

Mô hình quy hoạch xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam

Spatial model for border economic zone in Vietnam

> **THS.KTS NGUYỄN VĂN PHÚC**

Bộ môn Kiến trúc Công nghệ - Khoa Kiến trúc và Quy hoạch
Trường Đại học Xây dựng Hà Nội; Email: phucnv@nuce.edu.vn

TÓM TẮT:

Trong bối cảnh phát triển và hội nhập theo hướng toàn cầu hóa, các Khu kinh tế cửa khẩu đã và đang có những đóng góp to lớn đối với sự phát triển kinh tế, giữ vững an ninh giữa Việt Nam với các quốc gia lân cận. Trong tương lai, chúng sẽ phát triển ổn định và mạnh mẽ, trở thành vành đai kinh tế cửa khẩu cho thị trường trong nước và đẩy mạnh xuất khẩu đến các quốc gia trong khu vực. Những Khu kinh tế cửa khẩu sẽ dần biến đổi các vùng kinh tế vốn dĩ là vùng sâu, vùng xa, vùng kém phát triển trở thành các trung tâm kinh tế quan trọng của các tỉnh biên giới đường bộ Việt Nam

Từ khóa: Khu kinh tế cửa khẩu; Mô hình quy hoạch xây dựng khu kinh tế cửa khẩu

ABSTRACT:

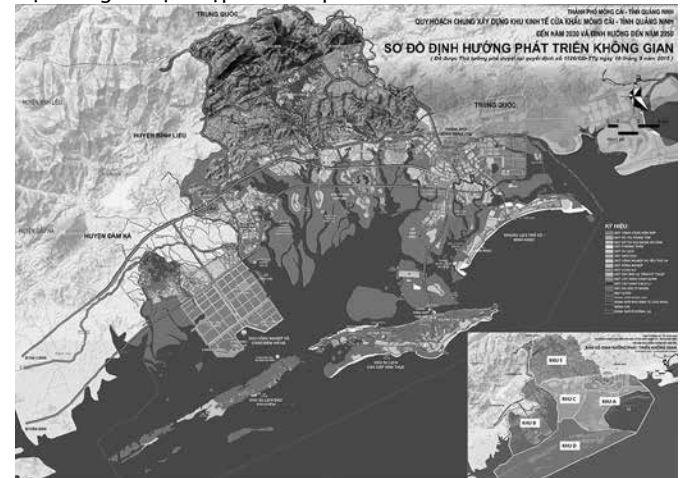
In the context of development and integration towards globalization, border economic zones (BEZs) have been greatly contributing to economic development and maintaining the international peace and security between Vietnam and neighboring countries. In the future, BEZs will continue to grow strongly and in turn become border economic belts not only serving the domestic market but also supporting exports to other countries in the region. At the same time, BEZs will gradually transform existing economic zones that were originally isolated and less-developed areas into important economic centers in border provinces of Vietnam

Key word: Border economic zones; Spatial Model for border economic zones

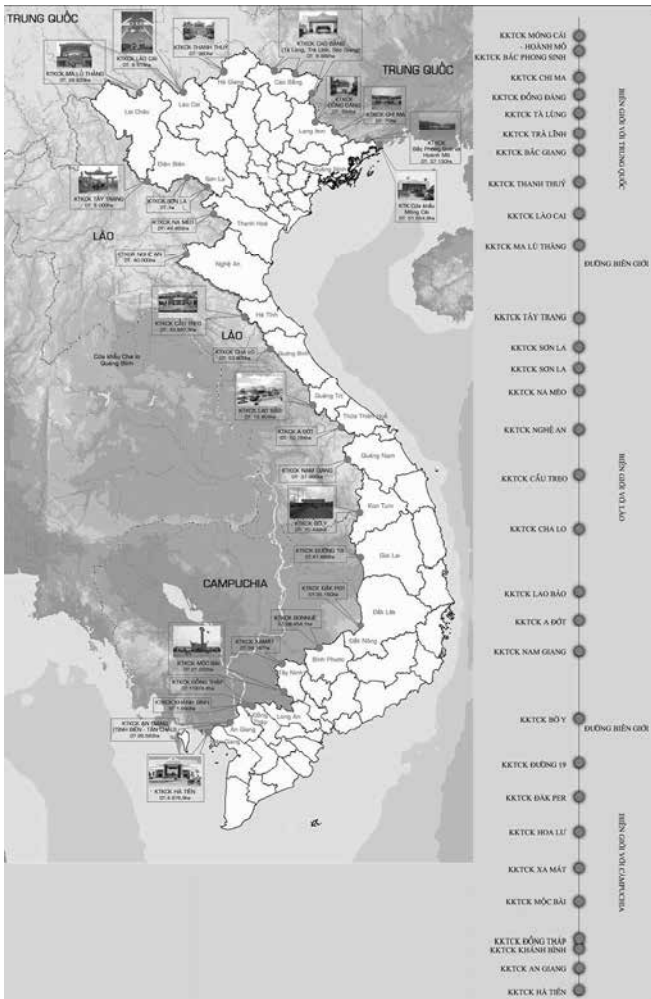
Việt Nam có 25 tỉnh biên giới trải dài từ Bắc vào Nam với khoảng 100 cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính và cửa khẩu phụ. Ngay nay, kinh tế cửa khẩu ngày càng có vai trò quan trọng đối với sự nghiệp phát triển kinh tế của Việt Nam. Tính đến năm 2007, cả nước đã có 19 tỉnh hình thành 23 Khu kinh tế cửa khẩu trong 43

cửa khẩu quốc tế và cửa khẩu chính. Các khu kinh tế này đã và đang có những đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế, cải thiện cuộc sống người dân vùng biên, qua đó tác động tích cực tới an ninh quốc phòng.

Năm 2008 là năm đầu tiên triển khai Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ quy định về Khu công nghiệp, Khu chế xuất và Khu kinh tế. Điều đó cũng có nghĩa bên cạnh các mô hình kinh tế - xã hội được khẳng định là Khu công nghiệp, Khu chế xuất đã xuất hiện thêm một mô hình kinh tế xã hội mới: Khu kinh tế này bao gồm hai mô hình: **Khu kinh tế cửa khẩu và Khu kinh tế biển**. Từ đó phát triển Khu kinh tế cửa khẩu đã trở thành một nhiệm vụ quan trọng song song với nhiệm vụ phát triển kinh tế của đất nước. Ngày 25/ 4/ 2008, Chính Phủ ban hành quyết định số 52/2008/QĐ-TTg về việc Phê duyệt đề án "Quy hoạch phát triển các KKTCK của Việt Nam đến năm 2020". Theo quyết định này, đến năm 2020, cả nước sẽ có 30 KKTCK được hình thành và phát triển. Ngày 30/ 8/ 2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1531/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án "Rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030". Theo đó, việc điều chỉnh quy hoạch phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam nhằm lấy hiệu quả kinh tế, chính trị và lợi ích chung của quốc gia làm yêu cầu cao nhất và là tiêu chí quan trọng để rà soát quy hoạch và phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu, tính toán đầy đủ ảnh hưởng của kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế.



Quy hoạch chung xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái, tỉnh Quảng Ninh đến năm 2040 được phê duyệt tại Quyết định số: 368/QĐ-TTg ngày 16/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ



Hệ thống các Khu kinh tế cửa khẩu trên biên giới đường bộ ở Việt Nam (tính đến năm 2020)

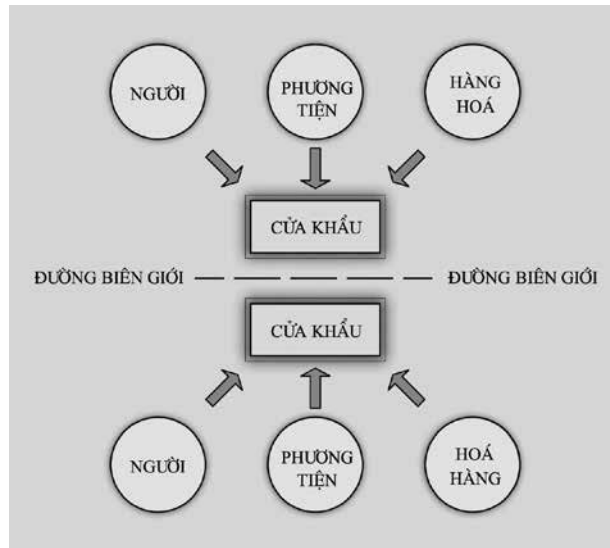
Tuy nhiên tính đến thời điểm tháng 9/2022, cả nước mới chỉ thành lập và quy hoạch được 26 Khu kinh tế cửa khẩu. Điều này có nghĩa việc phát triển Khu kinh tế cửa khẩu chưa đạt được thành công như mong đợi. Một trong những nguyên nhân quan trọng đó là chưa có các mô hình quy hoạch xây dựng đặc thù có thể áp dụng để phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu ở Việt Nam. Trong khi đó, hầu hết các Khu kinh tế cửa khẩu vẫn đang được quy hoạch xây dựng dựa trên các mô hình quy hoạch của đô thị nói chung.

I. KHÁI NIỆM KHU KINH TẾ CỬA KHẨU

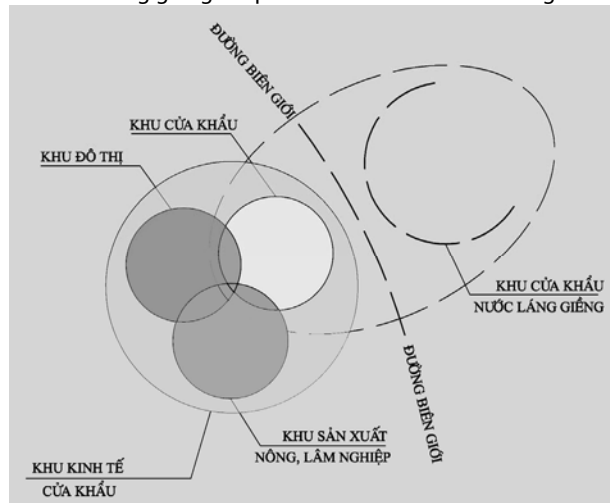
Khác với Khu công nghiệp hay Khu chế xuất, Khu kinh tế cửa khẩu là mô hình kinh tế đặc thù, có quy mô lớn và bao gồm nhiều hình thức phát triển. Cả về mô hình kinh tế - xã hội lẫn mô hình không gian quy hoạch xây dựng.

** Khái niệm Khu kinh tế cửa khẩu theo mô hình kinh tế - xã hội:*

Khu kinh tế cửa khẩu ở Việt Nam là một loại hình Khu kinh tế, lấy giao thương kinh tế biên giới qua cửa khẩu làm nòng cốt, đây là một không gian kinh tế có ranh giới xác định, gắn liền với các cửa khẩu quốc tế hay các cửa khẩu chính của quốc gia, có hoặc không có dân cư sinh sống (tùy theo quy mô). Tại đây được áp dụng những cơ chế, chính sách phát triển đặc thù, phù hợp với đặc điểm của từng địa phương khu vực biên giới nhằm mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất dựa trên việc quy hoạch, khai thác, sử dụng, phát triển bền vững các nguồn lực, do Chính Phủ hoặc Thủ tướng quyết định thành lập.



Phát triển kinh tế cửa khẩu là một xu hướng phát triển mới trong chính sách phát triển của nước ta theo xu hướng hội nhập khu vực và quốc tế nhằm khai thác các tiềm năng và nguồn lực của yếu tố vị trí địa lý kinh tế và chính trị của dải biên giới mà tâm điểm là hình thành một khu vực đầu mối giao thông - cửa khẩu biên giới đất liền thông thoáng và có cơ sở pháp lý cùng hệ thống kết cấu hạ tầng với những chính sách phát triển phù hợp để tạo động lực mới cho quan hệ hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư giữa nước ta với các nước láng giềng và qua đó tới các nước khác trong khu vực.



** Khái niệm Khu kinh tế cửa khẩu theo mô hình không gian quy hoạch xây dựng:*

Theo khái niệm này, Khu kinh tế cửa khẩu là một hình thái kinh tế bao gồm ba khu vực chức năng chính: Khu vực cửa khẩu (nơi đặt vị trí cửa khẩu chính và phụ, quốc môn), Khu vực đô thị và khu vực sản xuất công - nông - lâm nghiệp. Khu vực này được quy hoạch xây dựng sát đường biên giới giữa hai quốc gia và chịu ảnh hưởng phát triển của khu vực cửa khẩu nước láng giềng.

Quy mô của khu kinh tế cửa khẩu phụ thuộc vào vị trí và tầm quan trọng của cửa khẩu quốc tế, quốc gia hay cửa khẩu chính, phụ. Việt Nam có biên giới đường bộ với ba quốc gia gồm: Trung Quốc, Lào và Campuchia. Tùy thuộc vào vị trí địa lý, tiềm năng của địa phương và sự phát triển của các nước láng giềng mà quy mô của các khu kinh tế tại ba đường biên giới này cũng hết sức khác nhau. Thông thường các khu kinh tế cửa khẩu giáp với Trung Quốc thường có quy mô và phát triển nhanh hơn so với hai khu vực còn lại.

II. HIỆN TRẠNG VỀ QUY HOẠCH XÂY DỰNG CÁC KHU KINH TẾ CỬA KHẨU Ở VIỆT NAM

Cả nước có 25 tỉnh có biên giới với Trung Quốc, Lào và Campuchia, với đường biên giới dài khoảng 4600km. Trong đó có 5 tỉnh có biên giới giáp với Trung Quốc (Quảng Ninh, Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang, Lào Cai), đường biên dài 1400km. Với Lào có 10 tỉnh (Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam) với đường biên giới khoảng 2100km. Với Campuchia có 10 tỉnh (Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang) với đường biên khoảng 1100km. Với 25 tỉnh biên giới này, đến năm 2020 đã có 97 cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính và cửa khẩu phụ được hình thành. Trong đó, khu vực biên giới với Trung Quốc có 4 cửa khẩu quốc tế, 9 cửa khẩu chính, 14 cửa khẩu phụ. Khu vực biên giới với Lào có 7 cửa khẩu quốc tế, 8 cửa khẩu chính, 14 cửa khẩu phụ. Khu vực biên giới với Campuchia có 7 cửa khẩu quốc tế, 8 cửa khẩu chính, 21 cửa khẩu phụ.



Cửa khẩu quốc tế Mộc Bài, tỉnh Tây Ninh

Cho đến nay, các khu kinh tế cửa khẩu đã được hình thành và quy hoạch theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, được chia làm hai giai đoạn phát triển (giai đoạn thí điểm từ 1996 đến năm 2000 và giai đoạn mở rộng số lượng các khu và hoàn thiện về quy hoạch xây dựng). Tuy nhiên, dù các Khu kinh tế cửa khẩu đã được quy hoạch xây dựng từ nhiều năm nay nhưng do nguồn vốn hạn hẹp, chưa thu hút được đầu tư nên nhiều Khu kinh tế cửa khẩu giờ đây vẫn chưa được phát triển đúng mức, một số còn đang trong tình trạng cửa khẩu tự phát sơ khai ban đầu.

III. CÁC BẤT CẬP TRONG QUY HOẠCH XÂY DỰNG CÁC KHU KINH TẾ CỬA KHẨU HIỆN NAY

Nhận thức được tầm quan trọng của việc hình thành các Khu kinh tế cửa khẩu, từ năm 1986 đến nay, Chính Phủ đã ra nhiều quyết định thành lập và quyết định áp dụng một số chính sách ưu đãi để hình thành thêm nhiều Khu kinh tế cửa khẩu ở các tỉnh biên giới đường bộ Việt Nam. Số lượng Khu kinh tế cửa khẩu tăng nhanh đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế vùng biên và tạo điều kiện giao lưu kinh tế, văn hoá... giữa nước ta và các nước lân cận. Việc hình thành và phát triển các khu kinh tế cửa khẩu đã góp phần làm tăng vị thế của các tỉnh biên giới, đồng thời tạo điều kiện phát triển kinh tế, tăng nguồn thu cho các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu, dần dần đưa các tỉnh vùng sâu, vùng xa, các vùng biên giới xa xôi phát triển ngang bằng với các tỉnh duyên hải, đồng bằng. Việc tiến hành quy hoạch xây dựng các khu kinh tế cửa khẩu sẽ tạo nên các đô thị mới với việc thu hút dân cư góp phần làm tăng tiềm lực kinh tế, quốc phòng tại các vùng biên giới nhưng đến nay việc lập quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết ở các khu kinh tế cửa khẩu được đánh giá là triển khai còn chậm và chất lượng chưa cao,

chưa thực sự phù hợp với các lợi thế sẵn có. Do đó trong quá trình quy hoạch xây dựng các Khu kinh tế cửa khẩu còn vướng mắc nhiều bất cập:

- Quy hoạch xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu chưa mang tính đồng bộ do vẫn còn mang tính tự phát dựa trên những cơ sở hình thành từ nhiều năm trước.

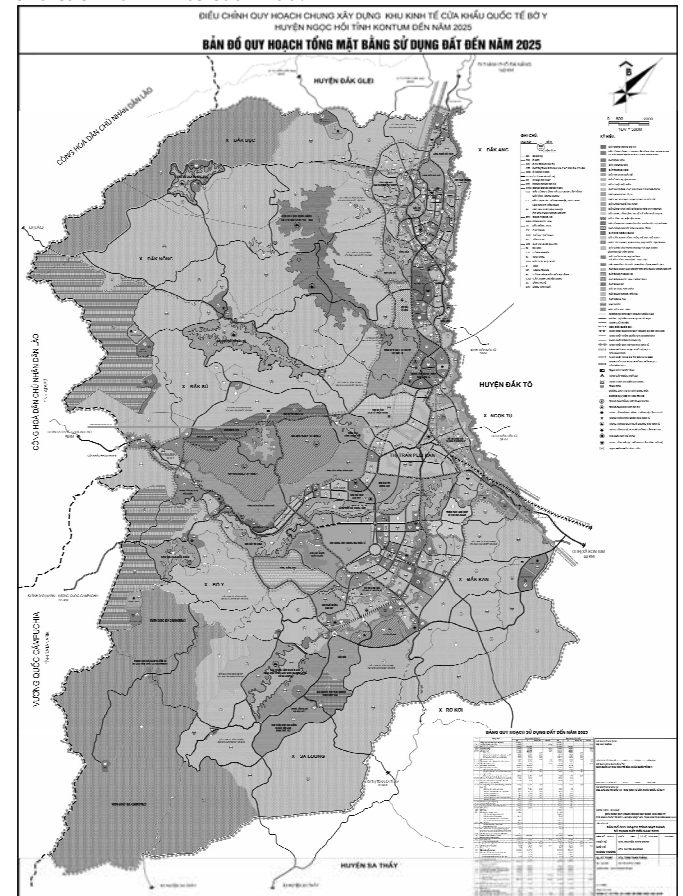
- Các cơ cấu phân khu chức năng bị chông chéo, chưa rõ ràng kéo theo sự khó khăn trong quy hoạch xây dựng và quản lý vận hành.

- Hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chưa được đầu tư đúng mức, đúng thời điểm. Vì thế chưa tạo được thế mạnh để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực khác.

- Quy hoạch và xây dựng các Khu kinh tế cửa khẩu chưa có quy chuẩn đặc thù, cụ thể mà chỉ mới dựa trên những quy chuẩn đã có hay áp dụng cho đô thị.

- Việc tính toán quy mô có nhiều bất cập dẫn đến quy mô nhiều khu kinh tế cửa khẩu lớn nhưng khu trung tâm cửa khẩu lại thiếu diện tích để xây dựng các khu vực chức năng khác.

Bên cạnh đó, một số khu kinh tế cửa khẩu đã lập quy hoạch chung, tuy nhiên các dự án đầu tư không đồng bộ vì dựa trên quy hoạch chi tiết, thậm chí một số khu vực chức năng phải điều chỉnh quy hoạch chi tiết nhiều lần. Dẫn đến hiện tượng đầu tư dài trải, thiếu đồng bộ cả về hạ tầng kỹ thuật lẫn hạ tầng xã hội. Mặt khác, nguồn vốn ngân sách hạn chế trong khi nhu cầu đầu tư phát triển các khu kinh tế cửa khẩu rất lớn. Việc đầu tư xã hội hóa và thu hút doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn do các vướng mắc liên quan đến cơ chế, chính sách. Đặc biệt là các chính sách ưu đãi có tính đột phá để mang lại nguồn lực phát triển hạ tầng kỹ thuật đồng bộ cho các khu kinh tế cửa khẩu.



Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của đồ án điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế Bờ Y

IV. CÁC GIẢI PHÁP ĐỀ XUẤT

Trên cơ sở của các Khu kinh tế cửa khẩu đã có, việc hình thành các Khu kinh tế cửa khẩu phải tùy theo điều kiện vị trí, quy mô đô thị, đặc trưng cụ thể... của từng khu cửa khẩu mà có thể đề xuất các mô hình quy hoạch xây dựng một cách hợp lý.

- **Đề xuất chung:**

- Cần xây dựng hệ thống quy chuẩn đặc thù để quy hoạch và xây dựng khu kinh tế cửa khẩu trên cả nước.

- Cần có cơ chế, chính sách hợp lý để khảo sát, tính toán hợp lý quy mô các khu kinh tế cửa khẩu dựa trên những tiềm năng sẵn có của từng khu kinh tế cửa khẩu.

- Quy hoạch xây dựng các khu kinh tế cửa khẩu phải xác định rõ các phân khu chức năng, quy mô diện tích, lấy khu vực cửa khẩu làm trung tâm và gắn kết các khu chức năng khác bằng các đầu mối giao thông chính (đường bộ, đường thủy, đường sắt hay đường hàng không).

- **Đề xuất cụ thể:**

Bên cạnh các giải pháp quy hoạch chung theo chiến lược phát triển của Nhà nước, tác giả đề xuất một số giải pháp quy hoạch cụ thể như sau:

Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu có biên giới giáp với Trung Quốc:

- Tiến hành rà soát lại quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết các khu chức năng để thúc đẩy quá trình thu hút đầu tư xây dựng nhằm tạo đối trọng về kiến trúc cũng như đảm bảo an ninh quốc phòng khu vực biên giới. Tập trung quy hoạch phát triển ưu tiên đối với các Khu kinh tế cửa khẩu quốc tế trọng điểm như: Móng Cái, Lào Cai, Lạng Sơn,...

- Đánh giá và tận dụng triệt để các lợi thế về vị trí địa lý, khai thác có hiệu quả các tiềm năng sẵn có của các địa phương khu vực biên giới. Từ đó đề xuất các khu vực chức năng phù hợp để thu hút đầu tư xã hội hóa ngoài các nguồn vốn của Nhà nước.

- Tập trung quy hoạch xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đặc biệt là hệ thống giao thông đường bộ, đường sắt để kết nối đồng bộ với hệ thống giao thông nội địa phía Trung Quốc.

- Hình thành, phát triển và mở rộng các khu đô thị, điểm dân cư nông thôn nhằm thu hút lực lượng lao động, thúc đẩy phát triển kinh tế và chuyển đổi cơ cấu kinh tế.



Cửa khẩu quốc tế Đồng Đăng, tỉnh Lạng Sơn cơ bản hoàn thiện hệ thống hạ tầng kỹ thuật, kết nối đồng bộ với hạ tầng khu vực cửa khẩu phía Trung Quốc

Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu có biên giới giáp với Lào:

- Đẩy mạnh việc quy hoạch xây dựng các Khu kinh tế cửa khẩu đã phê duyệt mà trong nhiều năm qua chưa thu hút được đầu tư xây dựng.

- Xác định khu vực biên giới với Lào có địa hình đồi núi hiểm trở và phức tạp. Do đó, tiếp tục quy hoạch và đầu tư xây dựng hệ thống giao thông liên vùng để kết nối các Khu kinh tế cửa khẩu với các khu vực khác. Kêu gọi doanh nghiệp đầu tư xây dựng tuyến

đường bộ cao tốc xuyên biên giới nhằm phát triển hành lang kinh tế Đông - Tây.



Hệ thống giao thông đường bộ vẫn đang trong quá trình triển khai tại cửa khẩu Cầu Treo, tỉnh Hà Tĩnh dù đã được Chính phủ thành lập từ năm 1998, phê duyệt quy hoạch năm 2008

Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu có biên giới giáp với Campuchia:

- Tiếp tục rà soát quy hoạch và đầu tư xây dựng các Khu kinh tế cửa khẩu được Nhà nước ưu tiên như: Mộc Bài, An Giang, Đồng Tháp,...

- Đánh giá và từng bước đầu tư xây dựng hệ thống giao thông đường bộ trên hành lang kinh tế đường xuyên Á. Kiểm soát hệ thống giao thông đường thủy tại các khu vực cửa khẩu đường thủy như An Giang, Đồng Tháp.

- Đẩy mạnh hợp tác phát triển quy hoạch xây dựng giữa 3 nước Việt Nam - Lào - Campuchia, đặc biệt là khu vực cửa khẩu quốc tế Bờ Y.



Quốc môn cửa khẩu quốc tế Bờ Y khánh thành và đi vào hoạt động năm 2020

V. KẾT LUẬN

Trải qua nhiều giai đoạn hình thành và phát triển, Khu kinh tế cửa khẩu đang từng bước phát triển mạnh mẽ dựa trên những chính sách khuyến khích đặc biệt của Chính phủ và dựa trên những tiềm năng sẵn có của từng khu cửa khẩu. Từ đó hình thành nên một hệ thống các Khu kinh tế cửa khẩu chạy dọc suốt chiều dài biên giới. Tuy nhiên, để phát huy hết vai trò của Khu kinh tế cửa khẩu cũng như biến các Khu kinh tế cửa khẩu trở thành những trung tâm kinh tế quan trọng cần có những mô hình quy hoạch xây dựng đúng đắn và phù hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/03/2008 của Chính phủ quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế;
2. Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg ngày 25/4/2008 về "Quy hoạch phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020";
3. Quyết định số 1531/QĐ-TTg ngày 30/8/2013 về việc phê duyệt Đề án "Rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030".