 02/2003/NĐ-CP và Nghị định số 114/2009/NĐ-CP đã góp phần quy hoạch và phát triển hệ thống chợ vùng biên giới Việt - Trung với đầy đủ các loại hình chợ và từng bước kiên cố hóa hệ thống cơ sở hạ tầng ở các chợ. Đến năm 2018, vùng biên giới này đã có gần 200 chợ lớn nhỏ thuộc 3 loại hình. Tại Điều 3, Chương I, Nghị định số 02/2003/NĐ-CP ngày

14/1/2003 của Chính phủ về phát triển và quản lý chợ, vùng biên giới Việt - Trung có cả 3 loại hình chợ: (1) Chợ loại 1 gồm hai chợ là Móng Cái ở TP. Móng Cái, tỉnh Quảng Ninh và Cốc Lếu tại TP. Lào Cai, tỉnh Lào Cai; (2) Chợ loại 2 gồm 41 chợ trực thuộc thị trấn, huyện quản lý, ở trung tâm huyện, với vai trò là trung tâm giao lưu, trao đổi kinh tế hàng hóa lớn nhất huyện và có hệ thống cơ sở hạ tầng khá hoàn thiện; (3) Chợ loại 3 có 141 chợ ở cấp xã, phường thuộc vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc, phân bố ở trung tâm xã hoặc cụm xã, nơi giao lưu trao đổi hàng hóa cũng như văn hóa - xã hội của các tộc người trong vùng. Hiện nay, hệ thống chợ vùng biên đang có xu hướng biến đổi, các chợ loại 1 ở trung tâm thành phố, trở thành các trung tâm thương mại lớn; chợ loại 2 ở các trung tâm huyện/thị xã là các trung tâm kinh tế của vùng; chợ loại 3 là các trung tâm giao dịch các mặt hàng nông lâm thổ sản phục vụ nhu cầu xuất khẩu hàng hóa sang Trung Quốc. Như vậy, kết quả thực hiện 2 Nghị định về Phát triển chợ đã mang lại những hiệu quả tích cực, đó là sự hoàn thiện và phát triển của hệ thống chợ trong vùng, thúc đẩy kinh tế thương mại với các hoạt động tại cửa khẩu, khu kinh tế cửa khẩu, chợ biên giới phát triển, tạo điều kiện thuận lợi để hệ thống chợ trở thành các trung tâm phân phối, trao đổi, giao thương hàng hóa sôi động ở trong vùng, phân phối hàng hóa tới các địa phương trong cả nước, đồng thời giải quyết việc làm cho cư dân địa phương và các vùng lân cận.

- *Tăng cường quản lý hoạt động thương mại biên giới, miễn giảm thuế nhập khẩu hàng hóa, khuyến khích trao đổi hàng hóa của cư dân vùng biên giới:* Quyết định số 254 năm 2006 có tác động tích cực, nhằm khuyến khích các hoạt động mua bán trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới và tăng cường các giao dịch xuyên biên giới. Một số thương nhân vùng biên đã lợi dụng kẽ hở của chính sách này bằng cách xé nhỏ số lượng hàng hóa, thu hút lực lượng xách hàng thuê, tạo việc làm cho cư dân địa phương cũng như các vùng lân cận và miền xuôi. Chợ Móng Cái và Cốc Lếu là hai trung tâm tập kết và phân phối hàng hóa nhập từ Trung Quốc lớn nhất miền Bắc, hoạt động vận chuyển hàng miễn thuế của cư dân biên giới diễn ra rất sôi động, tấp nập. Tại khu vực chợ Móng Cái, có khoảng 1.500 - 2.000/lượt người/ngày qua cửa khẩu xách hàng thuê. Phần lớn họ là người Kinh ở các vùng lân cận và các tỉnh miền xuôi (số liệu do Ban kinh tế cửa khẩu Móng Cái cung cấp vào tháng 12/2018). Thu nhập của người xách hàng thuê từ 300 - 450 nghìn đồng/ngày. Ở nhóm ngành hàng “khó tính” tiền công vận chuyển thường cao hơn từ 100 đến 150 nghìn đồng/lượt. Đây là nguồn thu nhập chính, đóng vai trò quan trọng trong kinh tế hộ gia đình (PV. Nguyễn Thị H, 39 tuổi, quê ở Khoái Châu, Hưng Yên, 12/2018). Còn với cư dân địa phương, chính sách miễn giảm thuế hàng hóa tạo điều kiện thuận lợi trong mua sắm hàng tiêu dùng thiết yếu và có cơ hội việc làm mới.

- *Nới lỏng chính sách tiền tệ tạo thuận lợi trong lưu thông hàng hóa:* Quyết định 689 năm 2004 và Thông tư số 19 đã thúc đẩy việc thanh toán hàng hóa linh hoạt, nhanh gọn, hiệu quả. Đặc biệt, việc cho phép sử dụng đồng NDT và cấp phép kinh doanh cho 488

thương nhân ở chợ tiền Móng Cái đã tạo cơ chế thông thoáng trong hoạt động thương mại biên giới.

2.2. Một số hạn chế

Ngoài những tác động tích cực, quá trình ban hành, triển khai các chính sách ở vùng biên giới Việt - Trung còn tồn tại một số hạn chế như sau:

- *Các chính sách thiếu đồng bộ và tính hiệu quả chưa thật cao*: Trong khi ở phía bên kia biên giới, hầu hết các chính sách phát triển vùng biên của Trung Quốc được đánh giá là có tính quyết liệt, đồng bộ, kiên trì và có hiệu quả cao thì chính sách phát triển kinh tế, chiến lược phát triển vùng biên của nước ta còn chung chung, rời rạc. Chẳng hạn, Quyết định số 120/2003/QĐ-TTg và Quyết định số 1151/QĐ-TTg mới chỉ dừng ở việc đưa ra các kế hoạch chung chung mà chưa đề cập cụ thể đến việc phát huy thế mạnh của địa phương trong thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở vùng biên. Các chiến lược, chính sách phát triển chủ yếu tập trung ở việc bố trí, sắp xếp lại dân cư, đầu tư cơ sở hạ tầng. Song, việc đầu tư còn mang tính chất manh mún, dàn trải, thiếu đồng bộ.

- *Tình trạng vượt biên trái phép*: Quyết định số 20/2003/QĐ-TTg và Quyết định số 1151/2007 còn có một số lỗ hổng trong việc quản lý cư dân vùng biên. Đó là tình trạng ở các tỉnh biên giới, người dân vẫn sống chủ yếu dựa vào nông nghiệp nhưng lại bị thiếu đất sản xuất, trong khi phía bên kia Trung Quốc có nhiều việc làm cho thu nhập cao, nên các cư dân vùng biên thường vượt biên sang Trung Quốc để làm thuê dưới nhiều hình thức. Bên cạnh đó, tình trạng cư dân các vùng lân cận và các tỉnh miền xuôi cũng đến vùng biên này và tham gia vượt biên đi làm thuê, mang vác hàng trốn thuế... làm ảnh hưởng tới an ninh biên giới.

- *Một số chợ bỏ hoang và hoạt động không hiệu quả, cơ sở hạ tầng xuống cấp*: Chính sách xây dựng NTM với sự ra đời hàng loạt các chợ với hạ tầng, kiến trúc và mô hình không phù hợp tập quán trao đổi hàng hóa và sinh hoạt văn hóa của cư dân địa phương, hệ quả là hàng loạt chợ được xây dựng song hoạt động không hiệu quả hoặc bỏ hoang. Toàn vùng biên giới Việt - Trung có 14 chợ xây dựng từ nguồn kinh phí chương trình xây dựng NTM hiện trong tình trạng bỏ hoang. Hơn nữa, Chương trình phát triển thương mại vùng biên vẫn còn những điểm bất hợp lý, như Mục a Điều 7 của Nghị định 02/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định đối với chợ được đầu tư nguồn vốn từ ngân sách phải qua đấu thầu. Trên thực tế, kết quả thực hiện còn hạn chế do thiếu nguồn lực đầu tư cũng như khiếm khuyết trong khâu quy hoạch chợ. Với địa bàn nông thôn miền núi, việc khuyến khích thương nhân vào chợ hạng 3 để kinh doanh rất khó khăn, nên việc đấu thầu không có kết quả, không có thương nhân mua ki-ốt để vào chợ hoạt động. Chợ hạng 3 chủ yếu ở các xã - chợ xã, họp theo phiên chứ không họp hàng ngày, thời gian bán hàng rất ít nên người buôn bán không muốn đấu thầu, thuê ki-ốt với giá cao. Các nguồn thu của chợ chủ yếu nộp vào ngân sách nhà nước, các ban quản lý chợ chỉ được cấp lại những khoản chi hành chính ở mức tối thiểu. Vì vậy, việc tái đầu tư cho các chợ hầu như không có. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình

trạng một số chợ bỏ hoang hoặc tạm thời đóng cửa. Cụ thể, chợ Cán Cấu là chợ hạng 3, do Ủy ban nhân dân xã Cán Cấu là đơn vị quản lý, nộp ngân sách về huyện theo quý. Ban quản lý chợ do xã cử cán bộ với cá nhân đứng ra đấu thầu nộp ngân sách về xã. Nguồn thu từ chợ chủ yếu là vé chợ, phí vệ sinh từ các quầy bán hàng ăn, gia súc, ngoài ra không còn nguồn thu khác. Vì vậy, hạ tầng cơ sở ở chợ này xuống cấp, thiếu khu vệ sinh công cộng, không có kinh phí để xây dựng, cải tạo.

- *Việc gắn kết giữa sản xuất và thị trường thiếu đồng bộ*: Chương trình phát triển thương mại vùng biên cũng bộc lộ nhiều bất cập, trước hết là việc tìm đầu ra cho sản phẩm nông nghiệp còn hạn chế, phụ thuộc nhiều vào phía Trung Quốc, tình trạng đầu cơ, ép giá, trục lợi của bộ phận thương nhân đã làm ảnh hưởng đến tiêu thụ các mặt hàng nông nghiệp tại các chợ vùng biên. Song, quá trình triển khai thực hiện Chương trình này đã gặp những khó khăn như năng lực của đội ngũ cán bộ, chính quyền các cấp về quản lý thương mại còn hạn chế, hiện tượng trục lợi cá nhân của một bộ phận thương nhân làm ảnh hưởng đến tiêu thụ các sản phẩm nông nghiệp chất lượng cao. Việc tìm đầu ra cho sản phẩm cũng như sự kết nối giữa thị trường và các sản phẩm hàng hóa đặc trưng của vùng còn nhiều khó khăn.

- *Trốn thuế, buôn lậu và gian lận thương mại*: Nghị định số 254/2006/QĐ-TTg có nội dung miễn giảm thuế nhập khẩu hàng hóa với cư dân vùng biên đã tạo ra các lỗ hổng, cơ hội cho các chủ hàng lợi dụng chính sách ưu đãi này để thuê cư dân biên giới “xách tay” hàng qua biên giới, theo hình thức “phi chính thức” trên đôi vai của người dân biên giới chứ không phải “hàng lậu”. Đây chính là “kẽ hở” của chính sách quản lý biên mậu, tạo lỗ hổng lớn để “đàn voi” chui lọt. Theo một số cán bộ địa phương, vẫn tiếp tục duy trì chính sách miễn thuế với những mặt hàng cư dân biên giới đã mua, song phải có quy định tính thuế thật cụ thể. Bởi vì, một bộ phận cư dân vùng biên là những người buôn chuyên nghiệp, họ lợi dụng chính sách mua hàng miễn thuế để bán lại, thu về lợi nhuận cao, không còn mang tính trao đổi hàng hóa dân sinh của cư dân biên giới nữa. Vì thế, việc áp dụng miễn thuế có thể nên áp dụng ở các cửa khẩu phụ nơi mà các cư dân có mục đích trao đổi hàng hóa nông sản thực sự tại các chợ phiên. Một số ý kiến khác lại cho rằng, nên chuyển việc ưu đãi này từ cá nhân sang hộ gia đình và mỗi tuần chỉ được mua hàng miễn thuế 1 lần, nghĩa là mỗi hộ dân biên giới chỉ được mua hàng miễn thuế trong phạm vi 2 triệu đồng trở xuống trong 1 tuần. Như vậy, đã tương đương với 8 triệu đồng/hộ/1 tháng thay vì 60 triệu đồng/người/1 tháng như Nghị định 264 quy định.

Ở cửa khẩu Móng Cái, có từ 1.500 - 2.000 người/ngày (thời điểm giáp tết con số này cao gấp 3 lần) sang cửa khẩu Đông Hưng xách hàng miễn thuế, 87% trong số họ dùng sổ thông hành xanh (giấy phép xuất nhập cảnh cho cư dân vùng biên giới có giá trị trong ngày). Để có cuốn sổ này, nhiều người từ miền xuôi và các địa phương khác đã phải tìm cách để được hợp lý hóa thủ tục tạm trú dài hạn ở địa phương biên giới. Với quy định cư dân biên giới được phép mua 2 triệu đồng/ngày, 1 tháng giá trị hàng hóa của một người

xách hàng lên đến 60 triệu đồng. Tại cửa khẩu Lào Cai, lực lượng “cửu vạn” từ 2.000 - 3.000 người luôn túc trực để được thuê vận chuyển hàng về cho các chủ hàng và các tiểu thương trong chợ Cốc Lếu, phần lớn số hàng này không thông qua hải quan. Các loại hàng hóa chuyển về là quần áo, hoa quả, đồ chơi, hóa chất, đồ gia dụng... của Trung Quốc. Những mặt hàng đó đi theo cơ chế tiểu ngạch, vốn chỉ phục vụ đời sống và các hoạt động buôn bán nhỏ của cư dân biên giới nhưng sau đó được bày bán cho khách du lịch và tỏa đi khắp cả nước. Điều đáng lo ngại là số hàng hóa trên đa phần kém chất lượng, hàng giả, hàng cấm, độc hại. Nguyên nhân tình trạng này một phần do cơ chế “xuất nhập cảnh tiểu ngạch” đã khuyến khích cư dân tham gia vào hoạt động vận chuyển hàng trốn thuế. Với mức miễn thuế lên đến 60 triệu đồng/tháng/người cho cư dân biên giới, đã tạo cơ hội cho đầu nậu thực hiện chiến lược “kiến tha lâu cũng đầy tổ”, làm gia tăng tình trạng buôn lậu ở vùng biên. Đặc biệt, có tình trạng chủ hàng thuê cư dân địa phương vận chuyển hàng, khai sai tên hàng, xuất xứ, chủng loại, số lượng, mã số, cất giấu hàng cấm hoặc không khai báo những mặt hàng thuế suất cao, hàng nhập khẩu... để gian lận thương mại. Ở chợ Cán Cấu có sự tiếp tay của các thương lái Trung Quốc trong buôn lậu trâu, bò, ngựa; thương lái Trung Quốc thuê trẻ em dưới 15 tuổi dắt trâu vượt sông về bên Trung Quốc đã gây khó khăn cho các lực lượng chức năng Việt Nam trong việc xử lý. Hơn nữa, tình trạng vượt biên trái phép của các thương nhân Trung Quốc sang Cán Cấu cũng gây ảnh hưởng đến an ninh biên giới.

Kết luận

Vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc giữ vai trò rất quan trọng đối với phát triển kinh tế và ổn định chính trị của quốc gia. Trong đó, hệ thống chợ là bộ mặt kinh tế - xã hội của vùng biên, đóng góp cho phát triển của vùng. Vì vậy, từ Đổi mới đến nay, Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến việc phát triển vùng biên và hệ thống chợ vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc thông qua các chương trình, chính sách phát triển. Chiến lược phát triển vùng biên giới với các quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc qua các giai đoạn khác nhau đã góp phần cải thiện các cơ sở hạ tầng, định hình và hoàn thiện hệ thống đô thị, thương mại vùng biên, ổn định dân cư và từng bước nâng cao đời sống của các tộc người trong vùng. Các chính sách phát triển thương mại vùng biên cũng đã có tác động tích cực đến sự phát triển các chợ trong vùng, khuyến khích cư dân địa phương tham gia trao đổi hàng hóa, tạo sức mua bán lớn trong giao thương ở vùng biên. Đặc biệt, chính sách thương mại biên giới còn là nhân tố thúc đẩy hàng loạt chợ truyền thống phát triển thành trung tâm thương mại hiện đại hoặc chợ loại 2 và các khu kinh tế cửa khẩu hoạt động sôi nổi trở lại với hiệu quả tích cực, làm thay đổi cơ cấu kinh tế truyền thống, khuyến khích sản xuất hàng hóa phát triển theo hướng chuyên sâu.

Song, các chính sách phát triển vùng biên vẫn còn những kẽ hở và lỗ hổng, tạo ra tình trạng vượt biên trái phép, buôn lậu, trốn thuế, gian lận thương mại. Đây là những vấn đề nhức nhối ở vùng biên giới Việt - Trung, nhất là khu vực chợ, cửa khẩu, khu kinh tế cửa khẩu hiện nay. Ngoài ra, một số chính sách phát triển thương mại và chợ vùng biên chưa thật

chú ý đến giá trị văn hóa, xã hội của chợ đối với cư dân các tộc người địa phương nên việc xây dựng, quản lý chợ thiếu hiệu quả, chưa thực sự hướng tới lợi ích, an sinh xã hội của người dân địa phương. Về tổng thể, chương trình phát triển vùng biên giới nước ta còn chung chung, mới chủ yếu dừng lại ở việc bố trí, sắp xếp lại dân cư, việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng còn dàn trải, thiếu tính đồng bộ. Để hội nhập và phát triển vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc, Đảng và Chính phủ cần điều chỉnh các chính sách kịp thời và phù hợp với thực tiễn phát triển ở vùng biên qua từng giai đoạn cụ thể; cần điều chỉnh chính sách phát triển hệ thống chợ vùng biên giới với việc ưu tiên phát triển các chợ truyền thống thành trung tâm thương mại ở thành phố, khu vực cửa khẩu và các trung tâm trao đổi hàng hóa của vùng ở các huyện, thị; chú trọng đến các yếu tố văn hóa tộc người và lợi ích của các cư dân địa phương trong quy hoạch và phát triển chợ, để hướng tới sự phát triển bền vững hơn, vì một vùng biên ổn định và phát triển.

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Xuân Đính, Nguyễn Ngọc Thanh (Đồng chủ biên, 2013), *Một số vấn đề cơ bản về kinh tế - xã hội ở các vùng biên giới Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. Ngân hàng Nhà nước (2018), *Thông tư số 19 về trao đổi ngoại tệ ở biên giới Việt - Trung*.
3. Nguyễn Lâm Thành (2014), *Chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số phía Bắc Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Thủ tướng Chính phủ (2003), *Quyết định số 120/2003/QĐ-TTg về Phê duyệt Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tuyến biên giới Việt Nam - Trung Quốc đến năm 2010*.
5. Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 1151/QĐ-TTg về Quy hoạch xây dựng vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc đến năm 2020*.
6. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Nghị định số 20/1998/NĐ-CP về Phát triển thương mại miền núi*.
7. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg về Quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới*.
8. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Nghị định số 114/2009/NĐ-CP về Phát triển và Quản lý chợ*.
9. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Chương trình mục tiêu Quốc gia xây dựng Nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020*.
10. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định số 964/QĐ-TTg về “Chương trình phát triển thương mại miền núi giai đoạn 2015 - 2020”*.