



**This project is funded by
the European Union**

BÁO CÁO
THUẬN LỢI HÓA THƯƠNG MẠI QUA BIÊN GIỚI
TRONG BỐI CẢNH CÁC KHUÔN KHỔ AEC, ASEAN – TRUNG QUỐC
VÀ TIÊU VÙNG SÔNG MÊKÔNG MỞ RỘNG

ACTIVITY CODE: ICB-47

**“Hỗ trợ Bộ Công thương thuận lợi hóa thương mại qua biên giới trong bối cảnh các
khôn khổ AEC, ASEAN-Trung Quốc và GMS**

Bản chính

Hà Nội, 12/6/2017

Thực hiện bởi: PGS. TS. Đinh Văn Thành – AMDI Expert 1
PGS. TS. Hoàng Thọ Xuân - AMDI Expert 2
PGS. TS. Đỗ Đức Bình - AMDI Expert 3

*Báo cáo này được lập với sự hỗ trợ tài chính của Liên minh châu Âu. Quan điểm thể hiện
trong báo cáo là của tác giả và không phản ánh quan điểm chính thức của Liên minh châu
Âu hay Bộ Công Thương*

MỤC LỤC

MỤC LỤC	i
DANH MỤC BẢNG	v
LỜI MỞ ĐẦU.....	1
TÓM TẮT.....	2
1. QUẢN LÝ VÀ ĐIỀU HÀNH TẠI CÁC CỬA KHẨU BIÊN GIỚI ĐẤT LIỀN	3
1.1. Sơ lược về tuyến biên giới đất liền của Việt Nam	3
1.1.1. Đặc điểm tuyến biên giới đất liền	3
1.1.2. Điều kiện kinh tế – xã hội của khu vực biên giới	3
1.2. Cửa khẩu biên giới đất liền của Việt Nam.....	4
1.2.1. Khái niệm cửa khẩu biên giới đất liền	4
1.2.1.1. Khái niệm.....	4
1.2.1.2. Các loại cửa khẩu biên giới đất liền.....	5
1.2.2. Khu vực cửa khẩu.....	5
1.2.2.1. Phạm vi khu vực cửa khẩu.....	5
1.2.2.2. Thẩm quyền xác định phạm vi khu vực cửa khẩu	6
1.2.2.3. Hoạt động ở khu vực cửa khẩu	6
1.2.3. Hệ thống cửa khẩu	7
1.2.4. Vai trò chiến lược của hệ thống cửa khẩu	8
1.2.4.1. Thúc đẩy tăng trưởng thương mại	8
1.2.4.2. Cửa ngõ thông thương với các nước có chung biên giới và các nước láng giềng – khu vực.....	8
1.3. Hoạt động quản lý và điều hành tại các cửa khẩu.....	9
1.3.1. Công tác quản lý và điều hành tại các cửa khẩu	9
1.3.1.1. Những vấn đề chung về quản lý và điều hành cửa khẩu	9
1.3.1.2. Phạm vi quản lý và điều hành.....	10
1.3.1.3. Đối tượng quản lý và điều hành.....	10
1.3.1.4. Nguyên tắc quản lý và điều hành.....	10
1.3.2. Ý nghĩa của quản lý và điều hành tại các cửa khẩu.....	11
1.3.2.1. Thúc đẩy “xã hội hoá” nhằm khuyến khích các nhà đầu tư vào các dịch vụ hỗ trợ cửa khẩu	11
1.3.2.2. Xây dựng cơ chế khuyến khích thương nhân trong điều hành tại các cửa khẩu	11
1.3.2.3. Tổ chức hệ thống phân phối hàng hoá từ vùng sản xuất đến các cửa khẩu và xuất khẩu qua các cửa khẩu biên giới	12
1.4. Quy trình quản lý và điều hành tại các cửa khẩu.....	12

1.4.1.	<i>Trách nhiệm của các lực lượng chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu</i>	12
1.4.1.1.	Dây chuyền kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng chức năng.....	12
1.4.1.2.	Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Bộ đội Biên phòng	13
1.4.1.3.	Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Hải quan.....	15
1.4.1.4.	Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Kiểm dịch.....	16
1.4.2.	<i>Thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát về xuất – nhập qua cửa khẩu</i>	16
1.4.2.1.	Thủ tục Hải quan.....	16
1.4.2.2.	Thủ tục xuất nhập cảnh người	17
1.4.2.3.	Thủ tục xuất nhập cảnh phương tiện.....	17
1.4.3.	<i>Thống nhất quy trình thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu</i>	18
1.4.3.1.	Quản lý chung tại cửa khẩu	18
1.4.3.2.	Phối hợp kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu	18
1.4.3.3.	Ban Quản lý cửa khẩu và Trưởng cửa khẩu	19
2.	QUY ĐỊNH VÀ QUẢN LÝ HÀNG HÓA, DỊCH VỤ, ĐẦU TƯ VÀ KHUYẾN KHÍCH TƯ NHÂN TRONG HOẠT ĐỘNG THƯƠNG MẠI QUA BIÊN GIỚI	22
2.1.	Quá trình xây dựng và hoàn thiện các cơ chế, chính sách.....	22
2.1.1.	<i>Các cơ chế, chính sách do Việt Nam chủ động ban hành</i>	22
2.1.2.	<i>Các cơ chế, chính sách trên cơ sở hợp tác song phương với các nước có chung biên giới</i>	24
2.1.2.1.	Hợp tác Việt Nam – Trung Quốc.....	24
2.1.2.2.	Hợp tác Việt Nam - Lào.....	25
2.1.2.3.	Hợp tác Việt Nam – Campuchia.....	26
2.2.	Những cơ chế, chính sách về hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và khuyến khích tư nhân trong hoạt động thương mại biên giới.....	28
2.2.1.	<i>Chính sách về hàng hóa</i>	28
2.2.2.	<i>Chính sách về thương nhân và cư dân biên giới</i>	29
2.2.3.	<i>Chính sách về cửa khẩu và chợ biên giới</i>	30
2.2.4.	<i>Chính sách về thuế, phí, lệ phí</i>	31
2.2.5.	<i>Chính sách về dịch vụ thanh toán, tiền tệ</i>	32
2.2.6.	<i>Chính sách về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển</i>	33
2.2.7.	<i>Chính sách về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính</i>	34
2.3.	Đánh giá chung	35
2.3.1.	<i>Những kết quả đạt được</i>	35
2.3.2.	<i>Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân</i>	37
3.	MỘT SỐ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN THƯƠNG MẠI QUA BIÊN GIỚI TRONG BỐI CẢNH CÁC KHUÔN KHỔ AEC, ASEAN – TRUNG QUỐC VÀ GMS	39

3.1.	Bối cảnh và dự báo phát triển thương mại qua biên giới trong giai đoạn tới	39
3.1.1.	<i>Bối cảnh phát triển thương mại qua biên giới trong giai đoạn tới</i>	39
3.1.1.1.	Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN	39
3.1.1.2.	Hợp tác ASEAN – Trung Quốc	40
3.1.1.3.	Hợp tác tiểu vùng Mê-kông mở rộng (GMS)	41
3.1.2.	<i>Dự báo triển vọng phát triển thương mại qua biên giới</i>	41
3.2.	Quan điểm, mục tiêu và định hướng phát triển thương mại biên giới	44
3.2.1.	<i>Quan điểm phát triển</i>	44
3.2.2.	<i>Mục tiêu</i>	47
3.2.3.	<i>Định hướng phát triển</i>	48
3.3.	Một số giải pháp nhằm cải thiện tình hình hiện tại.....	50
3.3.1.	<i>Khuyến khích phát triển hàng hóa khu vực CLMV hoặc GMS</i>	50
3.3.2.	<i>Khuyến khích phát triển thương nhân và cư dân biên giới</i>	50
3.3.3.	<i>Phát triển cửa khẩu và chợ biên giới</i>	51
3.3.4.	<i>Tương đồng về thuế, phí và lệ phí trong khu vực CLMV hoặc GMS</i>	52
3.3.5.	<i>Chính sách thanh toán, tiền tệ</i>	52
3.3.6.	<i>Chính sách kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển</i>	52
3.3.7.	<i>Chính sách hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính</i>	52
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ		53
1)	Kết luận.....	53
2)	Một số khuyến nghị	54
a)	<i>Đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ</i>	54
b)	<i>Đối với các Bộ, ngành có liên quan</i>	55
c)	<i>Đối với Ủy ban nhân dân các tỉnh có cửa khẩu biên giới</i>	57

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. Tuyến biên giới đất liền của Việt Nam tiếp giáp với Trung Quốc, Lào và Campuchia	3
Bảng 2. Hệ thống cửa khẩu giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia	8
Bảng 3. Quá trình xây dựng cơ chế, chính sách thương mại biên giới.....	22
Bảng 4. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Trung Quốc.....	43
Bảng 5. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Lào	44
Bảng 6. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Campuchia	44

LỜI MỞ ĐẦU

Hoạt động này là một trong những hoạt động của Dự án Hỗ trợ Chính sách Thương mại và Đầu tư của Châu Âu (EU-MUTRAP), được quản lý và thực hiện bởi Bộ Công Thương nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam với sự hỗ trợ của Ủy ban Châu Âu. Dự án với mục tiêu tổng thể nhằm hỗ trợ Việt Nam hội nhập sâu hơn vào hệ thống thương mại toàn cầu, ASEAN và hợp tác tiểu vùng, tăng cường quan hệ thương mại và đầu tư giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu, tối đa hóa lợi ích của quá trình phát triển kinh tế, bao gồm tăng trưởng kinh tế toàn diện và xóa đói giảm nghèo.

Mục tiêu cụ thể của Dự án là hỗ trợ Bộ Công Thương tiến hành thuận lợi hóa thương mại quốc tế và đầu tư thông qua việc tăng cường năng lực hoạch định chính sách, tham gia vấn chính sách, đàm phán và thực thi các cam kết liên quan, đặc biệt là trong quan hệ với Liên minh châu Âu. Các kết quả chính dự kiến của Dự án bao gồm:

1. Tăng cường quan hệ thương mại, đầu tư giữa EU và Việt Nam thông qua đối thoại và hợp tác, đàm phán và thực thi một hiệp định thương mại tự do (FTA) giữa Việt Nam và EU trong tương lai.

2. Nâng cao năng lực thể chế trong đàm phán và thực thi các cam kết thương mại đa phương, khu vực và tiểu khu vực.

3. Cải thiện khuôn khổ chính sách về đầu tư, tập trung vào các vấn đề xã hội và môi trường trong các chính sách và pháp luật liên quan đến thương mại và đầu tư.

4. Tăng cường khả năng tiếp cận thông tin, quy định và cơ hội thị trường liên quan đến cam kết thương mại và đầu tư quốc tế của Việt Nam; tăng cường sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình xây dựng chính sách thương mại và đầu tư; và nâng cao năng lực của doanh nghiệp vừa và nhỏ nhằm đáp ứng các quy định tiếp cận thị trường của châu Âu.

5. Hỗ trợ đối thoại EU-Việt Nam trong các nội dung kinh tế của Hiệp định đối tác và hợp tác toàn diện (PCA), và dành sự hỗ trợ linh hoạt để giải quyết các vấn đề thương mại quan trọng, cấp thiết.

Hoạt động này hỗ trợ Vụ Thương mại Biên giới và Miền núi của Bộ Công Thương thực hiện nghiên cứu về thuận lợi hóa thương mại qua biên giới trong bối cảnh các khuôn khổ AEC, ASEAN – Trung Quốc và GMS, trong đó nhấn mạnh đến:

- Quản lý và điều hành (các trạm kiểm soát) tại các cửa khẩu biên giới đất liền, về các quy trình thủ tục hải quan, xuất nhập cảnh người và phương tiện giao thông vận tải...

- Về quy định và quản lý hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và khuyến khích thương nhân (tư nhân) trong hoạt động thương mại qua biên giới.

- Khuyến nghị nhằm cải thiện tình hình hiện tại, hỗ trợ hợp tác giữa CLMV và GMS.

Trên cơ sở về điều kiện địa – kinh tế của tuyến biên giới và cửa khẩu biên giới đất liền, nghiên cứu phân tích và đánh giá về hoạt động quản lý và điều hành cũng như quy trình quản lý và điều hành tại các cửa khẩu biên giới đất liền. Đồng thời, nghiên cứu phân tích và đánh giá quá trình xây dựng và hoàn thiện các cơ chế, chính sách về hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và khuyến khích thương nhân trong hoạt động thương mại biên giới. Thông qua đánh giá về những kết quả đạt được, những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân, nghiên cứu nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm cải thiện tình hình hiện tại và có một số khuyến nghị đối với các cơ quan quản lý nhà nước hữu quan.

TÓM TẮT

Việt Nam có chung đường biên giới đất liền với 3 nước là Trung Quốc, Lào và Campuchia. Tính đến hết năm 2016, trên toàn tuyến biên giới đất liền của Việt Nam với các nước có chung biên giới đã mở 24 cửa khẩu quốc tế, 25 cửa khẩu song phương, 68 cửa khẩu phụ, 57 lối mở biên giới và 295 chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu hoạt động qua lại của người, phương tiện giao thông vận tải, hàng hóa, đặc biệt là hoạt động thương mại qua biên giới.

Căn cứ vào phạm vi đối tượng xuất, nhập; cửa khẩu được chia thành cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương), cửa khẩu phụ và lối mở biên giới. Khu vực cửa khẩu là khu vực được xác định, có một phần địa giới hành chính trùng với đường biên giới quốc gia trên đất liền, trong đó bao gồm các khu chức năng để đảm bảo cho các hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động dịch vụ, thương mại tại cửa khẩu.

Quản lý và điều hành cửa khẩu biên giới đất liền là một cơ chế ngoại lệ, một đặc thù (ưu đãi thương mại biên giới về điều kiện thông quan), không phải chịu ràng buộc bởi các cam kết quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập. Trách nhiệm của các lực lượng chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu bao gồm đây truyền kiểm tra, kiểm soát của Bộ đội Biên phòng, Hải quan, Kiểm dịch. Thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát về xuất – nhập qua cửa khẩu bao gồm thủ tục Hải quan, thủ tục xuất nhập cảnh người, thủ tục xuất nhập cảnh phương tiện. Thống nhất quy trình thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu thực hiện theo Quyết định số 45/2013/QĐ-TTg ngày 25/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế điều hành hoạt động tại các cửa khẩu biên giới đất liền.

Các cơ chế, chính sách về hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và khuyến khích tư nhân trong hoạt động thương mại qua biên giới được xây dựng và hoàn thiện do Việt Nam chủ động xây dựng và ban hành cũng như hợp tác với Trung Quốc, Lào và Campuchia. Những cơ chế, chính sách đó bao gồm chính sách về hàng hóa; chính sách về thương nhân và cư dân biên giới; chính sách về cửa khẩu và chợ biên giới; chính sách về thuế, phí, lệ phí; chính sách về dịch vụ thanh toán, tiền tệ; chính sách về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển; chính sách về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

Những phân tích, đánh giá chung về kết quả đạt được cũng như những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân trong giai đoạn vừa qua để làm cơ sở cho đề xuất một số giải pháp phát triển thương mại qua biên giới trong bối cảnh các khuôn khổ AEC, ASEAN – Trung Quốc và GMS. Trên cơ sở bối cảnh phát triển thương mại qua biên giới trong giai đoạn tới, bao gồm Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, hợp tác ASEAN – Trung Quốc và Hợp tác tiểu vùng Mê - không mở rộng, nghiên cứu đưa ra một số dự báo triển vọng phát triển thương mại qua biên giới.

Nghiên cứu đã đề ra một số quan điểm, mục tiêu và định hướng phát triển thương mại biên giới. Qua đó đề xuất một số giải pháp nhằm cải thiện tình hình hiện tại, bao gồm: khuyến khích phát triển hàng hóa khu vực CLMV hoặc GMS; khuyến khích phát triển thương nhân và cư dân biên giới; xây dựng và phát triển cửa khẩu và chợ biên giới; tương đồng về thuế, phí, lệ phí trong khu vực CLMV hoặc GMS; chính sách thanh toán, tiền tệ; chính sách kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển; chính sách hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đã đề ra một số khuyến nghị đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; đối với các Bộ, ngành có liên quan; đối với Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới.

1. QUẢN LÝ VÀ ĐIỀU HÀNH TẠI CÁC CỬA KHẨU BIÊN GIỚI ĐẤT LIỀN

1.1. Sơ lược về tuyến biên giới đất liền của Việt Nam

1.1.1. Đặc điểm tuyến biên giới đất liền

Việt Nam có chung đường biên giới đất liền với 3 nước là Trung Quốc, Lào và Campuchia. Toàn tuyến biên giới đất liền dài khoảng 4.654 km, trong đó tuyến biên giới Việt – Trung dài khoảng 1.450 km, tuyến biên giới Việt – Lào dài khoảng 2.067 km và tuyến biên giới Việt Nam – Campuchia dài khoảng 1.137 km. Tuyến biên giới đất liền chạy qua 25 tỉnh của Việt Nam, trong đó 7 tỉnh giáp với Trung Quốc, 10 tỉnh giáp với Lào và 10 tỉnh giáp với Campuchia (tỉnh Điện Biên giáp cả Trung Quốc và Lào, tỉnh Kon Tum giáp cả Lào và Campuchia).

- Các tỉnh giáp với Trung Quốc gồm: Quảng Ninh, Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang, Lào Cai, Lai Châu và Điện Biên.

- Các tỉnh giáp với Lào gồm: Điện Biên, Sơn La, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam và Kon Tum (tỉnh Điện Biên giáp cả Trung Quốc và cả Lào).

- Các tỉnh giáp với Campuchia gồm: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Đồng Tháp, An Giang và Kiên Giang (tỉnh Kon Tum giáp cả Lào và cả Campuchia).

Bảng 1. Tuyến biên giới đất liền của Việt Nam tiếp giáp với Trung Quốc, Lào và Campuchia

		Tổng	Trung Quốc	Lào	Campuchia
Chiều dài (km)		4.654	1.450	2.067	1.137
Tỉnh	Việt Nam	25	7	10	10
	Trung Quốc		2		
	Lào			10	
	Campuchia				10

Nguồn: Ban Chỉ đạo thương mại biên giới

- Phía Trung Quốc có 2 tỉnh tiếp giáp gồm: Vân Nam và Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây.

- Phía Lào có 10 tỉnh tiếp giáp bao gồm: PhongSaLy, LuongPhaBang, Hòa Phăn, Xiêng Khoảng, Bolikhamxay, Khăm Muộn, Savanakhet, SaLaVan, Xê Kông và Attapur.

- Phía Campuchia 10 có tỉnh tiếp giáp gồm: Ratanakiri, Mondulkiri, Kratié, Kampong Cham, Tbong Khmum, Prey Veng, Svey Rieng, Kandal, Takéo và Kampot.

1.1.2. Điều kiện kinh tế – xã hội của khu vực biên giới

- Tuyến biên giới đất liền Việt – Trung: khu vực biên giới phía Bắc giáp Trung Quốc có địa hình phức tạp, với gần 80% diện tích là miền núi. Tuy nhiên, đây là khu vực có nhiều tài nguyên, khoáng sản, có khả năng phát triển lâm nghiệp, nông nghiệp, năng lượng và các ngành kinh tế khác. Các tỉnh biên giới phía Bắc có dân số khoảng trên 4 triệu người, với mật độ dân cư trung bình khoảng 76 người/km², đa số là người dân tộc thiểu số, đời sống kinh tế và văn hóa ở mức thấp, nên khả năng sản xuất, tiêu thụ và xuất nhập khẩu

hàng hóa theo hướng tập trung và quy mô lớn là rất khó khăn. Mặt khác, hầu hết các khu vực biên giới phía Bắc có cơ sở hạ tầng yếu kém và còn nhiều khó khăn trong quá trình phát triển.

- Tuyến biên giới Việt – Lào: khu vực này chủ yếu là vùng núi dốc cao, địa hình phức tạp, chia cắt mạnh bởi núi cao và vực sâu, do vậy đã gây ra nhiều khó khăn cho việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, giao lưu phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa và bảo vệ an ninh quốc phòng. Dân số sinh sống ở khu vực này chủ yếu là đồng bào các dân tộc ít người (chiếm khoảng 80%), trình độ dân trí thấp nên nhận thức hiểu biết nói chung còn hạn chế. Hoạt động kinh tế còn mang tính tự cung tự cấp, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội còn đặc biệt khó khăn. Hệ thống giao thông trong khu vực này nhìn chung còn yếu kém, kể cả các tuyến giao thông quốc lộ, đặc biệt là các tuyến đường về xã chủ yếu đi được vào mùa khô, còn các mùa khác chỉ đi bằng xe máy và đi bộ. Hiện tại, còn một số xã chưa có đường ô-tô đến trung tâm xã. Nhìn chung, tuyến biên giới Việt – Lào là vùng địa hình hiểm trở, kết cấu hạ tầng thiết yếu thiếu và yếu kém về chất lượng, kinh tế chậm phát triển, đời sống vật chất, văn hóa tinh thần của đồng bào các dân tộc còn nhiều khó khăn.

- Tuyến biên giới Việt Nam – Campuchia: đặc điểm cơ bản của khu vực này là địa hình tương đối bằng phẳng, ít chia cắt nên thuận lợi cho việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, giao lưu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Dân số sinh sống ở khu vực này gồm nhiều dân tộc, trong đó đồng bào dân tộc ít người chiếm khoảng 14%. Hệ thống giao thông ở khu vực này tương đối thuận lợi, hầu hết các tuyến quốc lộ và tỉnh lộ đều được trải nhựa. Các tuyến đường đến trung tâm xã đa số là đường nhựa và cấp phối. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn một số xã chưa có đường ô-tô đi đến trung tâm xã.

Phần lớn đường biên giới đều đi qua đỉnh hoặc sườn núi và đi qua rừng rậm nhiệt đới, khu vực cửa khẩu có độ cao trung bình khoảng 500m, một số đèo đã trở thành các cửa khẩu, còn trên các đoạn biên giới khác hầu hết là núi non hiểm trở, đi lại khó khăn. Dân cư sống ở khu vực biên giới đa phần là nhân dân các dân tộc ít người, sống thưa thớt tại các làng bản rất xa nhau và xa đường biên giới. Đời sống vật chất và tinh thần của đa số đồng bào các dân tộc còn nhiều thiếu thốn và lạc hậu. Giao thông đi lại trong khu vực biên giới rất khó khăn. Tuy nhiên, các khu vực gần biên giới có nhiều tiềm năng phát triển kinh tế. Nhân dân ở khu vực biên giới từ lâu đã có sẵn mối quan hệ dân tộc, thân tộc gần gũi, tôi lửa tắt đèn có nhau và gắn bó giúp đỡ nhau trong cuộc sống với nhân dân các nước có chung biên giới.

1.2. Cửa khẩu biên giới đất liền của Việt Nam

1.2.1. Khái niệm cửa khẩu biên giới đất liền

1.2.1.1. Khái niệm

Cửa khẩu được hiểu như là cửa ngõ của một quốc gia mà nơi đó diễn ra các hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất, quá cảnh và qua lại biên giới quốc gia đối với người, phương tiện, hàng hoá và các tài sản khác. Cửa khẩu có thể thiết lập ở đường bộ, ga hàng không, đường thủy, đường sắt liên thông với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Cửa khẩu biên giới đất liền là cửa khẩu được thiết lập trên tuyến biên giới đất liền của Việt Nam dành cho người, hàng hóa, vật phẩm và phương tiện giao thông vận tải trực tiếp xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất và quá cảnh, bao gồm cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường thủy và cửa khẩu đường sắt liên thông với các nước có chung biên giới.

Khoản 7, Điều 4 Luật biên giới quốc gia ngày 17 tháng 6 năm 2003 quy định: “*Cửa khẩu là nơi thực hiện việc xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu và qua*

lại biên giới quốc gia bao gồm cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường sắt, cửa khẩu đường thủy nội địa, cửa khẩu đường hàng hải và cửa khẩu đường hàng không.”

Khoản 1, Điều 17 Luật biên giới quốc gia ngày 17 tháng 6 năm 2003 quy định: *“Khu vực kiểm soát được thiết lập tại cửa khẩu để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát, làm các thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu theo quy định của pháp luật”*.

Theo Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền Việt Nam – Trung Quốc năm 2009 thì thuật ngữ “cửa khẩu biên giới” và “cửa khẩu” có nghĩa như nhau, là chỉ khu vực được xác định ở hai bên biên giới đất liền Việt Nam – Trung Quốc dành cho người, hàng hóa, vật phẩm, phương tiện giao thông vận tải trực tiếp xuất – nhập cảnh tại khu vực nhất định, bao gồm cửa khẩu song phương và cửa khẩu quốc tế. Căn cứ theo tính chất có thể chia ra cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường sắt và cửa khẩu đường thủy (sông, suối).

Nói tóm lại, cửa khẩu biên giới đất liền, trước hết là cửa khẩu biên giới nói chung, là nơi thực hiện việc xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu và qua lại biên giới quốc gia trên đất liền, bao gồm cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường sắt và cửa khẩu biên giới đường thủy nội địa. Cửa khẩu biên giới đường thủy nội địa là cửa khẩu biên giới đất liền được mở trên các tuyến đường thủy đi qua đường biên giới quốc gia trên đất liền.

1.2.1.2. Các loại cửa khẩu biên giới đất liền

Căn cứ vào phạm vi đối tượng xuất, nhập; cửa khẩu được chia thành cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương), cửa khẩu phụ và lối mở biên giới (*sau đây gọi chung là cửa khẩu*).

- Cửa khẩu quốc tế được mở cho người, phương tiện của Việt Nam và nước ngoài xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu.

- Cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương) được mở cho người, phương tiện Việt Nam và nước láng giềng có chung cửa khẩu xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu.

- Cửa khẩu phụ được mở cho người, phương tiện Việt Nam và nước láng giềng thuộc tỉnh biên giới hai bên xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu.

- Lối mở biên giới (đường qua lại chợ biên giới, cặp chợ biên giới; điểm thông quan hàng hóa biên giới; đường qua lại tạm thời) được mở cho cư dân biên giới hai bên, phương tiện, hàng hóa của cư dân biên giới hai bên qua lại và các trường hợp khác nhằm thực hiện chính, sách thương mại biên giới theo quy định của Thủ tướng Chính phủ; hoặc được mở trong trường hợp bất khả kháng hay yêu cầu đặc biệt của hai bên biên giới.

1.2.2. Khu vực cửa khẩu

Khu vực cửa khẩu là khu vực được xác định, có một phần địa giới hành chính trùng với đường biên giới quốc gia trên đất liền, trong đó bao gồm các khu chức năng để đảm bảo cho các hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động dịch vụ, thương mại tại cửa khẩu.

1.2.2.1. Phạm vi khu vực cửa khẩu

Phạm vi khu vực cửa khẩu bao gồm:

+ Quốc môn: là công quốc gia, được xây dựng tại cửa khẩu, mang đặc trưng văn hóa Việt Nam, thể hiện độc lập dân tộc và là biểu tượng tình hữu nghị, đoàn kết với nước láng giềng.

+ Khu vực thực hiện thủ tục, kiểm tra, kiểm soát, giám sát hoạt động xuất, nhập của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu. Hệ thống Ba-ri-e kiểm soát: Để duy trì an ninh trật tự đồng thời điều tiết các hoạt động xuất, nhập của người, phương tiện, hàng hóa qua lại cửa khẩu biên giới; Nhà kiểm soát liên hợp, giành cho hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, bao gồm: Khu vực chờ làm thủ tục; khu vực thực hiện thủ tục xuất, nhập; phòng đối ngoại; phòng xử lý vi phạm; phòng chỉ huy điều hành của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành; khu vực bố trí trang bị, phương tiện kỹ thuật; phòng họp, tiếp khách; Khu vực cách ly kiểm dịch y tế và xử lý y tế; Khu vực làm thủ tục, kiểm tra, giám sát đối với phương tiện, hàng hóa xuất, nhập; Khu vực kho, bến bãi tập kết hàng chờ xuất khẩu, nhập khẩu; kho trung chuyển hàng hóa; Khu vực đón trả tàu (đối với cửa khẩu đường sắt); Cầu cảng, khu vực neo đậu đối với phương tiện thủy đang chờ làm thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh (đối với cửa khẩu biên giới đường thủy nội địa).

+ Khu vực làm việc của cơ quan nhà nước liên quan. Nơi làm việc của Ban Quản lý cửa khẩu; Nơi làm việc của các cơ quan: Vận tải, Ngân hàng, Kho bạc và các cơ quan liên quan khác.

+ Khu vực dành cho các hoạt động dịch vụ, thương mại. Cửa hàng kinh doanh miễn thuế; kinh doanh hàng hóa, siêu thị, trung tâm thương mại; Dịch vụ bưu chính; Dịch vụ du lịch; Khu vực bãi xe, bến đậu; Khu phi thuế quan; Khu vực dịch vụ, thương mại khác.

+ Khu vực cấm, khu vực khác.

Bộ Quốc phòng thiết lập hệ thống Ba-ri-e kiểm soát và các công trình kỹ thuật để xác định ranh giới giữa khu vực cửa khẩu với các khu vực khác và duy trì, đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại khu vực cửa khẩu. Khu vực cửa khẩu được cấm biển báo "Khu vực cửa khẩu" và hệ thống biển báo, biển chỉ dẫn, bảng niêm yết theo mẫu thống nhất do Bộ Quốc phòng quy định. Khu vực làm thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát tại cửa khẩu được thiết lập để các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành thực hiện thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát theo chức năng, nhiệm vụ quy định. Trong phạm vi khu vực cửa khẩu, các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành được bố trí các công trình và trang bị kỹ thuật nghiệp vụ để thực hiện thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát theo quy định của pháp luật.

1.2.2.2. Thẩm quyền xác định phạm vi khu vực cửa khẩu

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với các Bộ: Quốc phòng, Công an, Ngoại giao, Tài chính, Công Thương xác định phạm vi khu vực cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương) và báo cáo Chính phủ quyết định.

- Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh chủ trì, phối hợp với các Sở, ngành của tỉnh, gồm: Bộ Chỉ huy Quân sự tỉnh, Công an, Ngoại vụ, Công Thương, Y tế, Hải quan, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng, Tài chính, Giao thông vận tải và Ủy ban nhân dân cấp huyện có cửa khẩu phụ, lối mở biên giới xác định phạm vi khu vực cửa khẩu phụ, lối mở biên giới và đề xuất Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định.

1.2.2.3. Hoạt động ở khu vực cửa khẩu

+ Những người được ra, vào khu vực cửa khẩu: Hành khách xuất cảnh, nhập cảnh; Cán bộ, chiến sĩ, nhân viên, công chức của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và cơ quan nhà nước liên quan có trụ sở hoặc văn phòng làm việc trong khu vực cửa khẩu; Nhân viên các cơ quan, tổ chức, cá nhân hoạt động dịch vụ, thương mại trong khu vực cửa khẩu; Người điều khiển, người làm việc trên phương tiện chuyên chở hàng hóa, hành khách xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh; Chủ hàng, người kinh doanh hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu ra vào khu vực cửa khẩu thực hiện thủ tục xuất khẩu, nhập khẩu hàng

hóa; Người đến làm việc với cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và cơ quan liên quan có trụ sở hoặc văn phòng làm việc trong khu vực cửa khẩu; Người đến khám, chữa bệnh (trường hợp trong khu vực cửa khẩu có khu vực y tế dành cho khám, chữa bệnh); Ngoài ra, những người ra, vào khu vực cửa khẩu với mục đích thăm quan, đón tiễn hoặc mục đích khác phải được phép và chịu sự kiểm tra, kiểm soát, giám sát, hướng dẫn của Đoàn Biên phòng cửa khẩu.

+ Những người được tạm trú trong khu vực cửa khẩu: Cán bộ, chiến sĩ, nhân viên, công chức của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và cơ quan liên quan có trụ sở hoặc văn phòng làm việc trong khu vực cửa khẩu; Nhân viên các cơ quan, tổ chức, cá nhân hoạt động dịch vụ, thương mại trong khu vực cửa khẩu; Người Việt Nam, người nước ngoài lưu lại trong khu vực cửa khẩu vì lý do chưa hoàn thành thủ tục xuất, nhập đối với người, phương tiện, hàng hóa hoặc những người lưu lại trong khu vực cửa khẩu vì lý do hợp pháp khác, thì phải đăng ký tạm trú và chịu sự quản lý, kiểm tra, giám sát của Trạm Biên phòng cửa khẩu.

+ Tổ chức, cá nhân hoạt động dịch vụ, thương mại trong khu vực cửa khẩu phải có giấy phép do cơ quan có thẩm quyền cấp và phải hoạt động theo đúng lĩnh vực quy định trong giấy phép.

+ Phương tiện được phép ra, vào, hoạt động, lưu trú tại khu vực cửa khẩu: Phương tiện vận chuyển người xuất cảnh, nhập cảnh, hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; phương tiện vận chuyển, bốc dỡ hàng hóa tại các kho, bãi hàng hóa trong khu vực cửa khẩu; Phương tiện là hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; Phương tiện chuyên chở cán bộ, chiến sĩ, nhân viên, công chức đến làm việc tại cửa khẩu hoặc phương tiện của cán bộ, chiến sĩ, nhân viên, công chức làm việc tại cửa khẩu; Phương tiện của Việt Nam, nước ngoài lưu lại trong khu vực cửa khẩu vì lý do chưa hoàn thành thủ tục xuất, nhập đối với phương tiện, hàng hóa thì phải đăng ký lưu trú và chịu sự quản lý, kiểm tra, giám sát của Trạm Biên phòng cửa khẩu; Phương tiện ra, vào, hoạt động, lưu trú tại khu vực cửa khẩu phải có đầy đủ giấy tờ hợp lệ, phù hợp với mục đích hoạt động tại cửa khẩu.

Bộ đội Biên phòng chủ trì, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành hướng dẫn thủ tục, kiểm tra, kiểm soát, giám sát tổ chức, cá nhân, phương tiện của Việt Nam và nước ngoài hoạt động tại khu vực cửa khẩu theo quy định pháp luật liên quan và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

1.2.3. Hệ thống cửa khẩu

Tính đến hết năm 2016, trên toàn tuyến biên giới đất liền của Việt Nam với các nước có chung biên giới đã mở 24 cửa khẩu quốc tế, 25 cửa khẩu song phương (hay còn gọi là cửa khẩu chính hoặc cửa khẩu quốc gia), 68 cửa khẩu phụ, 57 lối mở biên giới và 295 chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu hoạt động qua lại của người, phương tiện giao thông vận tải, hàng hóa, đặc biệt là hoạt động thương mại qua biên giới. Trong đó:

- Tuyến biên giới Việt – Trung đã mở 7 cửa khẩu quốc tế, 6 cửa khẩu song phương, 21 cửa khẩu phụ, 37 lối mở biên giới và 102 chợ biên giới, chợ cửa khẩu và chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu.

- Tuyến biên giới Việt – Lào đã mở 7 cửa khẩu quốc tế, 9 cửa khẩu song phương, 17 cửa khẩu phụ, 5 lối mở biên giới và trên 53 cặp chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu.

- Tuyến biên giới Việt Nam – Campuchia đã mở 10 cửa khẩu quốc tế, 10 cửa khẩu song phương, 30 cửa khẩu phụ, 15 lối mở biên giới và 140 chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu.

Bảng 2. Hệ thống cửa khẩu giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia

	Quốc tế	Song phương	Phụ	Lối mở	Chợ biên giới
Việt - Trung	7	6	21	37	102
Việt - Lào	7	9	17	5	53
Việt - Cam	10	10	30	15	140
Toàn tuyến	24	25	68	57	295

Nguồn: Ban Chỉ đạo thương mại biên giới

Ngoài ra, trên địa bàn cả 3 tuyến biên giới Việt Nam có 28 Khu kinh tế cửa khẩu thuộc 21/25 tỉnh do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. Những Khu kinh tế cửa khẩu này đã và đang trở thành những khu kinh tế - thương mại vùng biên năng động, góp phần phát triển hoạt động thương mại hàng hóa và dịch vụ qua biên giới.

1.2.4. Vai trò chiến lược của hệ thống cửa khẩu

1.2.4.1. Thúc đẩy tăng trưởng thương mại

Trên cơ sở thực trạng phát triển cũng như tiềm năng và lợi thế về điều kiện địa - kinh tế, địa - chính trị, hệ thống cửa khẩu tuyến biên giới đất liền đã đang và sẽ tiếp tục đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc thúc đẩy trao đổi thương mại giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia, góp phần đảm bảo thương mại biên giới của Việt Nam với các nước có chung biên giới sẽ tiếp tục phát triển nhanh và bền vững. Hoạt động thương mại qua các cửa khẩu biên giới góp phần quan trọng trong tổng thể quan hệ kinh tế - thương mại giữa Việt Nam và các nước láng giềng trong bối cảnh toàn cầu hóa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước. Kim ngạch trao đổi thương mại qua các cửa khẩu biên giới Việt - Trung đã, đang và sẽ tiếp tục phát triển với tốc độ cao.

1.2.4.2. Cửa ngõ thông thương với các nước có chung biên giới và các nước láng giềng - khu vực

+ Về hợp tác kinh tế - thương mại

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền đã, đang và sẽ thực sự đóng vai trò là cầu nối quan trọng cho hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư, du lịch và dịch vụ giữa Việt Nam với các nước láng giềng. Các cửa khẩu biên giới đất liền là cầu nối trao đổi kinh tế - thương mại không chỉ giữa các địa phương hai bên biên giới hay giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới mà còn đáp ứng nhu cầu trao đổi hàng hóa và dịch vụ của các nước và vùng lãnh thổ khác trên toàn thế giới.

Hoạt động xuất - nhập qua các cửa khẩu phát triển sẽ góp phần thúc đẩy sản xuất tại khu vực biên giới, đồng thời khuyến khích phát triển các loại hình dịch vụ như dịch vụ kho bãi, điều kiện bảo quản, dịch vụ thông quan, dịch vụ vận tải, bốc xếp, thu đổi ngoại tệ... đến các dịch vụ bổ trợ như ăn uống, vui chơi, giải trí, y tế... Từ đó, tạo điều kiện cho các địa phương giao lưu kinh tế, mở rộng thị trường tiêu thụ vào nội địa của nhau, góp phần thu hút đầu tư vào những cửa khẩu lớn, từ đó hình thành nên những khu hợp tác kinh tế vùng biên năng động.

+ *Về quan hệ chính trị – ngoại giao*

Hoạt động của người, phương tiện, hàng hóa và vật phẩm qua – lại các cửa khẩu biên giới đất liền là sự cụ thể hóa chính sách đối ngoại của Việt Nam với các nước láng giềng và ngược lại, là biểu hiện sinh động của mối quan hệ láng giềng hữu nghị và hợp tác toàn diện giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền là cầu nối quan hệ chính trị – ngoại giao sâu rộng giữa Việt Nam với các nước láng giềng và các nước trong khu vực, bao gồm các cấp, các ngành từ Trung ương đến các tỉnh, huyện hoặc đến từng cặp cửa khẩu hai bên biên giới.

+ *Về trao đổi văn hóa – xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng*

Hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền đã, đang và sẽ ngày càng góp phần quan trọng thúc đẩy giao lưu văn hoá - xã hội giữa hai bên biên giới nói riêng và giữa Việt Nam với các nước láng giềng nói chung. Bên cạnh các hoạt động kinh tế – thương mại và các hoạt động chính trị – ngoại giao là các hoạt động qua lại biên giới cho công việc gia đình (thăm thân, hiếu, hi...), giao lưu văn hoá, thể thao, vui chơi giải trí giữa cư dân Việt Nam và cư dân các nước có chung biên giới. Hoạt động qua – lại của các cửa khẩu biên giới sẽ góp phần tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập và xoá đói giảm nghèo cho cư dân khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa.

Hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền còn góp phần quan trọng trong công cuộc đảm bảo an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội và bảo vệ môi trường khu vực biên cương của Tổ quốc. Song song với quản lý qua lại của người, lưu chuyển phương tiện, hàng hoá, dịch vụ qua biên giới, các lực lượng an ninh, hải quan, biên phòng của nước ta và các nước có chung biên giới còn hợp tác về bảo đảm an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội khu vực biên giới, chống buôn lậu, gian lận thương mại, hàng giả, hàng kém chất lượng, buôn bán phụ nữ, trẻ em, ma tuý và vũ khí, chất nổ... qua biên giới.

1.3. Hoạt động quản lý và điều hành tại các cửa khẩu

1.3.1. Công tác quản lý và điều hành tại các cửa khẩu

1.3.1.1. Những vấn đề chung về quản lý và điều hành cửa khẩu

Quản lý và điều hành cửa khẩu biên giới đất liền là một cơ chế ngoại lệ, một đặc thù (ưu đãi thương mại biên giới về điều kiện thông quan), không phải chịu ràng buộc bởi các cam kết quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập. Việt Nam có thể thỏa thuận với nước có chung biên giới hoặc có thể đơn phương quy định về quản lý và điều hành cửa khẩu biên giới đất liền.

Theo khái niệm về cửa khẩu thì cửa khẩu là chỉ khu vực được xác định ở biên giới dành cho người, hàng hóa, vật phẩm, phương tiện giao thông vận tải trực tiếp xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất, tạm nhập và quá cảnh qua biên giới đất liền. Do vậy, hoạt động quản lý và điều hành tại cửa khẩu biên giới đất liền chính là hoạt động quản lý và điều hành đối với tất cả những hoạt động tại khu vực được xác định ở biên giới dành cho người, hàng hóa, vật phẩm, phương tiện giao thông vận tải trực tiếp xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất, tạm nhập và quá cảnh qua biên giới đất liền cũng như các hoạt động khác có liên quan.

Hay hoạt động quản lý và điều hành tại cửa khẩu là quản lý và điều hành đối với tất cả các hoạt động tại cửa khẩu và các hoạt động khác có liên quan đến hoạt động tại cửa khẩu, bao gồm:

- Hoạt động quản lý và điều hành về xuất – nhập cảnh người.
- Hoạt động quản lý và điều hành về xuất – nhập cảnh phương tiện giao thông vận tải.

- Hoạt động quản lý và điều hành về xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất, tạm nhập và quá cảnh hàng hóa.
- Hoạt động quản lý và điều hành về kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật...), kiểm tra chất lượng hàng hóa, kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm.
- Hoạt động hành chính chung tại cửa khẩu (hoạt động của cơ quan quản lý và chủ trì điều hành tại cửa khẩu).
- Hoạt động quản lý và điều hành dịch vụ công và dịch vụ hỗ trợ khác tại cửa khẩu.

1.3.1.2. Phạm vi quản lý và điều hành

- Cửa khẩu: các cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (hay cửa khẩu quốc gia hoặc cửa khẩu song phương), và cửa khẩu phụ (hay lối mở hoặc các điểm thông quan hoặc đường qua lại) có đủ các lực lượng chức năng quản lý chuyên ngành đối với hoạt động xuất nhập khẩu.
- Hoạt động điều hành hành chính chung tại cửa khẩu.
- Cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chủ trì quản lý và điều hành cửa khẩu.
- Chức năng, nhiệm vụ của các lực lượng thực hiện chức năng quản lý, kiểm tra, kiểm soát, làm các thủ tục xuất - nhập qua các cửa khẩu.
- Hoạt động phối hợp chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu.
- Trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu cửa khẩu.

1.3.1.3. Đối tượng quản lý và điều hành

- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện chức năng quản lý hành chính, chuyên ngành tại khu vực cửa khẩu.
- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia các hoạt động liên quan đến xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải và các hoạt động khác tại cửa khẩu.
- Các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến công tác quản lý và điều hành hoạt động tại cửa khẩu.

1.3.1.4. Nguyên tắc quản lý và điều hành

- Đảm bảo các hoạt động tại cửa khẩu được thực hiện thống nhất, đồng bộ, phối hợp chặt chẽ, có trật tự, có nề nếp, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải qua các cửa khẩu theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính.
- Khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư và phát triển các dịch vụ hỗ trợ thương mại tại các khu vực cửa khẩu.
- Phù hợp với hoạt động đối ngoại và hội nhập kinh tế của đất nước, xây dựng các cửa khẩu trở thành cầu nối giao lưu, hợp tác, hòa bình và phát triển.
- Góp phần phát triển kinh tế - xã hội kết hợp với đảm bảo an ninh, quốc phòng, ổn định và trật tự an toàn xã hội khu vực biên giới đất liền.

1.3.2. Ý nghĩa của quản lý và điều hành tại các cửa khẩu

1.3.2.1. Thúc đẩy “xã hội hoá” nhằm khuyến khích các nhà đầu tư vào các dịch vụ hỗ trợ cửa khẩu

- Dịch vụ hỗ trợ thương mại tại khu vực cửa khẩu đóng vai trò rất quan trọng trong tổ chức hoạt động xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu biên giới, bao gồm các dịch vụ hỗ trợ nâng cao khả năng tiếp cận và thâm nhập thị trường bao gồm các lĩnh vực như nghiên cứu thị trường, tư vấn, môi giới, đại lý mua và bán, uỷ thác xuất nhập khẩu, tài chính và dịch vụ quảng cáo, hội chợ...; dịch vụ thanh toán (đổi tiền, gửi tiền, chuyển khoản, thanh toán...); dịch vụ giao nhận, kho tàng bến bãi, bao bì đóng gói, bảo quản hàng hoá... Tuy nhiên dịch vụ hỗ trợ thương mại tại các khu vực cửa khẩu biên giới cho đến nay vẫn chưa được quan tâm phát triển. Việc thường xuyên xảy ra ách tắc xuất khẩu đối với một số loại trái cây tại các cửa khẩu biên giới một phần do hạ tầng kỹ thuật bên phía Việt Nam không đáp ứng đủ đã dẫn đến hiện tượng bị phía đối tác ép giá, ép cấp, gây thiệt hại cho thương nhân tham gia xuất khẩu.

- Do không được quan tâm đầu tư phát triển, quy mô hoạt động của các dịch vụ giao nhận, kho tàng, bến bãi, bao bì đóng gói, bảo quản hàng hóa bên phía Việt Nam còn rất nhỏ, chất lượng thấp và giá thành cao nên các nhà cung cấp của các nước có chung biên giới cạnh tranh cung ứng qua biên giới. Ngoài ra, do cơ chế điều hành và thủ tục hành chính tại cửa khẩu chưa có chính sách khuyến khích sử dụng nên các dịch vụ kinh doanh kho, vận chuyển, bao bì đóng gói tại các khu vực cửa khẩu đã được quy hoạch cũng không có được khách hàng.

- Cần phải nhanh chóng quy hoạch hoặc sửa đổi, bổ sung những quy hoạch dịch vụ giao nhận, kho tàng, bến bãi, bao bì đóng gói, bảo quản hàng hóa tại khu vực biên giới. Đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp có tiềm lực đầu tư vào lĩnh vực này vì đây là những địa bàn rất nhạy cảm. Nếu cấp phép cho các doanh nghiệp mà không có năng lực đầu tư thì sẽ dễ dẫn đến hiện tượng bán lại đất cho phía đối tác.

Cần phải “xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống bến bãi vận tải, giao nhận, kho tập kết hàng hoá, kết cấu hạ tầng phục vụ thương mại tại khu vực các cửa khẩu biên giới”, trong đó tập trung vào:

- Xây dựng cơ chế “xã hội hoá”, khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào kết cấu hạ tầng phục vụ thương mại tại các cửa khẩu biên giới, thí dụ như đối với các dịch vụ có thể tạo ra nguồn thu lớn như bến bãi kiểm hoá, bến bãi vận tải, giao nhận, chợ đầu mối, các điểm bán buôn, bán lẻ...

- Bên cạnh đó, xây dựng cơ chế đầu tư trở lại từ ngân sách nhà nước nhằm phát triển hạ tầng kỹ thuật khu vực biên giới như hệ thống đường giao thông biên giới, các trung tâm xúc tiến thương mại khu vực biên giới.

1.3.2.2. Xây dựng cơ chế khuyến khích thương nhân trong điều hành tại các cửa khẩu

- Thương nhân tham gia vào hoạt động xuất nhập khẩu qua biên giới chủ yếu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, các hộ kinh doanh cá thể, những thương lái, các nhà môi giới tự do và cả cư dân biên giới.

- Phần lớn các thương nhân tham gia hoạt động xuất nhập khẩu biên giới chưa được tổ chức và quản lý chặt chẽ nên dẫn đến tình trạng tự phát trong làm ăn, mạnh ai người đó làm, tự cạnh tranh lẫn nhau, tạo kẽ hở cho đối tác ép cấp, ép giá, gây thiệt hại về kinh tế cho thương nhân và khó khăn cho công tác quản lý.

- Phần lớn các thương nhân tham gia hoạt động xuất nhập khẩu biên giới không chỉ hạn chế về năng lực tài chính mà còn hạn chế về năng lực kinh doanh, yếu về nghiệp

vụ chuyên môn xuất nhập khẩu, nên chủ yếu là buôn bán trao tay, không ký kết hợp đồng hoặc ký kết hợp đồng chỉ là hình thức, thiếu thông tin về thị trường và đối tác bên kia biên giới.

- Những thương nhân tham gia hoạt động xuất khẩu hàng hóa qua biên giới gặp rất nhiều khó khăn thách thức từ việc thu mua nông sản tại các vùng sản xuất đến khâu vận chuyển đến các cửa khẩu biên giới và xuất khẩu sang thị trường các nước có chung biên giới. Các thương nhân này cũng gặp nhiều khó khăn và hạn chế trong việc đóng gói bao bì và nhãn mác hàng hoá khi xuất vào thị trường các nước có chung biên giới. Hầu hết các mặt hàng nông sản xuất khẩu qua các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới chưa được đóng bao bì phù hợp mà chỉ dùng rơm đê kê lót, bảo quản trong quá trình vận chuyển.

1.3.2.3. Tổ chức hệ thống phân phối hàng hoá từ vùng sản xuất đến các cửa khẩu và xuất khẩu qua các cửa khẩu biên giới

- Chính những yếu kém trong tổ chức, quản lý và năng lực điều hành tại các cửa khẩu biên giới đất liền đã tạo điều kiện cho các thương nhân của các nước có chung biên giới sang nằm vùng tại một số địa phương và tổ chức mua gom hàng. Thương nhân các nước có chung biên giới có thể mở các điểm thu mua tới tận các huyện, xã để thu mua nguyên liệu, điều mà các thương nhân trong nước chưa làm được.

- Sự cạnh tranh không lành mạnh, tranh mua, tranh bán của một số thương lái, người môi giới tự do đã cản trở hạn chế khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu có quy mô, bài bản. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân không thu hút được những doanh nghiệp có tiềm lực tham gia vào hoạt động xuất nhập khẩu qua biên giới.

- Công tác tổ chức quản lý không tốt đối với thương nhân tham gia hoạt động xuất nhập khẩu và cung cấp dịch vụ tại khu vực biên giới đã tạo ra những cơ hội kinh doanh và chiếm lĩnh thị trường của thương nhân các nước có chung biên giới, không chỉ ở khu vực biên giới mà còn sâu trên toàn thị trường Việt Nam.

1.4. Quy trình quản lý và điều hành tại các cửa khẩu

1.4.1. Trách nhiệm của các lực lượng chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu

1.4.1.1. Dây chuyền kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng chức năng

Dây chuyền kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu như sau:

+ Đối với người, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu:

- *Cửa xuất:*

Hải quan - Kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật) - Biên phòng

- *Cửa nhập:*

Biên phòng - Kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật) - Hải quan

+ Trong trường hợp có dịch bệnh, dây chuyền kiểm tra, kiểm soát, giám sát đối với người, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu bố trí như sau:

- *Cửa xuất:*

Kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật) - Hải quan - Biên phòng

- *Cửa nhập:*

Kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật) - Biên phòng - Hải quan

1.4.1.2. Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Bộ đội Biên phòng

+ *Trách nhiệm chủ trì, phối hợp kiểm tra, kiểm soát, giám sát biên phòng tại cửa khẩu*

- Địa điểm kiểm tra, kiểm soát, giám sát biên phòng theo quy định và khu vực mốc quốc giới, khu vực có điểm (vật) đánh dấu đường biên giới, các khu vực liên quan đến an ninh quốc gia, tác chiến phòng thủ trong khu vực cửa khẩu.

- Đối tượng kiểm tra, kiểm soát, giám sát biên phòng: người, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh và ra vào, hoạt động, lưu trú trong khu vực cửa khẩu theo quy định; hàng hóa xuất, nhập, lưu kho bãi trong khu vực cửa khẩu và khu vực biên giới.

- Nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát, giám sát biên phòng: thực hiện thủ tục cho người, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh; phối hợp kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu.

- Duy trì, điều hành, hướng dẫn người, phương tiện, hàng hóa, hành lý và các hoạt động khác trong khu vực cửa khẩu theo quy định của pháp luật liên quan.

- Đảm bảo an ninh, trật tự khu vực cửa khẩu, ngăn ngừa, phát hiện, xử lý người, phương tiện, hàng hóa xuất, nhập trái phép qua cửa khẩu biên giới và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

- Phát hiện, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm chủ quyền an ninh biên giới quốc gia, xâm phạm mốc quốc giới, thay đổi dấu hiệu đường biên giới và làm hư hại các công trình, hệ thống biển báo, biển chỉ dẫn trong khu vực cửa khẩu.

- Phối hợp phát hiện, ngăn chặn, xử lý các hoạt động buôn lậu, gian lận thương mại tại khu vực kho, bến bãi tập kết hàng hóa chờ xuất khẩu, nhập khẩu; kho trung chuyển hàng hóa.

- Xử lý vi phạm về xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu và các vi phạm khác theo quy định pháp luật.

+ *Trách nhiệm chủ trì kiểm tra, kiểm soát, giám sát, hướng dẫn, thực hiện thủ tục cho người xuất cảnh, nhập cảnh, ra, vào, hoạt động, lưu trú trong khu vực cửa khẩu*

- Tại khu vực thực hiện thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh ở các cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương), Bộ đội Biên phòng bố trí các bục (vị trí) kiểm soát riêng đối với từng loại hộ chiếu, giấy tờ xuất nhập cảnh. Căn cứ vào lưu lượng xuất nhập cảnh, có thể bố trí từ một đến nhiều bục (vị trí) kiểm soát (bục giành cho khách V.I.P hoặc hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ; bục giành cho hộ chiếu phổ thông, bục giành cho khách du lịch; bục giành cho giấy thông hành; bục thực hiện thủ tục đối với phương tiện), đảm bảo thuận lợi cho hoạt động lưu thông biên giới.

- Kiểm tra, kiểm soát, thực hiện thủ tục cho người xuất cảnh, nhập cảnh: Hướng dẫn người xuất cảnh, nhập cảnh vào vị trí thực hiện thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh; Tiếp nhận hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh; Kiểm tra tính hợp lệ của hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh; Xác minh sự đồng nhất giữa hộ chiếu, giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh với người xuất cảnh, nhập cảnh; Đăng ký thông tin của người xuất cảnh, nhập cảnh; Đối chiếu với dữ liệu quản lý nghiệp vụ; lưu trữ thông tin của người xuất cảnh, nhập cảnh; Kiểm chứng, cấp phép cho người xuất cảnh, nhập cảnh: Kiểm chứng xuất cảnh, nhập cảnh vào hộ chiếu, giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh; Cấp thị thực cho người nước ngoài nhập cảnh tại cửa khẩu quốc tế theo quy định tại Điều 18 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; Cấp chứng nhận tạm trú cho người nước ngoài nhập cảnh theo quy định tại Điều 31 Luật Nhập

cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; Hướng dẫn, giám sát người đã thực hiện xong thủ tục để xuất cảnh, nhập cảnh.

- Hướng dẫn, kiểm tra, giám sát người ra vào, hoạt động, tạm trú trong khu vực cửa khẩu: Hướng dẫn, kiểm tra, giám sát người ra vào, hoạt động trong khu vực cửa khẩu đúng đối tượng; Hướng dẫn, giám sát người xuất cảnh, nhập cảnh vào thực hiện thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh; Đăng ký, hướng dẫn cho người tạm trú trong khu vực cửa khẩu theo quy định; Kiểm tra, kiểm soát, giám sát tổ chức, cá nhân hoạt động dịch vụ thương mại trong khu vực cửa khẩu theo quy định.

+ *Trách nhiệm chủ trì kiểm tra, kiểm soát, giám sát, hướng dẫn phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh, ra vào, hoạt động, lưu trú trong khu vực cửa khẩu*

- Kiểm tra, kiểm soát, giám sát phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh: Kiểm tra, kiểm soát sơ bộ phương tiện, đảm bảo an ninh, an toàn đủ điều kiện để thực hiện thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh; Trường hợp phát hiện dấu hiệu vi phạm, tiến hành kiểm tra riêng biệt, nghiêm ngặt theo quy định. Kiểm tra giấy tờ của người điều khiển phương tiện, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh theo quy định: Kiểm tra tính hợp lệ giấy tờ của người điều khiển phương tiện, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh; Xác minh sự đồng nhất, phù hợp giữa giấy tờ với người điều khiển phương tiện và phương tiện. Đăng ký thông tin người điều khiển phương tiện, phương tiện; đối chiếu với dữ liệu quản lý nghiệp vụ; lưu trữ thông tin theo quy định; Thực hiện thủ tục cho người điều khiển phương tiện, phương tiện nhập cảnh, xuất cảnh theo quy định.

- Hướng dẫn, kiểm tra, kiểm soát, giám sát phương tiện ra vào, hoạt động, lưu trú trong khu vực cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền. Kiểm tra, kiểm soát phương tiện ra, vào khu vực cửa khẩu đúng đối tượng theo quy định; Hướng dẫn, điều tiết, giám sát phương tiện ra vào, hoạt động, lưu trú trong khu vực cửa khẩu, đảm bảo an ninh trật tự, an toàn, hoạt động lưu thông thông thoáng tại cửa khẩu; Đăng ký lưu trú phương tiện trong khu vực cửa khẩu theo quy định.

- Trường hợp cần thiết, Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh chủ trì phối hợp với Công an, Hải quan tỉnh thống nhất địa điểm, biện pháp quản lý, báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định cho phép phương tiện nước đối diện được vận chuyển hàng hóa đến vị trí kho bãi nằm ngoài khu vực cửa khẩu và phải chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu theo quy định pháp luật.

+ *Trách nhiệm phối hợp kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất, nhập qua cửa khẩu*

- Bộ đội Biên phòng cửa khẩu phối hợp với lực lượng chức năng kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất nhập khẩu nhằm đảm bảo an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; phát hiện, xử lý buôn lậu, gian lận thương mại; hướng dẫn, giám sát các hoạt động vận chuyển, bốc dỡ, chuyển tải hàng hóa đảm bảo trật tự, an toàn xã hội tại khu vực cửa khẩu. Công tác kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu của Bộ đội Biên phòng cửa khẩu. Kiểm tra đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu để đảm bảo hàng hóa đã hoàn thành thủ tục nhập khẩu, xuất khẩu trước khi vận chuyển ra khỏi khu vực cửa khẩu, Bộ đội Biên phòng cửa khẩu kiểm tra các loại giấy tờ liên quan đến chủ hàng, doanh nghiệp và hàng hóa nhập khẩu, xuất khẩu theo quy định của pháp luật.

- Kiểm tra thực tế hàng hóa, đảm bảo an ninh quốc gia: Kiểm tra, đối chiếu sự phù hợp giữa thực tế hàng hóa với hồ sơ hàng hóa; tập trung phát hiện các dấu hiệu liên quan đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, buôn lậu và gian lận thương mại, phát hiện xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực xuất khẩu, nhập khẩu; Hàng hóa thuộc các trường hợp quy định tại Khoản 1 Điều 33 Luật Hải quan được miễn kiểm tra thực tế hàng hóa (trừ trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật). Phối hợp hướng dẫn, giám sát quá trình vận chuyển, bốc dỡ hàng hóa đảm bảo an ninh trật tự trong khu vực cửa khẩu;

- Sau khi kiểm tra hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu đảm bảo về an ninh, đã hoàn thành thủ tục theo quy định, thực hiện thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh đối với người, phương tiện vận chuyển hàng hóa. Lưu trữ thông tin hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu theo quy định, phục vụ công tác tổng hợp, tra cứu, xử lý khi cần thiết.

- Quá trình kiểm tra hàng hóa không làm ảnh hưởng đến hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu hợp pháp của tổ chức, cá nhân; không gây cản trở đến việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan nhà nước liên quan. Tại các cửa khẩu, lối mở biên giới chưa có lực lượng Hải quan, Bộ đội Biên phòng thực hiện kiểm tra, giám sát hàng hóa mua bán, trao đổi của cư dân biên giới theo quy định tại Khoản 2 Điều 51 Luật Hải quan và quy định của Thủ tướng Chính phủ về quản lý thương mại biên giới với các nước có chung biên giới. Bộ đội Biên phòng cửa khẩu được áp dụng các biện pháp nghiệp vụ theo quy định của pháp luật để phát hiện, ngăn chặn, đấu tranh, phối hợp xử lý hoạt động buôn lậu, gian lận thương mại trong hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu.

+ Trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát, giám sát biên phòng tại lối mở biên giới thực hiện chính sách thương mại biên giới

- Phương tiện, hàng hóa xuất, nhập thực hiện thủ tục biên phòng tại cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương), cửa khẩu phụ theo quy định; Trường hợp thực hiện thủ tục biên phòng tại các địa điểm khác do Tư lệnh Bộ đội Biên phòng quy định.

- Tại địa điểm thực xuất, thực nhập hàng hóa, Bộ đội Biên phòng phối hợp với cơ quan chức năng thực hiện kiểm tra, giám sát quá trình thực xuất, thực nhập đảm bảo đúng quy định pháp luật.

+ Trách nhiệm xử lý vi phạm tại cửa khẩu

- Cục Cửa khẩu là cơ quan chủ trì chỉ đạo xử lý theo chức năng, thẩm quyền quy định và tham mưu cho Bộ Tư lệnh Bộ đội Biên phòng chỉ đạo xử lý các vi phạm liên quan đến xuất cảnh, nhập cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền.

- Quá trình thực hiện nhiệm vụ theo quy định, khi phát hiện vi phạm liên quan đến lĩnh vực xuất nhập cảnh, xuất nhập khẩu và các hành vi vi phạm pháp luật khác tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền, Trạm trưởng Trạm Biên phòng cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền có trách nhiệm chủ trì xử lý theo thẩm quyền và chủ trì phối hợp với các lực lượng chức năng tham mưu cho Đoàn trưởng Đoàn Biên phòng tiến hành trình tự, thủ tục xử lý vi phạm theo quy định pháp luật.

1.4.1.3. Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Hải quan

- Kiểm tra, kiểm soát, giám sát hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh; phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh.

- Phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới trong phạm vi địa bàn hoạt động hải quan; thực hiện các biện pháp phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới ngoài phạm vi địa bàn hoạt động hải quan theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức thực hiện các biện pháp kỹ thuật nghiệp vụ quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan.

- Tổ chức thực hiện pháp luật về thuế và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu.

- Kiểm tra sau thông quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu.

- Tổ chức thực hiện công tác phân tích, kiểm tra về tiêu chuẩn, chất lượng, kiểm dịch, tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu theo đề

ngợi của các Bộ hoặc phân công của Thủ tướng Chính phủ; thực hiện công tác phân loại hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức thực hiện chế độ ưu tiên đối với doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về hải quan.

- Kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các chủ trương, biện pháp quản lý nhà nước về hải quan đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và chính sách thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu.

1.4.1.4. Công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát của Kiểm dịch

- Thực hiện kiểm dịch (y tế, động vật, thực vật...), kiểm tra chất lượng hàng hoá, kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm tại cửa khẩu.

- Trong quá trình kiểm tra, kiểm soát, khi phát hiện hàng hoá có chất lượng không phù hợp quy định của pháp luật hiện hành về quản lý chất lượng hàng hoá xuất - nhập khẩu thì không làm thủ tục vận chuyển qua biên giới. Tùy theo mức độ mà xử lý, như lập biên bản vi phạm, yêu cầu tái xuất đối với hàng hoá nhập khẩu, thu giữ hàng hoá hoặc tiêu hủy theo quy định của pháp luật hiện hành.

- Gửi xác nhận đến lực lượng Hải quan tại cửa khẩu để cho phép thông quan khi hàng hoá đã được thực hiện kiểm tra về kiểm dịch, về chất lượng, về an toàn thực phẩm và có thông báo miễn kiểm tra hoặc đã có kết luận của cơ quan kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hoá đảm bảo hoặc đáp ứng yêu cầu kiểm dịch, yêu cầu chất lượng, yêu cầu an toàn thực phẩm nhập khẩu hoặc được miễn kiểm tra.

- Làm thủ tục khai báo kiểm dịch y tế biên giới đối với các hoạt động của người, phương tiện và các loại hàng hoá, vật phẩm qua - lại tại các cửa khẩu biên giới. Kiểm tra thực tế và xử lý kiểm dịch y tế đối với người và phương tiện vận tải xuất - nhập cảnh, hàng hoá và vật phẩm mang véc tơ mầm bệnh truyền nhiễm hoặc chứa đựng yếu tố có nguy cơ gây tổn hại đến sức khoẻ cộng đồng khi Bộ Y tế hoặc Bộ, ngành chức năng có thông báo và chỉ định đối với từng cửa khẩu.

- Triển khai các hoạt động kiểm dịch y tế tại khu vực cửa khẩu để kiểm tra, giám sát, thực hiện biện pháp xử lý y tế kịp thời đối với hàng hoá đảm bảo không để dịch bệnh lây lan khi có dịch bệnh truyền nhiễm xảy ra ở khu vực biên giới của nước có chung biên giới.

- Làm thủ tục kiểm tra về kiểm dịch đối với những hàng hoá thuộc danh mục hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu thuộc diện kiểm dịch động vật (trên cạn và dưới nước), kiểm dịch thực vật được công bố theo quy định hiện hành.

1.4.2. Thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát về xuất – nhập qua cửa khẩu

Thủ tục qua lại biên giới là thủ tục hành chính do cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu thực hiện đối với người, phương tiện, hàng hóa, vật phẩm xuất, nhập qua biên giới, bao gồm: Thủ tục biên phòng, thủ tục hải quan, thủ tục kiểm dịch và các thủ tục liên quan khác theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

1.4.2.1. Thủ tục Hải quan

+ *Hàng hóa được xuất nhập khẩu*

Hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, tạm xuất tái nhập, chuyển khẩu, quá cảnh qua cửa khẩu biên giới phải có đầy đủ giấy tờ hợp lệ, thực hiện các nguyên tắc, thủ tục theo quy định của pháp luật Việt Nam về xuất khẩu, nhập khẩu và điều

ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và phải chịu sự kiểm tra, kiểm soát, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu.

+ *Thủ tục Hải quan*

Thủ tục hải quan là các công việc mà người khai hải quan và công chức hải quan phải thực hiện theo quy định của Luật này đối với hàng hóa, phương tiện vận tải.

- Hàng hóa, phương tiện vận tải phải được làm thủ tục hải quan, chịu sự kiểm tra, giám sát hải quan; vận chuyển đúng tuyến đường, đúng thời gian qua cửa khẩu hoặc các địa điểm khác theo quy định của pháp luật.

- Kiểm tra, giám sát hải quan được thực hiện trên cơ sở áp dụng quản lý rủi ro nhằm bảo đảm hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về hải quan và tạo thuận lợi cho hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh.

- Hàng hóa được thông quan, phương tiện vận tải được xuất cảnh, nhập cảnh sau khi đã hoàn thành thủ tục hải quan.

- Thủ tục hải quan phải được thực hiện công khai, nhanh chóng, thuận tiện và theo đúng quy định của pháp luật.

- Việc bố trí nhân lực, thời gian làm việc phải đáp ứng yêu cầu hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh.

1.4.2.2. Thủ tục xuất nhập cảnh người

+ *Công dân Việt Nam*

- Công dân Việt Nam xuất cảnh, nhập cảnh qua cửa khẩu biên giới Việt Nam phải có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh hợp lệ.

- Công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới, tỉnh biên giới khi sang khu vực biên giới, tỉnh biên giới đối diện nước láng giềng phải có giấy thông hành biên giới hoặc giấy tờ có giá trị xuất cảnh, nhập cảnh theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

+ *Người nước ngoài*

- Người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh qua cửa khẩu biên giới Việt Nam phải có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị thay hộ chiếu hợp lệ và có thị thực do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp, trừ trường hợp được miễn thị thực;

- Công dân nước láng giềng thường trú trong khu vực biên giới, tỉnh biên giới khi sang khu vực biên giới, tỉnh biên giới Việt Nam đối diện phải có giấy thông hành biên giới hoặc giấy tờ có giá trị nhập cảnh, xuất cảnh theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

1.4.2.3. Thủ tục xuất nhập cảnh phương tiện

+ Phương tiện Việt Nam, nước ngoài khi xuất cảnh, nhập cảnh qua cửa khẩu biên giới phải tuân thủ pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế về vận tải đường bộ mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, phải chịu sự kiểm tra, kiểm soát, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu.

+ Phương tiện Việt Nam và nước ngoài khi xuất cảnh, nhập cảnh qua cửa khẩu biên giới phải có các loại giấy tờ sau:

- Giấy đăng ký phương tiện;
- Giấy phép liên vận, giấy phép vận tải;

- Giấy phép vận chuyển hành khách (đối với phương tiện vận chuyển hành khách);
 - Giấy tờ về thủ tục hàng hóa (đối với phương tiện vận chuyển hàng hóa);
 - Giấy chứng nhận kiểm định an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường;
 - Giấy bảo hiểm trách nhiệm dân sự đối với chủ phương tiện;
 - Giấy tờ khác theo quy định của pháp luật Việt Nam hoặc theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.
- + Người điều khiển phương tiện, người đi trên phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh phải có giấy tờ sau đây:
- Giấy tờ xuất nhập cảnh người;
 - Giấy phép điều khiển phương tiện (đối với người điều khiển phương tiện);
 - Giấy tờ khác theo quy định của pháp luật và điều ước quốc tế về vận tải đường bộ mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

1.4.3. Thống nhất quy trình thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu

Thống nhất quy trình thủ tục kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu thực hiện theo Quyết định số 45/2013/QĐ-TTg ngày 25/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế điều hành hoạt động tại các cửa khẩu biên giới đất liền.

1.4.3.1. Quản lý chung tại cửa khẩu

Các hoạt động tại cửa khẩu bao gồm: Hoạt động quản lý chuyên ngành của các lực lượng chức năng, bao gồm Bộ đội biên phòng, Hải quan và các lực lượng chức năng khác tại cửa khẩu; Hoạt động xuất nhập khẩu và xuất nhập cảnh của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; Hoạt động dịch vụ hỗ trợ thương mại tại cửa khẩu, bao gồm các dịch vụ kho, bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa; dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ; dịch vụ hỗ trợ thực hiện các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan và các dịch vụ hỗ trợ khác theo quy định; Hoạt động phối hợp với chính quyền địa phương và cơ quan quản lý cửa khẩu của nước có chung biên giới.

Nguyên tắc quản lý hoạt động tại cửa khẩu là: Đảm bảo các hoạt động tại cửa khẩu được thực hiện thống nhất, đồng bộ, phối hợp chặt chẽ, có trật tự, có nề nếp, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải qua các cửa khẩu theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính; Khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư và phát triển các dịch vụ hỗ trợ thương mại tại các khu vực cửa khẩu biên giới đất liền; Phù hợp với hoạt động đối ngoại và hội nhập kinh tế của đất nước, xây dựng các cửa khẩu trở thành cầu nối giao lưu, hợp tác, hòa bình và phát triển; Góp phần phát triển kinh tế - xã hội kết hợp với đảm bảo an ninh, quốc phòng, ổn định và trật tự an toàn xã hội khu vực biên giới đất liền.

1.4.3.2. Phối hợp kiểm tra, kiểm soát, giám sát cửa khẩu

Phối hợp các hoạt động chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu: Bộ đội biên phòng, Hải quan và các lực lượng chức năng khác tại cửa khẩu thực hiện hoạt động quản lý chuyên ngành theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên của mình về hoạt động quản lý chuyên ngành. Bên cạnh đó, Ban Quản lý cửa khẩu điều hành việc phối hợp thống nhất các hoạt động chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu đảm bảo sự đồng bộ, có trật tự, có nề nếp theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính.

Quản lý các hoạt động xuất nhập khẩu và xuất nhập cảnh của các cơ quan, tổ chức, cá nhân: Các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia các hoạt động tại cửa khẩu liên quan đến xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải và các hoạt động khác thực hiện theo quy định của pháp luật. Khi tham gia các hoạt động tại cửa khẩu liên quan đến xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải và các hoạt động khác, các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải chấp hành Nội quy cửa khẩu và các quy định khác của Ban Quản lý cửa khẩu.

Quản lý hoạt động dịch vụ hỗ trợ thương mại tại cửa khẩu: Ban Quản lý cửa khẩu quản lý công tác xây dựng, sửa chữa nhà cửa, vật kiến trúc, các công trình công cộng phù hợp với bản sắc văn hóa dân tộc của quốc gia theo quy hoạch, kế hoạch, tiến độ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm thuận tiện cho việc kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng chức năng, đi lại, làm việc của tổ chức, cá nhân và sự phát triển thương mại biên giới trong phạm vi cửa khẩu. Ban Quản lý cửa khẩu tổ chức cung cấp và khai thác thu phí các dịch vụ tại khu vực cửa khẩu phù hợp với quy định pháp luật hiện hành. Ban Quản lý cửa khẩu tạo điều kiện việc thực hiện dự án sau cấp chứng nhận đầu tư vào các dịch vụ bãi kiểm hóa, bến bãi giao nhận vận tải, kho tập kết hàng hóa xuất nhập khẩu và các dịch vụ logistics khác tại cửa khẩu.

Phối hợp với chính quyền địa phương và cơ quan quản lý cửa khẩu của nước có chung biên giới: Ban Quản lý cửa khẩu phối hợp với Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố nơi có cửa khẩu và Đoàn Biên phòng cửa khẩu để giải quyết những vấn đề có liên quan đến hoạt động của cửa khẩu như đảm bảo an ninh, trật tự an toàn xã hội, cấp điện, cấp nước, thoát nước, vệ sinh, đảm bảo mỹ quan, môi trường sinh thái khu vực cửa khẩu và các vấn đề phát sinh khác. Ban Quản lý cửa khẩu phối hợp với cơ quan quản lý cửa khẩu và các lực lượng chức năng có liên quan của cửa khẩu nước có chung biên giới: Tổ chức giao ban định kỳ hoặc đột xuất giữa Ban Quản lý cửa khẩu của Việt Nam và cơ quan quản lý cửa khẩu của nước có chung biên giới; Trao đổi để thống nhất công tác quản lý cửa khẩu và quản lý các thủ tục của hai bên; Kịp thời xử lý những vướng mắc phát sinh trong hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người và phương tiện giao thông vận tải qua biên giới hoặc khi xảy ra ách tắc tại cửa khẩu; Đảm bảo cơ quan quản lý cửa khẩu và các lực lượng chức năng của cửa khẩu nước có chung biên giới tuân thủ các điều ước, thỏa thuận quốc tế mà Việt Nam và nước có chung biên giới tham gia ký kết hoặc gia nhập.

1.4.3.3. Ban Quản lý cửa khẩu và Trưởng cửa khẩu

+ *Ban Quản lý cửa khẩu*

Ban Quản lý cửa khẩu là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh. Ban Quản lý cửa khẩu có tư cách pháp nhân, tài khoản và con dấu riêng; có trụ sở tại cửa khẩu; có kinh phí quản lý hành chính nhà nước, kinh phí hoạt động sự nghiệp và vốn đầu tư phát triển theo quy định. Ban Quản lý cửa khẩu chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra của Ủy ban nhân dân tỉnh, Bộ Công Thương và Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới Trung ương và cấp tỉnh. Mọi quan hệ giữa Ban Quản lý cửa khẩu với các Sở, ban, ngành trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh và Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố nơi có cửa khẩu là mối quan hệ phối hợp.

Ban Quản lý cửa khẩu thực hiện thống nhất quản lý các hoạt động tại cửa khẩu như: Xây dựng và trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Nội quy cửa khẩu và tổ chức thực hiện Nội quy cửa khẩu sau khi được ban hành; Tổ chức thực hiện điều hành, phối hợp hoạt động của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu trong hoạt động kiểm tra, kiểm soát đối với xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải qua cửa khẩu; Bố trí địa điểm kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng chức năng quản lý chuyên ngành tại cửa khẩu thống nhất, hợp lý, thông suốt, đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu theo quy định của

pháp luật; Tổ chức phối hợp và giải quyết những vướng mắc phát sinh liên quan đến hoạt động chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu. Thông báo cơ chế, chính sách và những chỉ đạo, điều hành của các cơ quan có liên quan đến các lực lượng chức năng; Đảm bảo thời gian làm việc của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu theo đúng quy định tại Nội quy cửa khẩu; phối hợp kiểm tra, kiểm soát trong cùng một thời gian đã được thống nhất giữa Ban Quản lý cửa khẩu với cơ quan quản lý cửa khẩu của nước có chung biên giới.

Đồng thời, Ban Quản lý cửa khẩu có trách nhiệm tổng hợp ý kiến của các tổ chức, cá nhân có liên quan về các giải pháp điều hành hoạt động tại cửa khẩu, báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định hoặc kiến nghị với các ngành chức năng xử lý theo quy định của pháp luật; Phối hợp với cơ quan có liên quan thực hiện việc theo dõi, tổng hợp, báo cáo và tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh trong việc quản lý các hoạt động và thực hiện các cơ chế, chính sách về thương mại tại khu vực cửa khẩu; Báo cáo định kỳ hàng tháng, quý, sáu tháng và một năm hoặc báo cáo đột xuất về tình hình hoạt động tại cửa khẩu cho Ủy ban nhân dân tỉnh; Báo cáo tình hình chấp hành về hành chính và công tác phối hợp đối với công chức, viên chức thuộc các lực lượng chức năng tại cửa khẩu đến các cơ quan có liên quan, kiến nghị khen thưởng hoặc xử lý đối với những cá nhân hay lực lượng chức năng vi phạm hành chính hoặc không chấp hành Nội quy cửa khẩu; Thực hiện các nhiệm vụ khác do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh giao theo quy định của pháp luật.

+ Cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý cửa khẩu

- Ban Quản lý cửa khẩu có Trưởng Ban Quản lý cửa khẩu (gọi tắt là Trưởng cửa khẩu) do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh bổ nhiệm, 02 Phó Trưởng Ban Quản lý cửa khẩu (gọi tắt là Phó cửa khẩu) là người đứng đầu lực lượng Bộ đội Biên phòng và Hải quan tại cửa khẩu.

- Trưởng cửa khẩu: Tại các cửa khẩu nằm trong Khu kinh tế cửa khẩu, Trưởng cửa khẩu do Trưởng Ban Quản lý Khu kinh tế cửa khẩu đảm nhiệm; Tại các cửa khẩu nằm ngoài Khu kinh tế cửa khẩu, Trưởng cửa khẩu do một Phó Giám đốc Sở Công Thương hoặc một Phó Ban Quản lý các khu kinh tế đảm nhiệm; Đối với những cửa khẩu có kim ngạch trao đổi hàng hóa một năm với giá trị tương đương từ 1.000 (một nghìn) tỷ đồng trở lên, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, quyết định bổ nhiệm một công chức tương đương cấp Phó Giám đốc Sở chuyên trách làm Trưởng cửa khẩu.

- Các thành viên khác của Ban Quản lý cửa khẩu gồm người đứng đầu các lực lượng chức năng tại cửa khẩu và công chức, viên chức thuộc Văn phòng Ban Quản lý cửa khẩu.

+ Trưởng cửa khẩu

Trưởng cửa khẩu là người đứng đầu, chịu trách nhiệm chính tại cửa khẩu và ra các quyết định về điều hành hoạt động và phối hợp hoạt động chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu; chịu sự chỉ đạo và quản lý trực tiếp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh. Trưởng cửa khẩu thay mặt Ban Quản lý cửa khẩu ký các văn bản với danh nghĩa Ban Quản lý cửa khẩu trong hoạt động điều hành cửa khẩu. Mọi quan hệ giữa Trưởng cửa khẩu với Thủ trưởng các Sở, ban, ngành trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh là mối quan hệ phối hợp. Trưởng cửa khẩu triệu tập, tổ chức và chủ trì các cuộc họp giao ban định kỳ hoặc đột xuất giữa các lực lượng chức năng tại cửa khẩu; quyết định các vấn đề liên quan phát sinh khi có các ý kiến khác nhau trong Ban Quản lý cửa khẩu.

Trưởng cửa khẩu là người chịu trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố và các cơ quan có liên quan, báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh về hoạt động điều hành tại cửa khẩu. Trưởng cửa khẩu là người đứng đầu cửa khẩu về công tác phối hợp với cơ quan quản lý cửa khẩu của nước có chung biên giới; chủ trì các cuộc

hợp giao ban cặp cửa khẩu của Việt Nam với nước có chung biên giới theo định kỳ hoặc đột xuất. Trưởng cửa khẩu có quyền yêu cầu các lực lượng chức năng tại cửa khẩu thông báo biện pháp và kết quả giải quyết những vướng mắc phát sinh liên quan đến hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải và các hoạt động khác tại cửa khẩu. Trưởng cửa khẩu có thể ủy quyền cho một Phó cửa khẩu điều hành tại cửa khẩu khi vắng mặt. Trưởng cửa khẩu thực hiện các nhiệm vụ khác do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh giao theo quy định của pháp luật.

2. QUY ĐỊNH VÀ QUẢN LÝ HÀNG HÓA, DỊCH VỤ, ĐẦU TƯ VÀ KHUYẾN KHÍCH TƯ NHÂN TRONG HOẠT ĐỘNG THƯƠNG MẠI QUA BIÊN GIỚI

2.1. Quá trình xây dựng và hoàn thiện các cơ chế, chính sách

2.1.1. Các cơ chế, chính sách do Việt Nam chủ động ban hành

a) Ngày 24/9/1955, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ký ban hành Điều lệ quản lý mậu dịch tiểu ngạch nhân dân biên giới trong khu vực biên giới Việt – Trung số 587-TTg. Điều lệ của Thủ tướng Chính phủ căn cứ theo Nghị định thư 1954 và Nghị định thư 1955. Điều lệ của Thủ tướng Chính phủ này có thể coi là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của Việt Nam quy định về phát triển thương mại biên giới. Cơ chế này được áp dụng gần 40 năm cho đến đầu những năm 1990.

Bảng 3. Quá trình xây dựng cơ chế, chính sách thương mại biên giới

20/10/2015	Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới.
23/12/2009	Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg.
07/11/2006	Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới.
24/11/2003	Quyết định số 252/2003/QĐ-TTg ngày 24/11/2003 của Thủ tướng Chính phủ về quản lý buôn bán hàng hoá qua biên giới với các nước có chung biên giới.
09/4/1992	Quyết định số 115/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về thuế xuất, thuế nhập tiểu ngạch biên giới.
24/9/1955	Điều lệ quản lý mậu dịch tiểu ngạch nhân dân biên giới trong khu vực biên giới Việt – Trung số 587-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Nguồn: Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới

b) Ngày 09/4/1992, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 115/HĐBT về thuế xuất, thuế nhập tiểu ngạch biên giới. Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng được ban hành căn cứ theo Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu được Quốc hội thông qua ngày 26/12/1991. Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng phân biệt xuất nhập khẩu tiểu ngạch với xuất nhập khẩu chính ngạch chủ yếu là nhằm ưu đãi về thuế nhằm phát triển hoạt động thương mại biên giới.

Ngày 8/8/1998, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 143/1998/QĐ-TTg về việc sửa đổi chế độ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu tiểu ngạch. Theo đó, bãi bỏ chế độ thuế xuất khẩu, nhập khẩu tiểu ngạch quy định tại Quyết định số 115/HĐBT ngày 9/4/1992 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), áp dụng chế độ thuế hàng hoá xuất nhập khẩu

chính ngạch đối với hàng hoá xuất nhập khẩu tiêu ngạch để thống nhất chế độ thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu.

c) Nghị định số 57/1998/NĐ-CP ngày 31/7/1998 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, gia công và đại lý mua bán hàng hoá với nước ngoài đã quy định chung là mua bán hàng hoá qua biên giới trên bộ. Căn cứ Nghị định số 57/1998/NĐ-CP ngày 31/7/1998 của Chính phủ, được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 44/2001/NĐ-CP ngày 02/8/2001 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 252/2003/QĐ-TTg ngày 24/11/2003 về quản lý buôn bán hàng hoá qua biên giới với các nước có chung biên giới.

Trên cơ sở đó, ngày 17/8/2004, Liên tịch Bộ Thương mại, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Y tế, Bộ Thủy sản và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành Thông tư liên tịch số 05/2004/TTLT-BTM-BTC-BGTVT-BNN-BYT-BTS-NHNN hướng dẫn thực hiện Quyết định số 252/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về quản lý buôn bán hàng hoá qua biên giới với các nước có chung biên giới. Trước đó, ngày 31/5/2004, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 47/2004/TT-BTC tạm thời hướng dẫn thủ tục hải quan, chế độ kiểm tra, giám sát Hải quan và chính sách thuế đối với hàng hóa buôn bán qua biên giới với các nước có chung biên giới theo Quyết định số 252/2003/QĐ-TTg.

d) Ngày 07/11/2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, thay thế cho Quyết định số 252/2003/QĐ-TTg. Tiếp theo, ngày 23/12/2009, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg.

Trên cơ sở đó, Bộ Công Thương, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế, Ngân hàng Nhà nước đã ký ban hành Thông tư Liên tịch số 01/2008/TTLT/BCT-BTC-BGTVT-BNN&PTNN-BYT-NHNN ngày 31/01/2008 hướng dẫn thực hiện Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới.

Đồng thời, căn cứ các Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg và 139/2009/QĐ-TTg, Bộ Công Thương ban hành Thông tư số 13/2009/TT-BCT ngày 03/6/2009 quy định xuất nhập khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới nằm ngoài các khu kinh tế cửa khẩu và Thông tư số 42/2012/TT-BCT ngày 27/12/2012 quy định danh mục hàng hóa được sản xuất từ nước có chung biên giới nhập khẩu vào nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới hình thức mua, bán, trao đổi hàng hóa cư dân biên giới.

Nhằm giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo và tổ chức phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương trong quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới; theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao liên quan đến thương mại biên giới; giải quyết các công việc liên quan đến nhiều Bộ, ngành, địa phương về quản lý hoạt động thương mại biên giới; báo cáo Thủ tướng Chính phủ và chỉ đạo hoạt động thương mại biên giới theo phân quyền, Bộ trưởng Bộ Công Thương đã ký Quyết định số 484/QĐ-TTg ngày 22 tháng 01 năm 2013 ban hành Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo thương mại biên giới và Cơ quan thường trực Ban Chỉ đạo.

e) Ngày 20/10/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg thay thế cho các Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg và Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg.

Căn cứ Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg, Bộ Công Thương ban hành các Thông tư số 52/2015/TT-BCT ngày 30/12/2015 quy định chi tiết hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân; và Thông tư số 54/2015/TT-BCT ngày 30/12/2015 quy định Danh mục hàng hóa mua bán, trao đổi của cư dân biên giới.

Bên cạnh đó, căn cứ Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg, Bộ Tài chính ban hành các Thông tư số 217/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 quy định về thủ tục hải quan; quản lý thuế đối với hoạt động thương mại biên giới của thương nhân và cư dân biên giới; và Thông tư số 218/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 quy định về chính sách và quản lý thuế đối với thương nhân thực hiện hoạt động mua bán; trao đổi hàng hóa tại chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu.

Đồng thời, căn cứ Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg, Trưởng Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới Trung ương ban hành Quyết định số 300/QĐ-BCT ngày 20/01/2016 quy định nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ hoạt động và trách nhiệm của Ban Chỉ đạo thương mại biên giới Trung ương; Trưởng ban, Phó Trưởng ban thường trực, các thành viên khác của Ban Chỉ đạo thương mại biên giới Trung ương và của Cơ quan thường trực Ban Chỉ đạo.

2.1.2. Các cơ chế, chính sách trên cơ sở hợp tác song phương với các nước có chung biên giới

2.1.2.1. Hợp tác Việt Nam – Trung Quốc

a) Quá trình phát triển

Ngày 07/7/1954, Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà (nay là CHXHCN Việt Nam) và Chính phủ nước CHND Trung Hoa ký Nghị định thư về việc mở mậu dịch tiểu ngạch biên giới Việt - Trung tại Bắc Kinh. Có thể nói, quy định về thương mại biên giới của Việt Nam lần đầu tiên xuất hiện trong văn kiện chính thức trong Nghị định thư về việc mở mậu dịch tiểu ngạch biên giới Việt - Trung.

Năm 1955, tại Bắc Kinh, Chính phủ hai nước Việt Nam và Chính phủ Trung Quốc ký Nghị định thư về việc mậu dịch tiểu ngạch ở biên giới hai nước, thay thế Nghị định thư năm 1954, có hiệu lực từ ngày 7/7/1955.

b) Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Trung năm 2016

Năm 1998, Việt Nam và Trung Quốc ký Hiệp định về mua bán hàng hóa ở vùng biên giới Việt – Trung. Hiệp định về mua bán hàng hóa ở vùng biên giới Việt – Trung năm 1998 đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động thương mại biên giới của các doanh nghiệp và cư dân biên giới của Việt Nam và Trung Quốc trong hơn 17 năm qua. Hiệp định về mua bán hàng hóa ở vùng biên giới Việt – Trung năm 1998 đã có những ưu đãi dành cho doanh nghiệp, hàng hóa, thanh toán, quản lý chất lượng và các vấn đề khác đối với hoạt động thương mại biên giới. Tuy nhiên, với sự phát triển mạnh mẽ của hoạt động thương mại biên giới Việt – Trung trong thời gian vừa qua cả về tốc độ, quy mô lẫn hình thức, Hiệp định về mua bán hàng hóa ở vùng biên giới Việt – Trung năm 1998 không còn phù hợp với tình hình thực tế.

Do vậy, ngày 12/9/2016, tại Bắc Kinh, Việt Nam và Trung Quốc ký Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Trung thay thế cho Hiệp định về mua bán hàng hóa ở vùng biên giới Việt – Trung năm 1998. Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Trung quy định về: đối tượng và phạm vi hoạt động thương mại biên giới, những nguyên tắc cơ bản và yêu cầu tổng thể, cửa khẩu và chợ biên giới, quy định về hàng hóa, kiểm soát chất lượng và kiểm dịch hàng hóa, chống buôn lậu và gian lận thương mại, thanh toán thương mại biên giới, xúc tiến thương mại biên giới, chia sẻ thông tin và đào tạo, công tác phối hợp hai bên và các quy định có liên quan.

c) Nhóm công tác thương mại biên giới

Ủy ban Hợp tác Kinh tế - Thương mại Việt – Trung được thành lập từ năm 1994 đã phát huy vai trò chỉ đạo và giải quyết các vấn đề nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - thương mại giữa hai nước Việt Nam và Trung Quốc. Trong đó, Ủy ban Hợp tác Kinh tế - Thương mại Việt – Trung đã có những đóng góp quan trọng trong thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới Việt – Trung. Sự phát triển mạnh mẽ của thương mại biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc đòi hỏi phải có một cơ chế hợp tác cụ thể hai nước để giải quyết những khó khăn, vướng mắc phát sinh và triển khai những giải pháp thúc đẩy. Do vậy, Nhóm công tác thương mại biên giới Việt Nam – Trung Quốc trong khuôn khổ Ủy ban hợp tác kinh tế thương mại Việt Nam – Trung Quốc đã được thành lập từ năm 2013. Ngày 14/11/2013 Nhóm công tác Thương mại biên giới Việt Nam – Trung Quốc đã tổ chức kỳ họp lần thứ nhất tại thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai; và ngày 29/8/2016 đã tổ chức kỳ họp lần thứ hai tại Bắc Kinh, Trung Quốc. Nhóm công tác Thương mại biên giới Việt Nam – Trung Quốc đã thúc đẩy thuận lợi hóa hoạt động thương mại qua các cửa khẩu, có những giải pháp đa dạng hóa mặt hàng, trao đổi thông tin và xử lý những vấn đề cụ thể, đặc biệt là những vấn đề nảy sinh trong hoạt động thương mại biên giới Việt – Trung.

d) Cơ chế hợp tác địa phương

Bên cạnh các cơ chế song phương, quan hệ giữa các tỉnh, địa phương hai bên biên giới Việt – Trung được tăng cường trên tất cả các lĩnh vực, đặc biệt là phát triển thương mại biên giới. Các cơ chế hợp tác giữa 4 tỉnh Quảng Ninh + Lạng Sơn + Cao Bằng + Hà Giang của Việt Nam với Khu Tự trị dân tộc Choang Quảng Tây của Trung Quốc và giữa 4 tỉnh Điện Biên + Lai Châu + Lào Cai + Hà Giang của Việt Nam với tỉnh Vân Nam của Trung Quốc ngày càng phát huy hiệu quả. Trong khuôn khổ điều ước, thỏa thuận quốc tế và chính sách pháp luật của mỗi nước hiện hành, chính quyền địa phương các cấp hai bên biên giới Việt Nam và Trung Quốc thường xuyên có những phối hợp nhằm tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy hoạt động thương mại qua các cửa khẩu biên giới Việt – Trung.

2.1.2.2. Hợp tác Việt Nam - Lào

a) Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt – Lào

Nhằm đánh giá những thành tựu đạt được, giải quyết những khó khăn vướng mắc, không ngừng thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới giữa hai nước, Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ Công Thương Lào chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, các tỉnh và doanh nghiệp có liên quan của hai nước tổ chức Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt – Lào luân phiên tại mỗi nước 2 năm một lần.

Từ ngày 25 đến ngày 27/9/2014, tại tỉnh Điện Biên, Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam - Lào lần thứ IX và từ ngày 21 đến ngày 23/9/2016, tại tỉnh Attapeu, Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam - Lào lần thứ X đã được tổ chức dưới sự đồng chủ trì của Bộ trưởng Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ trưởng Bộ Công Thương Lào. Tại các Hội nghị, Việt Nam và Lào đánh giá về hợp tác thương mại biên giới Việt Nam – Lào; về quy hoạch phát triển mạng lưới chợ biên giới Việt Nam – Lào đến năm 2020; về việc hợp tác kiểm tra tình hình tạo thuận lợi cho người, hàng hóa và phương tiện qua lại biên giới; đánh giá một số vấn đề khó khăn tồn tại để đề ra những biện pháp và cơ chế hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Lào trong giai đoạn tới.

b) Quy hoạch chợ biên giới chung Việt – Lào

Nhằm đáp ứng yêu cầu trao đổi, mua bán hàng hóa của cư dân hai bên biên giới và đảm bảo cho các thị trường hàng hóa ở khu vực biên giới được hình thành và phát triển ổn định, Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ Công Thương Lào chủ trì phối hợp với các Bộ,

ngành và các tỉnh biên giới của hai nước xây dựng Quy hoạch phát triển mạng lưới chợ biên giới Việt Nam-Lào đến năm 2020.

Thông qua hoạt động của mạng lưới chợ biên giới để thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng, mở rộng quy mô và nâng cao hiệu quả hoạt động thương mại, nâng cao mức sống và tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo bền vững cho cư dân biên giới hai nước; kết hợp với phục vụ hoạt động kinh doanh và xuất nhập khẩu hàng hóa của thương nhân mà thúc đẩy phát triển thị trường và thương mại biên giới, gắn kết với thị trường trong và ngoài nước. Qua đó rút ngắn khoảng cách phát triển của vùng biên giới với các vùng khác của mỗi nước, góp phần xây dựng và thúc đẩy tuyến biên giới Việt – Lào phát triển bền vững trong hòa bình hữu nghị, hợp tác và thịnh vượng.

Về phía Việt Nam, Quy hoạch phát triển mạng lưới chợ biên giới Việt Nam – Lào đến năm 2020 đã được Bộ trưởng Bộ Công Thương phê duyệt tại Quyết định số 6076/QĐ-BCT ngày 15 tháng 10 năm 2012.

c) Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Lào

Ngày 27/6/2015 tại tỉnh Nghệ An, Việt Nam và Lào ký Hiệp định thương mại biên giới Việt – Lào với những mục tiêu: dành ưu đãi đặc thù cho thương mại biên giới giữa hai Bên; xây dựng và phát triển các cửa khẩu biên giới Việt - Lào trở thành những cửa ngõ và cầu nối trung chuyển hàng hóa giữa các nước trong khu vực và thế giới; tăng cường hợp tác thương mại và đầu tư qua biên giới giữa Việt Nam và Lào; thúc đẩy mối quan hệ chặt chẽ giữa các tỉnh biên giới hai nước trên các lĩnh vực kinh tế, thương mại, xã hội và văn hóa, góp phần xây dựng đường biên giới chung Việt – Lào trở thành đường biên giới của giao lưu, hòa bình, ổn định, hữu nghị, hợp tác và phát triển bền vững; đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội và giảm nghèo, đặc biệt đối với cộng đồng các dân tộc thiểu số ở khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa của hai nước, góp phần đảm bảo an ninh, quốc phòng và trật tự an toàn xã hội tuyến biên giới Việt – Lào.

Với những nội dung chính của Hiệp định là: Quy định hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa của thương nhân, cư dân biên giới, phát triển chợ biên giới và hoạt động dịch vụ hỗ trợ thương mại biên giới và thuận lợi hóa thương mại tại cửa khẩu. Thống nhất xác định các cửa khẩu biên giới đất liền được mở cho hoạt động thương mại biên giới. Trên cơ sở cơ chế đặc thù của hoạt động thương mại biên giới phù hợp với các điều ước quốc tế song phương và đa phương mà hai nước là thành viên, dành ưu đãi thuế suất thuế nhập khẩu 0% cho các loại hàng hóa có xuất xứ từ Việt Nam và Lào và những vấn đề khác có liên quan đến thương mại biên giới Việt – Lào.

2.1.2.3. Hợp tác Việt Nam – Campuchia

a) Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia

Nhằm đánh giá những thành tựu đạt được, giải quyết những khó khăn vướng mắc, không ngừng thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới giữa hai nước, Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ Thương mại Campuchia chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, các tỉnh và cộng đồng doanh nghiệp có liên quan của hai nước tổ chức Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia luân phiên tại mỗi nước 2 năm một lần.

Hội nghị Hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia lần thứ V được tổ chức tại thị xã Đồng Xoài, tỉnh Bình Phước, Việt Nam từ ngày 08 đến ngày 10/01/2013 do Bộ trưởng Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ trưởng Bộ Thương mại Campuchia đồng chủ trì. Tại Hội nghị, Lãnh đạo Bộ Công Thương Việt Nam và Lãnh đạo Bộ Thương mại Campuchia cùng đại diện các Bộ, ngành, các tỉnh biên giới và cộng đồng doanh nghiệp hai nước thống nhất: tiếp tục củng cố và tăng cường hơn nữa về hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia trên cơ sở mối quan hệ truyền thống,

láng giềng hữu nghị và hợp tác toàn diện và cùng có lợi mà Lãnh đạo mỗi nước đã cam kết; nhận thức rõ vai trò chiến lược đặc biệt quan trọng của thương mại biên giới trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo, thúc đẩy kim ngạch xuất, nhập khẩu góp phần phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh và ổn định khu vực biên giới hai nước; hiểu rõ hoạt động thương mại biên giới thời gian qua đã đạt được những kết quả nhất định, nhưng chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của mỗi nước.

Hội nghị Hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia lần thứ V đồng thời khẳng định tiếp tục tăng cường và mở rộng hơn nữa về hợp tác phát triển thương mại biên giới để góp phần tích cực vào việc nâng cao đời sống và cắt giảm tỷ lệ nghèo nàn của cư dân biên giới, giảm bớt chênh lệch về mức sống giữa vùng biên giới với các vùng kinh tế phát triển khác của mỗi nước, nhằm hướng tới một cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC).

b) Quy hoạch chợ biên giới chung Việt – Campuchia

Nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu trao đổi, mua bán hàng hóa, phục vụ trước hết và chủ yếu cho sản xuất và đời sống của cư dân hai bên biên giới Việt Nam và Campuchia, Bộ Công Thương Việt Nam và Bộ Thương mại Campuchia chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và các tỉnh biên giới của hai nước xây dựng Quy hoạch phát triển mạng lưới chợ biên giới Việt Nam – Campuchia đến năm 2020.

Phát huy vị trí trung tâm và vai trò chủ lực của chợ trong tổng thể mạng lưới thương mại tại khu vực biên giới, thúc đẩy sản xuất, xóa đói giảm nghèo, nâng cao thu nhập và điều kiện sinh hoạt của cư dân hai bên biên giới, đồng thời mở rộng phạm vi hoạt động và đối tượng phục vụ, hiện đại hóa và chuyên nghiệp hóa về tổ chức và quản trị kinh doanh khai thác chợ để từng bước vươn lên đáp ứng nhu cầu và nâng cao khả năng phục vụ cho hoạt động kinh doanh thương mại và xuất nhập khẩu của thương nhân trong và ngoài khu vực, thúc đẩy giao thương trong và ngoài nước, phát triển thị trường và qua đó góp phần phát triển kinh tế - xã hội của khu vực biên giới nói riêng và của các tỉnh có chung đường biên giới hai nước nói chung, góp phần xây dựng và thúc đẩy tuyến biên giới Việt Nam – Campuchia phát triển bền vững trong hòa bình, hữu nghị, hợp tác và thịnh vượng.

Về phía Việt Nam, Quy hoạch phát triển mạng lưới chợ biên giới Việt Nam – Campuchia đến năm 2020 đã được Bộ trưởng Bộ Công Thương phê duyệt tại Quyết định số 6077/QĐ-BCT ngày 15 tháng 10 năm 2012.

c) Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Campuchia

Hiệp định mua bán, trao đổi hàng hóa và dịch vụ thương mại tại khu vực biên giới giữa Việt Nam và Campuchia ký ngày 26/11/2001 đã tạo cơ sở pháp lý thuận lợi để phát triển, hợp tác và quản lý các hoạt động về xuất, nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa và dịch vụ thương mại của doanh nghiệp và cư dân tại khu vực biên giới giữa hai nước Việt Nam và Campuchia giai đoạn 2001-2015.

Tuy nhiên, trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam đã và đang hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế khu vực và thế giới, cũng như thực tế phát triển quan hệ hợp tác, thương mại giữa Việt Nam - Campuchia, Hiệp định 2001 có nhiều nội dung không còn phù hợp với tình hình hợp tác, phát triển thương mại nói chung và công tác quản lý hoạt động thương mại biên giới giữa hai nước nói riêng. Thí dụ như: một số định nghĩa không còn phù hợp với các văn bản nội luật; quy định về tên các tỉnh biên giới đã có thay đổi; các quy định còn quá chung chung, mang tính chất khẩu hiệu; chưa có điều khoản về dịch vụ thương mại như theo tên gọi của Hiệp định; chưa có điều khoản quy định về chợ biên giới.

Vì vậy, trong bối cảnh quan hệ hợp tác, phát triển thương mại qua biên giới giữa hai nước ngày càng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu, cũng như tăng cường hợp tác

để đảm bảo tốt công tác quản lý hoạt động thương mại biên giới, thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội vùng biên, góp phần cải thiện đời sống của cư dân giữa hai nước, thì việc hai Bên tiến hành đàm phán, ký kết Hiệp định mới thay thế Hiệp định 2001 là hết sức cần thiết.

2.2. Những cơ chế, chính sách về hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và khuyến khích tư nhân trong hoạt động thương mại biên giới

2.2.1. Chính sách về hàng hóa

2.2.1.1. Phải đáp ứng các quy định của hiện hành về hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế

Theo Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg ngày 23/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ thì: *“Hàng hóa trao đổi, mua bán, xuất khẩu, nhập khẩu theo hình thức thương mại biên giới được thực hiện theo những quy định tại Nghị định số 12/2006/NĐ-CP ngày 23/01/2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hoá quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hoá với nước ngoài”*.

Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới cũng quy định: *“Hàng hóa mua bán qua biên giới của thương nhân phải đáp ứng các quy định tại Nghị định số 187/2013/NĐ-CP ngày 20 tháng 11 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hóa với nước ngoài”*.

Như vậy, Việt Nam chưa có chính sách mặt hàng riêng và chưa có những ưu đãi về mặt hàng để phát triển thương mại biên giới. Hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới phải đáp ứng đầy đủ những quy định hiện hành về hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hóa với nước ngoài.

Trong đó, hàng hóa được mua bán qua cửa khẩu phụ, lối mở biên giới của thương nhân trong các trường hợp cụ thể đảm bảo nguyên tắc khuyến khích xuất khẩu và kiểm soát nhập khẩu trong hoạt động thương mại biên giới. Đồng thời, hàng hóa mua bán qua cửa khẩu phụ, lối mở biên giới của thương nhân trong từng thời kỳ do Bộ Công Thương hướng dẫn sau khi trao đổi với Bộ Tài chính, các Bộ, cơ quan liên quan và Ủy ban nhân dân tỉnh biên giới có liên quan.

Đối với hàng hóa mua bán, trao đổi của cư dân biên giới theo quy định tại Khoản 8 Điều 3 Nghị định số 112/2014/NĐ-CP ngày 21/11/2014 của Chính phủ quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền. Theo đó, Hàng hóa của cư dân biên giới là hàng hóa được sản xuất ở Việt Nam hoặc nước láng giềng do cư dân biên giới mua, bán, trao đổi ở khu vực biên giới hai bên để phục vụ các nhu cầu sinh hoạt, sản xuất của cư dân biên giới. Đối với hàng hóa mua bán, trao đổi của cư dân biên giới theo Danh mục do Bộ Công Thương ban hành sẽ được hưởng chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật hiện hành.

2.2.1.2. Quy định linh hoạt về mặt hàng

Chủng loại hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới đa dạng: bao gồm hàng công nghiệp, hàng nông, lâm, thủy hải sản và các mặt hàng tự do hóa thương mại khác. Ngoài ra, còn có ưu đãi về những mặt hàng mà Việt Nam hoặc nước có chung biên giới áp dụng hạn ngạch, những mặt hàng mà chỉ một bên áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất nhập khẩu hoặc những mặt hàng mà chỉ một bên hạn chế kinh doanh hoặc kinh doanh có điều kiện.

Chất lượng hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới có nhiều mức độ: bên cạnh các mặt hàng phải đáp ứng tiêu chuẩn theo quy định hiện hành của Việt Nam và các nước có chung biên giới, còn có những mặt hàng trong thương mại biên giới không phải tuân thủ những quy định về chất lượng. Chất lượng hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới có thể thấp hơn theo quy định hiện hành của Việt Nam hoặc các nước có chung biên giới hoặc thậm chí có những mặt hàng kém chất lượng cũng được mua bán, trao đổi trong hoạt động thương mại biên giới.

Quy cách hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới linh hoạt: hàng hóa có thể được đóng gói trong bao bì gồm hai loại là bao bì vận chuyển và bao bì lưu thông (bao bì tiêu thụ) và có tên ngoài bao bì theo quy cách, trích dẫn, dẫn chiếu các quy định cụ thể có liên quan. Bên cạnh đó, hàng hóa có thể không đòi hỏi phải đóng gói bao bì vận chuyển và bao bì lưu thông. Hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới có thể là hàng rời, hàng nông sản thô, có thể không yêu cầu phải có tên hàng, xuất xứ các trích dẫn và dẫn chiếu khác.

2.2.2. Chính sách về thương nhân và cư dân biên giới

2.2.2.1. Về thương nhân

Theo Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg ngày 23/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ thì chủ thể được xuất nhập khẩu hàng hóa qua biên giới bao gồm thương nhân Việt Nam và hộ kinh doanh thuộc các tỉnh tiếp giáp biên giới được thành lập theo quy định hiện hành về đăng ký kinh doanh.

Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới quy định thương nhân Việt Nam không có vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài được thực hiện hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới. Bên cạnh đó, căn cứ điều kiện hạ tầng kỹ thuật tại khu vực cửa khẩu phụ, lối mở biên giới, Ủy ban nhân dân tỉnh biên giới chủ trì, phối hợp với Bộ Công Thương lựa chọn thương nhân đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật để thực hiện mua bán hàng hóa qua cửa khẩu phụ, lối mở biên giới. Ngoài ra, thương nhân có vốn đầu tư nước ngoài, công ty và chi nhánh công ty nước ngoài tại Việt Nam chỉ được thực hiện mua bán hàng hóa qua biên giới trong trường hợp pháp luật Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định.

Thương nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới bao gồm các tập đoàn, tổng công ty, công ty lớn, các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ngoài ra tham gia hoạt động thương mại biên giới còn có các doanh nghiệp siêu nhỏ và đặc biệt là các hộ kinh doanh cá thể có đăng ký kinh doanh tại các khu vực biên giới. Đối tác kinh doanh từ các nước có chung biên giới cũng rất đa dạng, không chỉ thương nhân từ vùng biên giới, tỉnh biên giới mà còn từ các tỉnh, thành khác trong nội địa của các nước có chung biên giới.

2.2.2.2. Về cư dân biên giới

Chủ thể được mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới theo quy định tại Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg ngày 23/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ bao gồm: công dân là cư dân biên giới, có hộ khẩu thường trú tại các khu vực tiếp giáp biên giới với các nước có chung biên giới được mua bán, trao đổi các mặt hàng phù hợp với quy định về hàng hoá thương mại biên giới.

Nghị định số 112/2014/NĐ-CP ngày 21/11/2014 của Chính phủ quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền quy định: cư dân biên giới hai bên là công dân Việt Nam và công dân nước láng giềng có hộ khẩu thường trú tại xã, phường, thị trấn (hoặc khu vực địa giới hành chính tương đương) có một phần địa giới hành chính trùng hợp với đường biên giới quốc gia trên đất liền. Hàng hóa của cư dân biên giới là hàng hóa được sản xuất ở Việt Nam hoặc nước láng giềng do cư dân biên giới mua, bán, trao đổi ở khu vực biên giới hai bên để phục vụ các nhu cầu sinh hoạt, sản xuất của cư dân biên giới.

Do vậy, Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới quy định chủ thể mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới bao gồm: cư dân biên giới là công dân Việt Nam và công dân nước có chung biên giới có hộ khẩu thường trú tại các khu vực biên giới; và người có giấy phép của cơ quan công an tỉnh biên giới cho cư trú ở khu vực biên giới.

2.2.3. Chính sách về cửa khẩu và chợ biên giới

2.2.3.1. Về cửa khẩu

Cửa khẩu xuất nhập khẩu hàng hóa qua biên giới được quy định tại Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg ngày 23/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ bao gồm: *thứ nhất*, cửa khẩu quốc tế được mở cho người, phương tiện, hàng hoá của Việt Nam, nước có chung biên giới và nước thứ ba xuất nhập qua biên giới quốc gia; *thứ hai*, cửa khẩu chính được mở cho người, phương tiện, hàng hoá của Việt Nam và nước có chung biên giới xuất, nhập qua biên giới quốc gia; *thứ ba*, cửa khẩu và các điểm thông quan khác thuộc Khu kinh tế cửa khẩu do Chính phủ Việt Nam cho phép thành lập; *thứ tư*, cửa khẩu phụ được mở cho người, phương tiện, hàng hoá của Việt Nam và nước có chung biên giới ở khu vực biên giới, vùng biên giới qua lại biên giới quốc gia.

Đối với các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới nằm ngoài các Khu kinh tế cửa khẩu thì thực hiện chủ trương khuyến khích xuất khẩu, kiểm soát nhập khẩu tại văn bản số 1420/TTg-KTTH ngày 27/8/2008 về thông quan hàng hóa xuất nhập khẩu biên mậu. Theo Thông tư số 13/2009/TT-BCT ngày 03/6/2009 của Bộ Công Thương ban hành quy định xuất nhập khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới nằm ngoài các khu kinh tế cửa khẩu thì hàng hóa được phép xuất khẩu theo quy định hiện hành được xuất khẩu qua các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới, còn nhập khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới được quản lý chặt chẽ.

Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới quy định hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân được thực hiện tại các loại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền theo quy định tại Nghị định số 112/2014/NĐ-CP ngày 21/11/2014 của Chính phủ quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền. Nghị định số 112/2014/NĐ-CP căn cứ vào phạm vi đối tượng xuất, nhập, cửa khẩu biên giới đất liền được chia thành cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương), cửa khẩu phụ và lối mở biên giới, bao gồm: *thứ nhất*, cửa khẩu quốc tế được mở cho người, phương tiện của Việt Nam và nước ngoài xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu; *thứ hai*, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương) được mở cho người, phương tiện Việt Nam và nước láng giềng có chung cửa khẩu xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu; *thứ ba*, cửa khẩu phụ được mở cho người, phương tiện Việt Nam và nước láng giềng thuộc tỉnh biên giới hai bên xuất cảnh, nhập cảnh; hàng hóa, vật phẩm xuất khẩu, nhập khẩu; *thứ tư*, lối mở biên giới (đường qua lại chợ biên giới, cặp chợ biên giới; điểm thông quan hàng hóa biên giới; đường qua lại tạm thời) được mở cho cư

dân biên giới hai bên, phương tiện, hàng hóa của cư dân biên giới hai bên qua lại và các trường hợp khác nhằm thực hiện chính, sách thương mại biên giới theo quy định của Thủ tướng Chính phủ; hoặc được mở trong trường hợp bất khả kháng hay yêu cầu đặc biệt của hai bên biên giới.

Riêng đối với cửa khẩu phụ, lối mở biên giới được thực hiện mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: *một là*, đủ các lực lượng quản lý chuyên ngành Hải quan, Biên phòng và Kiểm dịch hoạt động thường xuyên tại cửa khẩu phụ, lối mở biên giới; *hai là*, cơ sở hạ tầng kỹ thuật bảo đảm quản lý nhà nước, bao gồm trụ sở làm việc của các lực lượng chức năng; khu vực kiểm tra, kiểm soát, giám sát; khu vực kho, bến bãi tập kết hàng hóa; đường giao thông; trang thiết bị và các điều kiện cần thiết khác.

2.2.3.2. Về chợ biên giới

Theo Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới thì: *Chợ biên giới* là chợ được lập ra trong khu vực biên giới trên đất liền thuộc lãnh thổ Việt Nam nhưng không thuộc các chợ cửa khẩu và chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu; *Chợ cửa khẩu* là chợ được lập ra trong khu vực biên giới trên đất liền thuộc lãnh thổ Việt Nam gắn với các cửa khẩu xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá nhưng không thuộc Khu kinh tế cửa khẩu; *Chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu* là chợ được lập ra trong Khu kinh tế cửa khẩu theo Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg ngày 19/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với Khu kinh tế cửa khẩu biên giới.

Theo Nghị định số 114/2009/NĐ-CP ngày 23/12/2009 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 02/2003/NĐ-CP ngày 14/01/2003 của Chính phủ về phát triển và quản lý chợ, thì: *Chợ biên giới* là chợ nằm trong khu vực biên giới trên đất liền (gồm xã, phường, thị trấn có một phần địa giới hành chính trùng hợp với biên giới quốc gia trên đất liền) hoặc khu vực biên giới trên biển (tính từ biên giới quốc gia trên biển vào hết địa giới hành chính xã, phường, thị trấn giáp biển và đảo, quần đảo); *Chợ cửa khẩu* là chợ được lập ra trong khu vực biên giới trên đất liền hoặc trên biển gắn các cửa khẩu xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá nhưng không thuộc khu kinh tế cửa khẩu; *Chợ trong khu kinh tế cửa khẩu*: là chợ lập ra trong khu kinh tế cửa khẩu theo các điều kiện, trình tự, thủ tục quy định tại Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14 tháng 3 năm 2008 của Chính phủ quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế.

2.2.4. Chính sách về thuế, phí, lệ phí

2.2.4.1. Về thuế

Chính sách thuế trong hoạt động thương mại biên giới được quy định tại Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg ngày 07/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới. Theo đó, hàng hoá thương mại biên giới phải được nộp thuế và các lệ phí khác theo quy định của pháp luật Việt Nam và được hưởng các ưu đãi về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu hàng hoá qua biên giới theo các thoả thuận song phương giữa Việt Nam và các nước có chung biên giới. Riêng hàng hoá do cư dân nước có chung biên giới sản xuất nhập khẩu vào nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới hình thức mua, bán, trao đổi của cư dân biên giới được miễn thuế nhập khẩu nếu giá trị hàng hoá đó không quá 2.000.000 đồng /1 người/1 ngày. Các chính sách thuế liên quan khác thực hiện theo quy định hiện hành.

Theo Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới thì thương nhân mua bán hàng hóa qua biên giới phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ về thuế theo quy định của pháp luật hiện hành đối với hàng hóa mua bán qua biên giới, được hưởng các ưu

đãi theo quy định của pháp luật hiện hành và các Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập. Đồng thời, hàng hóa xuất khẩu dưới hình thức mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân được hoàn thuế giá trị gia tăng theo quy định của pháp luật hiện hành.

2.2.4.2. Về phí và lệ phí

Theo Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới thì phí và lệ phí trong hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân được thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành. Điều này cho thấy rằng chưa có những ưu đãi riêng về phí và lệ phí.

Căn cứ tình hình thực tế của từng địa phương, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới thực hiện Nghị quyết Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành các quyết định thu phí, mức thu phí đối với các phương tiện ra, vào khu vực cửa khẩu, qua lại cửa khẩu hai bên và thu phí hạ tầng tại khu vực cửa khẩu theo cơ sở quy định tại Thông tư 02/2014/TT-BTC ngày 02/01/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương).

Hiện nay, hoạt động thu phí, lệ phí theo quy định của Bộ Tài chính được các lực lượng chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu thực hiện như sau: Biên phòng thu phí, lệ phí xuất nhập cảnh tại các cửa khẩu quốc tế; Hải quan thu lệ phí Hải quan (Tờ khai hải quan, phương tiện vận tải); Kiểm dịch Y tế thu lệ phí Kiểm dịch Y tế dự phòng, Kiểm dịch Y tế biên giới; Kiểm dịch thực vật thu lệ phí bảo vệ thực vật; Kiểm dịch động vật thu lệ phí thú y.

Việc thu phí, lệ phí đối với các lực lượng chuyên ngành tại các cửa khẩu (Biên phòng, Hải quan, Kiểm dịch Y tế, Động vật, Thực vật) cơ bản thực hiện theo đúng hướng dẫn của Bộ Tài chính quy định về mức thu, nội dung thu. Tuy nhiên, việc thu phí, lệ phí tại các cửa khẩu biên giới của các tỉnh nổi lên một số vấn đề: *một là*, việc thu phí, lệ phí chưa có sự thống nhất giữa các tỉnh, mỗi tỉnh quy định một mức thu khác nhau; *hai là*, các khoản thu lệ phí qua lại biên giới không còn phù hợp với quy định hiện hành; *ba là*, lực lượng thu phí, lệ phí tại các cửa khẩu có nhiều đầu mối thu, chưa thật thuận lợi cho doanh nghiệp, chưa giảm được thủ tục hành chính; *bốn là*, việc tổ chức thực hiện thu phí, lệ phí tại các cửa khẩu còn tồn tại nhiều bất cập; *năm là*, chưa thực hiện đồng bộ việc niêm yết công khai về thu phí, lệ phí tại các cửa khẩu, hầu hết chưa có bảng niêm yết công khai rõ về cơ quan thu, văn bản thu, nội dung thu, mức thu.

2.2.5. Chính sách về dịch vụ thanh toán, tiền tệ

2.2.5.1. Về phương thức thanh toán

Các phương thức thanh toán quốc tế được áp dụng trong hoạt động thương mại biên giới như: chuyển tiền bằng Điện chuyển tiền (TT – Telegraphic Transfer Remittance) hoặc Thư chuyển tiền (MTR – Mail Transfer Remittance); Trả tiền lấy chứng từ (C.A.D – Cash Against Document); Nhờ thu (Collection); và Tín dụng thư (L/C – Letter of Credit). Ngoài ra, trong hoạt động thương mại biên giới còn có các phương thức thanh toán khác như: chuyển tiền bằng điện thanh toán biên mậu; thanh toán bằng hối phiếu biên mậu; thanh toán bằng chứng từ chuyên dùng biên mậu; thư ủy thác chuyển tiền biên mậu; ngoài ra, còn có các phương thức thanh toán trực tiếp vào tài khoản, bù trừ giữa hàng hóa xuất khẩu với hàng hóa nhập khẩu và cả phương pháp thanh toán bằng tiền mặt.

Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới quy định các phương thức thanh toán bao gồm: a) Thanh toán qua ngân hàng; b) Thanh toán không dùng

tiền mặt: bù trừ giữa hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu với hàng hóa, dịch vụ nhập khẩu; thông qua tài khoản phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành của Việt Nam; thanh toán trực tiếp vào tài khoản của thương nhân tại ngân hàng khu vực cửa khẩu, lối mở biên giới của Việt Nam; c) Thanh toán bằng tiền mặt.

2.2.5.2. Về đồng tiền thanh toán

Đồng tiền thanh toán trong hoạt động thương mại biên giới có thể là ngoại tệ tự do chuyển đổi như USD của Mỹ, EURO của châu Âu, GBP của Anh, JPY của Nhật Bản, AUD của Australia, CHF của Thụy Sĩ, CAD của Canada. Ngoài ra, đồng tiền thanh toán trong hoạt động thương mại biên giới còn bao gồm đồng bản tệ (VND của Việt Nam, NDT của Trung Quốc, Kip của Lào, Riel của Campuchia. Việc sử dụng đồng tiền nào là do thương nhân kinh doanh thương mại biên giới thỏa thuận. Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới quy định: Hoạt động thương mại biên giới được thanh toán bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi, đồng Việt Nam hoặc đồng tiền của nước có chung biên giới.

2.2.5.3. Dịch vụ thu đổi ngoại tệ

Trong giai đoạn trước, hoạt động đổi tiền tư nhân trên thị trường các “chợ tiền” tại khu vực các cửa khẩu biên giới diễn ra sôi động, với quy mô và số lượng người tham gia lớn. Các tư nhân Việt Nam liên kết với phía đối tác nước có chung biên giới, trực tiếp tham gia thanh toán xuất nhập khẩu qua biên giới, làm ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển dịch vụ thanh toán trong xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu biên giới.

Trong những năm vừa qua, nhiều ngân hàng thương mại đã mở chi nhánh tại các tỉnh biên giới để trực tiếp tham gia thanh toán với các ngân hàng thương mại của nước có chung biên giới bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi, bằng đồng bản tệ và thu đổi ngoại tệ tiền mặt. Các ngân hàng của Việt Nam và các nước có chung biên giới đã ký kết các thỏa thuận và hợp tác thanh toán biên mậu. Các nghiệp vụ thanh toán ngân hàng luôn linh hoạt và đa dạng, đáp ứng yêu cầu của thương nhân tham gia thương mại biên giới. Mạng lưới hoạt động của các ngân hàng thương mại tại khu vực biên giới cũng gia tăng và phát triển cùng với sự phát triển của thương mại biên giới.

2.2.6. Chính sách về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển

Trong những năm qua, các dịch vụ kho, bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa đang phát triển nhanh và mạnh tại các khu vực cửa khẩu biên giới, đặc biệt là cửa khẩu biên giới Việt – Trung. Chất lượng dịch vụ này cũng ngày càng tốt do tính cạnh tranh của các doanh nghiệp đầu tư. Để hoạt động xuất khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu biên giới ổn định, dịch vụ kho, bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa tại cửa khẩu cũng cần phải phát triển theo.

Tuy nhiên, cho đến nay, Việt Nam chưa có những cơ chế, chính sách hay biện pháp hỗ trợ cụ thể để khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ kho, bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa nhằm đáp ứng nhu cầu kinh doanh thương mại biên giới. Các doanh nghiệp đầu tư dịch vụ này cũng còn gặp nhiều vấn đề về cơ sở pháp lý cũng như hoạt động thu phí.

Quyết định số 45/2013/QĐ-TTg ngày 25/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế điều hành hoạt động tại các cửa khẩu biên giới đất liền đã khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đầu tư dự án dịch vụ kho, bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa tại cửa khẩu. Mặc dù vậy, tại các cửa khẩu biên giới, số lượng các doanh nghiệp cung ứng các loại dịch vụ này tại cửa khẩu còn chưa đáp ứng được yêu cầu so với khối lượng hàng hóa được lưu chuyển qua các cửa khẩu biên giới đất liền.

2.2.7. Chính sách về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính

2.2.7.1. Chính sách phát triển hạ tầng kỹ thuật

Theo Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg ngày 19/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới và Quyết định số 273/2005/QĐ-TTg ngày 31/10/2005 sửa đổi, bổ sung Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg thì: *Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu thực hiện thu ngân sách dưới 50 tỷ đồng/năm thì được đầu tư trở lại 100%. Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu có số thực hiện thu ngân sách từ 50 tỷ đồng/năm trở lên thì được đầu tư trở lại 50 tỷ đồng và 50% số thực thu còn lại. Đối với các Khu kinh tế cửa khẩu đã thực hiện 5 năm (kể từ khi thực hiện thí điểm) và có số thực thu ngân sách trên 100 tỷ đồng/năm thì được đầu tư trở lại không quá 50% số thực thu.*

Như vậy, Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg và Quyết định số 273/2005/QĐ-TTg đã có những chính sách ưu đãi đầu tư phát triển Khu kinh tế cửa khẩu nói chung và hạ tầng kỹ thuật tại cửa khẩu nói riêng. Trong những năm triển khai thực hiện Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg và Quyết định số 273/2005/QĐ-TTg, hạ tầng kỹ thuật tại cửa khẩu đã được đầu tư phát triển, góp phần quan trọng thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên giới.

Tuy nhiên, từ sau khi Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg và Quyết định số 273/2005/QĐ-TTg hết hiệu lực (do Luật Ngân sách năm 2004), hạ tầng kỹ thuật tại cửa khẩu gặp khó khăn về nguồn lực đầu tư phát triển. Các cửa khẩu biên giới đất liền hầu hết ở tại những khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, hơn nữa các địa phương biên giới đều là những tỉnh nghèo nên không có khả năng đầu tư phát triển.

Cho đến nay, mặc dù nhiều cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư từ các nguồn ngân sách trung ương và địa phương cũng như khuyến khích xã hội hóa, nhưng không có chính sách cụ thể đối với phát triển hạ tầng kỹ thuật tại các cửa khẩu biên giới đất liền. Trong giai đoạn 2011-2016, các địa phương đều nỗ lực quan tâm phát triển, nhưng có thể nói rằng, hạ tầng kỹ thuật tại cửa khẩu trong những năm qua chưa theo kịp tốc độ phát triển của hoạt động thương mại biên giới.

2.2.7.2. Dịch vụ hỗ trợ thực hiện các thủ tục hành chính

Dịch vụ hỗ trợ thực hiện các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan chưa được phát triển nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại biên giới. Hiện nay, các thương nhân thực hiện hoạt động thương mại biên giới thường trực tiếp mở tờ khai và làm các thủ tục có liên quan với các lực lượng chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu.

Quyết định số 45/2013/QĐ-TTg ngày 25/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế điều hành hoạt động tại các cửa khẩu biên giới đất liền quy định các hoạt động tại cửa khẩu được thực hiện thống nhất, đồng bộ, phối hợp chặt chẽ, có trật tự, có nề nếp, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính. Tuy nhiên, Bộ đội biên phòng, Hải quan và các lực lượng chức năng khác tại cửa khẩu thực hiện quản lý chuyên ngành theo quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên của mình về hoạt động quản lý chuyên ngành. Do vậy, dịch vụ thủ tục hành chính tại các cửa khẩu chưa thực sự góp phần phát triển hoạt động thương mại biên giới.

2.3. Đánh giá chung

2.3.1. Những kết quả đạt được

2.3.1.1. Việt Nam đã xây dựng được những cơ chế, chính sách về thương mại biên giới

Việt Nam đã xây dựng được những cơ chế, chính sách về thương mại biên giới, bao gồm hoạt động mua bán hàng hóa qua biên giới của thương nhân, hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới, hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa tại chợ biên giới, chợ cửa khẩu và chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu và dịch vụ hỗ trợ thương mại tại khu vực cửa khẩu, lối mở biên giới. Những quy định về mặt hàng, thương nhân và cư dân biên giới, cửa khẩu và chợ biên giới cũng như chính sách thuế, phí, lệ phí, dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ và các dịch vụ hỗ trợ thương mại biên giới khác như kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển, hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu đang ngày càng được hoàn thiện.

2.3.1.2. Việt Nam đã thiết lập được những cơ chế hợp tác song phương với các nước có chung biên giới về chính sách phát triển thương mại biên giới

Việt Nam đã thiết lập được những cơ chế hợp tác song phương từ Trung ương đến địa phương với Trung Quốc, Lào và Campuchia về thương mại biên giới cũng như xây dựng và thực thi chính sách thương mại biên giới. Các Hội nghị hợp tác phát triển thương mại biên giới Việt Nam – Lào, Việt Nam – Campuchia và Nhóm công tác thương mại biên giới Việt – Trung đang ngày càng phát huy hiệu quả trong việc xây dựng và thực thi chính sách phát triển thương mại biên giới. Đặc biệt, Hiệp định thương mại biên giới Việt – Trung năm 2016, Hiệp định thương mại biên giới Việt – Lào 2015 và Hiệp định thương mại biên giới Việt Nam – Campuchia đang được đàm phán, ký kết sẽ hoàn thiện thêm các quy định về phát triển thương mại biên giới của Việt Nam với các nước có chung đường biên giới.

2.3.1.3. Việt Nam đã bước đầu xây dựng các cơ chế chính sách khuyến khích phát triển hàng hóa

Chính sách khuyến khích phát triển hàng hóa trong thương mại biên giới đã mang lại những kết quả tích cực:

Kim ngạch thương mại biên giới tăng trưởng cao: kim ngạch hàng hóa mua bán, trao đổi qua biên giới đạt liền giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới có tốc độ tăng trưởng cao trong giai đoạn 2011-2016 vừa qua. Kim ngạch thương mại biên giới tăng trưởng cao đã góp phần làm tăng kim ngạch thương mại hai chiều giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia. Đặc biệt, các cơ chế hỗ trợ tổ chức hệ thống phân phối đã thúc đẩy hàng hóa mua bán, trao đổi trong thương mại biên giới thâm nhập vào sâu trong thị trường nội địa của các nước có chung biên giới.

Mặt hàng trao đổi qua biên giới được mở rộng: hàng hóa xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi qua biên giới Việt Nam với các nước có chung biên giới ngày càng được mở rộng, đa dạng và phong phú. Bên cạnh những mặt hàng truyền thống, mặt hàng ổn định cho sản xuất và tiêu dùng, còn xuất hiện những mặt hàng mới được xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi trong thương mại biên giới. Hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới không chỉ từ các vùng biên giới, các tỉnh biên giới mà còn hàng hóa của các tỉnh, thành khác của mỗi nước, đặc biệt là hàng hóa từ các nước hoặc vùng lãnh thổ thứ ba cũng phát triển mạnh mẽ. Hàng hóa trong thương mại biên giới không những chỉ được mở rộng về chủng loại, mà còn có nhiều mức độ về chất lượng, cũng như linh hoạt về quy cách, bao bì, nhãn mác.

2.3.1.4. Chính sách khuyến khích thương nhân và cư dân biên giới đang ngày càng phát huy hiệu quả

Thương nhân hoạt động thương mại biên giới từng bước phát triển: thương nhân hoạt động thương mại biên giới phát triển cả về số lượng, khả năng và nguồn lực. Các cơ chế, chính sách đã thu hút được các thương nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới không chỉ vùng biên giới, tỉnh biên giới mà còn từ các địa phương khác của các nước cũng như thương nhân từ nước hoặc vùng lãnh thổ khác trên thế giới. Thương nhân hoạt động thương mại biên giới bao gồm từ các tập đoàn, tổng công ty, công ty lớn đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp siêu nhỏ các hộ gia đình kinh doanh biên giới. Đồng thời, khả năng và nguồn lực của các thương nhân hoạt động thương mại biên giới ngày càng được củng cố và tăng cường.

Thu hút được cư dân đến sinh sống và hoạt động sản xuất, kinh doanh tại khu vực biên giới: các cơ chế, chính sách ưu đãi và khuyến khích đối với cư dân biên giới, thí dụ như miễn thuế nhập khẩu đối với một số loại hàng hóa, đã thu hút cư dân biên giới ổn định cuộc sống và phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh tại khu vực biên giới. Lực lượng cư dân biên giới không chỉ ngày càng đông đảo trong hoạt động trực tiếp mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới mà còn tham gia vào các dịch vụ hỗ trợ thương mại biên giới, góp phần quan trọng trong công tác bảo vệ an ninh chủ quyền biên giới.

2.3.1.5. Hệ thống cửa khẩu và chợ biên giới đã được mở và nâng cấp

Trong giai đoạn 2011 – 2016, hàng chục cặp cửa khẩu và chợ biên giới giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia được mở và nâng cấp, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại biên giới. Hệ thống cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu song phương, và cửa khẩu phụ, lối mở biên giới kết nối với hệ thống giao thông quan trọng của Việt Nam, các nước có chung biên giới cũng như toàn khu vực đã thúc đẩy các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người và phương tiện.

2.3.1.6. Chính sách thuế, phí, lệ phí đang từng bước được hoàn thiện

Chính sách thuế, phí, lệ phí đang từng bước được hoàn thiện, nhất là tại các khâu thủ tục. Những chính sách miễn giảm thuế đối với hàng hóa nhập khẩu của thương nhân và cư dân biên giới trong hoạt động thương mại biên giới đã được xây dựng và thực thi. Bên cạnh đó, thủ tục về thuế, trong đó có hoàn thuế xuất khẩu đang được thúc đẩy tạo điều kiện thuận lợi cho thương nhân. Chính sách phí, lệ phí tại cửa khẩu từng bước được thúc đẩy theo hướng một đầu mỗi thu, thống nhất mức thu và giảm thiểu những chi phí không cần thiết cho thương nhân và cư dân biên giới.

2.3.1.7. Dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ ngày càng đa dạng

Chính sách về thanh toán, thu đổi ngoại tệ đã khuyến khích các ngân hàng thương mại hợp tác, liên kết với các ngân hàng đối tác bên phía Trung Quốc, Lào và Campuchia phát triển dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ trong hoạt động thương mại biên giới. Một hệ thống các chi nhánh hoặc phòng giao dịch của các ngân hàng đã được thiết lập tại các khu vực cửa khẩu biên giới đáp ứng nhu cầu của thương nhân và cư dân biên giới. Đồng thời, dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ ngày càng đa dạng và chi phí ngày càng hợp lý.

2.3.1.8. Dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển ngày càng được tăng cường

Chính sách khuyến khích đã góp phần tăng cường các dịch vụ kho bãi, giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa tại các cửa khẩu. Bến bãi vận tải, giao nhận hàng hóa ngày càng được mở rộng và nâng cấp đã góp phần thúc đẩy hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người và phương tiện qua biên giới. Đặc biệt, chính sách khuyến khích xã hội hóa dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển đã thu

hút được các nguồn lực đầu tư tư nhân từ Việt Nam, các nước có chung biên giới, cũng như các nước trong khu vực và thế giới.

2.3.1.9. Hạ tầng kỹ thuật cửa khẩu được đầu tư phát triển và thủ tục hành chính tại cửa khẩu ngày càng được thuận lợi hóa

Hạ tầng kỹ thuật cửa khẩu biên giới được đầu tư phát triển: các cơ chế, chính sách ưu đãi cũng như thu hút đã huy động được các nguồn lực từ ngân sách cả Trung ương và địa phương, từ các doanh nghiệp và từ các đối tác phát triển quốc tế trong đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật cửa khẩu. Các hạ tầng kỹ thuật cơ bản như nhà điều hành, trang thiết bị kiểm tra, giám sát được đầu tư với những thiết bị tiên tiến đã tạo điều kiện thuận lợi cho thương nhân và cư dân biên giới.

Thủ tục hành chính tại cửa khẩu biên giới có nhiều tiến bộ: hoạt động quản lý và điều hành tại các cửa khẩu biên giới đã có nhiều tiến bộ, các thủ tục hành chính, đăng ký kinh doanh, thủ tục hải quan, thủ tục xuất nhập cảnh người và phương tiện được đơn giản hóa. Chính sách về dịch vụ hỗ trợ thực hiện các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan đang được hoàn thiện. Sự tiến bộ của thủ tục hành chính đã giảm thời gian thông quan hàng hóa tại khẩu biên giới, giảm thời gian làm thủ tục xuất nhập cảnh người và phương tiện góp phần không nhỏ trong việc tạo thuận lợi đối với hoạt động thương mại biên giới.

2.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân

2.3.2.1. Công tác xây dựng và thực hiện chính sách phát triển thương mại biên giới còn nhiều bất cập

Việt Nam còn bị động và lúng túng trong việc xây dựng và thực hiện chính sách, cũng như các cơ chế quản lý và điều hành hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên giới. Điều này là do Việt Nam chưa xây dựng được một chiến lược tổng thể, rõ ràng đối với hoạt động thương mại biên giới.

Việt Nam đã ban hành những văn bản quy phạm pháp luật quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới. Tuy nhiên, công tác quản lý và điều hành hoạt động thương mại biên giới vẫn trong tình trạng phân tán, chia cắt, chưa có sự thống nhất, điều hành linh hoạt từ Trung ương đến địa phương. Các tỉnh biên giới đôi khi còn lúng túng và bị động khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý hoạt động thương mại biên giới.

2.3.2.2. Chưa có chính sách cụ thể để phát triển mặt hàng

Có thể nói, cho đến nay Việt Nam chưa có chính sách cụ thể để phát triển mặt hàng trong thương mại biên giới, điều này đã làm cho:

Kim ngạch thương mại biên giới tăng chưa ổn định: kim ngạch hàng hóa trong thương mại biên giới giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia trong giai đoạn 2011-2016 tăng trưởng với tốc độ cao nhưng chưa ổn định, thiếu tính bền vững, tăng giảm không đều nhau, ngoài những năm tăng mạnh còn có những năm giảm. Có thể nói rằng kim ngạch hàng hóa trong thương mại biên giới giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia chưa tương xứng với tiềm năng và lợi thế với vai trò cửa ngõ và cầu nối của các cửa khẩu biên giới đất liền.

Cơ cấu hàng hóa trong thương mại biên giới còn nhiều bất cập: cơ cấu hàng hóa trong thương mại biên giới giữa Việt Nam với Trung Quốc, Lào và Campuchia còn nhiều bất cập, chưa thấy tính bền vững. Hàng hóa trong thương mại biên giới có tỷ trọng lớn là nguyên, nhiên liệu và các sản phẩm thô, chưa qua chế biến, có giá trị gia tăng không cao. Một số mặt hàng chủ lực của Việt Nam trong thương mại biên giới với các nước có chung

biên giới như nông, lâm, thủy, hải sản và các mặt hàng công nghiệp nhẹ thì có giá trị gia tăng không cao do hạn chế về thương hiệu, bao bì, đóng gói, nhãn mác.

2.3.2.3. Chưa có chính sách cụ thể hỗ trợ thương nhân và cư dân biên giới

Các cơ chế, chính sách về thương nhân và cư dân biên giới của mới chỉ dừng lại ở mức khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi. Việt Nam chưa có các biện pháp quản lý hữu hiệu để khuyến khích phát triển thương nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới. Thương nhân tham gia hoạt động thương mại biên giới đa dạng và phong phú, tuy nhiên chủ yếu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, quy mô nhỏ hàng nhỏ, mang tính thương vụ, chưa có chiến lược phát triển lâu dài. Bên cạnh đó, thương nhân mạnh ai người đó làm, tự cạnh tranh lẫn nhau. Các doanh nghiệp thuộc các loại hình khác nhau và các hộ kinh doanh cá thể chưa hậu thuẫn được cho nhau để tạo thành kênh lưu thông thông suốt.

Bên cạnh đó, hoạt động hỗ trợ xúc tiến thương mại biên giới còn nhiều yếu kém, tổ chức các hội chợ chưa đa dạng, chưa hỗ trợ nhiều cho doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong việc khảo sát thị trường. Chưa cung cấp được nhanh và đầy đủ thông tin về cơ hội thương mại và đầu tư cũng như các dịch vụ tư vấn kinh doanh và đào tạo nhân lực cho các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp chưa được hỗ trợ về dự báo thị trường, tổ chức thu thập và xử lý thông tin về cơ chế, chính sách cũng như công tác quản lý và điều hành có liên quan.

2.3.2.4. Hạ tầng kỹ thuật khu vực cửa khẩu chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của thương mại biên giới

Tại hầu hết các khu vực cửa khẩu biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới, cơ sở vật chất kỹ thuật thương mại nhìn chung còn thấp kém lạc hậu. Các công trình cơ bản như trung tâm thương mại, kho ngoại quan, hệ thống cửa hàng giới thiệu mua bán hàng hoá và khu dịch vụ thương mại biên giới đều thiếu và yếu kém. Hệ thống giao thông, thông tin liên lạc, hệ thống thanh toán còn thấp kém, tình trạng chung của các chợ biên giới còn rất sơ sài, tạm bợ. Nguyên nhân là vẫn còn tình trạng trông chờ vào ngân sách nhà nước, chưa huy động được nhiều từ các nguồn đầu tư tư nhân trong và ngoài nước. Bên cạnh đó, các cơ chế hợp tác công – tư chưa thực sự khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật khu vực cửa khẩu biên giới.

2.3.2.5. Vấn đề bảo vệ môi trường chưa được quan tâm khi xây dựng và thực hiện chính sách phát triển thương mại biên giới

Phát triển thương mại biên giới và bảo vệ môi trường là hai yếu tố luôn đi liền với nhau và có ảnh hưởng trực tiếp lẫn nhau. Hoạt động thương mại biên giới của Việt Nam với các nước có chung biên giới ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường sinh thái khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Nhiệm vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động thương mại biên giới chưa được Chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương cũng như các doanh nghiệp quan tâm đúng mức. Nếu không làm tốt được nhiệm vụ bảo vệ môi trường khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa trong hoạt động thương mại biên giới thì việc khắc phục hậu quả của vấn đề môi trường sẽ là rất phức tạp và tốn kém. Trong khi đó, vấn đề bảo vệ môi trường chưa được quan tâm khi xây dựng và thực hiện chính sách phát triển thương mại biên giới.

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN THƯƠNG MẠI QUA BIÊN GIỚI TRONG BỐI CẢNH CÁC KHUÔN KHỔ AEC, ASEAN – TRUNG QUỐC VÀ GMS

3.1. Bối cảnh và dự báo phát triển thương mại qua biên giới trong giai đoạn tới

3.1.1. Bối cảnh phát triển thương mại qua biên giới trong giai đoạn tới

3.1.1.1. Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN

+ Thành lập Cộng đồng Kinh tế ASEAN

Khái niệm hội nhập kinh tế ASEAN lần đầu tiên được đưa ra trong Hiệp định khung về Thúc đẩy Hợp tác Kinh tế ASEAN ký tại Singapore năm 1992. Cũng trong năm 1992, Hiệp định về Chương trình Ưu đãi Thuế quan có hiệu lực chung (CEPT) được ký kết, sau đó được thay thế bởi Hiệp định về Thương mại Hàng hoá ASEAN 2010. Tiếp theo, Hiệp định khung về Dịch vụ ASEAN được ký kết năm 1995.

Tại Tuyên bố Tầm nhìn ASEAN 2020 thông qua tháng 12/1997, các nhà lãnh đạo ASEAN đã định hướng phát triển ASEAN thành một Cộng đồng ASEAN. Năm 1998, Hiệp định khung về Đầu tư ASEAN được ký kết, sau đó được thay thế bởi Hiệp định Đầu tư toàn diện ASEAN 2012. Tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN 9 năm 2003, các nhà lãnh đạo ASEAN lần đầu tiên tuyên bố mục tiêu hình thành một Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC). Theo đó, ASEAN nhất trí hướng đến mục tiêu hình thành một cộng đồng ASEAN vào năm 2020 với 3 trụ cột chính là hợp tác chính trị - an ninh (Cộng đồng an ninh ASEAN – ASC), hợp tác kinh tế (Cộng đồng Kinh tế ASEAN – AEC) và hợp tác văn hoá xã hội (Cộng đồng Văn hoá Xã hội ASEAN – ASCC).

Tại cuộc họp các Bộ trưởng Kinh tế ASEAN lần thứ 38 năm 2006, Kế hoạch tổng thể xây dựng AEC (AEC Blueprint) đã được đưa ra với các mục tiêu và lộ trình cụ thể cho việc thực hiện AEC. Tại Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 12 năm 2007 các nhà Lãnh đạo ASEAN đã quyết định rút ngắn thời hạn hình thành Cộng đồng Kinh tế ASEAN từ kế hoạch ban đầu là năm 2020 xuống 2015. Ngày 22/11/2015: Tại Hội nghị thượng đỉnh ASEAN lần thứ 27, các nhà lãnh đạo ASEAN đã ký kết Tuyên bố Kuala Lumpur về việc thành lập AEC.

+ Mục tiêu và bản chất của AEC

Các mục tiêu cũng là các yếu tố cấu thành AEC, bao gồm: thứ nhất, một thị trường đơn nhất và cơ sở sản xuất chung; thứ hai, một khu vực kinh tế cạnh tranh; thứ ba, phát triển kinh tế cân bằng; thứ tư, hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Về bản chất, mặc dù được gọi với cái tên “Cộng đồng kinh tế”, AEC thực chất chưa thể được coi là một cộng đồng kinh tế gắn kết như Cộng đồng Kinh tế châu Âu bởi AEC không có cơ cấu tổ chức chặt chẽ và những cam kết ràng buộc với lộ trình thực hiện cụ thể. Để hiện thực hóa AEC, các hiệp định, thỏa thuận và sáng kiến đã được đàm phán, ký kết và thực hiện.

AEC thực chất là đích hướng tới của các nước ASEAN thông qua việc hiện thực hóa dần dần các mục tiêu. AEC là một tiến trình hội nhập kinh tế khu vực chứ không phải là một Thỏa thuận hay một Hiệp định với các cam kết ràng buộc thực chất. Việc hiện thực hóa AEC đã được triển khai trong cả quá trình dài trước đây (thông qua việc thực hiện các cam kết tại các Hiệp định cụ thể về thương mại đã ký kết giữa các nước ASEAN) và sẽ được tiếp tục thực hiện trong thời gian tới (tiếp tục thực hiện theo lộ trình các Hiệp định, Thỏa thuận đã có và các vấn đề mới, nếu có).

+ Các cam kết trong AEC mà Việt Nam tham gia

Để hiện thực hóa AEC, rất nhiều hiệp định, thỏa thuận, sáng kiến, bản ghi nhớ hoặc văn kiện khác đã được các thành viên đàm phán, ký kết và thực hiện. Trong đó, có các hiệp định và thỏa thuận như: Hiệp định Thương mại Hàng hoá ASEAN (ATIGA); Hiệp định

Khung về Dịch vụ ASEAN (AFAS); Hiệp định về Di chuyển thể nhân trong ASEAN (MNP); Các Thỏa thuận Thừa nhận lẫn nhau về một số lĩnh vực dịch vụ; Hiệp định Đầu tư Toàn diện ASEAN (ACIA).

Về tự do hóa hàng hóa: các cam kết về cắt giảm thuế quan trong AEC là cao nhất và nhanh nhất. Cho đến nay, Việt Nam đã gần hoàn thành lộ trình cắt giảm thuế quan trong AEC.

Về tự do hóa dịch vụ: các cam kết về dịch vụ trong AEC đều tương tự mức cam kết trong WTO, trong một số gói cam kết dịch vụ gần đây của AEC, mức độ cam kết đã bắt đầu cao hơn so với WTO nhưng không nhiều và cũng phù hợp với mức độ mở cửa thực tế về dịch vụ của Việt Nam.

Về tự do hóa đầu tư: các cam kết về đầu tư trong AEC toàn diện hơn trong WTO và các FTA đã ký của Việt Nam nhưng cũng phù hợp với các quy định về đầu tư trong pháp luật Việt Nam (việc thực thi các cam kết về đầu tư trong AEC không buộc Việt Nam phải sửa đổi pháp luật trong nước)

Về tự do hóa lao động: Cho đến nay việc tự do hóa lao động trong AEC mới chỉ dừng lại ở các Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (MRA) về trình độ của lao động có kỹ năng (thông qua xây dựng hệ thống đăng ký hành nghề chung) trong 8 ngành nghề, nhưng cho tới thời điểm hiện tại chỉ có 2 MRA đã được thực thi đầy đủ.

Việt Nam cũng được đánh giá là một trong những nước được hưởng lợi khi AEC có hiệu lực từ ngày 31/12/2015. Nhìn chung, gia nhập cộng đồng AEC sẽ đem lại nhiều cơ hội lớn, giúp tăng cường vị thế và uy tín của Việt Nam trên diễn đàn ASEAN cũng như các diễn đàn quốc tế khác. AEC mở ra một khu vực thị trường chung rộng lớn, mở ra cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, tạo ra sức ép, nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp Việt Nam, tạo ra khí thế và động lực cho doanh nghiệp. Nhưng cơ hội luôn đi kèm thách thức, bao gồm sức ép cạnh tranh về hàng hóa, về dịch vụ, về lao động, về quản lý dòng vốn.

3.1.1.2. Hợp tác ASEAN – Trung Quốc

Trên cơ sở Hiệp định khung về Hợp tác Kinh tế toàn diện giữa ASEAN và Trung Quốc ký ngày 4/11/2012 tại Phnôm Pênh, Campuchia, được sửa đổi theo Nghị định thư ngày 05/10/2013 tại Bali, In-đô-nê-xia về thiết lập khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc (ACFTA), Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN – Trung Quốc trong khuôn khổ Hiệp định khung được ký kết ngày 29/11/2004 tại Viêng-chăn, Lào. Theo Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN – Trung Quốc thì từ ngày 01/01/2010, Trung Quốc áp dụng thuế suất 0% đối với 100% danh mục hàng hoá thông thường từ các nước ASEAN; thuế suất một số sản phẩm, được loại bỏ vào năm 2012; thuế suất nhóm nhạy cảm thường giảm xuống còn 20% vào năm 2012 và 0% vào năm 2018; thuế suất nhóm nhạy cảm cao giảm xuống còn 50% vào năm 2015. Bên cạnh đó, theo cam kết Trung Quốc đã bãi bỏ các biện pháp phi thuế quan định lượng tại các khu vực cửa khẩu và các biện pháp phi thuế quan khác như tiêu chuẩn vệ sinh kiểm dịch, hạn ngạch thuế quan... được bãi bỏ theo lộ trình.

Trong bối cảnh Trung Quốc có những tranh chấp về Biển Đông với nhiều nước ASEAN như Philippines, Brunei, Malaysia và Việt Nam thì hợp tác về đường biển giữa ASEAN và Trung Quốc khó có thể trở thành động lực thúc đẩy ACFTA. Do đó, các cửa khẩu biên giới Việt – Trung trở thành cầu nối trong hợp tác ASEAN – Trung Quốc, nhất là đối với thực hiện Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN – Trung Quốc.

Nhằm thúc đẩy Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN – Trung Quốc, giới thiệu các sản phẩm của ASEAN và Trung Quốc, Hội chợ Trung Quốc – ASEAN (CAEXPO) được tổ chức hàng năm tại Nam Ninh, Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây Trung Quốc

từ năm 2004. Đây là sự kiện quan trọng trong hợp tác thương mại giữa ASEAN và Trung Quốc. Nam Ninh được kết nối bằng các đường cao tốc tới các cửa khẩu biên giới Việt – Trung khoảng 200 km.

3.1.1.3. Hợp tác tiểu vùng Mê-kông mở rộng (GMS)

Tiểu vùng sông Mê-kông Mở rộng (GMS) là khu vực địa lý bao gồm các quốc gia và lãnh thổ nằm trong lưu vực của sông Mê-kông, bao gồm Việt Nam, Campuchia, Lào, Thái Lan, Myanmar và hai tỉnh/khu Vân Nam và Quảng Tây của Trung Quốc. Từ năm 1992, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Châu Á, các quốc gia và vùng lãnh thổ thuộc GMS cùng nhau tiến hành các chương trình hợp tác, trong đó có những lĩnh vực liên quan đến phát triển thương mại biên giới. Đến hết năm 2015, GMS đã tổ chức 5 Hội nghị cấp cao và 20 Hội nghị Bộ trưởng.

Hiệp định vận tải qua biên giới (CBTA) và chương trình hành động thuận lợi hóa thương mại và vận tải qua biên giới là chương trình tổng hợp hỗ trợ tư vấn và xây dựng năng lực tập trung vào tăng cường thương mại và vận tải qua biên giới trong tiểu vùng. Trong đó, tập trung vào một số lĩnh vực có liên quan đến phát triển thương mại biên giới như: mở rộng khả năng vận tải và giao thông qua các cửa khẩu biên giới, đặc biệt là trên các tuyến hành lang kinh tế; đơn giản hóa và hiện đại hóa thủ tục hải quan và quản lý biên giới, bao gồm hệ thống quá cảnh trong GMS; thúc đẩy dịch vụ logistics tại các cửa khẩu biên giới; tăng cường khả năng của các cơ quan kiểm tra, giám sát vệ sinh và an toàn thực phẩm tại các cửa khẩu biên giới.

Khuôn khổ Chiến lược GMS giai đoạn mới 2012-2020 được thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh GMS lần thứ 4 tại Myanmar vào tháng 12 năm 2011. Khuôn khổ Chiến lược mới này bám chặt vào cách tiếp cận phát triển hành lang, tập trung vào phạm vi và chủ đề đối với các chương trình cụ thể. Khuôn khổ mới mở rộng Chương trình GMS từ hạ tầng thông thường tới đầu tư đa lĩnh vực nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế dọc hàng lang, liên kết giữa các ngành mạnh mẽ hơn, quan tâm hơn đến khía cạnh không gian phát triển kinh tế khu vực, sự tham gia tích cực hơn của các chủ thể kinh tế địa phương và quản lý cũng như giám sát hiệu quả hơn tại các cửa khẩu biên giới đất liền.

Đặc biệt, các cửa khẩu lớn của tuyến biên giới Việt – Trung đều nằm trên tuyến hành lang kinh tế GMS, bao gồm các tuyến hành lang kinh tế Nam Ninh – Lạng Sơn – Hà Nội – Hải Phòng; Nam Ninh – Lạng Sơn – Hà Nội – Singapore; Côn Minh – Lào Cai – Hà Nội – Hải Phòng; Côn Minh – Lào Cai – Hà Nội – Singapore; Trùng Khánh – Bách Sắc – Cao Bằng – Hà Nội – Hải Phòng; Khâm Châu – Bắc Hải – Phòng Thành – Móng Cái – Quảng Ninh.

Với những chương trình hợp tác phát triển các tuyến hành lang kinh tế GMS, các cửa khẩu biên giới Việt – Trung đóng vai trò quan trọng trong việc kết nối thị trường Trung Quốc với thị trường các nước GMS khác. Qua đó, các cửa khẩu biên giới Việt – Trung trở thành những đầu mối trên các tuyến hàng lang kinh tế GMS, có nhiều lợi thế trong xuất khẩu hàng hóa của các nước trong khu vực, các nước GMS và của Việt Nam sang thị trường Trung Quốc.

3.1.2. Dự báo triển vọng phát triển thương mại qua biên giới

3.1.2.1. Dự báo tác động đến cơ chế, chính sách phát triển thương mại biên giới

a) Một thị trường đơn nhất và cơ sở sản xuất chung

- “Tự do lưu chuyển hàng hoá” sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới trên nhiều nội dung. Các chính sách về mở rộng hàng hóa, khuyến khích hoạt động của thương nhân và cư dân biên giới, mở và nâng cấp cửa khẩu và chợ biên giới, miễn giảm thuế, phí, lệ phí, tăng cường dịch vụ hỗ trợ như thanh toán, tiền tệ, kho bãi, kinh

doanh, giao nhận, vận chuyển và tạo điều kiện thuận lợi tại các cửa khẩu biên giới đất liền sẽ thúc đẩy tự do lưu chuyển hàng hóa trong thương mại biên giới.

- “Tự do lưu chuyển dịch vụ” sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới trên các lĩnh vực tự do lưu chuyển dịch vụ ngân hàng, tài chính, tiền tệ qua biên giới; tự do lưu chuyển các dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển qua biên giới.

- “Tự do lưu chuyển đầu tư” sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới trên các lĩnh vực khuyến khích đầu tư vào các cửa khẩu và chợ biên giới; khuyến khích đầu tư vào các dịch vụ tài chính, tiền tệ, thanh toán; khuyến khích đầu tư vào dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển và dịch vụ hỗ trợ thương mại khác qua biên giới.

- “Tự do lưu chuyển vốn” sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về thanh toán, tiền tệ, khuyến khích hợp tác ngân hàng, hoán đổi tiền tệ qua biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên giới.

- “Tự do lưu chuyển lao động có tay nghề” sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về thương nhân và cư dân biên giới, đặc biệt khuyến khích tổ chức cung cấp lao động qua biên giới.

- Lĩnh vực hội nhập ưu tiên về thực phẩm, nông nghiệp và lâm nghiệp sẽ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về hàng hóa, thúc đẩy mở rộng các mặt hàng nông, lâm, thủy hải sản và thực phẩm chế biến.

b) Một khu vực kinh tế cạnh tranh

- Các khuôn khổ chính sách về cạnh tranh tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới trên nhiều nội dung: hàng hóa có sức cạnh tranh; năng lực cạnh tranh của thương nhân và cư dân biên giới; lợi thế cạnh tranh của cửa khẩu và chợ biên giới; lợi thế cạnh tranh về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu.

- Bảo hộ người tiêu dùng tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về hàng hóa, tăng cường phát triển các mặt hàng có chất lượng, có quy cách, mẫu mã, có nguồn gốc xuất xứ rõ ràng trong hoạt động thương mại biên giới.

- Quyền sở hữu trí tuệ tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về hàng hóa, khuyến khích thương nhân và cư dân biên giới đầu tư phát triển các mặt hàng có giá trị gia tăng cao trong hoạt động thương mại biên giới.

- Phát triển cơ sở hạ tầng tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về cửa khẩu và chợ biên giới; về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển; về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

- Thuế quan tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về hàng hóa; thuế, phí và lệ phí. Chính sách phát triển thương mại biên giới trước hết phải tuân thủ các thỏa thuận miễn, giảm thuế, đồng thời tạo thuận lợi hơn trong các thủ tục về thuế, phí và lệ phí.

- Thương mại điện tử tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về cửa khẩu và chợ biên giới; về thanh toán, tiền tệ; về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

c) Phát triển kinh tế cân bằng

- Các kế hoạch phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME) tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về thương nhân và cư dân biên giới. Chính sách phát triển thương mại biên giới không chỉ phát triển các doanh nghiệp hoạt động mua bán, trao

đổi hàng hóa qua biên giới mà còn sẽ tăng cường đầu tư của các doanh nghiệp vừa và nhỏ vào dịch vụ hỗ trợ thương mại tại các cửa khẩu biên giới.

- Sáng kiến hội nhập nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về cửa khẩu và chợ biên giới; về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển; về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

d) Hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu

- Tham vấn chặt chẽ trong đàm phán đối tác kinh tế tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về thương nhân và cư dân biên giới; hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

- Nâng cao năng lực tham gia vào mạng lưới cung cấp toàn cầu tác động đến chính sách phát triển thương mại biên giới về thương nhân và cư dân biên giới; khuyến khích phát triển các dịch vụ về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển; về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

3.1.2.2. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới

a) Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Trung Quốc

- Dự báo tổng kim ngạch xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Trung Quốc đạt 35 tỷ USD vào năm 2020, 50 tỷ USD vào năm 2025 và 100 tỷ USD vào năm 2035.

Bảng 4. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Trung Quốc

	2018	2020	2022	2025	2035
Kim ngạch hàng hóa (Triệu USD)	30.000	35.000	42.000	50.000	100.000
Xuất nhập cảnh (nghìn lượt người)	8.000	8.500	9.500	10.500	15.000
Xuất nhập cảnh (Lượt phương tiện)	400.000	450.000	500.000	550.000	800.000

Nguồn: Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới

- Dự báo lưu lượng người xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Trung Quốc đạt 8,5 triệu lượt người vào năm 2020, 10,5 triệu lượt người vào năm 2025 và 15 triệu lượt người vào năm 2035.

- Dự báo lưu lượng phương tiện giao thông vận tải xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Trung Quốc đạt 400 nghìn lượt xe vào năm 2020, 550 nghìn lượt xe vào năm 2025 và 800 nghìn lượt xe vào năm 2035.

b) Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Lào

- Dự báo tổng kim ngạch xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 1,7 tỷ USD vào năm 2020, 2,6 tỷ USD vào năm 2025 và 5 tỷ USD vào năm 2035

- Dự báo lưu lượng người xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 3,1 triệu lượt người vào năm 2020, 4,5 triệu lượt người vào năm 2025 và 9 triệu lượt người vào năm 2035.

Bảng 5. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Lào

	2018	2020	2022	2025	2035
Kim ngạch hàng hóa (Triệu USD)	1.400	1.700	2.000	2.600	5.000
Xuất nhập cảnh (nghìn lượt người)	2.500	3.100	3.800	4.500	9.000
Xuất nhập cảnh (Lượt phương tiện)	500.000	600.000	700.000	800.000	1.500.000

Nguồn: Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới

- Dự báo lưu lượng phương tiện giao thông vận tải xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 600 nghìn lượt xe vào năm 2020, 800 nghìn lượt xe vào năm 2025 và 1,5 triệu lượt xe vào năm 2035.

c) Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Campuchia

- Dự báo tổng kim ngạch xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 5 tỷ USD vào năm 2020, 7 tỷ USD vào năm 2025 và 10 tỷ USD vào năm 2035.

Bảng 6. Dự báo lưu lượng hàng hóa, người và phương tiện qua biên giới Việt Nam – Campuchia

	2018	2020	2022	2025	2035
Kim ngạch hàng hóa (Triệu USD)	4.000	5.000	5.500	7.000	10.000
Xuất nhập cảnh (nghìn lượt người)	4.500	5.500	6.500	7.500	15.000
Xuất nhập cảnh (Lượt phương tiện)	600.000	750.000	850.000	1.000.000	2.000.000

Nguồn: Ban Chỉ đạo Thương mại biên giới

- Dự báo lưu lượng người xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 5,5 triệu lượt người vào năm 2020, 7,5 triệu lượt người vào năm 2025 và 15 triệu lượt người vào năm 2035.

- Dự báo lưu lượng phương tiện giao thông vận tải xuất nhập cảnh liên quan đến hoạt động thương mại biên giới qua các cửa khẩu biên giới Việt Nam – Lào đạt 750 nghìn lượt xe vào năm 2020, 1 triệu lượt xe vào năm 2025 và 2 triệu lượt xe vào năm 2035.

Nhìn chung, trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, lưu lượng của hàng hóa xuất nhập khẩu, người và phương tiện giao thông vận tải xuất nhập cảnh trong hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới sẽ tiếp tục tăng trưởng ở mức cao và ngày càng ổn định hơn.

3.2. Quan điểm, mục tiêu và định hướng phát triển thương mại biên giới

3.2.1. Quan điểm phát triển

3.2.1.1. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phục vụ cho chiến lược thương mại quốc tế của Việt Nam

Phát triển thương mại biên giới phục vụ cho chiến lược thương mại quốc tế của Việt Nam, đó là dựa trên cơ sở khai thác tốt lợi thế so sánh, góp phần thúc đẩy tăng trưởng

kinh tế, phát triển sản xuất và chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, giải quyết việc làm và thu nhập ngày càng cao cho người lao động; gắn kết thị trường trong nước với thị trường ngoài nước; chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh, phát triển nhanh và bền vững; xây dựng, củng cố và phát triển các đối tác hợp tác chiến lược để phát triển thị trường xuất nhập khẩu hàng hóa; tích cực và chủ động tham gia vào mạng lưới sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu. Phát triển thương mại biên giới theo định hướng của chiến lược thương mại quốc tế của đất nước, bao gồm bảo đảm sự phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng qui mô xuất khẩu, vừa chú trọng nâng cao chất lượng và hiệu quả, phát triển xuất khẩu bền vững; tăng tỷ trọng thương mại dịch vụ trong xuất nhập khẩu; chuyển dịch cơ cấu hàng hóa xuất khẩu một cách hợp lý theo hướng hiện đại; nâng cao năng lực cạnh tranh để tham gia sâu và hiệu quả hơn vào các khâu trong chuỗi giá trị toàn cầu; khai thác có hiệu quả các cơ hội thị trường và các ưu đãi theo các cam kết quốc tế; tăng nhanh tỷ lệ nhập khẩu nhóm hàng máy móc, thiết bị, phụ tùng và công nghệ cao; chủ động điều chỉnh chiến lược phát triển thị trường xuất nhập khẩu hàng hóa một cách hợp lý theo hướng tăng nhập khẩu từ các thị trường có công nghệ nguồn, công nghệ cao và giảm nhập khẩu (đặc biệt là giảm nhập siêu) từ các thị trường công nghệ thấp, công nghệ trung gian.

3.2.1.2. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phải đáp ứng yêu cầu hội nhập sâu hơn của Việt Nam vào khu vực và quốc tế

Hội nhập kinh tế quốc tế là một chủ trương nhất quán và là nội dung trọng tâm trong chính sách đối ngoại và hợp tác kinh tế quốc tế của Việt Nam trong quá trình đổi mới đất nước. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phù hợp với chủ trương “chủ động và tích cực hội nhập quốc tế”, góp phần đáp ứng yêu cầu hội nhập sâu hơn vào khu vực và quốc tế. Phát triển thương mại biên giới nhằm thúc đẩy và tăng cường hiệu quả hội nhập quốc tế, góp phần xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ và phát triển bền vững; đổi mới mô hình tăng trưởng, thúc đẩy chuyển dịch và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng nâng cao khả năng cạnh tranh; tích cực tham gia sâu và rộng vào chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu. Phát triển các khu vực cửa khẩu biên giới đất liền thực sự trở thành những cầu nối hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế của Việt Nam.

3.2.1.3. Phát triển thương mại biên giới góp phần thúc đẩy hợp tác nhiều mặt giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới

Phát triển thương mại biên giới trên cơ sở láng giềng hữu nghị, hợp tác toàn diện, cùng phát triển bền vững, đảm bảo ổn định lâu dài, góp phần thúc đẩy hợp tác nhiều mặt giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Cần đôi lợi ích từ phát triển hoạt động thương mại biên giới trong tổng thể mối quan hệ hợp tác nhiều mặt giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Coi hợp tác giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới là cơ sở thiết yếu nhằm phát triển hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người và phương tiện giao thông vận tải qua các cửa khẩu và chợ biên giới. Hợp tác phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phải góp phần phát triển hợp tác chính trị - ngoại giao, kinh tế - thương mại, văn hóa – xã hội, an ninh – quốc phòng cũng như các lĩnh vực khác. Luôn chủ động và giải quyết đúng đắn mối quan hệ kinh tế với chính trị, với phát triển hoạt động thương mại biên giới để cùng có lợi trong các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ an ninh quốc phòng, độc lập chủ quyền biên giới.

3.2.1.4. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới trên cơ sở quan hệ láng giềng của các địa phương biên giới

Bên cạnh hợp tác cấp Chính phủ, Bộ, ngành, các cơ quan quản lý Trung ương, hợp tác giữa chính quyền địa phương hai bên biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới cần được đặc biệt coi trọng và đẩy mạnh. Phát triển thương mại biên giới giữa

Việt Nam với các nước có chung biên giới cần phải trên cơ sở quan hệ láng giềng của các địa phương hai bên biên giới, không những chỉ quan hệ giữa các tỉnh mà còn quan hệ giữa các huyện/ thị xã/ thành phố hoặc giữa các xã/ phường/ thị trấn hoặc ngay cả giữa các cơ quan quản lý cửa khẩu hai bên. Các địa phương hai bên biên giới cần chủ động thúc đẩy mối quan hệ láng giềng, xây dựng những cơ chế hợp tác, những thỏa thuận giữa hai bên biên giới nhằm thúc đẩy hoạt động qua lại của người và hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới, đồng thời đảm bảo khả năng kiểm soát mọi vấn đề, kể cả an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội.

Quan hệ láng giềng của các địa phương biên giới phải trên cơ sở cùng có lợi, nhằm mục đích cùng tồn tại hoà bình, bảo đảm an ninh, ổn định và phát triển khu vực biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Coi thúc đẩy quan hệ láng giềng của các địa phương biên giới là một biện pháp chiến lược trong phát triển hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Đẩy mạnh giao lưu, quan hệ hợp tác địa phương về thương mại biên giới, có kế hoạch từng bước nhằm tạo ra vùng biên giới “Hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển” trên cơ sở tuân thủ pháp luật của mỗi nước, các điều ước quốc tế, khu vực và đặc thù của Việt Nam cũng như các nước có chung biên giới.

3.2.1.5. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới gắn với giải quyết các vấn đề xã hội và môi trường khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa

Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng văn minh, hiện đại, giữa gìn và phát huy bản sắc văn hóa của đồng bào các dân tộc biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Hoạt động thương mại biên giới gắn với giải quyết những vấn đề xã hội vùng biên như: giải quyết việc làm, nâng cao thu nhập, bình đẳng xã hội, bình đẳng nam nữ, khuyến khích làm giàu, xóa đói giảm nghèo, chăm sóc sức khỏe, cung cấp dịch vụ công, an sinh xã hội, cứu trợ xã hội, chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình cũng như những vấn đề xã hội khác. Nhìn chung, phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phải kết hợp chặt chẽ, hài hòa với phát triển xã hội.

Bên cạnh đó, một nhiệm vụ quan trọng trong phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phải trên cơ sở khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là bảo vệ bền vững môi trường sinh thái khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Bảo vệ và cải thiện chất lượng của môi trường phải được coi là một yếu tố không thể tách rời của quá trình phát triển thương mại biên giới. Bên cạnh việc xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ và có hiệu lực về công tác bảo vệ môi trường, cần chủ động gắn kết và có chế tài bắt buộc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển thương mại biên giới. Coi yêu cầu về bảo vệ môi trường là một tiêu chí quan trọng trong đánh giá phát triển bền vững hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới.

3.2.1.6. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới gắn với bảo đảm an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội vùng biên cương của đất nước

Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phải luôn gắn với đảm bảo an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội khu vực biên giới. Phát triển hoạt động thương mại biên giới sẽ tạo cho Việt Nam những cơ hội trong phát triển kinh tế - thương mại, văn hóa – xã hội khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa, nhưng đồng thời cũng tạo ra không ít những thách thức trong việc đảm bảo an ninh quốc phòng, trật tự an toàn khu vực biên giới. Các giải pháp phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới, nhất là các hoạt động xuất

nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người và phương tiện phải luôn luôn gắn với đảm bảo an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội khu vực biên giới. Đặc biệt, hạn chế tối đa những tiêu cực nảy sinh từ hoạt động chợ biên giới như vấn đề biên giới lãnh thổ cũng như các vấn đề buôn lậu, gian lận thương mại, rửa tiền, buôn bán phụ nữ, trẻ em, buôn bán vũ khí, vật liệu nổ, chất gây nghiện qua chợ biên giới.

3.2.2. Mục tiêu

3.2.2.1. Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới trở thành cầu nối trung chuyển hàng hóa và dịch vụ giữa hai bên biên giới cũng như các nước trong khu vực

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phần đầu phát triển hoạt động thương mại biên giới thực sự trở thành cầu nối trung chuyển hàng hóa và dịch vụ không chỉ giữa các tỉnh, huyện, xã hai bên biên giới của Việt Nam với các nước có chung đường biên giới mà còn giữa Việt Nam với các nước trong khu vực và quốc tế. Phát triển hoạt động thương mại biên giới không chỉ nhằm thu hút thương nhân và cư dân biên giới của Việt Nam với các nước có chung biên giới đồng thời thu hút các doanh nghiệp từ nội địa của mỗi nước cũng như nhà đầu tư từ nước hoặc vùng lãnh thổ thứ ba kinh doanh hàng hóa và dịch vụ từ cả Việt Nam và các nước có chung biên giới cũng như từ các khu vực khác trên thế giới. Phần đầu đưa các cửa khẩu và chợ biên giới thực sự là những cửa ngõ và cầu nối trung chuyển hàng hóa và dịch vụ giữa hai bên biên giới của Việt Nam với các nước có chung biên giới cũng như các nước trong khu vực và quốc tế.

3.2.2.2. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới thực sự năng động và có sức cạnh tranh cao

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phần đầu phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới thực sự năng động trong công tác quản lý và điều hành cũng như những cơ chế, chính sách ưu đãi. Đồng thời, phần đầu phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới có sức cạnh tranh cao cả về thương nhân, hàng hóa, về cửa khẩu và chợ biên giới, về thuế, phí, lệ phí, về dịch vụ thanh toán, về dịch vụ kho bãi, giao nhận vận chuyển, về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính. Hoạt động thương mại biên giới năng động và có sức cạnh tranh cao không những chỉ so với thị trường nội địa mỗi nước mà còn khu vực và quốc tế.

3.2.2.3. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới nhằm tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh biên giới

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phần đầu đưa hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới trở thành một trong những lĩnh vực thương mại quan trọng của các tỉnh biên giới. Hoạt động thương mại biên giới tạo động lực cho phát triển kinh tế - thương mại của các tỉnh biên giới trên nhiều lĩnh vực, bao gồm thu hút đầu tư vào các khu vực cửa khẩu, phát triển sản xuất và cung ứng hàng hóa đặc trưng và có lợi thế của các tỉnh biên giới, phát triển dịch vụ hỗ trợ cũng như hoạt động du lịch qua biên giới, từ đó góp phần thúc đẩy văn hóa – xã hội và các mặt khác của khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa của mỗi nước.

3.2.2.4. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới nhằm tăng cường khuyến khích và thu hút đầu tư trong và ngoài nước

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phần đầu phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới thực sự trở thành một động lực nhằm tăng cường thu hút các nhà đầu tư từ thị trường nội địa của Việt Nam và các nước có chung biên giới cũng như các nhà đầu tư nước ngoài. Thu hút các nhà

đầu tư trong và ngoài nước vào nhiều lĩnh vực của hoạt động thương mại biên giới, bao gồm sản xuất, gia công, bao bì, đóng gói, kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển hàng hóa; phát triển hạ tầng kỹ thuật cửa khẩu và chợ biên giới; phát triển dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ; dịch vụ tư vấn thuế, phí và lệ phí; và ngay cả dịch vụ hỗ trợ thủ tục hành chính tại cửa khẩu.

3.2.2.5. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới nhằm tạo việc làm, tăng thu nhập, góp phân xóa đói giảm nghèo cho cư dân khu vực biên giới.

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phấn đấu phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới tạo ra một lĩnh vực việc làm riêng cho đồng bào các dân tộc biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa, bao gồm việc làm kinh doanh, mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới, hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa tại chợ biên giới, dịch vụ phiên dịch, bảo vệ, bốc vác, xây dựng và các việc làm khác có liên quan đến cung ứng và tiêu thụ hàng hóa qua biên giới. Từ đó, phấn đấu đưa hoạt động thương mại biên giới góp phần mạnh mẽ làm tăng thu nhập, đảm bảo ổn định đời sống của một số lượng cư dân biên giới, đồng thời góp phần quan trọng cho công cuộc xóa đói giảm nghèo cho đồng bào các dân tộc thiểu số khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa.

3.2.2.6. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển giữa khu vực biên giới với các vùng khác

Trong bối cảnh Việt Nam gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN, phấn đấu phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới góp phần quan trọng nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển trên mọi lĩnh vực từ kinh tế - thương mại đến văn hóa - xã hội giữa khu vực biên giới với các vùng khác trên cả nước cũng như khu vực và quốc tế. Phấn đấu đưa hoạt động xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa qua các cửa khẩu và chợ biên giới của thương nhân và cư dân biên giới là động lực để phát triển thị trường khu vực biên giới. Đồng thời, phát triển hoạt động thương mại biên giới nhằm gắn kết thị trường khu vực biên giới với các thị trường khác của Việt Nam và các nước có chung biên giới, từ đó thu hẹp khoảng cách giữa các thị trường khu vực biên giới với các thị trường của Việt Nam và các nước trong khu vực và quốc tế.

3.2.3. Định hướng phát triển

3.2.3.1. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng khuyến khích phát triển hàng hóa

Khuyến khích phát triển hàng hóa trong hoạt động thương mại biên giới theo hướng ngày càng đa dạng về chủng loại, từ những mặt hàng nông, lâm, thủy hải sản đến những mặt hàng công nghiệp, từ những mặt hàng phục vụ cho sản xuất và tiêu dùng hàng ngày của thương nhân và cư dân biên giới đến những mặt hàng phục vụ cho nhu cầu và nền kinh tế của mỗi nước. Đồng thời, phát triển hoạt động thương mại biên giới theo hướng phát triển mặt hàng lưu thông, xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi qua biên giới một cách hợp lý, đảm bảo ổn định cơ cấu mặt hàng, nhất là các mặt hàng đã qua chế biến, các mặt hàng có giá trị gia tăng cao. Bên cạnh đó, giảm dần xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi qua biên giới các mặt hàng là tài nguyên thiên nhiên và nguyên liệu thô, chưa qua chế biến, những mặt hàng có phẩm cấp thấp, tăng dần tỷ trọng các mặt hàng đã qua chế biến, được đóng bao bì, nhãn mác. Đồng thời, khuyến khích phát triển các mặt hàng do thương nhân và cư dân biên giới sản xuất tham gia lưu thông trên thị trường nội địa các nước có chung biên giới.

3.2.3.2. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng khuyến khích phát triển thương nhân và cư dân biên giới

Khuyến khích phát triển thương nhân kinh doanh xuất nhập khẩu, mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới, đặc biệt cần khuyến khích nhiều thành phần kinh tế tham gia. Khuyến khích phát triển thương nhân bao gồm nâng cao về năng lực và khả năng kinh doanh, đồng thời mở rộng số lượng và thành phần, thu hút sự tham gia của các thương nhân trên cả nước, các thương nhân đến từ nước hoặc vùng lãnh thổ thứ ba. Đồng thời, khuyến khích phát triển thương nhân hoạt động kinh doanh dịch vụ hỗ trợ thương mại tại các khu vực cửa khẩu như đầu tư xây dựng chợ, kho hàng, bến bãi, các trung tâm thu gom và bảo quản hàng hóa, đặc biệt là hàng nông sản. Bên cạnh khuyến khích phát triển thương nhân, phát triển hoạt động thương mại biên giới theo hướng khuyến khích phát triển hoạt động của cư dân biên giới. Ngoài ra, tạo sự liên kết chặt chẽ giữa thương nhân và cư dân biên giới với các nhà sản xuất và phân phối trên phạm vi cả nước cũng như các nước có chung biên giới.

3.2.3.3. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng có trọng tâm, trọng điểm đối với từng khu vực cửa khẩu và chợ biên giới

Trên cơ sở tiềm năng và điều kiện địa – kinh tế của tuyến biên giới đất liền, phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng nhanh, bền vững và đảm bảo ổn định lâu dài, đồng thời có trọng tâm, trọng điểm đối với từng khu vực cửa khẩu và chợ biên giới. Tập trung vào những cửa khẩu và chợ biên giới có tiềm năng và điều kiện thuận lợi để xây dựng thành những vùng kinh tế, thương mại, du lịch và đầu tư phát triển năng động, tạo sức lan tỏa đến các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa. Bên cạnh đó, phát triển những khu vực cửa khẩu và chợ biên giới có điều kiện tự nhiên, xã hội khó khăn để phục vụ cho hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa của thương nhân và cư dân hai bên biên giới, góp phần phát triển sản xuất và đáp ứng tiêu dùng thiết yếu của khu vực biên giới. Phát triển các khu vực cửa khẩu và chợ biên giới trở thành những khu kinh tế - thương mại đặc trưng với những nét văn hóa riêng của mỗi vùng. Một mặt khuyến khích thúc đẩy những khu vực cửa khẩu và chợ biên giới có điều kiện thuận lợi tiếp tục phát triển, mặt khác thu hút thương nhân và cư dân đến hoạt động tại những cửa khẩu và chợ biên giới mới bắt đầu phát triển.

3.2.3.4. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng hoàn thiện chính sách thuế, phí và lệ phí

Hoàn thiện chính sách thuế, phí và lệ phí để thúc đẩy phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Chính sách thuế, bao gồm cả thuế xuất nhập khẩu và thuế VAT, phải thực sự khuyến khích thương nhân và thúc đẩy mở rộng mặt hàng mua bán, trao đổi trong thương mại biên giới. Thủ tục về thuế như miễn thuế, hoàn thuế phải theo hướng một đầu mối và nhanh chóng, thuận tiện cho thương nhân. Đồng thời, phải thống nhất một đầu mối cả thuế, phí và lệ phí tại cửa khẩu.

3.2.3.5. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng hoàn thiện chính sách thanh toán và thu đổi ngoại tệ

Hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới cần được phát triển theo hướng hoàn thiện về chính sách thanh toán gắn với thu đổi ngoại tệ. Hoàn thiện các phương thức thanh toán vừa đảm bảo tính linh hoạt, nhưng vừa đảm bảo tạo điều kiện cho hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên giới. Hoàn thiện sự khác biệt về phương thức thanh toán, bao gồm thanh toán bằng tiền mặt, thông qua ngân hàng, hàng đổi hàng (bù trừ giữa hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu với hàng hóa, dịch vụ nhập khẩu giữa hai hoặc ba bên), thông qua tài khoản và thanh toán không dùng tiền mặt khác. Đồng thời hoàn thiện sự khác biệt về đồng tiền thanh toán và chi phí dịch vụ thanh toán kết hợp với cơ chế thu, hoán đổi bản tệ và ngoại tệ tự do chuyên đổi.

3.2.3.6. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng khuyến khích phát triển dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận và vận chuyển hàng hóa

Phải đảm bảo lấy hiệu quả kinh tế - xã hội các tỉnh biên giới, đặc biệt là những tỉnh có điều kiện khó khăn về tự nhiên và xã hội làm mục tiêu cơ bản để định hướng phát triển hoạt động thương mại biên giới. Coi phát triển dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận và vận chuyển hàng hóa vừa là mục tiêu và vừa là động lực để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế của địa phương biên giới. Xây dựng những cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp xã hội hóa, thu hút mọi nguồn lực đầu tư từ các tỉnh biên giới, các tỉnh thành khác trên cả nước, từ các nước có chung biên giới và các nhà đầu tư nước ngoài khác đầu tư vào phát triển dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận và vận chuyển hàng hóa phục vụ cho hoạt động thương mại biên giới.

3.2.3.7. Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng thúc đẩy phát triển hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu

Tập trung nguồn lực phát triển hạ tầng kỹ thuật theo hướng ngày càng tạo thuận lợi hóa tại các cửa khẩu, đồng thời thúc đẩy tự do hóa hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới. Để thúc đẩy phát triển hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu cần xây dựng cơ chế điều tiết linh hoạt, hiệu quả từ Trung ương đến địa phương; phân cấp hợp lý về quản lý cho địa phương các tỉnh biên giới về quản lý và điều hành thủ tục hành chính tại cửa khẩu.

Phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng nâng cao chất lượng công tác quản lý, tạo điều kiện cho địa phương chủ động trong việc tổ chức và điều hành hoạt động thủ tục hành chính tại cửa khẩu. Phân cấp hợp lý cho các địa phương biên giới phù hợp với tình hình của từng tỉnh, từng thời kỳ về phát triển hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu. Công tác phân cấp quản lý không chỉ từ các Bộ, ngành Trung ương cho tỉnh và cho Trưởng Ban quản lý cửa khẩu hoặc các cơ quan trực tiếp có liên quan trong phạm vi nhất định.

3.3. Một số giải pháp nhằm cải thiện tình hình hiện tại

Để tiếp tục thuận lợi hóa thương mại qua biên giới nhằm tận dụng những cơ hội trong bối cảnh AEC, ASEAN – Trung Quốc và GMS, cần có những thỏa thuận đa phương về thương mại biên giới:

3.3.1. Khuyến khích phát triển hàng hóa khu vực CLMV hoặc GMS

Cần phải xây dựng cơ chế quản lý theo hướng phân định hàng hóa khu vực CLMV hoặc GMS với hàng hóa ngoài khu vực đi qua các cửa khẩu biên giới trong hoạt động thương mại biên giới. Hàng hóa có xuất xứ ngoài khu vực CLMV hoặc GMS đi qua các cửa khẩu biên giới theo đúng thông lệ thương mại quốc tế và các điều ước quốc tế có liên quan. Hàng hóa có xuất xứ ngoài khu vực CLMV hoặc GMS chỉ được đi qua các cửa khẩu quốc tế. Hàng hóa khu vực CLMV hoặc GMS được đi qua nhiều loại hình cửa khẩu biên giới đất liền.

3.3.2. Khuyến khích phát triển thương nhân và cư dân biên giới

Thương nhân và cư dân biên giới là lực lượng nòng cốt, cần được khuyến khích và hỗ trợ thích đáng. Cần phải xây dựng những chính sách thương nhân và cư dân biên giới có bài bản và với những giải pháp, những bước đi cụ thể để hỗ trợ thương nhân và cư dân biên giới trong hoạt động thương mại biên giới.

+ *Cần khuyến khích thành lập Hiệp hội kinh doanh thương mại biên giới khu vực CLMV hoặc GMS.*

Hiệp hội kinh doanh thương mại biên giới khu vực CLMV hoặc GMS sẽ: (i) tạo ra thể và lực cho thương nhân kinh doanh thương mại biên giới; (ii) tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, hạn chế tình trạng ép giá, ép cấp, tự cạnh tranh lẫn nhau; (iii) tạo kênh hợp tác, trao đổi với ngành hàng; (iv) là cầu nối với các Chính phủ, các Bộ, ngành và các tỉnh biên giới; (v) tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý và khuyến khích của các cơ quan quản lý mỗi nước; và (vi) góp phần tạo ra sự bền vững trong hoạt động thương mại biên giới khu vực CLMV hoặc GMS.

+ *Xây dựng cơ chế cung cấp thông tin riêng cho thương nhân và cư dân biên giới khu vực CLMV hoặc GMS.*

Trước hết, cần phải xây dựng cơ sở dữ liệu đầy đủ về cửa khẩu, cơ chế chính sách, thị trường, thương nhân, hàng hóa và các lĩnh vực khác. Cần phải có một cơ quan đầu mối để tổng hợp và phân tích về tình hình thị trường và chính sách quản lý nhập khẩu của các nước khu vực CLMV hoặc GMS.

Cung cấp thông tin cho thương nhân và cư dân biên giới về chính sách của các nước khu vực CLMV hoặc GMS, bao gồm các quy định về xuất nhập khẩu như các mặt hàng cấm nhập khẩu, các mặt hàng bị hạn chế nhập khẩu và các mặt hàng tự do nhập khẩu tại các loại hình cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu song phương và chợ biên giới; chứng từ nhập khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu, chợ biên giới; giấy chứng nhận bắt buộc đối với một số sản phẩm nhập khẩu qua các cửa khẩu và chợ biên giới; quản lý hàng hóa trong các khu thương mại tự do và khu thương mại đặc biệt vùng biên giới; cơ quan quản lý, theo dõi xuất nhập khẩu; giám định và kiểm hóa hàng hóa nhập khẩu qua các cửa khẩu và chợ biên giới; quy định về miễn giám định, công nhận lẫn nhau về hàng hóa xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu và chợ biên giới; chính sách thuế, phí, lệ phí hàng hóa nhập khẩu qua các cửa khẩu và chợ biên giới; các mặt hàng chịu hạn ngạch; quy định về chứng nhận sản phẩm, bao bì, nhãn mác; quy định về kiểm dịch động thực vật; quy định vệ sinh, an toàn thực phẩm và các quy định tiêu chuẩn khác.

Cung cấp thông tin thường xuyên cho thương nhân về thị trường, bao gồm thị trường khu vực cửa khẩu và thị trường các tỉnh, thành khác của nước khu vực CLMV hoặc GMS. Cung cấp về nhu cầu hàng hóa và giá cả hàng hóa, đặc biệt là giá cả hàng hóa được nhập khẩu tại từng khu vực cửa khẩu. Bên cạnh đó, cần cung cấp thông tin về số lượng thương nhân cũng như khối lượng hàng hóa được mua bán, trao đổi để tránh tình trạng cùng một thời điểm đồng loạt nhiều thương nhân đưa hàng đến xuất tại cùng một cửa khẩu, gây nên hiện tượng ùn tắc, dẫn đến thiệt hại cho thương nhân và người sản xuất.

3.3.3. Phát triển cửa khẩu và chợ biên giới

Cần phân định rõ các loại hình cửa khẩu được mở cho người, phương tiện giao thông vận tải, hàng hóa, vật phẩm xuất, nhập qua biên giới để từ đó phân cấp quản lý và điều hành. Nên quy định chỉ có 3 loại hình cửa khẩu, bao gồm: (i) cửa khẩu quốc tế, (ii) cửa khẩu song phương và (iii) cửa khẩu địa phương (bao gồm toàn bộ các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới, đường mòn, đường qua lại, điểm thông quan).

Thương nhân ngoài khu vực CLMV hoặc GMS chỉ được xuất nhập khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu quốc tế. Thương nhân trong khu vực CLMV hoặc GMS được thực hiện xuất nhập khẩu hàng hóa tại tất cả các cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu song phương và cửa khẩu địa phương. Tương tự như vậy, hàng hóa ngoài khu vực CLMV hoặc GMS chỉ được xuất nhập khẩu qua các cửa khẩu quốc tế. Hàng hóa trong khu vực CLMV hoặc GMS được xuất nhập khẩu đi qua tất cả các cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu song phương và cửa khẩu địa phương.

3.3.4. Tương đồng về thuế, phí và lệ phí trong khu vực CLMV hoặc GMS

Bên cạnh các cam kết quốc tế song phương và đa phương, cần có chính sách tương đồng giữa các nước trong khu vực CLMV hoặc GMS về thuế, phí và lệ phí. Thống nhất phân cấp cho các tỉnh biên giới chủ động rà soát, xem xét và quy định mức lệ phí, lệ phí và thuế kho bãi tại các cửa khẩu biên giới để từ đó có mức thu và đối tượng thu phí tương đồng trong khu vực CLMV hoặc GMS. Các tỉnh biên giới cần có được phân cấp chủ động quy định đối với từng đối tượng hoặc từng mặt hàng kinh doanh xuất nhập khẩu hoặc từng địa bàn cửa khẩu. Bên cạnh đó, các Chính phủ khu vực CLMV hoặc GMS cần có cơ chế hỗ trợ các tỉnh để giảm giá phí, lệ phí đối với một số hàng hóa xuất nhập khẩu như các mặt hàng nông, lâm, thủy sản xuất khẩu để phát huy lợi thế cạnh tranh trong xuất khẩu hàng hóa qua các cửa khẩu biên giới.

3.3.5. Chính sách thanh toán, tiền tệ

Trước hết, cần phải có những cơ chế, chính sách khuyến khích các ngân hàng thương mại đầu tư chi nhánh tại từng cửa khẩu biên giới đất liền trong khu vực CLMV hoặc GMS. Để tạo sự cạnh tranh và giảm giá thành dịch vụ thanh toán thì tại các cửa khẩu có hoạt động thương mại biên giới sôi nổi cần thiết lập các chi nhánh của ít nhất hai ngân hàng thương mại khác nhau. Tại các cửa khẩu nơi chưa có chi nhánh ngân hàng thương mại, nhất là tại các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới thì cần phải có quy định lập các quầy giao dịch hoặc bàn đổi tiền để phục vụ nhu cầu của thương nhân và cư dân biên giới.

Xây dựng các khung hợp tác giữa các ngân hàng thương mại của Việt Nam với các ngân hàng thương mại của các nước có chung biên giới như Trung Quốc, Lào và Campuchia cũng như các nước trong khu vực CLMV hoặc GMS. Qua đó, xây dựng cơ chế hoán đổi tỷ giá công khai và minh bạch giữa VNĐ với đồng tiền bản tệ của các nước khu vực CLMV hoặc GMS và ngoại tệ tự do chuyển đổi. Đồng thời, thống nhất về thủ tục thanh toán giữa các ngân hàng thương mại để tạo điều kiện thuận lợi cho thương nhân và cư dân biên giới.

3.3.6. Chính sách kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển

Dịch vụ kho bãi, gia công, đóng gói, giao nhận, vận chuyển khu vực biên giới giữa Việt Nam với các nước khu vực CLMV hoặc GMS còn nhiều thiếu thốn và lạc hậu, không đáp ứng được yêu cầu phát triển thương mại biên giới. Bên cạnh nguồn lực đầu tư từ ngân sách, cần khuyến khích, hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện phương thức xã hội hoá để xây dựng hạ tầng kỹ thuật phục vụ hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước khu vực CLMV hoặc GMS.

Cần phải hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư xây dựng các trung tâm phân phối, trung chuyển hàng hoá, các kho thương mại chuyên kinh doanh đối với một số mặt hàng nông, lâm, thủy sản, rau quả tươi và các mặt hàng khác tại các cửa khẩu biên giới. Đồng thời, khuyến khích doanh nghiệp xây dựng hệ thống kho lạnh, bến bãi đủ điều kiện để bảo quản và trữ hàng hóa, cũng như dịch vụ giao nhận, vận chuyển, gia công, đóng gói, bốc dỡ hàng hóa để bảo đảm điều tiết chủ động theo biến động của thị trường các nước khu vực CLMV hoặc GMS.

3.3.7. Chính sách hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính

Cần thống nhất cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý cửa khẩu giữa các nước khu vực CLMV hoặc GMS để hài hòa hóa thủ tục, đảm bảo các hoạt động tại cửa khẩu được thực hiện thống nhất, đồng bộ, phối hợp chặt chẽ, có trật tự, có nề nếp, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, xuất nhập cảnh người, phương tiện giao thông vận tải qua các cửa khẩu theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính qua các cửa khẩu biên giới khu vực CLMV hoặc GMS.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1) Kết luận

Cửa khẩu biên giới đất liền, trước hết là cửa khẩu biên giới nói chung, là nơi thực hiện việc xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh, xuất khẩu, nhập khẩu và qua lại biên giới quốc gia trên đất liền, bao gồm cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường sắt và cửa khẩu biên giới đường thủy nội địa. Cửa khẩu được chia thành cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ và lối mở biên giới. Tính đến hết năm 2016, trên toàn tuyến biên giới đất liền của Việt Nam với các nước có chung biên giới đã mở 24 cửa khẩu quốc tế, 25 cửa khẩu song phương, 68 cửa khẩu phụ, 57 lối mở biên giới và 295 chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu hoạt động qua lại của người, phương tiện giao thông vận tải, hàng hóa, đặc biệt là hoạt động thương mại qua biên giới.

Bộ đội biên phòng, Hải quan và các lực lượng chức năng khác tại cửa khẩu thực hiện hoạt động quản lý chuyên ngành theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên của mình về hoạt động quản lý chuyên ngành. Bên cạnh đó, Ban Quản lý cửa khẩu điều hành việc phối hợp thống nhất các hoạt động chuyên ngành của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu đảm bảo sự đồng bộ, có trật tự, có nề nếp theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính.

Ngày 24/9/1955, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ký ban hành Điều lệ quản lý mậu dịch tiểu ngạch nhân dân biên giới trong khu vực biên giới Việt – Trung số 587-TTg. Điều lệ của Thủ tướng Chính phủ căn cứ theo Nghị định thư 1954 và Nghị định thư 1955. Điều lệ của Thủ tướng Chính phủ này có thể coi là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của Việt Nam quy định về phát triển thương mại biên giới. Ngày 20/10/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg về việc quản lý hoạt động thương mại biên giới với các nước có chung biên giới, Quyết định số 52/2015/QĐ-TTg thay thế cho các Quyết định số 254/2006/QĐ-TTg và Quyết định số 139/2009/QĐ-TTg.

Bên cạnh các cơ chế, chính sách do Việt Nam chủ động ban hành, Việt Nam còn hợp tác với Trung Quốc, Lào và Campuchia về thuận lợi hóa thương mại qua biên giới, thí dụ như: Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Trung năm 2016, Hiệp định Thương mại biên giới Việt – Lào năm 2015... Trong đó, bao gồm các cơ chế, chính sách về hàng hóa, về thương nhân và cư dân biên giới, về cửa khẩu và chợ biên giới, về thuế, phí, lệ phí, về dịch vụ thanh toán, tiền tệ, về kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển, về hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính.

Nhìn chung, trong giai đoạn 2011-2016, Việt Nam đã xây dựng được những cơ chế, chính sách về thương mại biên giới; đã thiết lập được những cơ chế hợp tác song phương với các nước có chung biên giới về chính sách phát triển thương mại biên giới; đã bước đầu xây dựng các cơ chế chính sách khuyến khích phát triển hàng hóa, kim ngạch thương mại biên giới tăng trưởng cao và mặt hàng trao đổi qua biên giới được mở rộng; chính sách khuyến khích thương nhân và cư dân biên giới đang ngày càng phát huy hiệu quả, thương nhân hoạt động thương mại biên giới từng bước phát triển, thu hút được cư dân đến sinh sống và hoạt động sản xuất, kinh doanh tại khu vực biên giới; hệ thống cửa khẩu và chợ biên giới đã được mở và nâng cấp; chính sách thuế, phí, lệ phí đang từng bước được hoàn thiện; dịch vụ thanh toán, thu đổi ngoại tệ ngày càng đa dạng; dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận, vận chuyển ngày càng được tăng cường; hạ tầng kỹ thuật cửa khẩu được đầu tư phát triển và thủ tục hành chính tại cửa khẩu ngày càng được thuận lợi hóa.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong giai đoạn 2011 – 2016, vẫn còn những hạn chế, tồn tại như: công tác xây dựng và thực hiện chính sách phát triển thương mại biên giới còn nhiều bất cập; chưa có chính sách cụ thể để phát triển mặt hàng, kim ngạch thương mại biên giới tăng chưa ổn định và cơ cấu hàng hóa trong thương mại

biên giới còn nhiều bất cập; chưa có chính sách cụ thể hỗ trợ thương nhân và cư dân biên giới; hạ tầng kỹ thuật khu vực cửa khẩu chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của thương mại biên giới; vấn đề bảo vệ môi trường chưa được quan tâm khi xây dựng và thực hiện chính sách phát triển thương mại biên giới.

Trong bối cảnh các khuôn khổ AEC, ASEAN – Trung Quốc và GMS, cùng với sự phát triển của các điều kiện về cơ sở hạ tầng, khoa học, công nghệ thông tin, hoạt động thương mại biên giới sẽ không còn bó hẹp trong phạm vi khu vực biên giới, mà đã trở thành những “cửa ngõ” và “cây cầu” trung chuyển hàng hóa giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới, các nước láng giềng, các nước trong khu vực cũng như các nước khác trên thế giới. Hoạt động thương mại biên giới sẽ không chỉ tham gia trực tiếp vào các dòng lưu chuyển hàng hoá và dịch vụ, mà còn là khả năng phát hiện những nhu cầu mới của thị trường, không chỉ thị trường các nước có chung biên giới mà còn cả thị trường ASEAN cũng như thị trường thế giới. Việt Nam thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới thực sự góp phần trung chuyển hàng hóa giữa Việt Nam, các nước có chung biên giới và thị trường quốc tế.

Phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới phục vụ cho chiến lược thương mại quốc tế của Việt Nam; phải đáp ứng yêu cầu hội nhập sâu hơn của Việt Nam vào khu vực và quốc tế; góp phần thúc đẩy hợp tác nhiều mặt giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới; trên cơ sở quan hệ láng giềng của các địa phương biên giới; gắn với giải quyết các vấn đề xã hội và môi trường khu vực biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa; gắn với bảo đảm an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội vùng biên cương của đất nước.

Bên cạnh đó, phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới trở thành cầu nối trung chuyển hàng hóa và dịch vụ giữa hai bên biên giới cũng như các nước trong khu vực; thực sự năng động và có sức cạnh tranh cao; nhằm tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh biên giới; nhằm tăng cường khuyến khích và thu hút đầu tư trong và ngoài nước; nhằm tạo việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo cho cư dân khu vực biên giới; nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển giữa khu vực biên giới với các vùng khác.

Đồng thời, phát triển hoạt động thương mại biên giới giữa Việt Nam với các nước có chung biên giới theo hướng khuyến khích phát triển hàng hóa; khuyến khích phát triển thương nhân và cư dân biên giới; có trọng tâm, trọng điểm đối với từng khu vực cửa khẩu và chợ biên giới; hoàn thiện chính sách thuế, phí và lệ phí; hoàn thiện chính sách thanh toán và thu đổi ngoại tệ; khuyến khích phát triển dịch vụ kho bãi, kinh doanh, giao nhận và vận chuyển hàng hóa; thúc đẩy phát triển hạ tầng kỹ thuật và thủ tục hành chính tại cửa khẩu.

2) Một số khuyến nghị

a) Đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ

- Chỉ đạo ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cửa khẩu biên giới.
- Chỉ đạo tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về cửa khẩu biên giới.
- Chỉ đạo xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cửa khẩu biên giới trên đất liền; mở, nâng cấp cửa khẩu, lối mở biên giới.
- Chỉ đạo xây dựng chính sách quản lý các hoạt động xuất, nhập qua cửa khẩu biên giới.

- Chỉ đạo tổ chức, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho lực lượng quản lý nhà nước chuyên ngành tại cửa khẩu; đầu tư trang thiết bị, xây dựng cơ sở hạ tầng khu vực cửa khẩu, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ đáp ứng công tác quản lý và tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động xuất, nhập qua cửa khẩu biên giới.

- Chỉ đạo đàm phán, ký kết và tổ chức thực hiện điều ước quốc tế về cửa khẩu biên giới; hợp tác quốc tế trong việc xây dựng, quản lý cửa khẩu biên giới.

- Chỉ đạo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về cửa khẩu biên giới.

b) Đối với các Bộ, ngành có liên quan

+ *Đối với Bộ Quốc phòng*

- Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với cửa khẩu biên giới.

- Chỉ đạo Bộ đội Biên phòng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về quốc phòng; đảm bảo chủ quyền lãnh thổ quốc gia, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội trong khu vực cửa khẩu biên giới; chủ trì thực hiện công tác thủ tục, kiểm tra, kiểm soát, giám sát xuất cảnh, nhập cảnh đối với người, phương tiện; phối hợp kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất, nhập; cấp phép một số giấy tờ quy định; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan thực hiện mở, nâng cấp cửa khẩu, lối mở biên giới; hướng dẫn thủ tục cho người, phương tiện ngoài khu vực biên giới, xuất, nhập qua lối mở biên giới.

- Phối hợp với Bộ Ngoại giao, các Bộ liên quan và Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới trong xây dựng, quy hoạch và phát triển hệ thống cửa khẩu biên giới đảm bảo yêu cầu về quốc phòng - an ninh.

+ *Đối với Bộ Tài chính*

- Chỉ đạo cơ quan Hải quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hải quan tại cửa khẩu biên giới theo quy định của pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

+ *Đối với Bộ Y tế*

- Tổ chức, hướng dẫn, bảo đảm trang thiết bị cho cơ quan kiểm dịch y tế thực hiện chức năng kiểm dịch y tế tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền theo quy định của pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Phối hợp với Bộ Quốc phòng thực hiện hạn chế hoặc tạm dừng hoạt động qua lại biên giới tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền trong trường hợp xảy ra dịch bệnh đối với người theo quy định.

+ *Đối với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn*

- Chỉ đạo cơ quan kiểm dịch động, thực vật thực hiện chức năng kiểm dịch động vật, thực vật tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền theo quy định của pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Phối hợp với Bộ Quốc phòng thực hiện hạn chế hoặc tạm dừng hoạt động qua lại biên giới tại cửa khẩu, lối mở biên giới đất liền trong trường hợp xảy ra dịch bệnh theo quy định.

+ *Đối với Bộ Ngoại giao*

- Chủ trì, phối hợp với các Bộ: Quốc phòng, Kế hoạch và Đầu tư và Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền trên toàn quốc, trình Chính phủ phê duyệt.

- Thực hiện trách nhiệm liên quan đến việc mở, nâng cấp cửa khẩu biên giới theo quy định; hướng dẫn quy trình, thủ tục mở, nâng cấp cửa khẩu, lối mở biên giới; trường hợp điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác thì thực hiện theo điều ước quốc tế đó.

+ *Đối với Bộ Công an*

- Phối hợp với Bộ Quốc phòng hướng dẫn hoạt động kiểm soát xuất cảnh, nhập cảnh qua cửa khẩu biên giới.

- Chỉ đạo Công an các đơn vị, địa phương phối hợp với Bộ đội Biên phòng và các cơ quan liên quan thực hiện nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, đấu tranh phòng chống tội phạm trong khu vực cửa khẩu biên giới.

+ *Đối với Bộ Công Thương*

- Thực hiện quản lý nhà nước về xuất khẩu, nhập khẩu và hoạt động thương mại biên giới qua cửa khẩu biên giới.

- Xây dựng chính sách thương mại biên giới hàng năm và từng thời kỳ trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

- Phối hợp với các Bộ, ngành liên quan, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới chống buôn lậu, gian lận thương mại qua cửa khẩu biên giới.

+ *Đối với Bộ Xây dựng*

- Chủ trì, phối hợp với các Bộ: Quốc phòng, Tài chính, Ngoại giao, Kế hoạch và Đầu tư, Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới lập quy hoạch xây dựng khu vực cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính;

- Nghiên cứu, xây dựng tiêu chuẩn thiết kế, xin ý kiến các Bộ: Quốc phòng, Tài chính, Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Kế hoạch và Đầu tư, Văn hóa, Thể thao và Du lịch đối với công trình Quốc môn và Nhà kiểm soát liên hợp, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt để thực hiện thống nhất trên toàn quốc;

- Thực hiện quản lý nhà nước về xây dựng đối với công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình xây dựng trong khu vực cửa khẩu biên giới đất liền theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quy định.

+ *Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

- Chủ trì, phối hợp với các Bộ: Quốc phòng, Công an, Ngoại giao và Bộ, ngành liên quan, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới tham mưu cho Chính phủ xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội khu vực cửa khẩu biên giới đất liền trên toàn quốc.

- Hàng năm, chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính cân đối ngân sách đầu tư phát triển và huy động các nguồn lực khác để đầu tư xây dựng các công trình trong khu vực cửa khẩu biên giới đất liền.

+ *Đối với Bộ Giao thông vận tải*

- Xây dựng quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng giao thông hệ thống cửa khẩu biên giới đất liền trên toàn quốc trình Chính phủ phê duyệt; chủ trì, phối hợp với các Bộ

liên quan, Ủy ban nhân dân tỉnh biên giới thực hiện đầu nối đường giao thông cửa khẩu Việt Nam với cửa khẩu nước láng giềng.

- Triển khai thực hiện các quy định về hoạt động xuất, nhập qua cửa khẩu của phương tiện vận tải theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

c) Đối với Ủy ban nhân dân các tỉnh có cửa khẩu biên giới

- Chỉ đạo xây dựng Quốc môn, Nhà kiểm soát liên hợp, cơ sở hạ tầng và hệ thống giao thông khu vực cửa khẩu.

- Bố trí nguồn ngân sách cấm các loại biển báo, biển chỉ dẫn tại cửa khẩu biên giới.

- Hàng năm, trích nguồn ngân sách của địa phương để thực hiện Nghị định; phối hợp với Bộ Quốc phòng và các Bộ, ngành liên quan tổ chức tuyên truyền, quán triệt và triển khai thực hiện Nghị định.

- Chỉ đạo Ban Quản lý cửa khẩu điều hành, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và cơ quan quản lý nhà nước liên quan giải quyết những vấn đề thuộc lĩnh vực hành chính, vệ sinh môi trường, quản lý cơ sở hạ tầng, tài sản, trang bị chung nhằm đảm bảo cho các hoạt động quản lý nhà nước tại cửa khẩu biên giới.