

THƯƠNG MẠI BIÊN GIỚI Ở TỈNH QUẢNG NINH: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ (*)

Lý Hoàng Mai

Nguyễn Phương Thảo

Tóm tắt: Với 118,825km đường biên giới đất liền và gần 191km hải phận tiếp giáp với Trung Quốc, tỉnh Quảng Ninh có nhiều tiềm năng và lợi thế để phát triển thương mại biên giới. Quảng Ninh cũng nằm trong khu vực xây dựng hai hành lang, một vành đai kinh tế giữa Việt Nam và Trung Quốc gồm: Côn Minh - Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh, Nam Ninh - Bằng Tường - Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh và vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ. Hiện nay, Quảng Ninh là một trong những khu vực trọng điểm để phát triển thương mại biên giới của Việt Nam. Bài viết phân tích thực trạng và những vấn đề đặt ra trong hoạt động thương mại biên giới tại tỉnh Quảng Ninh, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm thúc đẩy phát triển thương mại biên giới tại tỉnh Quảng Ninh theo hướng bền vững.

Từ khóa: Tỉnh Quảng Ninh; Thương mại biên giới; Trung Quốc.

Mở đầu

Trong những năm qua, thương mại biên giới giữa Việt Nam với Trung Quốc ngày càng phát triển dưới nhiều hình thức khác nhau như: xuất nhập khẩu (XNK) hàng hóa, trao đổi hàng hóa giữa cư dân hoặc tại các chợ cửa khẩu của hai nước láng giềng. Những năm qua, hoạt động thương mại tại vùng biên luôn được chính quyền tỉnh Quảng Ninh và Nhà nước chú trọng, tạo ra nhiều kết quả đáng ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, thách thức trong quá trình triển khai và quản lý các hoạt động thương mại tại địa

phương. Vì vậy, việc tìm kiếm các giải pháp nhằm thúc đẩy sự phát triển hoạt động thương mại biên giới một cách bền vững là vấn đề cần quan tâm hiện nay đối với tỉnh Quảng Ninh nói riêng và Việt Nam nói chung.

1. Khái niệm và đặc điểm của thương mại biên giới

Theo Điều 1, Luật Biên giới Quốc gia năm 2003, biên giới quốc gia Việt Nam “là đường và mặt thẳng đứng theo đường đó để xác định giới hạn lãnh thổ đất liền, các đảo, các quần đảo trong đó có quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa, vùng biển, lòng đất, vùng trời của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Khu vực biên giới gồm các bộ phận: (i) khu vực biên giới trên đất liền; (ii) khu vực biên giới trên biển; và (iii) khu vực biên trên không (Điều 6 Luật Biên giới Quốc gia năm 2003).

(*) Bài viết là sản phẩm của đề tài: “Phát triển kinh tế vùng biên giới đất liền trong lĩnh vực công nghiệp, thương mại và đầu tư góp phần phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, chính trị trong bối cảnh mới” thuộc Chương trình trọng điểm cấp Bộ: “Nghiên cứu tổng thể vùng biên giới đất liền ở Việt Nam góp phần phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, chính trị trong điều kiện hiện nay”.

Thương mại biên giới là các hoạt động thương mại của doanh nghiệp hoặc thương nhân và cư dân biên giới được tham gia xuất nhập khẩu hàng hóa tại khu vực biên giới hai nước theo quy định của pháp luật mỗi nước. Theo Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, hoạt động thương mại biên giới bao gồm: (i) Hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân; (ii) Hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới; (iii) Hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa tại chợ biên giới, chợ cửa khẩu và chợ trong khu kinh tế cửa khẩu; (iv) Dịch vụ hỗ trợ thương mại tại khu vực cửa khẩu, lối mở biên giới.

Vùng biên giới của các quốc gia có những đặc điểm khác biệt về dân cư, văn hóa, kinh tế... Do đó, thương mại biên giới tại các khu vực có tính đa dạng, phù hợp với đặc thù dân cư mỗi quốc gia. Thương mại biên giới có tính chất bổ sung, thể hiện sự hợp tác và giao lưu kinh tế giữa các quốc gia trên nguyên tắc tôn trọng chủ quyền của nhau, hai bên cùng có lợi. Thương mại biên giới là một bộ phận quan trọng trong thương mại song phương của Việt Nam với các nước láng giềng. Thương mại biên giới có vai trò thúc đẩy việc mở rộng thị trường tiêu thụ cho các sản phẩm, hàng hóa sản xuất trong nước, tạo ra nhiều sinh kế cho cư dân vùng biên giới, trong đó có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số ổn định cuộc sống, cư trú lâu dài tại khu vực biên giới. Thương mại biên giới góp phần quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo và đảm bảo quốc phòng, an ninh tại khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa của đất nước.

2. Thực trạng thương mại biên giới ở tỉnh Quảng Ninh

Tỉnh Quảng Ninh có 118,825km đường biên giới đất liền và gần 191km hải phận tiếp

giáp với Trung Quốc. Trên đất liền, phía bắc của tỉnh Quảng Ninh (gồm các huyện Bình Liêu, Hải Hà và thành phố Móng Cái) giáp huyện Phòng Thành và thị trấn Đông Hưng, tỉnh Quảng Tây, Trung Quốc. Tại Việt Nam, là khu vực tiếp giáp với hai thành phố sầm uất là Hà Nội và Hải Phòng, nằm bên Vịnh Bắc Bộ, tỉnh Quảng Ninh có vị trí chiến lược trong phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Bắc Bộ. Vị trí địa lý là điều kiện thuận lợi để tỉnh Quảng Ninh là trung tâm phát triển thương mại biên giới đối với Trung Quốc.

Hiện nay, tỉnh Quảng Ninh có 3 khu kinh tế (KKT) cửa khẩu nằm trong Quy hoạch phát triển đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt gồm: KKT cửa khẩu Móng Cái (diện tích 121.197ha), KKT cửa khẩu Hoàng Mô - Đông Văn (14.236ha) và KKT tế cửa khẩu Bắc Phong Sinh (9.302ha). Tỉnh có 16 chợ, trong đó có 13 chợ trong các KKT cửa khẩu và 3 chợ biên giới, tạo điều kiện cho doanh nghiệp và cư dân giao lưu hàng hóa, dịch vụ. Tất cả những nhân tố kể trên đã tạo ra những tiền đề để thúc đẩy thương mại biên giới của tỉnh Quảng Ninh phát triển.

2.1. Những kết quả đạt được trong hoạt động thương mại biên giới của Quảng Ninh

Hoạt động xuất nhập khẩu qua biên giới

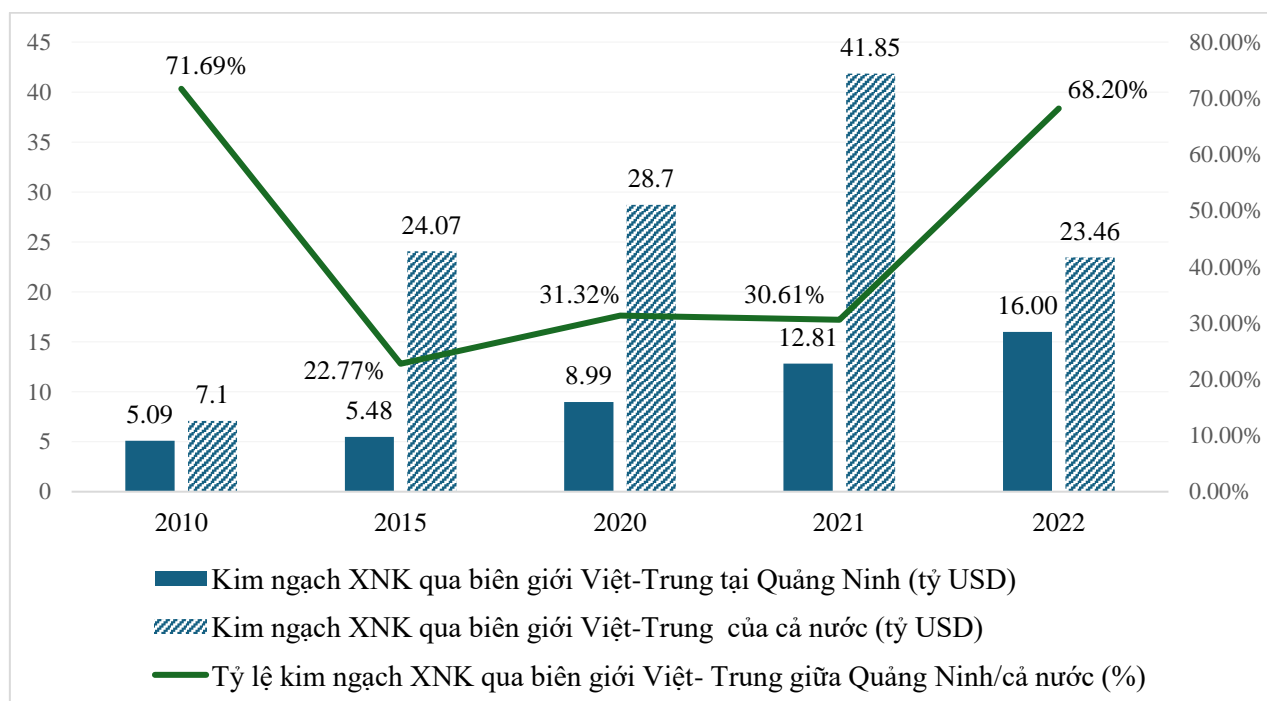
Từ năm 2010 tới năm 2022, tổng kim ngạch XNK qua biên giới của tỉnh Quảng Ninh liên tục tăng lên qua các năm. Giai đoạn 2010 - 2015, kim ngạch XNK qua biên giới của tỉnh cơ bản ổn định, dao động từ 5 đến 6 tỷ USD/năm. Năm 2010, kim ngạch XNK đạt 5,093 tỷ USD, năm 2015 đạt 5,484 tỷ USD, chỉ tăng 0,39 tỷ USD so với năm 2010 (Lê Thanh Tuấn, 2019). Giai đoạn 2016 - 2020, kim ngạch XNK qua các cửa khẩu trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh dao động từ 10 đến gần 15 tỷ USD/năm; có khoảng 1.100 đến trên 1.200 doanh nghiệp tham gia hoạt động XNK

(Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh, 2020). Giai đoạn 2020 - 2022, mặc dù chịu tác động tiêu cực của đại dịch Covid-19, kim ngạch XNK qua biên giới giữa hai nước vẫn dao động ở mức 9 đến 16 tỷ USD, tốc độ trung bình tăng 33,69%/năm (Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh, 2024). Từ tháng 2 đến tháng 5 năm 2022, chính quyền Trung Quốc áp dụng chính sách “Zero Covid” khiến các hoạt động XNK, giao thương tại cặp cửa khẩu Đông Hưng - Móng Cái thường xuyên bị đình trệ, làm đứt gãy chuỗi cung ứng hàng hóa, gây tổn thất kinh tế lớn cho các doanh nghiệp và người dân trong nước. Tuy nhiên, nhờ lợi thế quan hệ thương mại truyền thống và những nỗ lực tháo gỡ khó khăn của chính quyền hai quốc gia, năm 2022, kim ngạch XNK giữa hai nước đạt 16 tỷ USD, cao gấp 3,14 lần so với năm 2010. Năm 2023, tổng số doanh nghiệp tham gia hoạt động XNK trên địa bàn tỉnh là 1.177

doanh nghiệp, tăng 43% so với năm 2022, đóng góp cho ngân sách nhà nước là 1.789 tỷ đồng, tăng 9% (Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh, 2024). Nguồn thu ngân sách từ hoạt động thương mại biên giới có vai trò thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm cho lao động địa phương, góp phần xóa đói giảm nghèo.

Nhìn chung, trong số các tỉnh có đường biên giới với Trung Quốc (như Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang, Lào Cai, Lai Châu và Điện Biên), Quảng Ninh vẫn giữ một vị thế quan trọng, chiếm 68,2% (năm 2022) tổng kim ngạch XNK của các tỉnh qua biên giới với Trung Quốc. Quảng Ninh có lợi thế phát triển thương mại biên giới cao hơn so với một số tỉnh khác do có vị trí địa lý thuận lợi, hạ tầng giao thông tốt, có đường biên giới giáp với Trung Quốc cả trên đất liền và đường biển.

HÌNH 1. KIM NGẠCH XUẤT NHẬP KHẨU QUA BIÊN GIỚI VIỆT-TRUNG TẠI TỈNH QUẢNG NINH VÀ CỦA CẢ NƯỚC (TỶ USD)



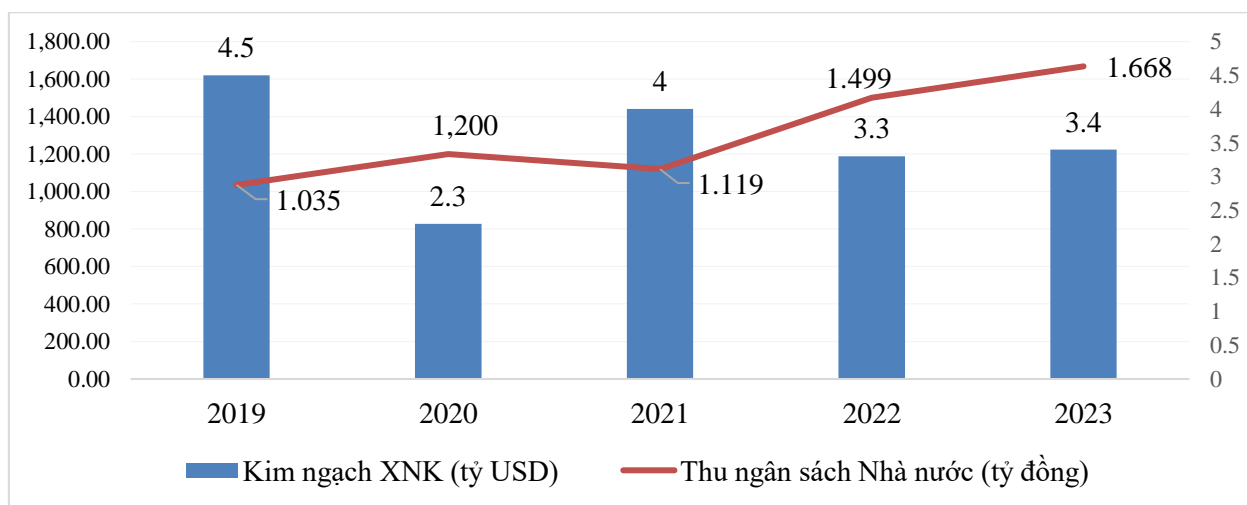
Nguồn: Lê Thanh Tuấn, 2019; Nguyễn Anh Thu và cộng sự, 2020; Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh, 2020; 2021; 2022; Bộ Công thương, 2023.

Năm 2010, Khu vực mậu dịch tự do ASEAN – Trung Quốc (ACFTA) đi vào hoạt động, tạo điều kiện thuận lợi để tỉnh Quảng Ninh đa dạng hóa sản phẩm, dịch vụ, thúc đẩy quan hệ kinh tế với tỉnh Quảng Tây (Trung Quốc). Những năm qua, tỉnh Quảng Ninh và khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây (Trung Quốc) có mối quan hệ hữu nghị truyền thống lâu đời, hợp tác và tích cực phát triển thương mại biên giới giữa hai quốc gia. Hai tỉnh đã phát huy vai trò là điểm trung chuyển chiến lược giữa Việt Nam, Trung Quốc và ASEAN, cầu nối giữa Việt Nam với các nước ASEAN và khu vực Đông Bắc Á, từng bước phát triển khuôn khổ hợp tác “Hai hành lang, một vành đai kinh tế” Việt Nam - Trung Quốc. Năm 2019, tỉnh Quảng Ninh đã hợp tác với Khu tự trị dân tộc Choang trong việc xây dựng và thông quan cầu Bắc Luân II, kết nối thành phố Móng Cái với thành phố Đông Hưng (Quảng Tây, Trung Quốc), góp phần giải quyết tình trạng ách tắc, quá tải của cầu Bắc Luân I, thúc đẩy thương mại biên giới giữa hai khu vực. Giai đoạn 2017-2019, kim ngạch XNK với Khu tự trị dân tộc Choang (Quảng Tây) qua địa bàn Quảng Ninh đạt 5,08 triệu USD, giai

đoạn 2020 - 2022 đạt 5,842 triệu USD, tăng 15% so với giai đoạn 2017 - 2019 (Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh, 2024a).

Trong các khu kinh tế cửa khẩu, khu kinh tế Móng Cái có quy mô lớn nhất và chiếm vị trí đặc biệt quan trọng với sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Quảng Ninh. Sự phát triển của thương mại biên giới đã góp phần đưa thành phố Móng Cái nói riêng và tỉnh Quảng Ninh nói chung phát triển mạnh mẽ, trở thành thành phố đô thị sầm uất. Năm 2019, kim ngạch XNK qua cửa khẩu Móng Cái đạt mức cao nhất 4,5 tỷ USD, đến năm 2020 do tác động của đại dịch Covid - 19 kim ngạch XNK giảm xuống còn 2,3 tỷ USD và đến năm 2021, kim ngạch XNK đã tăng trở lại đạt 4 tỷ USD, cao gấp 1,74 lần so với năm 2020 và cũng cao hơn hai năm tiếp theo 2022, 2023 (Hình 2). Nhờ đó, số thu ngân sách từ KKT cửa khẩu Móng Cái có xu hướng tăng qua các năm, năm 2023 là 1.668 tỷ đồng, tăng 61,10% so với năm 2019. Giai đoạn 2019-2021, do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 nên thu ngân sách có giảm nhẹ nhưng vẫn tăng ở những năm tiếp theo.

HÌNH 2. KIM NGẠCH XUẤT NHẬP KHẨU VÀ THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU MÓNG CÁI GIAI ĐOẠN 2019 - 2023



Nguồn: Cổng thông tin điện tử thành phố Móng Cái, 2021; Chu Văn, 2023; Văn Đức, 2023; Mạnh Trường, 2024.

Cơ sở hạ tầng thương mại biên giới

Theo bảng xếp hạng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), trong vòng 7 năm liên tiếp (từ 2017 tới 2023), tỉnh Quảng Ninh luôn dẫn đầu cả nước về chỉ số PCI. Năm 2022, Quảng Ninh đứng thứ nhất trong danh sách địa phương có chỉ số cơ sở hạ tầng tốt nhất Việt Nam (chỉ số cao hơn của TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Hà Nội và Đồng Nai). Tỉnh Quảng Ninh luôn giành vị trí dẫn đầu về chất lượng điều hành kinh tế, tích cực xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế, trong đó có lĩnh vực thương mại biên giới.

Quảng Ninh có hạ tầng giao thông đa dạng bao gồm các loại hình: đường bộ, đường sắt, cảng biển và sân bay. Để phát triển thương mại biên giới, ngoài đầu tư hệ thống siêu thị, trung tâm thương mại, chợ... tỉnh còn chú trọng phát triển hạ tầng thương mại tại các cảng cửa ngõ, các khu kinh tế cửa khẩu. Các khu kinh tế cửa khẩu đã đầu tư xây dựng các công trình thiết yếu, trọng điểm phục vụ phát triển thương mại, bao gồm bãi đỗ xe, nhà kiểm soát liên hợp, bãi bốc dỡ hàng hóa... Hạ tầng tại cửa khẩu trọng điểm của tỉnh như tại Móng Cái đã được đầu tư đồng bộ gồm cửa khẩu Bắc Luân, cửa khẩu tiểu ngạch Ka Long, điểm kiểm tra hàng hóa xuất khẩu Lục Ngâm và các điểm kiểm tra hàng hóa tập trung gần khu vực cửa khẩu quốc tế Móng Cái. Các hoạt động tạm nhập tái xuất, chuyển khẩu, chuyển tải tăng trưởng cao do có hệ thống kho ngoại quan, kho hàng mở rộng. Hệ thống chợ được nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới, nhiều khu vực đã hình thành nên các phố thương mại, các cửa hàng miễn thuế, các dịch vụ hỗ trợ đi kèm như ngân hàng, bưu điện, khách sạn, nhà hàng... tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại. Năm 2023, nhiều dự án hạ tầng được tỉnh Quảng Ninh đầu tư xây dựng như: Dự án Cải tạo, Nâng cấp Đường tỉnh 341 (Quốc lộ 18C) giai đoạn 2, nối từ Khu kinh tế

cửa khẩu Móng Cái (thành phố Móng Cái) đến Khu kinh tế cửa khẩu Bắc Phong Sinh (huyện Hải Hà), với kì vọng rút ngắn thời gian di chuyển giữa 2 cửa khẩu từ gần 1,5 tiếng xuống còn hơn 25 phút. Bên cạnh đó, dự án sẽ kết nối đồng bộ với tuyến cao tốc từ Vân Đồn - Móng Cái đến cao tốc Hà Nội - Hải Phòng - Hạ Long - Vân Đồn hình thành tuyến cao tốc dài 281 km; liên thông với tuyến cao tốc Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng - Hạ Long - Vân Đồn thành tuyến cao tốc dài nhất Việt Nam gần 600 km. Một số dự án như: xây dựng cầu thay thế đường tràn qua lối mở Bắc Phong Sinh (Việt Nam) - Lý Hỏa (Trung Quốc), cải tạo, sửa chữa Quốc lộ 18C đoạn Đồng Văn (Km49) - cửa khẩu Bắc Phong Sinh (Km80+650), dự án hạ tầng kỹ thuật khu kinh tế cửa khẩu Hoàn Mỹ, huyện Bình Liêu... cũng góp phần tạo điều kiện phát triển hoạt động thương mại biên giới của tỉnh nói riêng cũng như thương mại của cả nước nói chung, kết nối nội vùng, liên vùng, tăng cường giao lưu, hợp tác giữa Việt Nam - Trung Quốc, từ đó nâng cao chất lượng kinh tế - xã hội của khu vực vùng biên giới (Công thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh, 2024a).

Để phát triển dịch vụ logistic cho thương mại biên giới, nhiều dự án đã được tỉnh Quảng Ninh triển khai như: Nghiên cứu xây dựng Trung tâm giao dịch hàng hóa, nông, lâm, thủy sản quốc tế tại Móng Cái (theo Thông báo số 424/TB-VPCP ngày 20/10/2023 của Văn phòng Chính phủ); Nghiên cứu xây dựng Khu thương mại tự do tại khu vực cửa khẩu Bắc Luân II (theo Quyết định số 368/QĐ-TTg ngày 16/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ), Ngoài ra, Cục hải quan tỉnh Quảng Ninh đã triển khai cửa khẩu số trên đất liền tại các địa phương của tỉnh có cửa khẩu quốc tế, đẩy mạnh quá trình số hóa trong cải cách hành chính.

2.2. Những vấn đề đặt ra trong hoạt động thương mại biên giới ở Quảng Ninh

Quảng Ninh là tỉnh có tiềm năng để phát triển thương mại biên giới, hoạt động thương mại biên giới trong nhiều năm qua đã đạt được những kết quả tích cực, tuy nhiên hoạt động này chưa phát huy được tiềm năng và lợi thế do gặp phải những rào cản sau:

Một là, cơ cấu mặt hàng xuất khẩu chưa đa dạng

Hàng hóa xuất khẩu qua các cửa khẩu trên địa bàn tỉnh chủ yếu là nông sản, trái cây với số lượng chủng loại rất hạn chế như: hoa quả, bột sắn, thủy hải sản đông lạnh, tôm-cua-cá sống, hạt khô, hàng tạp, hàng vải (VCCI, 2024). Trong 7 tháng đầu năm 2024, các mặt hàng xuất khẩu của doanh nghiệp tỉnh Quảng Ninh chủ yếu là: Xi măng ước đạt 61,1 triệu USD; clinker 65,8 triệu USD; xơ, sợi bông ước đạt 262 triệu USD; thủy sản chế biến ước đạt 3,2 triệu USD; quần áo các loại ước đạt 172 triệu USD; dầu thực vật 1,4 triệu USD; nén 40,7 triệu USD; dăm gỗ 171 triệu USD... (Công thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh, 2024b). Bên cạnh đó, một số mặt hàng nông sản chưa được ký Nghị định thư về kiểm dịch nên phải kiểm tra thực tế 100% lô hàng, ảnh hưởng đến thời gian thông quan. Hoạt động tại các KKT cửa khẩu, chẳng hạn như cặp cửa khẩu Móng Cái - Đông Hưng phụ thuộc rất lớn vào chính sách biên mậu của Trung Quốc khiến tỉnh Quảng Ninh thường xuyên trong thế bị động. Do đó, với các sản phẩm nguyên nhiên liệu tươi, thô rất dễ bị ảnh hưởng chất lượng nếu lô hàng bị đình trệ.

Hai là, hạ tầng thương mại biên giới chưa đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển

Hạ tầng phục vụ cho hoạt động thương mại của tỉnh Quảng Ninh khá đa dạng, tuy nhiên, năng lực hoạt động dịch vụ hậu cần tại các KKT cửa khẩu còn gặp nhiều khó khăn. Tại KKT cửa khẩu Bắc Phong Sinh, việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng vẫn còn hạn chế so với nhu cầu, chưa phát huy hết tiềm năng, lợi

thế sẵn có. Trong KKT Bắc Phong Sinh có 2 chợ: Chợ cửa khẩu Bắc Phong Sinh được đầu tư năm 2010 trị giá trên 5 tỷ đồng và chợ trung tâm Quảng Đức là chợ địa phương, tuy nhiên hoạt động thương mại, dịch vụ mới chỉ tập trung vào phục vụ nhu cầu sản xuất, hàng tiêu dùng thiết yếu và thu mua các sản phẩm nông nghiệp.

Tại KKT cửa khẩu Hoàn Mộc, cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống kho bãi còn có hạn chế, yếu kém. Các bãi tập kết hàng hóa có diện tích, quy mô nhỏ, thường xuyên trong tình trạng bám nhiều bụi đất. Sân bãi tập kết hàng hóa, phương tiện vận tải, kiểm tra giám sát hàng hóa xuất nhập khẩu cửa khẩu Hoàn Mộc chỉ có diện tích 25.000m², đáp ứng tối đa khoảng 60 phương tiện/ngày; trong khi đó, trước khi chưa có dịch Covid-19, số lượng phương tiện chờ hàng hóa xuất nhập khẩu qua cửa khẩu Hoàn Mộc trung bình là 150 xe/ngày (Lã Nghĩa Hiếu, 2024). Thực tế hiện nay, do hạ tầng chưa có nhiều cải thiện, cửa khẩu chỉ thu hút được khoảng 20 phương tiện thông quan mỗi ngày, chủ yếu là hàng tạp hóa, gạch men, số lượng cư dân trao đổi, mua bán hàng hóa thưa thớt.

Ba là, tình trạng buôn lậu, gian lận thương mại vẫn tiếp diễn

Nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển thương mại biên giới, chính phủ Việt Nam và Trung Quốc đã ban hành nhiều chính sách hỗ trợ cho cư dân và doanh nghiệp hai quốc gia như: cư dân có hộ khẩu thường trú tại các khu vực biên giới được miễn thuế với trị giá hải quan không quá 2 triệu đồng/người/ngày/lượt và không quá 4 lượt/tháng; nhiều mặt hàng tiêu dùng được miễn thuế; các dự án đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu được hưởng mức thuế xuất thuế thu nhập doanh nghiệp ưu đãi... Tuy nhiên, cơ chế thông thoáng trong thực hiện thủ tục hải quan cũng chính là cơ hội để các đối tượng trục lợi, thực hiện các hành vi

gian lận như: không khai, khai sai tên hàng, số lượng, trị giá để gian lận thuế, trốn thuế hoặc trà trộn, cất giấu hàng hóa trên phương tiện vận tải. Các mặt hàng cấm, hàng có giá trị cao được các đối tượng cất giấu trong người, hành lý; trà trộn vào trong dòng cư dân để vận chuyển trái phép qua biên giới. Tỉnh Quảng Ninh có đường biên giới dài, một số khu vực có địa hình phức tạp, hiểm trở, nhiều đường mòn. Bên cạnh các chợ, cửa khẩu chính thức vẫn tồn tại các bến bãi tự phát. Do đó, các đối tượng đã vận chuyển hàng hóa nhỏ lẻ sau đó tập kết sâu vào trong nội địa.

Các hoạt động thương mại điện tử nội địa dưới hình thức bưu chính và vào thời gian cao điểm rất khó kiểm soát. Một giao dịch trên zalo, Facebook, trên sàn thương mại điện tử... được vận chuyển qua cửa khẩu, qua bưu điện, hàng hóa mở tờ khai được đi thẳng... trong khi các quy định về quản lý, xử phạt các hoạt động này chưa rõ ràng, đủ sức răn đe. Hải quan tỉnh Quảng Ninh gặp khó khăn khi xử lý một số vụ việc vận chuyển hàng hóa xuyên biên giới do các xe chở hàng bao gồm nhiều chủng loại hàng hóa, nhiều giá trị khác nhau và do nhiều người gửi. Nhiều tổ chức, cá nhân kinh doanh trên thương mại điện tử thường có nhiều tài khoản mạng xã hội, không có cửa hàng cụ thể mà đặt hàng ở nơi khác sau đó sử dụng dịch vụ cung ứng của các đơn vị vận chuyển, vì vậy thông tin về nguồn gốc xuất xứ không rõ ràng. Tại những thời gian cao điểm, lượng hàng hóa tăng cao gia tăng áp lực cho đội ngũ quản lý.

Hàng hóa nhập lậu, hàng giả trôi nổi trên thị trường chủ yếu là hàng may mặc, mỹ phẩm, thực phẩm, đồ điện tử. Để đánh lừa người tiêu dùng, các sản phẩm được mang các nhãn hiệu giả, kiểu dáng công nghiệp, nguồn gốc xuất xứ, hàng giả được sản xuất với công nghệ, kỹ thuật cao rất khó phân biệt;

do các nhóm đối tượng giao dịch lén lút hoặc trà trộn với hàng thật.

Năm 2023, các lực lượng chức năng tỉnh Quảng Ninh đã bắt giữ, xử lý 2.593 vụ buôn lậu, gian lận thương mại và hàng giả; trị giá hàng hóa vi phạm 22 tỷ đồng, trong đó có 553 trường hợp vi phạm trong lĩnh vực thuế nội địa, tiền phạt vi phạm hành chính 101 tỷ đồng, truy thu thuế bổ sung 198 tỷ đồng. Các cơ quan đã xử lý hình sự 39 vụ/57 đối tượng, xử lý vi phạm hành chính 2.363 trường hợp; tiền bán thanh lý hàng tịch thu và xử phạt vi phạm hành chính là 24,84 tỷ đồng. Riêng tại cửa khẩu Móng Cái, năm 2023, Chi cục Hải quan Cửa khẩu Móng Cái đã xử lý 72 vụ buôn lậu, gian lận thương mại, trị giá trên 2,1 tỉ đồng, phạt vi phạm hành chính 72 trường hợp với tổng số tiền 436 triệu đồng, đạt 144% chỉ tiêu về số vụ, 183% chỉ tiêu về trị giá. Mặc dù các cơ quan chức năng tích cực đấu tranh, phòng chống, xử lý nghiêm khắc, công tác chống buôn lậu qua biên giới luôn tiềm ẩn rủi ro, thách thức khó lường (Thu Hường và Ngọc Lâm, 2024).

3. Một số giải pháp phát triển thương mại biên giới ở Quảng Ninh theo hướng bền vững

Để thúc đẩy thương mại biên giới của tỉnh Quảng Ninh phát triển bền vững, trong giai đoạn tới tỉnh Quảng Ninh cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, tập trung xây dựng chiến lược phát triển thương mại biên giới, đặc biệt là trong quan hệ với Trung Quốc ở cả ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Tỉnh Quảng Ninh cần xác định hoạt động thương mại biên giới trong thời gian tới tiếp tục là một trong những lĩnh vực quan trọng, tạo động lực thúc đẩy kinh tế - xã hội của địa phương. Do đó, các chính sách, chiến lược cần khơi dậy tiềm năng về năng lực sản xuất, kinh doanh, trao

đổi hàng hóa, dịch vụ của các doanh nghiệp cũng như cư dân của tỉnh.

Thứ hai, kiên quyết, chống buôn lậu và gian lận thương mại là giải pháp đặc biệt quan trọng thúc đẩy phát triển quan hệ thương mại qua biên giới của tỉnh. Cần xem xét lại hệ thống thuế và thủ tục hải quan, tránh những bất hợp lý trong chính sách thuế làm cho buôn lậu và gian lận thương mại xuất hiện. Cần xây dựng các chế tài và nâng cao mức xử phạt đối với các tổ chức và thương nhân có hành vi buôn lậu hoặc gian lận thương mại. Đối với các cơ quan quản lý, cần tăng cường phối hợp liên ngành trong tổ chức và quản lý xuất nhập khẩu hàng hóa qua biên giới, quy định rõ phạm vi, thẩm quyền và trách nhiệm của từng ngành, từng lực lượng chức năng trong đấu tranh chống buôn lậu. Để nâng cao trình độ nghiệp vụ cho cán bộ hải quan, cần thường xuyên tiến hành đào tạo, bồi dưỡng kiến thức cho nhân viên, tạo điều kiện về phương tiện kỹ thuật để nâng cao hiệu quả công tác quản lý, giám sát hàng hoá xuất nhập khẩu qua biên giới. Đặc biệt, các cơ quan chức năng cần tích cực học hỏi, ứng dụng khoa học công nghệ mới trong thực thi nhiệm vụ. Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh cần tiếp tục nỗ lực thực hiện các giải pháp nhằm triển khai hiệu quả Mô hình cửa khẩu số áp dụng thí điểm tại cửa khẩu quốc tế Móng Cái (Cầu Bắc Luân II) giai đoạn 1 (từ năm 2023 đến 2025), theo Kế hoạch số 37/KH-UBND ngày 17/02/2023 về Chuyển đổi số toàn diện tỉnh Quảng Ninh năm 2023 (Công thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh, 2024c). Mô hình cửa khẩu số không chỉ giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho các hoạt động XNK mà còn nâng cao hiệu quả quản lý dữ liệu, giúp phòng ngừa và ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật.

Không chỉ trong nước, các cơ quan chức năng của tỉnh Quảng Ninh cần phối hợp chặt

chẽ với chính quyền của nước láng giềng. Nếu không có sự hợp tác chặt chẽ thì hiệu quả của công tác chống buôn lậu và gian lận thương mại qua biên giới Việt - Trung sẽ không đạt hiệu quả cao. Đồng thời, chính quyền hai nước cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục, động viên và nâng cao ý thức trách nhiệm cho dân cư các tỉnh biên giới trong việc kinh doanh thương mại trung thực, minh bạch.

Thứ ba, tỉnh Quảng Ninh cần tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng tại các KKT, đặc biệt là hệ thống giao thông, kho bãi phục vụ cho việc vận chuyển, bảo quản, lưu giữ hàng hoá khối lượng lớn, thời gian dài. Chính quyền tỉnh cần tiếp tục đôn đốc, hỗ trợ cho các dự án đầu tư vào các KKT cửa khẩu, chẳng hạn như Dự án Bến cảng tổng hợp Vạn Ninh (giai đoạn 1); Dự án Khu kho bãi hàng hóa tại KKT cửa khẩu Hoàn Mô,... Tại các KKT cửa khẩu, các chợ biên giới cần đẩy mạnh phát triển thương mại điện tử, thương mại tự do, cửa hàng miễn thuế. Sử dụng máy móc, công nghệ hiện đại trong quản lý các hoạt động tại các cửa khẩu nhằm tiết kiệm thời gian và chi phí cho cả khu vực công và khu vực tư trong các hoạt động thương mại.

Thứ tư, đẩy mạnh các hoạt động xúc tiến thương mại qua biên giới. Cung cấp thông tin đầy đủ kịp thời, cũng như đủ nhân lực để tổ chức các hoạt động hỗ trợ phát triển kinh tế, cũng như giao lưu về mặt con người. Cư dân cũng như các doanh nghiệp tham gia XNK tại biên giới luôn cần sự hướng dẫn, thông tin của chính quyền về các thay đổi trong luật pháp, chính sách hợp tác, chính sách ưu đãi của các quốc gia. Đồng thời, chính quyền tỉnh cần tiếp tục liên kết chặt chẽ với các đối tác láng giềng, giúp các doanh nghiệp trong nước duy trì và mở rộng nguồn hàng hóa XNK.

Thứ năm, cần nghiên cứu, phân tích kỹ các chiến lược thương mại biên giới của phía

Trung Quốc, tránh để các hoạt động tại Việt Nam bị lệ thuộc quá nhiều vào nước láng giềng. Tỉnh Quảng Ninh nói riêng và Chính phủ cần đưa ra các chiến lược, quy hoạch phù hợp để chủ động trong hợp tác, kinh doanh, tránh bị tổn thất về mặt kinh tế và xã hội khi Trung Quốc thực hiện các điều chỉnh bất ngờ. Tỉnh Quảng Ninh cần vận động cư dân và doanh nghiệp giảm bớt việc xuất nhập khẩu các mặt hàng có giá trị gia tăng thấp, tăng cường hàng hóa chất lượng cao, có tính cạnh tranh lớn để tạo ra lợi thế cạnh tranh so với các địa phương biên giới phía Trung Quốc. Tập trung phát triển các ngành nghề, các sản phẩm thương mại chủ chốt, thu hút đầu tư lớn, có hàm lượng khoa học công nghệ cao là yếu tố quan trọng. Bên cạnh đó, cần hạn chế các hoạt động thương mại biên giới thông qua đường tiểu ngạch, hướng tới giao dịch hàng hóa khối lượng lớn thông qua các cửa khẩu chính ngạch.

Kết luận

Thương mại biên giới góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, nâng cao đời sống xã hội tại các địa phương vùng biên giới, đồng thời củng cố mối quan hệ hữu nghị, hợp tác giữa các quốc gia. Là một cực tăng trưởng của vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, Quảng Ninh cần tận dụng tiềm năng và lợi thế, thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp để thúc đẩy thương mại biên giới phát triển bền vững. Phát triển thương mại biên giới tại tỉnh Quảng Ninh trong tương lai cần tiếp tục phát huy lợi thế so sánh của tỉnh, thúc đẩy tăng cường tình hữu nghị giữa tỉnh Quảng Ninh và các tỉnh của Trung Quốc có chung đường biên giới với Quảng Ninh nói chung và cư dân biên giới của hai nước nói riêng, xây dựng quan hệ chính trị ổn định, bền vững song hành với việc đảm bảo an ninh quốc phòng.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Công thương (2023). *Văn bản số 5787/BCT-XNK Về việc thẩm định hồ sơ dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về thương mại biên giới*. Hà Nội, ngày 23/8/2023.
2. Chu Văn (2023). Quảng Ninh: Đẩy mạnh thương mại vùng biên. *Trang thông tin đối ngoại điện tử*. Truy cập tại: <https://ttdn.vn/bien-gioi-bien-dao/quang-ninh-day-manh-thuong-mai-vung-bien-87579> ngày 12/7/2024.
3. Cổng thông tin điện tử thành phố Móng Cái (2021). *Móng Cái: Tập trung XNK theo hướng chính ngạch*. Truy cập tại: <https://mongcai.gov.vn/vi-vn/tin/mong-cai--tap-trung-xnk-theo-huong-chinh-ngach/0-0-163025> ngày 12/7/2024.
4. Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh (2024a). *Quảng Ninh (Việt Nam) - Quảng Tây (Trung Quốc): Vun đắp tình hữu nghị, quan hệ hợp tác bền chặt*. Truy cập tại: <https://quangninh.gov.vn/chuyen-de/hotroDNNVV/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=134392> ngày 12/7/2014.
5. Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh (2024b). *Thúc đẩy xuất, nhập khẩu những tháng cuối năm*. Truy cập tại: <https://www.quangninh.gov.vn/chuyen-de/chuyendoiso/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=141886> ngày 16/10/2024.
6. Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh (2024c). *Triển khai thí điểm nền tảng cửa khẩu số*. Truy cập tại: <https://quangninh.gov.vn/chuyen-de/chuyendoiso/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=124259> ngày 23/10/2024.
7. Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh (2020). *Báo cáo tại Hội nghị thúc đẩy hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa qua địa bàn tỉnh Quảng Ninh*. Quảng Ninh, ngày 26/06/2020.

8. Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh (2020, 2021, 2022). *Số liệu thống kê*. Truy cập tại: <https://quangninh.customs.gov.vn/index.jsp?pageId=1880&group=C%C3%B4ng%20b%E1%BB%91%20v%C3%A0%20th%C3%B4ng%20tin&category=Ch%E1%BB%89%20ti%C3%AAu%20th%E1%BB%91ng%20k%C3%AA%20m%E1%BB%9B%20nh%E1%BA%A5t> ngày 12/7/2024.
9. Cục Hải quan tỉnh Quảng Ninh (2024). *Báo cáo tại Hội nghị đối thoại với doanh nghiệp, bàn giải pháp thúc đẩy hoạt động xuất nhập khẩu biên giới và phát triển đại lý hải quan trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh năm 2024*. Quảng Ninh, ngày 24/4/2024.
10. Lê Nghĩa Hiếu (2024). Dự án trăm tỉ nâng cấp cửa khẩu Hoành Mô 'bất động', *Báo Thanh niên*, Truy cập tại: <https://thanhnien.vn/du-an-tram-ti-nang-cap-cua-khau-hoanh-mo-bat-dong-185240312121620566.htm> ngày 12/7/2024.
11. Lê Thanh Tuấn (2019). *Phát triển kinh tế biên giới Việt – Trung (tỉnh Quảng Ninh): vấn đề và giải pháp*. Luận án tiến sĩ. Học viện Khoa học xã hội. Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
12. Mạnh Trường (2024). Móng Cái nâng cao năng lực xuất, nhập khẩu. *Cổng thông tin điện tử tỉnh Quảng Ninh*. Truy cập tại: <https://doanhnghiep.quangninh.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=6144> ngày 10/7/2024.
13. Nguyễn Anh Thu, Nguyễn Thị Minh Phương, Nguyễn Thị Thu Hà, Bùi Bá Nghiêm (2020). Thương mại biên giới của Việt Nam: Thực trạng và một số vấn đề đặt ra. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam*, 62(4), tr. 1-5.
14. Quỳnh Nga (2023). Hàng hóa xuất nhập khẩu qua cửa khẩu Móng Cái năm 2023 tăng 73,6%. *Báo Đầu tư*. Truy cập tại: <https://www.tinnhanhchungkhoan.vn/hang-hoa-xuat-nhap-khau-qua-cua-khau-mong-cai-nam-2023-tang-736-post335843.html> ngày 20/7/2024.
15. Thu Hường và Ngọc Lâm (2024). Bài cuối: Bền bỉ, kiên trì, không khoan nhượng, không lùi bước. *Trang thông tin đối ngoại điện tử*. Truy cập tại: <https://ttdn.vn/bien-gioi-bien-dao/bai-cuoi-ben-bi-kien-tri-khong-khoan-nhuong-khong-lui-buoc-102921> ngày 20/7/2024.
16. Văn Đức (2023). Đưa Móng Cái trở thành cửa ngõ xuất nhập khẩu hàng nông, thủy sản. *Báo cáo viên - Trang tin của Ban Tuyên giáo Trung ương*. Truy cập tại: <https://baocaovien.vn/tin-tuc/dua-mong-cai-tro-thanh-cua-ngo-xuat-nhap-khau-hang-nong-thuy-san/77434.html> ngày 20/7/2024.
17. VCCI (2024). *Cửa ngõ' giao thương Việt Nam - Trung Quốc thông suốt sau bão Yagi*. Truy cập tại: <https://trungtamwto.vn/tin-tuc/27509-cua-ngo-giao-thuong-viet-nam--trung-quocthong-suot-sau-bao-yagi> ngày 16/10/2024.

Thông tin tác giả:**1. Lý Hoàng Mai, TS.**

- Đơn vị công tác: Viện Kinh tế Việt Nam

- Địa chỉ email: lymaivkt@gmail.com**2. Nguyễn Phương Thảo, ThS.**

- Đơn vị công tác: Viện Kinh tế Việt Nam

Ngày nhận bài: 18/9/2024

Ngày nhận bản sửa: 29/10/2024

Ngày duyệt đăng: 11/11/2024