

R

BỘ THƯƠNG MẠI
VIỆN NGHIÊN CỨU THƯƠNG MẠI

ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CẤP BỘ
Mã số: 2002- 78- 011

CÁC GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
VỀ THƯƠNG MẠI TẠI KHU THƯƠNG MẠI
TỰ DO VÀ KHU KINH TẾ CỬA KHẨU
CỦA NƯỚC TA

Chủ nhiệm đề tài: CN. Hoàng Tuyết Minh
Những người thực hiện:
PGS.TSKH. Dương Văn Long
CN. Doãn Công Khánh
CN. Phạm Nguyên Minh

HÀ NỘI, THÁNG 8- 2004

5577

197M105

MỤC LỤC

Mở đầu	1
Chương I: Một số vấn đề lý luận quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại	4
1- Những khái niệm liên quan đến quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại	4
2- Nội dung quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại	9
3- Kinh nghiệm của Trung Quốc về tổ chức, quản lý hệ thống mậu dịch biên giới	17
Chương II: Thực trạng quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	22
1- Tổng quan quá trình hình thành và phát triển khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	22
2- Thực trạng hoạt động thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	28
3- Thực trạng quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	34
4- Đánh giá tác động của công tác quản lý nhà nước về thương mại đối với sự phát triển kinh tế, thương mại của các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	45
Chương III: Các giải pháp quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	53
1- Quan điểm, nguyên tắc quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại	53
2- Triển vọng phát triển các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do	54
3- Các giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta	66
Kết luận	90
Phụ lục	
Tài liệu tham khảo	

MỞ ĐẦU

Thực hiện chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã và đang triển khai xây dựng và phát triển một số khu kinh tế và khu thương mại có tính đặc thù. Đó là các khu chế xuất, khu kinh tế cửa khẩu biên giới và khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại.

Các khu kinh tế cửa khẩu làm thí điểm những năm trước đây theo các quyết định riêng của Chính phủ đã khơi dậy được tiềm năng sẵn có của những địa phương có cửa khẩu biên giới. Sự hình thành các khu kinh tế cửa khẩu và khu khuyến khích phát triển thương mại đã thực sự đem lại những lợi ích to lớn cho nhiều tỉnh thuộc diện khó khăn, nay có vị thế vượt lên so với trước. Hàng hoá lưu thông qua khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại bây giờ không chỉ là hàng hoá của các tỉnh sở tại hay cư dân biên giới, mà là hàng hoá của các địa phương trong cả nước. Tuy nhiên, do việc “áp dụng thí điểm” trong một thời gian dài nên những lợi thế của cửa khẩu đã không phát huy hết tác dụng để đẩy mạnh hoạt động trao đổi với các nước mà trước hết là với các nước láng giềng.

Nhằm phát huy kết quả thí điểm ở một số tỉnh và để thống nhất chỉ đạo việc xây dựng và phát triển các khu kinh tế cửa khẩu và khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại, ngày 19/04/2001 Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới. Từ đó đã có 15 tỉnh với trên 30 khu kinh tế cửa khẩu trong cả nước đang thực hiện quyết định quan trọng này của Thủ tướng Chính phủ. Trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu, các hoạt động kinh tế, thương mại, đang được phát huy tốt tác dụng, góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế xã hội của các tỉnh biên giới nói riêng và đóng góp tích cực vào việc phát triển thương mại của cả nước.

Tuy vậy, hoạt động của các khu kinh tế cửa khẩu vẫn đang ở giai đoạn đầu, còn những tồn tại và hạn chế nhất định trên nhiều phương diện. Riêng vấn đề quản lý nhà nước về thương mại cũng đang đòi hỏi cần phải có những giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý.

Trong chương trình quốc gia xây dựng và phát triển các khu kinh tế cửa khẩu, một số khu khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại cũng lần lượt ra đời. Tiêu biểu là khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo, tỉnh Quảng Trị, được gọi tắt là Khu thương mại Lao Bảo, áp dụng Quy chế riêng

theo Quyết định 219/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, ban hành ngày 12/11/1998. Quan hệ hàng hoá dịch vụ giữa Khu Thương mại Lao Bảo với nội địa Việt Nam là quan hệ xuất nhập khẩu, được miễn các loại thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế VAT, thuế tiêu thụ đặc biệt tương tự như đối với khu chế xuất, khu bảo thuế. Xét trên phương diện quy chế thực hiện kinh doanh thương mại, Khu thương mại Lao Bảo được hoạt động thương mại khá thông thoáng và tự do theo luật pháp Việt Nam. Tuy nhiên, Khu thương mại Lao Bảo đến cả tên gọi và trên thực tế vẫn chưa phải là khu thương mại tự do. Cho đến nay chưa có văn bản chính thức nào quy định về “Khu thương mại tự do”. Do vậy, Khu thương mại Lao Bảo vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức để có thể trở thành một “Khu thương mại tự do” trên thực chất trong tương lai.

Nguyên nhân chủ yếu của những vấn đề trên là do chúng ta chưa có đủ giải pháp quản lý nhà nước về thương mại nhằm phát huy tác dụng tích cực của các khu kinh tế cửa khẩu và các khu thương mại, khắc phục những hạn chế và tồn tại, tạo điều kiện cần thiết để xây dựng khu kinh tế, thương mại thực sự phát triển tự do, ngang tầm với các “khu thương mại tự do” của các nước trên thế giới. Chính vì vậy, Bộ Thương mại đã cho phép nghiên cứu triển khai đề tài khoa học cấp Bộ với tên gọi: “Các giải pháp quản lý nhà nước về thương mại tại khu thương mại tự do và khu kinh tế cửa khẩu của nước ta”.

Mục tiêu nghiên cứu:

- Làm rõ một số vấn đề lý luận về quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.
- Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.
- Đề xuất các giải pháp quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

Đối tượng nghiên cứu: Quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại thuộc các khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại của Việt Nam được phép áp dụng Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg về khu kinh tế cửa khẩu và Quyết định số 08/2002/QĐ-TTg về khu vực khuyến khích phát triển kinh tế thương mại.

Phạm vi nghiên cứu:

- Thời gian: Từ khi Nhà nước có chính sách ưu đãi đối với các khu kinh tế cửa khẩu và các khu khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại (từ năm 1996 đến nay).
- Về không gian: Đề tài tập trung nghiên cứu đối với một số khu kinh tế cửa khẩu giáp biên giới Lào, Campuchia, Trung quốc và khu Thương mại Lao Bảo.

Nội dung nghiên cứu: Ngoài phần mở đầu và kết luận, nội dung của đề tài gồm 3 chương.

Chương I: Một số vấn đề lý luận quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do.

Chương II: Thực trạng quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

Chương III: Các giải pháp quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta.

CHƯƠNG I

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THƯƠNG MẠI ĐỐI VỚI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU VÀ KHU THƯƠNG MẠI

1- Những khái niệm liên quan đến quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

1.1- Khu kinh tế cửa khẩu

- **Cửa khẩu:** *Cửa khẩu được hiểu là cửa ngõ quốc gia, tại đó người, phương tiện vận tải, hàng hoá được phép xuất nhập cảnh, xuất nhập khẩu, quá cảnh, chuyển khẩu.*

Nước ta có đường biên giới trên bộ chung với Trung Quốc (phía Bắc), Lào (phía Tây), và Campuchia (phía Tây Nam) với tổng chiều dài 4512 km. Đến năm 2000, trên toàn tuyến biên giới trên bộ có 23 tỉnh gồm 89 huyện với 385 xã.

Theo các hiệp định biên giới của Việt nam với Trung Quốc, Lào, và Campuchia đã xác định có 8 cửa khẩu quốc tế và theo số liệu của Ban biên giới Chính phủ, có 23 cửa khẩu quốc gia. Ngoài các cửa khẩu quốc tế, quốc gia còn có trên 40 cửa khẩu địa phương. Một số cửa khẩu quốc gia đang tiếp tục được xem xét nâng cấp thành cửa khẩu quốc tế và một số cửa khẩu địa phương đang được xem xét nâng cấp thành cửa khẩu quốc gia.

Các cửa khẩu phía Bắc nằm trên địa bàn vùng núi, gần các tuyến giao thông huyết mạch nối liền Việt Nam với Trung Quốc. Các cửa khẩu phía Tây Bắc và Tây với Lào cũng có địa hình tương tự như với Trung Quốc. Các cửa khẩu với Campuchia chia làm hai loại hình: Loại hình cửa khẩu vùng núi nằm trên địa bàn các tỉnh Gia Lai, Lâm Đồng, Bình Phước; các cửa khẩu khác từ Tây Ninh đến Kiên Giang nằm trên vùng đồng bằng, ngập nước về mùa mưa.

Các cửa khẩu biên giới có vai trò rất quan trọng trong quan hệ an ninh chính trị, quốc phòng và kinh tế của Việt nam đối với các nước Trung Quốc, Lào và Campuchia, nhất là trong bối cảnh còn có những cửa khẩu chưa xác định được vị trí đường biên chính xác.

+ Căn cứ vào đặc điểm và tính chất địa lý, cửa khẩu được phân ra các loại: cửa khẩu đường bộ, cửa khẩu đường sắt, cửa khẩu đường sông và cửa khẩu bưu điện quốc tế.

+ Căn cứ vào qui mô của các cửa khẩu, phân ra: Cửa khẩu chính, gồm cửa khẩu quốc tế và cửa khẩu quốc gia; cửa khẩu phụ (cửa khẩu tiểu ngạch).

- **Khu kinh tế cửa khẩu:** Là khu vực kinh tế đặc biệt nằm dọc đường biên thuộc địa bàn các tỉnh biên giới, được xác định ranh giới, được Nhà nước ưu tiên khuyến khích đầu tư và được hưởng các chính sách ưu đãi đặc biệt về thuế đất, thuế, tín dụng, đầu tư, đăng ký kinh doanh, ưu đãi buôn bán biên giới...

1.2- Khu thương mại tự do

Các “khu tự do” với những qui chế đặc biệt được manh nha từ các cảng tự do của các quốc gia thành phố cổ thuộc châu Âu, dọc theo bờ biển Đông và Nam Địa Trung Hải, sau đó lan sang châu Á, khi đảo Singapore được thành lập năm 1819, áp dụng quy chế như một hải cảng tự do. Một số hải cảng tự do khác tiếp đó đã được ra đời tại một vài nơi trong khu vực như cảng Penang thuộc Malaysia và hải cảng Hồng Kông thuộc Anh.

Năm 1956, tại Ai-len, khu tự do đầu tiên được ra đời với tên gọi Khu chế xuất sân bay Shannon. Năm 1962, cộng hoà Puerto Rico cũng đã áp dụng để lập ra một khu chế xuất trên hòn đảo này.

Đến năm 1966, những “khu tự do” tiếp tục được lan rộng sang châu Á khi Đài Loan và Ấn Độ thành lập khu tự do với tên gọi Khu chế xuất Kaoshung thuộc thành phố Đài Nam và Khu chế xuất Kandla, thuộc thành phố Bom- bay.

Trong những năm 1972-1974, Chính phủ Malaysia cho thành lập 10 khu tự do theo qui chế đặc biệt với tên gọi các Khu thương mại tự do như Bayan Lepas, Pulau Jerejak, Prai, Tanjong kling, Baru Berendam, Prai Wharf, Parir Gudang, Klang Port, Sungei Way Subang v.v... Cũng trong thời gian này, Chính phủ Hàn Quốc cho tiến hành xây dựng hai khu tự do với tên gọi Vùng xuất khẩu tự do Masan và Iri. Những năm này, Hàn Quốc cạnh tranh mạnh với Đài Loan và

Malaysia về các khu tự do để tranh thủ vốn đầu tư của Nhật Bản vào các khu nói trên.

Cho đến nửa đầu thập kỷ 70, giai đoạn 1970- 1974 là giai đoạn gia tăng của các khu tự do trên thế giới. Thời kỳ này có khoảng 15 khu tự do tại Ấn Độ, Đài Loan, Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia và Philippine... là thời kỳ có thể coi là các thế hệ thứ nhất của các khu tự do trên thế giới.

Giai đoạn 1980- 1985 là giai đoạn thuộc thế hệ thứ hai của các khu tự do, có khoảng 25 khu tự do với các tên gọi khác nhau như khu chế xuất, Chittagong tại Bangladesh, đặc biệt là các đặc khu kinh tế ở Trung Quốc như khu Thẩm Quyến, Châu Hải, Sán Đầu, Hạ Môn, Phúc Kiến, khu bảo thuế mậu dịch tự do Ngoại Cao Kiêu- Thượng Hải; các khu thương mại tự do Ampang, Ulu Klang và Telok Panlima Garang ở Malaysia, khu chế xuất Catkrabang ở Thái Lan v.v...

Từ năm 1986 đến nay được coi là giai đoạn thuộc thế hệ thứ ba của các khu tự do. Các khu tự do trên thế giới tiếp tục được xây dựng và phát triển. Đến tháng 11 năm 1996, trên thế giới đã có trên 70 khu tự do dưới các tên gọi khu chế xuất, đặc khu kinh tế hoặc khu thương mại tự do, hay vùng xuất khẩu tự do.

Theo một số chuyên gia ngành ngân hàng tại Liên Hợp Quốc, *khu tự do là một khu đất khép kín, là lãnh địa riêng nhằm phát triển các hoạt động công nghiệp chuyên môn hoá dành riêng để sản xuất phục vụ xuất khẩu, tách khỏi chế độ thương mại và thuế quan của một nước, được áp dụng chế độ thương mại tự do.* Các khu tự do theo đó có các tên gọi:

- Khu thương mại tự do hay khu mậu dịch tự do (Free Trade Area- FTA)
- Vùng thương mại tự do (Free trade zones)
- Khu chế xuất, khu chế biến hàng xuất khẩu (Export Processing Zone- EPZ)
- Khu xuất khẩu tự do (Free Export Zone - FEZ)
- Đặc khu kinh tế (Special Economic Zone - SEZ)

Hiện thế giới có trên 150 khu thương mại tự do (FTA) và xu thế ngày càng tăng các hiệp định song biên thành lập FTA giữa hai nước. Châu Á sắp có Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) và đang hình thành Khu vực thương mại tự do ASEAN- Trung Quốc (ACFTA). Châu Âu có hàng chục khu thương mại tự do. Các khu thương mại tự do được thiết lập giữa hai hoặc nhiều nước thành viên.

Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), được xem là lĩnh vực hợp tác trọng tâm của các nước ASEAN. Mục tiêu của AFTA là tăng cường thương mại nội bộ khu vực; hình thành khu vực hấp dẫn đầu tư nước ngoài; tăng khả năng cạnh tranh của khu vực trước các nước và khu vực thế giới. Việc hình thành AFTA sẽ thông qua thực hiện một cơ chế chủ yếu gọi là Chương trình ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung (CEPT).

Sự hình thành khu thương mại tự do, là nỗ lực chung của các nước thành viên, một mặt nhằm đạt đến sự phát triển thương mại tự do bên trong khu vực. Mặt khác, xuất phát từ những đặc trưng của các nền kinh tế nên không đơn thuần là khu vực mậu dịch tự do mang tính hướng nội mà đã mở ra bên ngoài trong xu thế toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới và tự do hoá thương mại đang diễn ra mạnh mẽ.

Khác với hình thức Liên minh thuế quan, khu thương mại tự do có những đặc trưng:

- Trong buôn bán hàng hoá, giữa các thành viên thoả thuận bỏ thuế, hàng rào phi thuế.

- Trong quan hệ với các nước ngoài Hiệp định giữ nguyên chính sách thương mại, kể cả thuế.

Khu thương mại tự do (Free Trade Area)- FTA: Một khu vực gồm hai hay nhiều nước thoả thuận cùng xoá bỏ thuế quan và tất cả hoặc phần lớn các hàng rào phi thuế đối với mua bán hàng hoá giữa các thành viên. Tuy nhiên, mỗi nước giữ nguyên chính sách thương mại, kể cả thuế trong buôn bán với các nước bên ngoài.

1.3- Khu thương mại ở Việt nam

Thực hiện chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, nước ta đã triển khai xây dựng và phát triển một số khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại, gọi tắt là khu thương mại, tiêu biểu như Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo- Tỉnh Quảng Trị theo Quyết định 219/ 1998/ QĐ- TTg của Thủ tướng Chính phủ; Khu khuyến khích phát triển thương mại Chân Mây – Tỉnh Thừa Thiên Huế theo Quyết định số 157/ 2002/ QĐ- TTg ngày 14/ 11/ 2002 của Thủ tướng Chính phủ...

Mục tiêu xây dựng khu thương mại là hướng tới phát triển mạnh mẽ về kinh tế, tạo môi trường hấp dẫn thu hút đầu tư nước ngoài, khai thác tối đa lợi thế sẵn

có, phát triển các loại hình thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá của đất nước, tăng cường và củng cố mối quan hệ hữu nghị hợp tác nhiều mặt giữa nước ta với các nước láng giềng, căn cứ theo các quy định của Chính phủ. Các Bộ có liên quan, theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện, hình thành nên một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tương đối đồng bộ, phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển kinh tế, thương mại tại khu vực.

Khi đầu tư vào các khu thương mại, các nhà đầu tư được hưởng những ưu đãi đặc biệt mà chưa một khu vực nào trong nước có được về thuế thu nhập doanh nghiệp; được miễn các loại thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt. Ngoài ra, các tổ chức, cá nhân kinh doanh tại khu thương mại còn được hưởng các ưu đãi trong các lĩnh vực quản lý phương tiện giao thông; xuất nhập cảnh, cư trú, đi lại; về thông tin liên lạc.

Không chỉ các nhà đầu tư được hưởng lợi mà chủ nhà cũng được lợi do tạo ra nhiều việc làm mới; thu nhập của người lao động tăng lên; nguồn thu từ thuế cũng tăng; số lượng và kim ngạch xuất, nhập khẩu cũng tăng lên...

Xét trên phương diện quy chế thực hiện kinh doanh thương mại, Khu thương mại Lao Bảo được hoạt động thương mại khá thông thoáng và tự do theo luật pháp Việt Nam. Tuy nhiên, Khu thương mại Lao Bảo đến cả tên gọi và trên thực tế vẫn chưa phải là khu thương mại tự do. Cho đến nay chưa có văn bản chính thức nào quy định đó là khu thương mại tự do. Để trở thành khu thương mại tự do, Khu thương mại Lao Bảo phải đối mặt với nhiều thách thức, phải thoả mãn các điều kiện về chính trị, kinh tế, về thương mại, về chính sách để có thể trở thành một "Khu thương mại tự do" trên thực chất.

Như vậy, Khu thương mại được đề cập nghiên cứu trong đề tài được hiểu là khu vực có không gian kinh tế riêng biệt, nằm trong lãnh thổ một nước, thuộc sự quản lý của một quốc gia, có môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi nhất bao gồm hạ tầng kỹ thuật- xã hội, cơ chế và chính sách quản lý thuận lợi cho các hoạt động kinh doanh nhằm khuyến khích tối đa đầu tư và xuất khẩu.

1.4- Đặc điểm giống và khác nhau giữa khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

Điểm giống:

- Là những đặc khu kinh tế, được Nhà nước khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại.

- Được hưởng các chính sách ưu đãi nhiều hơn so với các quy định hiện hành: Đối với khu thương mại, được áp dụng chính sách ưu đãi tối đa về thuế, có "Khu phi thuế quan" được coi như trái tim của khu thương mại. Mọi hoạt động trong khu phi thuế quan được xem là hoạt động giữa nước ngoài với nước ngoài. Thực chất quan hệ trao đổi hàng hoá giữa khu phi thuế quan với khu thuế quan trong khu thương mại và nội địa được coi như quan hệ trao đổi giữa nước ngoài với Việt Nam, do đó phải tuân thủ các quy định của pháp luật Nhà nước về quản lý hàng hoá xuất- nhập khẩu.

Đối với khu kinh tế cửa khẩu cũng được phép hình thành khu bảo thuế. Khu bảo thuế là một khu vực cách biệt với các khu vực khác trong khu kinh tế cửa khẩu, có đặt trạm Hải quan để giám sát, kiểm tra hàng hoá ra vào và được áp dụng các ưu đãi về thuế, cụ thể: Hàng hoá từ nước ngoài đưa vào khu bảo thuế được miễn thuế nhập khẩu; hàng hoá từ nội địa Việt Nam đưa vào khu bảo thuế khi nhập khẩu vào nội địa Việt Nam chịu sự điều chỉnh của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; hàng hoá sản xuất, gia công tái chế, lắp ráp tại khu bảo thuế khi xuất khẩu ra nước ngoài được miễn thuế xuất khẩu. Hàng hoá sản xuất, gia công tái chế, lắp ráp tại khu bảo thuế có sử dụng nguyên liệu, linh kiện nước ngoài cấu thành trong sản phẩm hàng hoá đó.

- Chính phủ ra quyết định thành lập là nhằm mục tiêu khai thác có hiệu quả lợi thế so sánh của những vùng đất nhiều tiềm năng nhằm phát triển kinh tế thương mại, nâng cao đời sống nhân dân, giữ vững chủ quyền và an ninh tuyến biên giới, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Điểm khác: Về vị trí địa lý, khu kinh tế cửa khẩu là khu vực liên kề giữa hai quốc gia, chủ yếu nằm ở các khu vực cửa khẩu dọc tuyến biên giới của đất nước. Còn các khu thương mại không nhất thiết như vậy. Khu thương mại thường nằm ở những vị trí thuận lợi về giao thông, giao thương trong nước và quốc tế.

2- Nội dung quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

2.1- Quản lý nhà nước về thương mại

Nhà nước thống nhất quản lý về thương mại bằng pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển thương mại. Các cơ quan quản lý

nhà nước về thương mại thực hiện việc tổ chức và quản lý toàn diện ngành thương mại ở tầm vĩ mô, mà chủ yếu là điều tiết tổng thể các mối quan hệ về mua bán hàng hoá, dịch vụ trong nền kinh tế quốc dân. Thông qua các công cụ, hình thức và biện pháp quản lý nhằm tác động định hướng, tạo khuôn khổ chung cho hoạt động thương mại của các chủ thể kinh doanh.

Để đạt được hiệu quả quản lý có tác động thúc đẩy hoạt động thương mại phát triển, đòi hỏi phải thiết lập được hệ thống quản lý với hệ thống các chính sách thương mại hoàn chỉnh, các công cụ quản lý phù hợp với đòi hỏi khách quan của hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu.

- Nội dung chủ yếu quản lý nhà nước về thương mại, gồm:

+ Ban hành các văn bản pháp luật về thương mại, xây dựng chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển thương mại.

+ Tổ chức thu thập, xử lý, cung cấp thông tin; dự báo và định hướng về thị trường trong nước và ngoài nước.

+ Điều tiết lưu thông hàng hoá theo định hướng phát triển kinh tế- xã hội của Nhà nước và theo quy định của pháp luật.

+ Quản lý chất lượng hàng hoá lưu thông trong nước và hàng hoá xuất- nhập khẩu.

+ Tổ chức, hướng dẫn các hoạt động xúc tiến thương mại; hướng dẫn tiêu dùng.

+ Đào tạo và xây dựng đội ngũ cán bộ hoạt động thương mại.

+ Ký kết hoặc tham gia các điều ước quốc tế về thương mại.

+ Đại diện và quản lý hoạt động thương mại của Việt Nam ở nước ngoài.

+ Hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển thương mại và việc chấp hành pháp luật về thương mại; tổ chức việc đấu tranh chống buôn lậu, buôn bán hàng cấm, buôn bán hàng giả, đầu tư lũng đoạn thị trường, kinh doanh trái phép và các hành vi khác vi phạm pháp luật về thương mại.

- Các chính sách của nhà nước có liên quan tới hoạt động thương mại gồm:

- + Chính sách lưu thông hàng hoá và dịch vụ thương mại.
- + Chính sách ngoại thương
- + Chính sách đối với doanh nghiệp nhà nước, hợp tác xã và các hình thức kinh tế hợp tác khác trong thương mại.
- + Chính sách đối với thương nhân thuộc các thành phần kinh tế cá thể, tư bản tư nhân.
- + Chính sách thương mại đối với nông thôn.
- + Chính sách thương mại đối với miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa.
- Để thúc đẩy phát triển hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu, các chính sách và biện pháp cần đạt được yêu cầu:
 - + Các chính sách phải có tác dụng quản lý và điều tiết hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu. Điều đó có nghĩa là làm cho hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu phát triển theo đúng mục tiêu và định hướng của Nhà nước về hội nhập và mở cửa thị trường.
 - + Các chính sách phải có tác dụng định hướng cho việc phát triển thương mại và thị trường, phát triển các hoạt động xuất nhập khẩu, phát triển các chủ thể kinh doanh thương mại, các mặt hàng, các hình thức và phương thức kinh doanh thương mại...
 - + Các chính sách ban hành phải hướng tới việc tạo ra một môi trường kinh doanh minh bạch, thuận tiện cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia, tạo điều kiện cho việc khai thác tốt nhất lợi thế kinh tế thương mại của đất nước.
 - + Các chính sách ban hành phải đảm bảo hình thành một hệ thống quản lý nhà nước về thương mại thống nhất từ Trung ương tới địa phương, trong đó Bộ Thương mại là cơ quan quản lý nhà nước được Chính phủ giao nhiệm vụ là đầu mối phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại.

2.2- Hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về thương mại

Bộ máy quản lý nhà nước về thương mại là một hệ thống bao gồm các cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương, tạo thành một hệ thống

đồng bộ để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Hệ thống này thường xuyên được hoàn thiện và đổi mới để thích ứng với sự phát triển của hoạt động thương mại.

Ở Trung ương:

Căn cứ Nghị định số 29/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 01 năm 2004 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn Bộ thương mại, Bộ thương mại là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại; quản lý nhà nước các dịch vụ công và thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc phạm vi quản lý của Bộ theo quy định của pháp luật.

Bộ thương mại thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 05 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ, trong đó có các nội dung:

- Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh và các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

- Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, chương trình, dự án quan trọng về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

- Ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

- Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra và chịu trách nhiệm thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về thương mại đã được phê duyệt.

- Đặc biệt về lưu thông hàng hoá trong nước và xuất khẩu, nhập khẩu, Nghị định 29/2004/NĐ-CP của Chính phủ nêu rõ chức năng quản lý nhà nước về thương mại đối với lĩnh vực này bao gồm:

+ Thống nhất quản lý nhà nước hoạt động xuất, nhập khẩu, lưu thông hàng hoá trong nước và dịch vụ thương mại;

+ Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các cơ chế, chính sách phát triển thương mại nội địa, xuất khẩu, nhập khẩu, biên mậu, lưu thông hàng hoá trong nước và dịch vụ thương mại, thương

nhân, mặt hàng kinh doanh, bảo đảm các mặt hàng thiết yếu cho miền núi, đồng bào dân tộc, tổ chức, hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách sau khi được ban hành;

+ Chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành chỉ đạo, điều tiết lưu thông hàng hoá trong từng thời kỳ, bảo đảm cân đối cung cầu, cân cân thương mại, phát triển ổn định thị trường hàng hoá, đặc biệt là các mặt hàng thiết yếu;

+ Quản lý việc cấp các loại giấy chứng nhận về hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu và kinh doanh dịch vụ thương mại của thương nhân theo quy định của pháp luật và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia...

+ Tổng hợp tình hình, kế hoạch xuất khẩu, nhập khẩu và kinh doanh dịch vụ thương mại trong phạm vi cả nước.

- Về quản lý thị trường:

+ Thống nhất chỉ đạo công tác quản lý thị trường trong cả nước; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về lưu thông hàng hoá trên thị trường, hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu và dịch vụ thương mại;

+ Tổ chức phối hợp hoạt động giữa các ngành, các địa phương trong việc chống đầu cơ lũng đoạn thị trường

- Xây dựng trình Chính phủ ban hành và ban hành theo thẩm quyền các cơ chế, chính sách, quy chế về quản lý các hoạt động xuất, nhập khẩu.

- Soạn thảo trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền của Bộ các quy chế quản lý các hoạt động thương mại và dịch vụ thương mại trong nước, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế thương mại đối với miền núi, vùng cao và vùng đồng bào dân tộc ít người.

- Quản lý nhà nước về công tác đo lường và chất lượng hàng hoá trong hoạt động thương mại.

- Hướng dẫn và chỉ đạo cơ quan quản lý nhà nước về thương mại ở địa phương về nghiệp vụ chuyên môn.

Đặc biệt chức năng quản lý nhà nước về thương mại đối với hoạt động biên mậu của khu vực biên giới cũng được tăng cường, cụ thể về cơ cấu tổ chức của Bộ Thương mại đã có Vụ Thương mại miền núi và Mậu dịch biên giới.

Ở địa phương:

UBND các cấp thực hiện việc quản lý nhà nước về thương mại trong phạm vi địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ. Sở thương mại là cơ quan tham mưu, trực tiếp giúp UBND thực hiện quản lý nhà nước về thương mại trong phạm vi địa phương. Sở thương mại có những nhiệm vụ cơ bản sau:

- Xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành thương mại tại địa phương trên cơ sở kế hoạch phát triển chung và quy hoạch tổng thể của địa phương.

- Giúp UBND triển khai, đôn đốc thực hiện quy hoạch đã được phê duyệt; Quản lý thương mại địa phương bằng pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển thương mại.

- Cụ thể hoá các chủ trương, chính sách, các quyết định của Nhà nước về thương mại trên cơ sở đặc thù địa phương trình UBND xét duyệt, quyết định. Đồng thời có trách nhiệm hướng dẫn các ngành, các cấp, các đơn vị có liên quan trong phạm vi địa phương thực hiện.

- Kiểm tra việc thực hiện chủ trương, chính sách, quy hoạch và pháp luật Nhà nước về thương mại ở địa phương.

- + Tổ chức nghiên cứu khoa học, hướng dẫn việc ứng dụng khoa học, công nghệ vào hoạt động kinh doanh thương mại ở địa phương.

Các quận, huyện cần sớm hình thành thống nhất cơ quan quản lý nhà nước về thương mại, dịch vụ để quản lý các hoạt động thương mại trên địa bàn theo quy định của pháp luật và sự phân công, phân cấp của địa phương.

2.3- Các phương pháp quản lý nhà nước về thương mại

- Phương pháp hành chính: Là sự tác động trực tiếp của cơ quan quản lý hay người lãnh đạo đến cơ quan bị quản lý hay người chấp hành, nhằm mục đích bắt buộc thực hiện một hoạt động.

Để quản lý tập trung thống nhất cần sử dụng phương pháp hành chính. Để thực hiện phương pháp này trước hết phải thiết lập được hệ thống quan hệ phụ thuộc lẫn nhau; thứ hai, phải xác định chức năng, nhiệm vụ rõ ràng của các bộ phận trong hệ thống tổ chức. Thứ ba, là tác động bằng hệ thống pháp chế, đó là hệ thống pháp luật, các quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh, nội quy...

- Các phương pháp kinh tế: Là sự tác động tới lợi ích vật chất của tập thể hay cá nhân nhằm làm cho họ quan tâm tới kết quả hoạt động và chịu trách nhiệm vật chất về hành động của mình.

Các phương pháp kinh tế tạo ra sự quan tâm vật chất thiết thân của đối tượng bị quản lý, bao hàm các yếu tố kích thích kinh tế, nên tác động rất nhạy bén, phát huy được tính chủ động, sáng tạo của người lao động và tập thể.

- Các phương pháp tuyên truyền giáo dục: Là sự tác động tới tinh thần và năng lực chuyên môn của người lao động để nâng cao ý thức và hiệu quả công tác.

2.4- Quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

Hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại bao gồm:

- Hoạt động xuất nhập khẩu, chuyển khẩu, tạm nhập tái xuất, vận chuyển hàng hoá quá cảnh

- Kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, hội trợ triển lãm, các cửa hàng giới thiệu sản

- Hoạt động kinh doanh thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại

- Hoạt động của các chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, chợ biên giới

- Dịch vụ thương mại như vận chuyển hàng hoá, bảo quản, kho hàng...

Tại các khu kinh tế cửa khẩu, xuất phát từ nhu cầu khác nhau giữa các địa phương, giữa các nước láng giềng, xuất phát từ lợi thế riêng của mình, mỗi bên tổ chức sản xuất, tổ chức nguồn hàng nội địa, phát triển xuất nhập khẩu, buôn bán hàng hoá qua biên giới, từ đó thúc đẩy phát triển quan hệ hợp tác kinh tế giữa nước ta với các nước có chung đường biên, đạt được hiệu quả kinh tế tối ưu cho địa phương, cho khu kinh tế cửa khẩu, cho nền kinh tế đất nước. Chính ưu thế của khu kinh tế cửa khẩu là điều kiện tiên đề để mở cửa, thực hiện hợp tác kinh tế quốc tế. Nếu được mở cửa thì những điều kiện khu vực được chuyển hoá thành ưu thế quốc tế, làm cho thị trường quốc tế gần hơn, thị trường nội địa trở thành cầu nối trung gian liên kết nội địa với quốc tế.

Tham gia vào hoạt động xuất nhập khẩu tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại bao gồm các chủ thể kinh doanh như: doanh nghiệp quốc doanh, các công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, các hộ kinh doanh cá thể và cả các thương nhân nước ngoài.

Hàng hoá lưu thông qua khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại không chỉ là hàng hoá của địa phương có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại sản xuất, kinh doanh mà là của cả nước. Do vậy, công tác quản lý các hoạt động thương mại ở đây cũng trở nên trở nên hết sức phức tạp.

Như vậy, hoạt động thương mại trong các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại không chỉ giới hạn trong phạm vi trao đổi nhỏ hẹp của các địa phương biên giới mà thuộc phạm vi hoạt động thương mại của cả nước. Hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu trên địa bàn sẽ tác động mạnh đến sự phát triển kinh tế đất nước trên cả hai mặt tích cực và tiêu cực. Cho nên, đây không chỉ là vấn đề riêng của một số địa phương có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại mà trở thành vấn đề quan trọng của cả nước, một phần quan trọng trong quan hệ kinh tế thương mại giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên, tác động nhạy bén đến nền kinh tế đất nước, đòi hỏi cơ chế chính sách quản lý hoạt động thương mại đối với các khu vực này phải là một bộ phận quan trọng của chính sách kinh tế thương mại đối với các nước láng giềng, đối với hoạt động thương mại của các nước.

Nội dung quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại do vậy, một mặt bao gồm những nội dung quản lý nhà nước về thương mại nói chung, mặt khác thực hiện theo tinh thần Quyết định số 53 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới; 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. Cụ thể gồm những nội dung chủ yếu sau:

1. Xây dựng qui hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.
2. Xây dựng và ban hành các quy chế, quy định về hoạt động thương mại của khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.
3. Xây dựng các chính sách kinh tế, tài chính, thương mại.
4. Kiểm soát hoạt động thương mại, kiểm soát dòng hàng hoá ra vào khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.

5. Hỗ trợ và khuyến khích tương đối với hoạt động thương mại của khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.
6. Quản lý hành chính đối với khu vực như các thủ tục, chế độ hành chính, bộ máy quản lý.

Đối tượng quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại gồm quản lý các hành vi thương mại, quản lý các chủ thể tham gia hoạt động thương mại xuất nhập khẩu trên địa bàn.

Phát triển hoạt động thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu chịu tác động bởi hệ thống các chính sách:

- Các chính sách phát triển kinh tế
- Các chính sách phát triển thương mại xuất nhập khẩu.
- Các chính sách phát triển thương mại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.
- Các chính sách phát triển thương mại miền núi, vùng sâu vùng xa

3- Kinh nghiệm của Trung Quốc về tổ chức, quản lý hệ thống mậu dịch biên giới

Theo kinh nghiệm của Trung Quốc, hệ thống tổ chức quản lý mậu dịch biên giới được tổ chức như sau:

- Bộ Kinh tế mậu dịch quản lý thương mại quốc tế trong phạm vi cả nước.
- Các tỉnh biên giới có hai hệ thống song song cùng quản lý hoạt động thương mại:
 - + Uỷ ban Mậu dịch kinh tế đối ngoại quản lý xuất nhập khẩu “quốc mậu”.
 - + Cục quản lý mậu dịch biên giới (gọi tắt là Cục Biên mậu), quản lý xuất nhập khẩu “biên mậu”.

- Tại các cửa khẩu địa phương: Hệ thống quản lý nhà nước về thương mại gồm có: Cục Biên mậu, Thuế, Hải quan, Biên phòng, Kiểm dịch, trong đó Cục biên mậu đóng vai trò là đầu mối. Ở đây, thuế và những khoản thu khác được thu tập trung (một chứng từ hoá đơn thu) sau đó được phân chia theo một tỷ lệ quy định cho tất cả các lực lượng tham gia quản lý biên mậu.

- Tại các cửa khẩu quốc tế và quốc gia: Lực lượng quản lý gồm Hải quan, Biên phòng và Kiểm dịch, trong đó Hải quan đóng vai trò đầu mối. Thuế do Hải quan thu là thuế xuất nhập khẩu đối với xuất khẩu và nhập khẩu hàng hoá chính ngạch. Số thuế thu được sẽ nộp vào ngân sách Trung ương. Dựa vào biểu thuế xuất nhập khẩu của Trung ương quy định, Cục thuế địa phương được phép quy định mức thuế và giá tính thuế theo nguyên tắc mức thuế xuất nhập khẩu theo hình thức “biên mậu” phải thấp hơn thuế quốc mậu do Trung ương quy định. Với quy định như trên đã tác động mạnh đến hoạt động xuất nhập khẩu theo con đường “biên mậu”, từ đó các địa phương thu được nhiều thuế hơn. Đây chính là chính sách khuyến khích, ưu đãi các địa phương có đường biên giới có điều kiện tăng thêm nguồn thu để đầu tư cho cơ sở hạ tầng, cải thiện đời sống của cư dân biên giới.

Ngoài ra, hàng hoá của các đơn vị, tổ chức kinh tế ngoài các tỉnh biên giới muốn xuất khẩu qua biên giới theo đường “biên mậu” phải được các Cục biên mậu địa phương biên giới cho phép, hoặc phải thông qua các công ty được phép kinh doanh biên mậu của các tỉnh biên giới thực hiện và phải nộp một tỷ lệ phí nhất định đóng góp cho các tỉnh biên giới.

- Về chính sách biên mậu: Chính sách biên mậu được xem là một công cụ mạnh để phát triển toàn diện các vùng biên giới, nhất là các khu vực mở cửa sang các nước láng giềng. Chính sách biên mậu được thể hiện trên các mặt:

+ Mọi hoạt động mậu dịch biên giới được tổ chức biên mậu quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

+ Khuyến khích xuất nhập khẩu tiểu ngạch bằng các chính sách thuế ưu đãi.

+ Ưu tiên phát triển các khu thương mại, du lịch, dịch vụ tại các vùng cửa khẩu biên giới.

+ Địa phương được hưởng một số khoản thu từ các hoạt động mậu dịch biên giới để đầu tư trở lại phát triển khu vực cửa khẩu.

+ Mở rộng quyền tự trị cho các địa phương biên giới tự quyết định các hạng mục đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phát triển kinh tế khu vực.

- Về quản lý xuất nhập khẩu:

+ Hàng hoá nhập khẩu tiểu ngạch được giảm 50% so với thuế chính ngạch, trừ các mặt hàng như rượu, thuốc lá, mỹ phẩm, đồ trang sức... Tại các điểm cặp

chợ biên giới mỗi nước, mỗi tổ chức, cá nhân được mang vào mỗi ngày vật phẩm hàng hoá có giá trị nhất định, (dưới 3.000 NDT) được miễn thuế nhập khẩu, vượt trên phần đó phải làm thủ tục như hàng hoá xuất nhập khẩu.

+ Yêu cầu tiêu chuẩn chất lượng, kỹ thuật của hàng hoá tiểu ngạch cũng được nới lỏng hơn so với quy định của Trung ương.

+ Việc kiểm hoá hàng hoá xuất nhập khẩu được thực hiện tại bãi kiểm hoá liên hợp, cách biên giới một khoảng nằm trên tuyến đường chính đến cửa khẩu. Tại đây tập trung toàn bộ các cơ quan quản lý: Biên mậu, Hải quan, Công thương, Thuế vụ, các cơ sở kho hàng, bến bãi, nhà nghỉ... Hàng hoá xuất nhập khẩu qua biên giới đều trên cơ sở hoá đơn kiểm hoá tại đây. Mọi thủ tục hàng hoá đều được tạo điều kiện nhanh chóng và do Cục biên mậu phụ trách công tác quản lý.

- Về phân cấp cho chính quyền địa phương:

+ Cục biên mậu đại diện cho chính quyền địa phương quản lý hoạt động biên mậu, có trách nhiệm tổ chức điều hành các cơ quan hữu quan như Tài chính, Thuế, Công thương của địa phương và các cơ quan trung ương như: Hải quan, Kiểm dịch, Ngoại vận... để quản lý thống nhất, đồng bộ hoạt động biên mậu phù hợp với điều kiện và khả năng khai thác các lợi thế của địa phương.

+ Mức thu phí được chỉ định thống nhất căn cứ vào quy định về việc quản lý thu phí của Khu tự trị, đảm bảo một phiếu thu (gồm phí quản lý mậu dịch, biên phòng, thương kiểm, vệ sinh, kiểm dịch...) sau đó do nội bộ phân chia lại.

+ Cơ quan Hải quan uỷ thác cho chính quyền địa phương thay mình trong công tác quản lý biên mậu. Chính quyền địa phương chế định quy tắc thực thi và thi hành sau khi Hải quan đồng ý. Cơ quan Hải quan chỉ thực hiện việc giám sát.

+ Bộ Kinh mậu phê chuẩn một số công ty có quyền kinh doanh mậu dịch tiểu ngạch. Các công ty này vừa là đầu mối xuất nhập khẩu, vừa thực hiện xuất nhập khẩu trực tiếp, vừa làm dịch vụ uỷ thác cho tư nhân theo lệ phí thống nhất 0,5- 1%. Do vậy hạn chế được rủi ro, thiệt hại do bị ép cấp, ép giá, đồng thời tăng khả năng liên kết để nâng cao sức cạnh tranh trong buôn bán quốc tế, thực hiện được hướng chỉ đạo của Cục biên mậu và chính quyền địa phương trong hoạt động buôn bán hàng hoá.

+ Phân cấp cho địa phương được quyết định dự án đầu tư dưới 1 triệu NDT, quyết định dự án hợp tác dưới 500.000 NDT.

+ Trung ương để lại cho địa phương 100% số thuế xuất nhập khẩu tiểu ngạch để xây dựng hạ tầng cơ sở. Ngoài ra, Nhà nước còn đầu tư riêng cho địa phương mỗi năm một khoản nhất định và cho phép thu phí quản lý hàng hoá qua biên giới 0,6 NDT/ tấn hàng hoá.

- Về quản lý khu thương mại:

+ Ban quản lý khu thương mại trực thuộc chính quyền địa phương, chịu trách nhiệm quản lý điều hành tất cả mọi hoạt động trong khu thương mại như vấn đề đầu tư xây dựng, an ninh trật tự, tạm trú, đi lại, cho thuê địa điểm, vệ sinh, dịch vụ bốc xếp...

+ Trong khu thương mại được áp dụng một số chính sách khá ưu đãi nhằm thu hút các nhà đầu tư kinh doanh ổn định lâu dài, từ đó đẩy mạnh giao lưu hàng hoá qua biên giới, đồng thời tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương thông qua thuế và phí hàng hoá xuất nhập khẩu.

+ Việc quản lý ra vào khu vực được thực hiện đơn giản, thuận tiện. Người nước ngoài vào khu thương mại chỉ cần mua vé, không kiểm tra thủ tục xuất nhập cảnh, đi vào các tỉnh nội địa được cấp thẻ du lịch.

+ Người đến kinh doanh buôn bán tại khu thương mại chỉ cần làm thủ tục thuê địa điểm, không phải nộp thuế doanh thu, lợi tức. Người nước ngoài cũng được phép đăng ký tạm trú và kinh doanh buôn bán tại khu thương mại.

+ Hàng hoá nhập khẩu vào khu thương mại chưa phải làm thủ tục nhập khẩu. Khi hàng đi vào nội địa mới làm thủ tục nhập khẩu, nộp thuế. Hàng chính ngạch nộp thuế ở Hải quan, hàng tiểu ngạch giảm 50% thuế do địa phương thu và hoá đơn có giá trị lưu thông trong nội địa.

Tuy nhiên, sau khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Trung Quốc đã thay đổi hệ thống này. Về mặt tổ chức đã bỏ Cục biên mậu trước khi gia nhập WTO. Sau khi vào WTO Trung Quốc đang chỉnh sửa các quy chế, luật lệ cho phù hợp tinh thần WTO, trong đó có việc sẽ tiến tới bỏ giảm thuế 50% cho nhập khẩu của các công ty biên mậu.

Từ kinh nghiệm nêu trên, Việt Nam cần học tập và qua đó có thể rút ra một số bài học trong việc đề xuất các giải pháp tổ chức quản lý nhà nước hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, có thể vận dụng trong việc xác định mô hình, phương thức quản lý, đề xuất các cơ chế, chính sách và tổ

chức thực hiện ở nước ta hiện nay. Trong đó, đáng chú ý những kết luận chủ yếu sau:

Một là, các hoạt động giao lưu kinh tế qua biên giới, tuy vẫn còn bị tác động nhiều bởi những yếu tố chính trị, nhưng vẫn luôn tồn tại và ngày càng phát triển với tư cách là một phương thức mới để hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế.

Hai là, giao lưu kinh tế qua các cửa khẩu biên giới không chỉ mang ý nghĩa đơn thuần là các hoạt động trao đổi thương mại, mà là cách tiếp cận mới để xúc tiến các hoạt động hợp tác kinh tế khác dưới nhiều dạng thức và nhiều hướng khác nhau.

Ba là, quản lý nhà nước về thương mại tại các khu thương mại và khu kinh tế cửa khẩu cần được tổ chức thực hiện theo tinh thần đổi mới quản lý, đảm bảo yêu cầu chủ trương cải cách hành chính, tạo sự thông thoáng, đơn giản và có hiệu quả trong quản lý. Thực hiện cơ chế "một cửa".

Bốn là, quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại cần tuân thủ nguyên tắc tập trung lãnh đạo và phân cấp quản lý rộng rãi cho chính quyền địa phương sở tại nhằm phát huy tính chủ động sáng tạo trong việc đề xuất các phương án quản lý cụ thể và thiết thực, khả thi, có lợi cho phát triển thương mại, xuất nhập khẩu qua khu kinh tế cửa khẩu.

Năm là, để thúc đẩy hoạt động giao lưu kinh tế qua biên giới cần phải có những chính sách cụ thể, đặc thù, được hoạch định rõ ràng cho các hoạt động này.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THƯƠNG MẠI TẠI KHU KINH TẾ CỬA KHẨU VÀ KHU THƯƠNG MẠI CỦA NƯỚC TA

1- Tổng quan quá trình hình thành và phát triển khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta

1.1- Đối với khu kinh tế cửa khẩu

Từ năm 1989 cùng với quá trình đổi mới của Việt nam, quan hệ Việt nam-Trung quốc đã bình thường hoá, mở ra giai đoạn mới cho buôn bán qua biên giới hai nước, phù hợp với nguyện vọng chung và lợi ích cơ bản lâu dài của nhân dân hai nước. Từ khi thực hiện bình thường hoá quan hệ, Chính phủ hai nước Việt Nam- Trung quốc đã kí kết các Hiệp định về kinh tế hoặc có liên quan đến kinh tế như Hiệp định tạm thời về giải quyết công việc trên vùng biên giới hai nước được kí kết ngày 7-11-1991; Hiệp định thương mại; Hiệp định hợp tác kinh tế; Hiệp định đường sắt biên giới; Hiệp định hợp tác kinh tế và kỹ thuật; Thoả thuận về uỷ thác giám định hàng hoá xuất nhập khẩu; Hiệp định thanh toán và hợp tác giữa ngân hàng hai nước; Thoả thuận về hỗ trợ và hợp tác hải quan; Hiệp định về quá cảnh hàng hoá.

Trong giai đoạn này, trên thị trường nội địa hàng hoá khan hiếm, mặt khác Trung Quốc tiến hành cải tổ theo hướng phát triển kinh tế thị trường trước nước ta nên hàng hóa Trung Quốc nhập vào Việt Nam nhiều hơn rất nhiều lần so với hàng hoá Việt Nam xuất sang Trung Quốc. Việc hình thành các đầu mối kinh tế biên giới được đặt ra ngày càng rõ nét.

Cùng với tiến trình đẩy mạnh giao lưu, hội nhập kinh tế, việc tăng cường, mở rộng quan hệ kinh tế với các nước láng giềng được đẩy mạnh, việc giao lưu kinh tế qua các cửa khẩu biên giới phía Bắc, đặc biệt qua cửa khẩu Móng Cái, Lạng Sơn đã có những thay đổi lớn, cần có một cơ chế chính sách phù hợp. Để

khuyến khích phát triển khu vực biên giới cũng như giao lưu kinh tế biên giới với các nước láng giềng, trên cơ sở đề nghị của tỉnh Quảng Ninh, kiến nghị của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và ý kiến của các Bộ, ngành có liên quan. Ngày 18/9/1996, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 675/TTg về áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách tại khu vực cửa khẩu Móng Cái, đặt mốc cho việc hình thành và phát triển về lý luận cũng như thực tế của việc hình thành khu kinh tế cửa khẩu.

Như vậy, trước năm 1996, các cửa khẩu trên bộ chủ yếu thực hiện chức năng chính trị, ngoại giao, an ninh quốc phòng. Các chức năng xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh vẫn chỉ thực hiện chủ yếu tại các cửa khẩu đường biển và cửa khẩu hàng không. Trên thực tế, các hoạt động kinh tế tại các cửa khẩu trên bộ chưa tương xứng với vị trí của nó đối với tiến trình phát triển kinh tế đất nước.

- Đặc điểm hình thành các khu kinh tế cửa khẩu:

Để khuyến khích phát triển khu vực biên giới, từ năm 1996 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số quyết định cho phép áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách tại địa bàn một số khu vực cửa khẩu biên giới. Việc hình thành các khu kinh tế cửa khẩu giai đoạn này có 3 đặc điểm chính:

Một là: Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về các khu kinh tế cửa khẩu đều là Quyết định cho áp dụng thí điểm hoặc áp dụng trước (gọi chung là thí điểm) một số cơ chế chính sách tại địa bàn khu vực cửa khẩu.

Hai là: Việc đề xuất cho sự ra đời các khu kinh tế cửa khẩu là quá trình đổi mới tư duy kinh tế, các địa phương chủ động đề xuất và Thủ tướng Chính phủ ra các quyết định cần thiết. Trước tình hình hoạt động thương mại, du lịch, dịch vụ tại các cửa khẩu phát triển mạnh mẽ, các địa phương có cửa khẩu đã chủ động nghiên cứu đề án, trình lên Thủ tướng chính phủ. Thủ tướng Chính phủ tham khảo ý kiến các Bộ, ngành liên quan và ra Quyết định thí điểm .

Ba là: Việc hình thành khu kinh tế cửa khẩu đánh dấu bởi việc cho ra đời Quyết định 675/TTg. Đây là quá trình vận động lâu dài, đòi hỏi có tư duy đổi mới và có sự đột phá từ nhiều phía: Từ năm 1992, việc nghiên cứu các cơ chế chính sách áp dụng cho khu vực cửa khẩu Móng Cái đã được đặt ra, nhưng phải đến tháng 9/1996 mới xử lý được các ý kiến trái ngược nhau giữa các ngành chức năng để Thủ tướng Chính phủ ra quyết định.

- Mục tiêu hình thành các khu kinh tế cửa khẩu: Việc hình thành các khu kinh tế cửa khẩu tập trung vào 3 mục tiêu chủ yếu: Phát triển kinh tế, nâng cao

đời sống xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng của cả nước nói chung, trong đó có các .

- Nội dung các vấn đề thí điểm tại các khu kinh tế cửa khẩu:

+ Quy định về địa bàn của các khu kinh tế cửa khẩu trên cơ sở khai thác ưu thế về địa- kinh tế, xã hội của cửa khẩu. Do điều kiện tự nhiên trong các khu kinh tế cửa khẩu rất khác nhau nên diện tích các khu kinh tế cửa khẩu cũng khác nhau.

+ Cho phép phát triển đồng bộ các loại hình hoạt động thương mại như: xuất nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, vận chuyển hàng quá cảnh, kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, hội chợ triển lãm, các cửa hàng giới thiệu sản phẩm, các cơ sở sản xuất, gia công hàng xuất khẩu, các chi nhánh đại diện các công ty trong nước và ngoài nước, chợ cửa khẩu.

+ Phát triển du lịch với thủ tục xuất nhập cảnh phù hợp với đặc điểm vùng biên. Tại cửa khẩu biên giới, công dân các huyện biên giới đối diện với khu vực cửa khẩu được qua lại khu vực cửa khẩu bằng chứng minh thư biên giới hoặc giấy thông hành biên giới; Công dân các địa phương khác được qua lại khu vực cửa khẩu bằng hộ chiếu phổ thông, được miễn thị thực xuất cảnh của Việt Nam; Được tạm trú tại khu vực cửa khẩu trong một thời hạn nhất định; Được cấp thị thực ngay tại khu vực cửa khẩu, nếu họ muốn vào các địa điểm khác trong tỉnh hoặc trong nội địa Việt Nam; Công dân các nước khác được qua lại khu vực cửa khẩu bằng hộ chiếu, được miễn thị thực xuất cảnh Việt Nam, được xét cấp thị thực ngay tại khu vực cửa khẩu nếu muốn nhập cảnh vào Việt nam.

+ Quy định về đầu tư ngân sách nhà nước cho khu kinh tế cửa khẩu.

+ Quyết định khung khổ các chính sách khuyến khích đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu như giảm giá thuê đất, mặt nước ở khu vực cửa khẩu so với khung giá hiện hành; Các chủ đầu tư trong khu vực cửa khẩu trong một khoảng thời gian xác định được ưu tiên nộp thuế lợi tức ở mức thấp nhất trong khung thuế theo luật định; Giảm thuế lợi tức cho các chủ đầu tư trong các ngành nghề được ưu tiên theo qui hoạch phát triển kinh tế- xã hội khu vực cửa khẩu...

+ Quy định một số chính sách về tài chính, tiền tệ phù hợp với đặc điểm vùng biên: Các ngân hàng được mở văn phòng đại diện hoặc chi nhánh tại các khu kinh tế cửa khẩu.

+ Quy định khung khổ các vấn đề về quản lý nhà nước đối với khu kinh tế cửa khẩu: Tại cấp tỉnh, thành lập Ban (hoặc Tổ) chỉ đạo, Ban quản lý khu kinh tế

cửa khẩu theo hướng phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương để thực hiện tốt hơn, có hiệu quả hơn chức năng phối hợp, điều hoà trong tổ chức chỉ đạo, điều hành sự hoạt động của các cơ quan chuyên trách tại khu kinh tế cửa khẩu như Hải quan, Biên phòng, Công an, Kiểm dịch, Kho bạc...

Trên cơ sở kết quả thí điểm ở các tỉnh, ngày 19/4/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới. Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg cho phép các khu kinh tế cửa khẩu đang thực hiện thí điểm các chính sách theo các Quyết định trước đây của Thủ tướng Chính phủ nay chuyển sang thực hiện theo Quyết định này, đồng thời còn cho phép triển khai thêm các khu kinh tế cửa khẩu biên giới mới, trên cơ sở đề án khu kinh tế cửa khẩu của tỉnh đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tiến hành thẩm định đề án trình Thủ tướng Chính phủ.

- Nội dung Quyết định số 53/ 2001/ QĐ- TTg đã có một số sự điều chỉnh chủ yếu:

+ Điều chỉnh về mặt qui hoạch: Đối với các tỉnh đã được thí điểm trước đây cũng như các tỉnh mới được áp dụng các chính sách nêu tại Quyết định số 53/2001/ QĐ- TTg, căn cứ vào nội dung Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, UBND các tỉnh đã tiến hành điều chỉnh qui hoạch không gian, bố trí mặt bằng của khu kinh tế cửa khẩu bảo đảm cho việc thực hiện các chính sách nêu trên.

+ Điều chỉnh về cơ chế chính sách: Trong quá trình thực hiện Quyết định số 53/ 2001/QĐ- TTg, việc cụ thể hoá các chính sách, đặc biệt là một số cơ chế chính sách mới như khu bảo thuế, hoạt động vui chơi giải trí có thưởng đã từng bước thực hiện và mở rộng ở một số khu kinh tế cửa khẩu như Móng Cái- Quảng Ninh, Tân Thanh- Lạng sơn, Thanh Thủy- Hà Giang...

+ Điều chỉnh về phạm vi áp dụng: ngoài việc điều chỉnh phạm vi các khu kinh tế cửa khẩu, Chính phủ còn cho phép áp dụng các cơ chế chính sách của Quyết định số 53/ 2002/ QĐ- TTg đối với một số khu vực khác như:

- Khu Thương mại Lao Bảo- Tỉnh Quảng Trị tại Quyết định số 219/ 1998/ QĐ- TTg ngày 12/11/1998 và Quyết định số 08/ 2002/ QĐ- TTg ngày 11/1/2002.
- Khu Dương Đông Phú Quốc- Tỉnh Kiên Giang tại Quyết định số 997/2000/ QĐ- TTg ngày 16/8/2000.

- Huyện đảo Phú Quý- Tỉnh Bình Thuận tại Quyết định số 14/2002/ QĐ- TTg ngày 15/1/2002.
- Khu khuyến khích phát triển thương mại Chân Mây- Tỉnh Thừa Thiên Huế tại Quyết định số 157/2002/QĐ- TTg ngày 14/ 11/2002.

Hiện nay còn một số tỉnh đang tiến hành xây dựng đề án khu kinh tế cửa khẩu để trình Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg như Nghệ An, Thanh hoá, Đắk Lắk, Bình Phước...

1.2- Đối với khu thương mại của nước ta

Với mục tiêu xây dựng các khu vực khuyến khích phát triển thương mại hướng tới phát triển mạnh mẽ về kinh tế, tạo môi trường hấp dẫn thu hút đầu tư nước ngoài, phát triển các loại hình thương mại hàng hoá, dịch vụ thương mại phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, một số khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại lần lượt ra đời như khu vực khuyến khích phát triển kinh tế thương mại Lao Bảo tỉnh Quảng Trị, khu khuyến khích phát triển thương mại Chân Mây, tỉnh Thừa Thiên- Huế.

Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo với tên gọi rút gọn là "Khu thương mại Lao Bảo", được thành lập theo Quyết định số 219/1998/ QĐ - TTg ngày 12/11/1998. Quyết định này của Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng một quy chế hoạt động được hưởng sự ưu đãi nhiều hơn về khuôn khổ thể chế, dựa trên cơ sở mối quan hệ đặc biệt mang tính lịch sử được hình thành và trải qua thử thách thời gian giữa hai nước Việt - Lào.

Sự hình thành Khu thương mại Lao Bảo- Đền Xa Vắn trên khu vực biên giới hai nước Việt - Lào là xuất phát từ việc khẳng định vị trí quan trọng của khu vực và lợi thế của sự phát triển Hành lang kinh tế Đông - Tây qua quốc lộ 9. Mặt khác, việc xây dựng khu thương mại này cũng còn xuất phát từ chiến lược hợp tác toàn diện và lâu dài, bảo đảm độc lập, an ninh quốc gia và sự phát triển của mỗi nước. Đây cũng là điểm khác biệt giữa Khu Thương mại Lao Bảo với các khu vực kinh tế cửa khẩu khác trong nước.

Khu Thương mại Lao Bảo được nghiên cứu hình thành công phu, trong thời gian dài (6 năm), đúc rút từ thực tiễn và lý luận khoa học, kết hợp học tập kinh nghiệm các Khu kinh tế mở của các nước trên thế giới đã thực hiện.

Xuất phát từ lợi thế quan trọng của khu vực là nằm trên trục động lực kinh tế đường 9 của Quảng Trị, Lao Bảo là đầu mối trung chuyển hàng hoá, dịch vụ

của các nước Lào, Đông Bắc Thái Lan tới các nước trên thế giới, là khu vực trọng điểm phát triển trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của khu vực miền Trung, có mối liên hệ thuận lợi với các trung tâm kinh tế, các khu công nghiệp lớn của miền Trung. Hơn nữa, xuất phát từ mối quan hệ đặc biệt giữa hai nước Việt- Lào, Chính phủ hai nước đã thống nhất chủ trương xây dựng Khu thương mại Lao Bảo- Đen Sa Vẳn trở thành một khu vực kinh tế phát triển. Ngày 12/11/1998 Chính phủ đã ra Quyết định số 219/ 1998/QĐ- TTg ban hành quy chế Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo (gọi là Khu thương mại Lao Bảo).

Quy chế Khu Thương mại Lao Bảo đã được Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng các ưu đãi tối đa dành cho địa bàn có điều kiện kinh tế- xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, Luật Đầu tư nước ngoài, các ưu đãi theo điều ước Quốc tế mà Việt nam ký kết và còn được hoạt động theo quy chế riêng.

Ngày 24/1/2002, Thủ tướng Chính phủ Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào ra quyết định thành lập Khu kinh tế thương mại biên giới Đen Sa Vẳn. Hai khu vực kinh tế thương mại này được hưởng nhiều chính sách ưu đãi, tạo thành khu vực kinh tế thương mại có thể hỗ trợ lẫn nhau cùng phát triển.

Khu thương mại Lao Bảo thuộc chương trình quốc gia về xây dựng và phát triển các Khu kinh tế cửa khẩu. Đây là chủ trương mang tính chiến lược của Đảng và Nhà nước, nhằm khai thác có hiệu quả tiềm năng, thế mạnh của các cửa khẩu, góp phần nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân miền núi, vùng đồng bào các dân tộc thuộc huyện Hương Hoá của tỉnh Quảng Trị.

Việc hình thành Khu thương mại Lao Bảo - Đen Sa Vẳn nhằm thực hiện chiến lược hợp tác toàn diện, lâu dài, đảm bảo độc lập dân tộc và sự phát triển của mỗi nước.

Theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Khu thương mại Lao Bảo gồm 2 thị trấn Lao Bảo, Khe Sanh và 4 xã thuộc huyện Hương Hoá (tỉnh Quảng Trị) với diện tích đất tự nhiên 15.804 ha, có chiều dài 25 km dọc theo Quốc lộ 9 dân số 3,3 vạn người.

Khu thương mại Lao Bảo gồm: Cụm cửa khẩu quốc tế Lao Bảo; Khu công nghiệp- thương mại- dịch vụ Lao Bảo; Khu công nghiệp xã Tân Thành; Khu trung tâm hành chính, văn hoá, TDTT, dịch vụ du lịch, giáo dục đào tạo, y tế... tại huyện lỵ Khe Sanh và Khu dân cư bố trí dọc theo quốc lộ 9, đường 14, đại lộ Trung tâm, các trục đường mới mở tại thị trấn Khe Sanh, Lao Bảo.

Tại khu thương mại Lao Bảo, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định áp dụng quy chế hoạt động ưu đãi nhiều hơn về khung khổ thể chế trong mối quan hệ mật thiết giữa Việt Nam và Lào.

Sau 5 năm thực hiện Quy chế Khu thương mại Lao Bảo, Khu thương mại Lao Bảo đã có nhiều thay đổi, với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật khá hoàn chỉnh, tạo thuận lợi cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh và phát triển thương mại dịch vụ, làm thay đổi cơ bản bộ mặt huyện miền núi Hướng Hoá, từng bước đô thị hoá, góp phần đáng kể cải thiện điều kiện sinh hoạt, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Ngày 14/11/2002 Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 157/20002/QĐ-TTg thành lập “Khu khuyến khích phát triển thương mại Chân Mây”, tỉnh Thừa Thiên- Huế. Khu thương mại này đã và đang đi vào hoạt động.

Cũng theo mô hình này đã và đang hình thành một số khu thương mại như Khu thương mại Kim Thành tỉnh Lao Cai, Khu thương mại Tân Thanh tỉnh Lạng Sơn, Khu thương mại Mộc Bài tỉnh Tây Ninh...

2- Thực trạng hoạt động thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta.

2.1- Đối với khu kinh tế cửa khẩu

- Tổng mức lưu chuyển hàng hoá hàng năm của tất cả các địa phương có khu kinh tế cửa khẩu tăng lên rõ rệt, liên tục và năm sau cao hơn năm trước. Tại Lạng Sơn, mức tăng bình quân tổng mức lưu chuyển hàng hoá thời kỳ 1996- 2000 là 16%/ năm. Năm 2002 dự kiến tăng khoảng 33% so với năm 2000. Chỉ tiêu này của Quảng Ninh khoảng 90%, Lao Cai 26%, Tây Ninh 29%, Kiên Giang 12%.

Hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và địa phương có khu kinh tế cửa khẩu đã góp phần điều hoà cung cầu, góp phần ổn định thị trường biên giới, giảm những cơn sốt về hàng hoá và giá cả, đáp ứng về cơ bản yêu cầu về vật tư, hàng hoá phục vụ sản xuất, xây dựng cơ bản và hàng tiêu dùng thiết yếu cho nhân dân, nhất là khu vực nông thôn, đồng bào các dân tộc vùng sâu, vùng xa.

- Hoạt động kinh doanh xuất- nhập khẩu qua các khu kinh tế cửa khẩu có bước phát triển nhảy vọt và đạt mức tăng trưởng đáng kể so với trước. Theo số liệu của các địa phương có khu kinh tế cửa khẩu, giai đoạn 1996-1999 (sau 3

năm thực hiện chính sách thí điểm) và những năm sau, kim ngạch xuất- nhập khẩu có mức tăng trưởng, cụ thể:

+ Khu kinh tế cửa khẩu tỉnh Quảng Ninh: Tổng giá trị hàng hoá xuất nhập khẩu qua cửa khẩu từ năm 1998 đến tháng 6 năm 2002 đạt 875 triệu USD. Trong đó: Xuất khẩu đạt 764 triệu USD, nhập khẩu đạt 111 triệu USD.

Riêng Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái- Quảng Ninh: Theo báo cáo tổng kết hai năm thực hiện Quyết định 675/TTg của Thủ tướng Chính phủ, tổng kim ngạch hàng hoá xuất nhập khẩu bình quân hàng năm tăng 27%. Trong đó hàng xuất khẩu tăng 34%, hàng nhập khẩu tăng 6%. Hàng chuyển tải, tạm nhập tái xuất, kho ngoại quan tăng 129%. Kim ngạch xuất khẩu lớn gấp 3-4 lần kim ngạch nhập khẩu. Năm 2000, 2001 kim ngạch xuất nhập khẩu đạt lần lượt là 424,6 tr. USD và 851,3 tr. USD.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Lạng Sơn: Kim ngạch xuất- nhập khẩu của năm đầu tiên thực hiện chính sách thí điểm (năm 1997), đạt 372 tr. USD, tăng 38% so với năm 1995. Hai năm 2000- 2001, kim ngạch xuất- nhập khẩu đạt trên 620 tr. USD/ năm, tăng 94% so với năm 1998.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Lào Cai: Năm 1999, năm đầu tiên thực hiện chính sách kinh tế mới, tổng kim ngạch xuất- nhập khẩu đạt 803 tỷ VNĐ, tăng gần 31% so với năm 1998. Riêng xuất khẩu đạt 143,2 tỷ VNĐ, tăng 190%. Năm 2002 đạt mức tăng tương ứng so với năm 2000 là 85,4% và 41,7%.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Cầu Treo- Hà Tĩnh: Năm 1998, năm đầu tiên thực hiện chính sách kinh tế mới, kim ngạch xuất khẩu đạt 34,8 tr. USD, tăng 8,12 lần so với năm 1997. Năm 1999, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu đạt 206,4 triệu USD, tăng 101% so với năm 1998. Năm 2000, 2001 và 11 tháng đầu năm 2002 kim ngạch xuất nhập khẩu đạt lần lượt là: 150,4 triệu USD; 53,016 triệu USD và 13,392 triệu USD.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Hà Tiên- Kiên Giang: Năm 1999 kim ngạch xuất khẩu đạt 13,5 tr. USD, tăng gần 2 lần so với năm trước. Năm 2001 kim ngạch xuất nhập khẩu tăng trên 4% so với năm 2000.

- Cơ cấu hàng hoá xuất khẩu qua khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu gồm nhóm hàng nông, lâm, thuỷ hải sản, hàng gia súc gia cầm, hàng thủ công mỹ nghệ, hàng công nghệ phẩm, khoáng sản. Cơ cấu hàng nhập khẩu chủ yếu gồm thiết bị toàn bộ, thiết bị lẻ, máy móc và phụ tùng, thiết bị phục vụ các ngành sản xuất, phương tiện vận tải như máy kéo, ô tô, xe máy, nguyên phụ liệu phục vụ cho các

ngành sản xuất như thuốc lá, da, dệt, nhuộm, may mặc, các loại hoá chất phục vụ cho nhiều ngành sản xuất trong nước, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc trừ sâu...

Nhìn chung, cơ cấu hàng hoá trao đổi qua các khu kinh tế cửa khẩu chưa hợp lý, phần lớn xuất khẩu dưới dạng thô, tỷ lệ hàng chế biến chưa cao, chưa tương xứng với tiềm năng kinh tế của nước ta và các nước láng giềng nhưng phản ánh đúng thực lực kinh tế trong giai đoạn hiện tại của đất nước.

Nguồn hàng xuất khẩu qua biên giới thuộc khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu từ các địa phương khác và từ các trung tâm kinh tế lớn của đất nước. Hàng của các khu kinh tế cửa khẩu và các địa phương biên giới chiếm tỷ trọng còn nhỏ bé trong tổng kim ngạch trao đổi qua khu kinh tế cửa khẩu. Tuy khối lượng hàng hoá xuất khẩu qua các địa phương biên giới hàng năm có tăng lên nhưng tỷ trọng ngày càng giảm, do hàng hoá trao đổi chính ngạch qua các khu kinh tế cửa khẩu ngày một tăng so với trước.

- Hoạt động của hệ thống chợ biên giới trong các khu kinh tế cửa khẩu phát triển sôi động. Hạ tầng cơ sở đã được xây dựng nhanh, khang trang. Số hộ đăng ký quầy kinh doanh cố định nhiều, có mức lưu chuyển hàng hoá lớn so với các chợ biên giới khác. Với những chuyển biến tích cực, hoạt động chợ biên giới trong các khu kinh tế cửa khẩu đã trở thành những tụ điểm quan trọng của hoạt động giao lưu kinh tế và văn hoá, là nhu cầu không thể thiếu đối với cư dân hai bên biên giới. Hoạt động chợ biên giới đã góp phần quan trọng phát triển quan hệ trao đổi hàng hoá của cư dân biên giới, tăng kim ngạch trao đổi hàng hoá qua biên giới.

+ Tại khu vực biên giới giáp Trung Quốc, chợ biên giới được mở nhiều, được xây dựng khang trang và hoạt động tùy thuộc vào đặc điểm về kinh tế và dân cư mỗi vùng. Lưu lượng hàng hoá thông suốt tại những vùng có mật độ dân số đông, giao lưu kinh tế sôi động. Tại Quảng Ninh- Móng Cái, Lạng Sơn, chợ biên giới, chợ cửa khẩu cũng được mở nhiều... Tuy nhiên, ở một số tỉnh biên giới khác chợ vẫn chưa được mở, hoặc có chợ nhưng hoạt động chưa thường xuyên. Tại mỗi khu kinh tế cửa khẩu, qui mô hoạt động chợ cũng khác nhau. Chợ Móng cái phía Việt nam thu hút được khoảng trên dưới 400 hộ kinh doanh của phía Trung Quốc, trong khi tại các chợ cửa khẩu Lào Cai phía Việt nam chỉ thu hút được khoảng trên 50 hộ Trung Quốc, ngược lại chợ phía Trung Quốc thu hút được trên 400 hộ của Việt Nam.

+ Tại khu vực biên giới giáp Lào: Hoạt động của hệ thống chợ biên giới trên tuyến biên giới Việt- Lào phát triển còn hạn chế. Trong số 11 cặp chợ hai bên đã thoả thuận, mới có 3 chợ được xây dựng và đưa vào hoạt động là Cầu Treo, Na Mèo và Tây Trang.

+ Tại khu vực biên giới giáp Campuchia: Hệ thống chợ dọc tuyến biên giới Việt Nam- Campuchia được triển khai mạnh mẽ, xây cất khang trang và hoạt động sôi động. Đến nay đã có trên 30 chợ được xây dựng và đi vào hoạt động, có tỉnh đã xây dựng nhiều chợ dọc tuyến biên giới như Tây Ninh 13 chợ, An Giang 9 chợ. Các khu kinh tế cửa khẩu đều đã xây dựng chợ biên giới và đưa vào hoạt động ngay, phục vụ tốt cho giao lưu kinh tế.

Hệ thống chợ biên giới đóng vai trò quan trọng trong quan hệ trao đổi tiểu ngạch giữa hai nước Việt nam - Campuchia. Lượng hàng hoá lưu thông khá lớn, sắp sỉ mậu dịch chính ngạch. Nhìn chung, chợ biên giới trên tuyến biên giới với Campuchia hầu như chỉ xây dựng phía Việt nam. Phía Campuchia chỉ xây dựng những điểm tập trung hàng, kho chứa hàng chờ dịp đưa sang Việt Nam bằng đường tiểu ngạch, với những mặt hàng chủ yếu là hàng tiêu dùng và xa xỉ phẩm của nước thứ 3. Đây là điểm khác so với tình hình chợ biên giới trên các tuyến biên giới với Lào và Trung Quốc.

- Hoạt động kinh doanh dịch vụ thương mại:

+ Tại các khu kinh tế cửa khẩu phát triển sôi động các loại hình dịch vụ như giao nhận, bốc xếp, tái chế, bao bì đóng gói, vận tải, kho hàng... Hoạt động của các khu kinh tế cửa khẩu đã tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động kinh doanh dịch vụ phát triển, kết quả là tăng thu nhập đáng kể cho cư dân biên giới và tăng thu cho địa phương. Tỷ trọng thu nhập dịch vụ, thương mại trong GDP của các địa phương thay đổi đáng kể so với trước.

+ Các loại hình kinh doanh dịch vụ như tạm nhập tái xuất, chuyển khẩu, quá cảnh, kho ngoại quan đã bắt đầu phát triển. Một số khu kinh tế cửa khẩu đã đạt kim ngạch đáng khích lệ, cụ thể tại Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái, kim ngạch năm 2000 đạt 675,49 tr. USD; năm 2001 là 868,11 tr. USD, tăng 28,5%; Năm 2002 đạt 267,76 tr. USD, giảm so với năm 2001.

+ Một số loại hình kinh doanh dịch vụ mới đã phát triển tại nhiều khu kinh tế cửa khẩu như kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, khách sạn, nhà hàng, bưu chính viễn thông, ngân hàng, tín dụng...

- Đối tượng tham gia kinh doanh thương mại - dịch vụ:

Hoạt động thương mại ngày càng trở nên sôi động đã thu hút hàng trăm doanh nghiệp trong nước thuộc mọi thành phần kinh tế và nhiều hộ buôn chuyên tham gia hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá qua khu kinh tế cửa khẩu:

- Khu vực cửa khẩu Lạng Sơn: Năm 1993 có 100 doanh nghiệp, từ năm 1998 đến nay thường xuyên có trên 300 doanh nghiệp và tổ chức kinh tế trong cả nước đến đầu tư và kinh doanh xuất nhập khẩu. Tỉnh Lạng Sơn có trên 5.000 hộ kinh doanh cá thể, riêng khu vực Tân Thanh đã thu hút hàng trăm thương nhân Trung Quốc đến thuê quầy hàng buôn bán thường xuyên.

- Khu vực cửa khẩu Móng Cái: Số lượng các doanh nghiệp, các chi nhánh công ty trong và ngoài nước tham gia kinh doanh hàng năm tăng khoảng 30%. Đặc biệt đã thu hút trên 300 hộ người Trung Quốc sang kinh doanh tại chợ Móng Cái.

- Khu kinh tế cửa khẩu biên giới tỉnh Lào Cai: Số lượng doanh nghiệp, chi nhánh tham gia kinh doanh thương mại trên địa bàn tăng nhanh. Năm 2000 có 172 doanh nghiệp, năm 2001 tăng lên 397 doanh nghiệp. Hiện nay con số này là trên 400 doanh nghiệp.

- Khu kinh tế cửa khẩu Cầu Treo: Năm 2002 có 50 doanh nghiệp và 750 hộ cá thể hoạt động trong khu kinh tế cửa khẩu.

2.2- Đối với khu thương mại Lào Bảo

Hoạt động thương mại, dịch vụ trên địa bàn Khu thương mại Lào Bảo đã phát triển nhanh chóng cả về số lượng, quy mô cũng như loại hình kinh doanh thương mại:

- Sau khi ban hành Quy chế Khu Thương mại Lào Bảo số doanh nghiệp trên địa bàn đã tăng lên. Nếu năm 1998 trên địa bàn chỉ có 12 doanh nghiệp thì đến nay đã tăng lên 53 doanh nghiệp, trong đó có 38 doanh nghiệp kinh doanh thương mại xuất nhập khẩu và dịch vụ, chiếm tỷ lệ 72% số doanh nghiệp trên địa bàn.

- Lưu lượng hàng hoá, phương tiện lưu thông và khách du lịch ra, vào Khu Thương mại Lào Bảo ngày càng tăng. Trước đây chủ yếu hàng hoá, phương tiện xuất- nhập khẩu qua lại cửa khẩu quốc tế Lào Bảo, nay còn nhập khẩu, nhập cảnh vào Khu Thương mại Lào Bảo để kinh doanh, tham quan du lịch, tìm kiếm cơ hội đầu tư, buôn bán.

- Hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu trong những năm qua có sự tăng trưởng ổn định. Năm 1999 kim ngạch xuất khẩu đạt trên 128 tr. USD, tăng 16% so với năm 1998. Giai đoạn 1999- 2002 kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hoá đạt 277,8 triệu USD tăng 30% so với giai đoạn 1995- 1998.

- Đến nay tất cả các xã, thị trấn trong Khu Thương mại Lao Bảo đã có chợ, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng và tiêu thụ nông sản của nhân dân. Tuy nhiên, tại Khu Thương mại Lao Bảo, chợ Lao Bảo hoạt động chưa sôi động. Các chợ khác hoạt động theo phiên và cũng thưa thớt, mặt hàng manh mún. Các hộ buôn bán Việt Nam bị hút sang chợ Ca ron của Lào kinh doanh, Chợ Lao Bảo- Ca ron là cặp chợ trao đổi sầm uất nhất, nhưng đồng thời cũng là đầu mối đưa hàng lậu, hàng xa xỉ phẩm của nước thứ 3 vào Việt Nam.

2.3- Những hạn chế còn tồn tại

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại vẫn còn những hạn chế, cụ thể:

- Hoạt động thương mại chưa được triển khai đồng đều ở tất cả các khu kinh tế cửa khẩu. Quy mô hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu còn manh mún, chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của khu vực cửa khẩu.

- Hoạt động xuất nhập khẩu chủ yếu vẫn tiến hành một cách tự phát, phụ thuộc nhiều vào thị trường bạn nên luôn ở thế bị động và phát triển không ổn định, hạn chế hiệu quả kinh doanh. Tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu chưa cao và chưa ổn định. Cơ cấu hàng xuất nhập khẩu qua biên giới còn nghèo về chủng loại, còn thiếu các mặt hàng mũi nhọn, chủ lực để đẩy nhanh kim ngạch xuất khẩu. Hàng xuất khẩu của chính khu kinh tế cửa khẩu cũng như của địa phương có khu kinh tế cửa khẩu còn chiếm tỷ trọng thấp:

- Thương nhân thuộc mọi thành phần kinh tế đều tham gia kinh doanh xuất nhập khẩu, tuy nhiên kinh doanh xuất nhập khẩu còn thiếu một chiến lược ổn định, chủ yếu chạy theo lợi nhuận đơn thuần trước mắt.

- Chưa thiết lập được mối quan hệ gắn kết giữa khu kinh tế cửa khẩu, địa phương có khu kinh tế cửa khẩu với các địa phương khác, các trung tâm kinh tế, các vùng kinh tế trọng điểm để tạo được nguồn hàng ổn định có khả năng cạnh tranh cao, để các khu kinh tế cửa khẩu thực sự là những đầu tàu có sức cuốn hút các địa phương, các trung tâm kinh tế tham gia vào các hoạt động giao lưu kinh tế với các nước có chung đường biên.

- Hệ thống tổ chức hoạt động kinh doanh thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu hình thành mang tính tự phát, còn thiếu định hướng phát triển rõ ràng.

- Hệ thống chợ ở các cửa khẩu mặc dù đã được cải thiện một bước nhưng nhìn chung chưa được đầu tư xây dựng tương xứng, cơ sở vật chất còn nghèo nàn cũng hạn chế sự phát triển của thị trường và thương mại của khu vực.

- Buôn lậu qua biên giới còn phức tạp, xảy ra thường xuyên dọc tuyến biên giới, kết quả chống buôn lậu chưa vững chắc. Buôn lậu đã trực tiếp ảnh hưởng tới kim ngạch buôn bán chính ngạch giữa hai nước, phá giá và làm mất uy tín thương hiệu của hàng hoá Việt Nam bởi hàng giả, kém phẩm chất.

3- Thực trạng quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta

3.1- Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước hoạt động thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta

3.1.1- Cấp Trung ương:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại Lào Bảo trong cả nước bằng các công cụ chính sách và thẩm quyền quyết định những vấn đề chung như: Ra quyết định thí điểm, quyết định thành lập; phê duyệt quy hoạch tổng thể, phê duyệt các dự án đầu tư...

- Các Bộ, ngành Trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg ngày 19/04/2001 của Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể:

+ Bộ Thương mại chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ, ngành liên quan nghiên cứu các chính sách thương mại dành cho khu kinh tế cửa khẩu, quy chế chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, quy chế khu bảo thuế và hướng dẫn các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu thực hiện.

+ Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ bổ sung, sửa đổi các chính sách khuyến khích phát triển kinh tế đối với khu kinh tế cửa khẩu và chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ, ngành có liên quan đề xuất với Chính phủ việc kết thúc đầu tư đối với từng khu kinh tế cửa khẩu.

+ Bộ Tài chính nghiên cứu và hướng dẫn các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu thực hiện các chính sách về thuế, phí và lệ phí nhằm tạo những điều kiện thuận lợi nhất cho doanh nghiệp, cho xuất khẩu tại khu kinh tế cửa khẩu.

+ Các Bộ, ngành Xây dựng, Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, Khoa học, Công nghệ & Môi trường, Công an, Quốc phòng, Tổng cục Du lịch, Tổng cục Địa chính, Tổng cục Hải quan theo chức năng, nhiệm vụ của Bộ, ngành mình, hướng dẫn các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu thực hiện.

Như vậy, trong công tác quản lý nhà nước về thương mại, Bộ Thương mại là cơ quan chủ trì, ngoài ra còn có nhiều Bộ, ngành Trung ương, nhưng các cơ quan có liên quan nhiều nhất là Hải quan, bộ đội biên phòng, kiểm dịch động vật, kiểm dịch thực vật, kiểm dịch y tế, cơ quan thuế vụ, quản lý thị trường, công an, ngân hàng....

3.1.2- Cấp Địa phương

- Ủy ban nhân dân tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành ở Trung ương để thống nhất các quy định nội dung quản lý hành chính nhà nước đối với các hoạt động tại khu kinh tế cửa khẩu theo nguyên tắc: Tại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại chỉ có một đầu mối thực hiện một lần kiểm tra, kiểm soát đối với hàng hoá và một lần thu thuế, thu phí đối với hàng hoá và dịch vụ.

- Ủy ban nhân dân tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại được phép quan hệ với chính quyền cấp tỉnh của nước láng giềng để giải quyết các vấn đề có liên quan trong khuôn khổ Hiệp định Chính phủ hai nước đã ký.

Như vậy, cho đến nay các Bộ, UBND các tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại theo chức năng vốn có. Chúng ta chưa có cơ quan chuyên trách về quản lý thương mại (quản lý mậu dịch biên giới) đối với các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.

3.2- Quá trình triển khai thực hiện quyết định của Thủ tướng Chính phủ đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

3.2.1- Đối với các cơ quan Trung ương

- Sau khi ra quyết định cho phép các khu kinh tế cửa khẩu được áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo kịp thời, ban hành một số văn bản bổ sung các Quyết định thí điểm tại một số khu kinh tế cửa

khẩu theo đề nghị của một số tỉnh và ý kiến của các Bộ, ngành có liên quan trong quá trình triển khai thí điểm, cụ thể:

+ Tỉnh Quảng Ninh được điều tiết một phần nguồn thu đã được phép để lại tại cửa khẩu Móng Cái để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho khu vực cửa khẩu (theo công văn của Văn phòng Chính phủ số 160/ TB- VPCP ngày 7/8/1999, công văn số 4352 BKH/ VPTĐ ngày 27/6/1998, Công văn Bộ Kế hoạch và Đầu tư số 4346 BKH/Đp ngày 27/6/1998).

+ Khu kinh tế cửa khẩu Lạng Sơn được sử dụng vốn theo Quyết định 748/ TTg ngày 11/9/1997 để đầu tư cho cải tạo trạm y tế, trường phổ thông cơ sở 17 xã biên giới theo Công văn Bộ Kế hoạch và Đầu tư số 6624 BKH/ ĐP ngày 26/9/1998 về thoả thuận đầu tư tại các cửa khẩu Lạng Sơn năm 1998.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Lao Cai được để lại 100% số thu từ khu vực kinh tế cửa khẩu của tỉnh để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trong 2 năm (2000-2001) theo công văn của Văn Phòng Chính phủ số 6067/ VPCP- KTTH ngày 30/12/1999.

+ Khu Kinh tế cửa khẩu Hà Tiên được sử dụng 100% số thu ngân sách nhà nước trên địa bàn Khu kinh tế cửa khẩu năm 1999 để đầu tư cơ sở hạ tầng theo Công văn Bộ Kế hoạch và Đầu tư số 5811 BKH/ĐP ngày 1/9/1999.

+ Khu kinh tế cửa khẩu Cầu Treo được sử dụng nguồn vốn đầu tư cho Khu kinh tế cửa khẩu Cầu Treo năm 1999 để đầu tư cho một số dự án cơ sở hạ tầng.

+ Riêng tại Khu Thương mại Lao Bảo, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định áp dụng một quy chế hoạt động ưu đãi hơn về chính sách phát triển thương mại.

- Sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới, bên cạnh việc cho phép các khu kinh tế cửa khẩu đang thực hiện thí điểm các chính sách theo các quyết định trước đây của Thủ tướng Chính phủ được áp dụng Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg, Thủ tướng Chính phủ đã cho phép thành lập một số khu kinh tế cửa khẩu tiếp theo trên cơ sở Quyết định số 53.

- Thi hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành đã ban hành một số văn bản hướng dẫn thực hiện:

+ Quyết định của Bộ trưởng Bộ Thương mại về việc uỷ quyền cho UBND tỉnh cấp giấy phép đặt văn phòng đại diện tổ chức kinh tế nước ngoài tại khu vực

cửa khẩu (Quyết định của Bộ trưởng Bộ Thương mại số 1306/1998/QĐ/BTM ngày 31 tháng 10 năm 1998 đối với khu kinh tế cửa khẩu Hà Tiên).

+ Quyết định của Bộ trưởng Bộ Thương mại về việc ban hành Quy chế Khu bảo thuế tại Khu kinh tế cửa khẩu (Quyết định số 0446/ 2003/ QĐ- BTM ngày 17 tháng 04 năm 2003).

+ Bộ Kế hoạch và đầu tư hướng dẫn thực hiện cơ chế chính sách đầu tư xây dựng tại khu kinh tế cửa khẩu(Công văn số 1878 BKH/ ĐP ngày 26/ 3/ 1999 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thực hiện một số chính sách tại cửa khẩu Hà Tiên).

+ Thông tư của Bộ Tài chính hướng dẫn chính sách tài chính áp dụng cho các khu kinh tế cửa khẩu biên giới (Thông tư số 59/2001/thị trường- BTC ngày 17/7/2001), theo đó các chính sách ưu đãi về thuế, tiền thuê đất, mặt nước và đầu tư trở lại của ngân sách nhà nước cho phát triển hạ tầng các khu kinh tế cửa khẩu đã được cụ thể hoá và hướng dẫn chi tiết về trình tự, thủ tục và các điều kiện cần thiết để được hưởng các ưu đãi này.

+ Thông tư hướng dẫn của Tổng cục hải quan đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh tại khu kinh tế cửa khẩu (Thông tư số 04/1999/ TT-TCHQ ngày 18/6/1999 của Tổng cục Hải Quan đối với Khu thương mại Lao Bảo).

3.2.2- Đối với các tỉnh

Thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ đối với các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, UBND tỉnh đã triển khai các hoạt động:

- Các tỉnh đã phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan để cụ thể hoá các chính sách và các bộ ngành đã có những văn bản hướng dẫn cụ thể để triển khai, cụ thể:

+ Thông tư số 08/ 2002/ TT/BTC ngày 23/1/2002 của Bộ Tài Chính hướng dẫn thực hiện áp dụng giá tính thuế nhập khẩu theo hợp đồng mua bán ngoại thương;

+ Quyết định số 66/ 2001/QĐ- BTC ngày 5/7/2001 về việc ban hành mức thu lệ phí qua lại biên giới trên đất liền giữa Việt Nam và các nước láng giềng.

- Hình thành chương trình hành động để triển khai thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Khu kinh tế cửa khẩu. Tùy tình hình thực tế, việc triển khai chương trình hành động sẽ được cụ thể hoá thành các văn bản của Tỉnh.

- Thành lập Ban chỉ đạo tỉnh thực hiện việc áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách tại khu kinh tế cửa khẩu. Phần lớn Ban chỉ đạo này đều do một Phó chủ tịch tỉnh làm trưởng ban. Hoạt động của ban chỉ đạo phụ thuộc rất nhiều vào thời gian, tính năng động, đi sâu, đi sát của các thành viên của Ban chỉ đạo, cụ thể:

+ Tại tỉnh Lạng Sơn: sau khi có Quyết định 748 của Thủ tướng Chính phủ, UBND tỉnh đã thành lập **Ban chỉ đạo thực hiện Quyết định 748** do đồng chí Phó Chủ tịch kinh tế trực tiếp làm trưởng ban, thành viên Ban chỉ đạo gồm một số ngành chức năng. Sau khi Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định 53/ TTg, **Ban chỉ đạo thực hiện Quyết định 748** đổi thành **Ban chỉ đạo khu kinh tế cửa khẩu (Ban chỉ đạo 53)** do đồng chí Chủ tịch UBND tỉnh trực tiếp làm trưởng ban, đồng chí Phó Chủ tịch kinh tế làm Phó ban thường trực. Ban chỉ đạo 53 có trách nhiệm chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các sở, Ban ngành của tỉnh, đồng thời làm đầu mối quan hệ với các cơ quan trung ương; tổ chức thực hiện đồng bộ các cơ chế, chính sách phát triển kinh tế cửa khẩu.

+ Tại tỉnh Lào Cai, thực hiện Quyết định số 100/ 1998/ QĐ- TTg ngày 26/5/1998, UBND tỉnh đã thành lập lực lượng liên ngành gồm: Hải quan, Biên phòng, Thuế, Kho bạc... do Hải quan làm trưởng liên ngành. Sau khi Chính phủ ban hành Quyết định số 53/2001/ QĐ- TTg ngày 19/4/2001 về chính sách Khu kinh tế cửa khẩu biên giới tỉnh Lào Cai, UBND tỉnh đã kiện toàn Ban chỉ đạo xây dựng và phát triển Khu kinh tế cửa khẩu cũ thành lập **Ban chỉ đạo Khu vực kinh tế cửa khẩu tỉnh Lào Cai; thành lập Ban quản lý Kinh tế cửa khẩu thị xã Lào Cai** thay thế cho lực lượng liên ngành trước đây. Ban quản lý kinh tế cửa khẩu thị xã Lào cai chịu sự quản lý, chỉ đạo của Ban chỉ đạo khu vực kinh tế cửa khẩu tỉnh Lào Cai, có chức năng chỉ đạo, phối hợp quản lý các hoạt động tại khu vực cửa khẩu Quốc tế thị xã Lào cai.

+ **Tại tỉnh Quảng Ninh**, sau khi có Quyết định số 53/ 2001/ QĐ- TTg, UBND tỉnh Quảng Ninh đã thành lập **Ban chỉ đạo** do đồng chí Chủ tịch UBND tỉnh làm trưởng ban và 02 phó ban, trong đó một phó ban chuyên trách. Các đồng chí thủ trưởng một số ngành có liên quan và các đồng chí Chủ tịch UBND các huyện, thị xã nơi có cửa khẩu làm thành viên; ban hành quy chế làm việc của Ban Chỉ đạo. Như vậy, tỉnh Quảng Ninh không thành lập Ban quản lý khu kinh tế cửa

khẩu mà chỉ thành lập **Ban chỉ đạo của Tỉnh và Thành lập Ban quản lý cửa khẩu** do Đ/C Phó chủ tịch UBND thị xã làm trưởng ban.

- Để tạo cơ sở pháp lý, từng bước cụ thể hoá thực hiện có hiệu quả về cơ chế chính sách, quy định của Chính phủ và các Bộ, ngành, các cấp Trung ương, UBND các tỉnh đã ban hành văn bản hướng dẫn và quản lý hoạt động xuất nhập khẩu như: Quy chế xuất nhập cảnh, quy chế xuất nhập cảnh hàng hoá, quy định về quản lý ngoại hối, về vấn đề tổ chức và quản lý chợ biên giới, từng bước cải tiến các thủ tục hành chính.

UBND các tỉnh thường xuyên chỉ đạo tập trung đẩy mạnh và ưu tiên phát triển kinh tế cửa khẩu, dịch vụ thương mại, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu.

+ Tại tỉnh Quảng Trị, sau khi Chính phủ ban hành Quyết định 219/1998/QĐ- TTg, UBND tỉnh Quảng Trị thành lập **Ban quản lý Khu thương mại Lao Bảo** nhằm thực hiện việc quản lý tập trung thống nhất hoạt động tại Khu thương mại Lao Bảo.

- Ban hành một số quyết định về xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện việc thí điểm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ như:

+ Quyết định của UBND tỉnh về trình tự thủ tục, thẩm quyền cấp giấy phép đặt văn phòng đại diện của tổ chức kinh tế nước ngoài tại khu kinh tế cửa khẩu.

+ Quyết định của UBND tỉnh về việc ban hành bản quy định các hoạt động ngoại hối, vàng bạc đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài và trong nước tại khu kinh tế cửa khẩu.

+ Quyết định của UBND tỉnh về việc ban hành bản quy định về quản lý các hoạt động dịch vụ và phương tiện tại khu kinh tế cửa khẩu.

+ Thành lập Ban Quản lý khu kinh tế cửa khẩu. Tùy tình hình địa bàn và tổ chức của mỗi tỉnh, Ban Quản lý khu kinh tế cửa khẩu đặt trụ sở và lấy nhân sự theo nhiều cách khác nhau.

Cơ cấu tổ chức Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu bao gồm:

- Lãnh đạo Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu
- Các bộ phận nghiệp vụ

- Bộ phận thành viên thuộc các cơ quan chuyên ngành thực hiện chức năng, nhiệm vụ của ngành mình theo quy định của pháp luật. Mỗi bộ phận chuyên ngành có người phụ trách bộ phận (là thành viên trong Ban quản lý) có trách nhiệm giúp Ban quản lý phân công, bố trí và đôn đốc cán bộ, chiến sỹ của mình thực hiện công vụ tại từng vị trí công tác theo sự phân công của Trưởng ban quản lý.

3.3- Cơ chế, chính sách thương mại áp dụng tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

3.3.1- Đối với khu kinh tế cửa khẩu

Ngoài việc tuân thủ các chính sách chung của nhà nước về phát triển thị trường, phát triển thương mại xuất nhập khẩu như: chính sách mở cửa thị trường, chính sách xuất nhập khẩu, chính sách đối với các chủ thể kinh doanh thương mại xuất nhập khẩu, chính sách khuyến khích và đẩy mạnh xuất khẩu...Hoạt động thương mại của khu kinh tế cửa khẩu được áp dụng các chính sách ưu đãi theo Quyết định số 53/ 2001/ QĐ- TTg, cụ thể:

- Các doanh nghiệp kinh doanh thương mại được vay vốn ưu đãi nhà nước để đầu tư xây dựng các cơ sở kinh doanh trên các cửa khẩu.

- Các hoạt động thương mại được hưởng các ưu đãi về buôn bán biên giới theo các quy định hiện hành của Nhà nước và các cam kết nước ta đã ký kết với các nước láng giềng.

- Tại khu bảo thuế được áp dụng cơ chế phi thuế quan như đối với kho ngoại quan.

- Doanh nghiệp tại khu kinh tế cửa khẩu được hưởng các ưu đãi về thuế trong những trường hợp cụ thể theo các qui định hiện hành phù hợp với các luật, nghị định về thuế và văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính.

- Các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu khi thuê đất, mặt nước, ngoài quyền được hưởng các ưu đãi hiện hành, còn được giảm thuế 50% giá thuê đất và mặt nước so với mức giá cho thuê đất, mặt nước áp dụng tại khu kinh tế cửa khẩu.

- Để tạo điều kiện cho xuất nhập cảnh hàng hoá, trên nguyên tắc giải quyết tại chỗ, các quy định về xuất nhập cảnh một mặt bảo đảm sự chặt chẽ người qua lại, mặt khác tạo sự thông thoáng cho các hoạt động trên.

- Quản lý bản đổi tiền và thành lập các ngân hàng để thực hiện thanh toán tại khu kinh tế cửa khẩu.

- Kiểm dịch động, thực vật, kiểm tra chất lượng hàng hoá nhập khẩu theo các quy định hiện hành của pháp luật nhằm hạn chế tối đa các dịch bệnh lan truyền và hàng hoá kém chất lượng xâm nhập vào Việt nam.

3.3.2- Đối với khu thương mại

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ban hành đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu tại khu thương mại. Với tư tưởng chỉ đạo và mục tiêu xây dựng các khu thương mại thành khu vực phát triển kinh tế thương mại, Thủ tướng chính phủ đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật, tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cần thiết cho sự phát triển của khu vực này, cụ thể đối với Khu Thương mại Lao Bảo, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các văn bản:

- Quyết định số 219/1998/QĐ- TTg ngày 12 tháng 11 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo, tỉnh Quảng Trị.

- Quyết định 189/1999/QĐ- TTg ngày 20 tháng 9 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt định hướng quy hoạch chung xây dựng Khu Thương mại Lao Bảo, tỉnh Quảng Trị đến năm 2020.

- Quyết định số 08/2002/QĐ- TTg ngày 11/01/2002 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Quy chế Khu Thương mại Lao Bảo (ban hành kèm theo Quyết định 219).

Các Bộ có liên quan và UBND tỉnh Quảng Trị căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật nói trên, ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn thi hành, trong đó:

- Bộ Thương mại đã ban hành: Thông tư số 11/1999/TT- BTM ngày 11/5/1999 hướng dẫn thực hiện Quyết định số 219/1998/QĐ- TTg; Quyết định số 754/1999/QĐ- BTM ngày 16/6/1999 về việc uỷ quyền UBND tỉnh Quảng Trị cấp giấy phép thành lập văn phòng đại diện tổ chức kinh tế nước ngoài tại Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo tỉnh Quảng Trị; Quyết

định số 805/1999/QĐ- BTM ngày 2/7/1999 về việc uỷ quyền UBND tỉnh Quảng Trị duyệt kế hoạch tổ chức hội chợ, triển lãm thương mại ở nước ngoài của thương nhân khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao bảo, tỉnh Quảng Trị; Quyết định số 240/2003/QĐ- BTM ngày 5/3/2003 về việc uỷ quyền UBND tỉnh Quảng Trị cấp giấy phép thành lập Chi nhánh của thương nhân nước ngoài tại Khu Thương mại Lao Bảo.

- Bộ tài chính đã ban hành: Thông tư số 16/2002/TT-BTC ngày 08/02/2002 hướng dẫn chế độ tài chính áp dụng tại khu thương mại Lao Bảo, tỉnh Quảng Trị; Quyết định số 69/2003/QĐ- BTC ngày 14/5/2003 về việc ban hành Quy định về thủ tục hải quan đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh tại Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao Bảo, tỉnh Quảng Trị.

- Bộ Công an đã ban hành Thông tư số 07/2003/TT-BCA ngày 01/4/2003 hướng dẫn đăng ký, quản lý phương tiện giao thông cơ giới đường bộ trong Khu Thương mại Lao bảo, Quảng Trị được hưởng chính sách ưu đãi thuế theo quy định của Chính phủ.

- UBND tỉnh Quảng Trị cũng đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của UBND tỉnh Quảng Trị để điều hành và tổ chức thực hiện Quy chế Khu Thương mại Lao Bảo.

Các văn bản quy phạm pháp luật về Khu thương mại Lao Bảo từ các quy định của Thủ tướng Chính phủ đến các Bộ và UBND tỉnh Quảng Trị đã dành cho Khu Thương mại Lao Bảo những ưu đãi tối đa trong tất cả các lĩnh vực, cụ thể:

- Về chính sách ưu đãi phát triển thương mại:

+ Hoạt động thương mại và dịch vụ tại Khu Thương mại Lao Bảo được hưởng ưu đãi theo chính sách phát triển kinh tế vùng miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa.

+ Hàng hoá trong nước và nước ngoài nhập vào Khu Thương mại Lao Bảo để tham gia triển lãm, hội chợ, giới thiệu sản phẩm cũng được miễn thuế nhập khẩu.

+ Hàng hoá, dịch vụ dùng cho sản xuất gia công, tái chế tại Khu Thương mại Lao Bảo để xuất khẩu hoặc tiêu thụ tại chỗ được miễn thuế giá trị gia tăng. Mọi hàng hoá, dịch vụ thuộc diện chịu thuế tiêu thụ đặc biệt được sản xuất, cung ứng trong Khu Thương mại Lao Bảo hoặc được nhập khẩu từ nước ngoài vào Khu Thương mại Lao Bảo đều không phải chịu thuế tiêu thụ đặc biệt. Hàng hoá sản xuất, gia công tái chế, lắp ráp tại khu thương mại Lao Bảo khi nhập vào nội địa Việt Nam được giảm 10% mức thuế hiện hành, trong trường hợp có hàm lượng nội khu từ 20% trở lên được miễn giảm thuế bằng mức tương ứng. Hàng hoá từ Khu thương mại Lao Bảo nhập vào nội địa có xuất sứ tại Lào được miễn giảm thuế nhập khẩu theo chính sách ưu đãi áp dụng với hàng hoá Lào.

Như vậy, quan hệ trao đổi hàng hoá, dịch vụ giữa Khu Thương mại Lao Bảo và trong nước là quan hệ xuất nhập khẩu, các doanh nghiệp Khu Thương mại Lao Bảo được xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá theo nhu cầu kinh doanh của doanh nghiệp.

- Về chính sách khuyến khích đầu tư:

Các nhà đầu tư, thực hiện đầu tư vào khu thương mại được hưởng các ưu đãi đầu tư như các dự án đầu tư vào vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa. Ngoài ra còn được hưởng: Được miễn thuế doanh nghiệp trong 4 năm đầu và giảm 50% số thuế phải nộp trong 4 năm tiếp theo; được miễn tiền thuê đất trong 5 năm đầu và hưởng mức thuê đất bằng 30% giá thuê đất áp dụng cho miền núi trong các năm còn lại...

- Về chính sách xuất nhập cảnh, đi lại và cư trú:

Công dân Lào được phép qua lại bằng chứng minh thư biên giới hoặc giấy thông hành biên giới, được cư trú trong Khu thương mại Lao Bảo 7 ngày, người nước ngoài hoạt động tại Khu thương mại Lao Bảo có thể thường xuyên vào ra Khu thương mại Lao Bảo bằng giấy phép đi lại có giá trị nhiều lần do Công an tại địa phương cấp.

- Về quản lý phương tiện giao thông:

Chính phủ dành ưu đãi cho Khu Thương mại Lao Bảo trong lĩnh vực này như: Các phương tiện giao thông cơ giới đường bộ bao gồm xe ô tô (trừ xe có tay lái bên phải), máy kéo, xe mô tô 2 bánh, xe mô tô 3 bánh, xe gắn máy của cá nhân, tổ chức kinh doanh tại Khu Thương mại Lao Bảo được đăng ký và có biển số riêng. Xe đăng ký biển số Lao Bảo là xe không phải chịu thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt.

3.4- Tình hình thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

Nhìn chung, công tác tổ chức quản lý đối với các khu kinh tế cửa khẩu đã được các tỉnh quan tâm triển khai và dần đi vào nề nếp. Bước đầu công tác phối hợp các ban, ngành tại địa phương cũng như giữa địa phương với các Bộ trong việc quản lý người, hàng hoá và phương tiện xuất nhập cảnh bước đầu đã đáp ứng được một số yêu cầu của hoạt động thương mại- dịch vụ.

Các tỉnh được triển khai thí điểm về chính sách cửa khẩu trước đây cũng như các tỉnh được áp dụng Quyết định số 53/2001/ QĐ-TTg đều rất quan tâm tới công tác quản lý các khu kinh tế cửa khẩu, khu khuyến khích phát triển kinh tế thương mại. Trong quá trình triển khai thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, để phù hợp với đặc điểm, điều kiện của mỗi tỉnh, UBND các tỉnh đã có những cách thức tiến hành khác nhau để tổ chức quản lý các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại như:

- Tổ chức các Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu trực thuộc UBND tỉnh;
- Tổ chức Ban chỉ đạo thực hiện Quyết định số 53/ 2001/ QĐ-TTg của tỉnh và Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu;
- Có thể để UBND các huyện, thị xã có khu kinh tế cửa khẩu kiêm nhiệm luôn nhiệm vụ của Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu.

Tình hình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ban quản lý các khu kinh tế cửa khẩu:

- Chủ trì phối hợp giải quyết những vướng mắc phát sinh trong công tác xuất nhập khẩu- xuất nhập cảnh, hoạt động dịch vụ vận tải, bốc xếp hàng hoá.
- Phối hợp giải quyết các thủ tục xuất nhập khẩu- xuất nhập cảnh.
- Chủ động phối hợp với UBND, Công an phường sở tại, quản lý thị trường, cơ quan thuế và Ngân hàng nhà nước quản lý các hoạt động dịch vụ tại khu vực cửa khẩu, từng bước đưa các hoạt động dịch vụ vào nề nếp, tăng nguồn thu cho ngân sách.
- Tổ chức Hải Quan tại các khu kinh tế cửa khẩu đang hoàn thiện dần cả về cơ sở vật chất và đội ngũ cán bộ, nâng cao chất lượng công tác quản lý xuất nhập khẩu hàng hoá tại các khu kinh tế cửa khẩu. Thủ tục hải quan tại các cửa khẩu đã được cải tiến một bước nhằm đơn giản hoá thủ tục hải quan, nhất là sau khi áp

dụng Luật hải quan, thực hiện quy trình 3 bước đối với hàng nhập khẩu, miễn kiểm tra đối với nhiều mặt hàng xuất khẩu... Một số cửa khẩu đã cho phép mở tờ khai một lần cho nhiều lần xuất khẩu hàng hoá, công khai các quy định thuế và lệ phí hải quan, rút ngắn thời gian làm thủ tục cho các lô hàng chỉ còn trong ngày.

- Các cơ quan kiểm dịch động vật, thực vật, kiểm dịch y tế, công an và các cơ quan khác đều có các cải cách theo hướng đơn giản hoá các nghiệp vụ, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giao lưu thương mại hàng hoá.

4- Đánh giá tác động của công tác quản lý nhà nước về thương mại đối với sự phát triển kinh tế, thương mại của các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta

4.1- Tác động tích cực

Sau khi Chính phủ ra quyết định thí điểm và quyết định thành lập các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại, công tác quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại đã có những chuyển biến tích cực, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế, thương mại không chỉ trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại mà là của cả nước, cụ thể:

- Tổng mức lưu chuyển hàng hoá hàng năm của các địa phương có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại tăng lên rõ rệt, liên tục năm sau cao hơn năm trước.

- Hệ thống cơ sở hạ tầng thương mại như các trung tâm thương mại, cửa hàng, mạng lưới chợ trong khu kinh tế cửa khẩu cửa khẩu, khu thương mại cùng hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội được cải thiện rõ rệt.

- Hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu hàng hoá qua khu kinh tế cửa khẩu đã có bước phát triển nhảy vọt so với thời gian trước đó cả về kim ngạch, cơ cấu hàng hoá xuất nhập khẩu...

- Thu hút đầu tư vào các khu kinh tế cửa khẩu đã tăng lên đáng kể. Từ năm 1998 đến nay, nguồn vốn đầu tư vào các khu kinh tế cửa khẩu tăng liên tục và đã đạt 4.175 tỷ đồng. Năm 2002 đạt 1.180 tỷ đồng, tăng 2,8 lần so với năm 1998. Trong số đó, vốn đầu tư của khu vực ngoài nước chiếm khoảng 50%, đã có một số dự án đầu tư nước ngoài vào khu vực cửa khẩu Móng Cái- Quảng Ninh, Tân Thanh- Lạng Sơn, Thanh Thủy- Hà Giang.

- Cơ sở hạ tầng trong và ngoài khu kinh tế cửa khẩu được cải thiện một bước. Với nguồn vốn đầu tư trở lại từ nguồn vốn ngân sách để xây dựng cơ sở hạ tầng theo Quyết định số 53 QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, các tỉnh đã chủ

động sử dụng để tiến hành xây dựng các dự án đầu tư, trước hết ưu tiên đối với các công trình nằm trong địa bàn khu kinh tế cửa khẩu, sau đó là một số công trình ngoài khu kinh tế cửa khẩu nhưng có liên quan hỗ trợ cho việc phát huy ưu thế của khu kinh tế cửa khẩu, trong số đó bao gồm cả các công trình liên quan đến an ninh quốc phòng và bảo vệ biên giới quốc gia. Nhờ vậy, cơ sở hạ tầng các khu kinh tế cửa khẩu đã có sự cải thiện đáng kể, đặc biệt là các khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái, Lạng Sơn, Hà Tiên.

- Thúc đẩy nhanh quá trình đổi mới công tác cán bộ của địa phương để thích ứng với nội dung và phương thức quản lý hoạt động tại các khu kinh tế cửa khẩu. Năng lực cán bộ tại địa phương có khu kinh tế cửa khẩu có sự thay đổi rõ rệt về khả năng quản lý trên các lĩnh vực giao lưu kinh tế, hội nhập kinh tế với các nước láng giềng, tổ chức sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên trách theo ngành dọc của Trung ương với các cơ quan chuyên môn và chính quyền của địa phương.

- Đời sống xã hội của các địa phương vùng biên được nâng lên, tỷ lệ đói nghèo tại các địa phương có khu kinh tế cửa khẩu đã giảm. Tại Móng Cái, tỷ lệ đói nghèo giai đoạn 1996- 1999 giảm từ 17% xuống 12% và thu nhập bình quân tính theo đầu người tăng từ 370 lên 420 USD.

- Góp phần củng cố và tăng cường mối quan hệ hữu nghị và hợp tác kinh tế thương mại với các nước láng giềng. Quan hệ trao đổi hàng hoá qua biên giới phát triển làm cho nhân dân hai bên hiểu biết nhau hơn, các doanh nghiệp đôi bên tin tưởng nhau hơn và trên cơ sở đó sẽ triển khai thêm nhiều chương trình và dự án đầu tư, hợp tác.

4.2- Những hạn chế, tồn tại

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại vẫn còn những hạn chế, cụ thể:

- Cả ở Trung ương và địa phương chưa hình thành tổ chức chuyên trách có đủ thẩm quyền phối hợp và gắn kết các cơ quan hữu quan tổ chức theo dõi, tham mưu và chỉ đạo điều hành thống nhất, linh hoạt, nhạy bén thị trường và chính sách biên mậu của nước láng giềng để tham mưu cho Chính phủ và UBND tỉnh điều hành hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu qua biên giới một cách thống nhất, kịp thời.

- Cấp Trung ương chưa chỉ định cụ thể cơ quan làm đầu mối để giúp Chính phủ thực hiện việc quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu,

chỉ đạo các địa phương thực hiện cơ chế chính sách về thương mại đối với loại hình kinh tế này. Việc hướng dẫn nghiên cứu triển khai thực hiện các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ đối với các khu kinh tế cửa khẩu cũng chưa thống nhất và đồng bộ.

- Tại địa phương, mô hình tổ chức quản lý khu kinh tế cửa khẩu chưa thống nhất, mỗi địa phương triển khai một cách. Mặc dù nguyên tắc “một đầu mối, một cửa” trong việc tổ chức quản lý các khu kinh tế cửa khẩu đã được đề ra, nhưng trên thực tế việc thực thi ở các tỉnh tỏ ra khá lúng túng.

- Chế độ phân cấp quản lý từ trung ương đến địa phương và giữa các ngành chưa rõ ràng, còn tình trạng quản lý chồng chéo giữa các cơ quan, hiệu quả quản lý thấp.

- Cơ chế điều hành hiện tại chưa hình thành được một đầu mối có đủ thẩm quyền để thu thập thông tin kịp thời và điều hành chỉ đạo thống nhất, linh hoạt hoạt động thương mại - xuất nhập khẩu tại khu kinh tế cửa khẩu và Khu Thương mại Lao Bảo. Hiện nay các ngành Thương mại, Tài chính, Ngân hàng, Công an, Bộ đội biên phòng, Y tế, Hải quan, Nông nghiệp & PTNT đều tham gia nghiên cứu, quản lý, điều hành hoạt động xuất- nhập khẩu qua biên giới theo chức năng của mình. UBND các tỉnh biên giới không đủ thẩm quyền chỉ đạo, điều hành các cơ quan chuyên môn thuộc các ngành tại khu vực biên giới. Chẳng hạn, việc phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn trong việc xử lý những vụ việc phát sinh trong hoạt động xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh; vấn đề chống buôn lậu tổ chức quản lý chưa nhịp nhàng, thiếu hiệu quả.

- Chưa làm tốt công tác phổ biến, hướng dẫn và tổ chức thực hiện pháp luật về thương mại đến các đơn vị kinh doanh, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp tư nhân. Cũng do thiếu am hiểu về pháp luật nên nhiều doanh nghiệp chưa tận dụng được những ưu đãi được quy định rõ trong các chính sách đã ban hành phục vụ hoạt động kinh doanh hàng ngày.

- Nội dung quản lý nhà nước về thương mại của các Ban quản lý còn thiếu các qui định về các chế tài cụ thể nên hạn chế chức năng phối hợp giữa các bộ phận chuyên môn để quản lý các vụ việc phát sinh của hoạt động thương mại trên địa bàn cũng như hạn chế khả năng đàm phán trao đổi với phía Bên.

- Về cơ chế chính sách, hiện nay ngoài Qui chế trao đổi của cư dân biên giới tại chợ biên giới; Cơ chế quản lý hoạt động xuất- nhập khẩu hàng hoá qua biên giới cơ bản vẫn vận dụng cơ chế quản lý xuất- nhập khẩu chính ngạch. Đây cũng là một trong những nguyên nhân quan trọng gây phức tạp và lúng túng cho công

tác quản lý tại các khu vực cửa khẩu và các khu kinh tế cửa khẩu hiện nay. Chẳng hạn, chưa có cơ chế quản lý phù hợp và chưa có chính sách ưu đãi đối với từng lĩnh vực hoạt động thương mại và dịch vụ tại khu kinh tế cửa khẩu như: xuất nhập khẩu, tạm nhập- tái xuất, chuyển khẩu, quá cảnh, kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, các lĩnh vực dịch vụ thương mại ...; chưa có qui chế quản lý riêng phù hợp với tính đặc thù của loại hình chợ biên giới trong khu kinh tế cửa khẩu; chưa có quy chế quản lý hoạt động xuất- nhập khẩu hàng hoá qua biên giới với các nước láng giềng;

- Chưa có chính sách cụ thể để phát triển một số ngành kinh tế, một số mặt hàng ở các địa phương biên giới cũng như tại các trung tâm kinh tế lớn của đất nước để tạo tiềm lực kinh tế và khả năng cạnh tranh thực sự cho hàng hoá mua bán qua các Khu kinh tế cửa khẩu, Khu thương mại, tạo điều kiện chủ động trong buôn bán, tránh lệ thuộc dẫn đến thua thiệt về kinh tế.

- Chưa có chính sách thương nhân phù hợp: Cơ chế quản lý các đối tượng tham gia hoạt động thương mại xuất- nhập khẩu tại các Khu kinh tế cửa khẩu và các khu vực cửa khẩu chưa phù hợp. Các thương nhân kinh doanh một cách tự phát, chạy theo thời vụ và lợi nhuận trước mắt. Công tác quản lý, điều hành của các cơ quan chức năng chưa kịp thời và thiếu hiệu quả nên tình trạng buôn bán lộn xộn còn xảy ra thường xuyên tại các khu vực biên giới.

- Quyết định số 53 đã được ban hành song các văn bản hướng dẫn thực hiện của các Bộ, ngành chức năng còn thiếu và chậm cũng gây lúng túng cho công tác quản lý tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

- Theo qui định hiện hành của các Bộ, ngành liên quan, việc kiểm tra chất lượng hàng hoá, an toàn lao động, văn hoá, y tế... phải tiến hành tại các cửa khẩu. Tuy nhiên, cho đến nay một số cơ quan này chưa triển khai thực hiện do đó chủ hàng phải lấy mẫu mang về Hà Nội giám định, kiểm tra mất nhiều thời gian gây ách tắc hàng hoá tại các cửa khẩu, gây dư luận hải quan cửa khẩu không thông quan kịp thời, gây phiền hà và tổn thất cho doanh nghiệp.

- Chưa thực hiện tốt công tác quản lý thị trường, chống buôn lậu và gian lận thương mại: Mặc dù các địa phương, các ngành đã cố gắng triển khai lực lượng quản lý thị trường và áp dụng các biện pháp đấu tranh chống buôn lậu và gian lận thương mại, song hoạt động buôn lậu và gian lận thương mại vẫn phát triển với nhiều thủ đoạn tinh vi, phức tạp hơn.

4.3- Nguyên nhân của những tồn tại

Nguyên nhân chung nhất của tình trạng trên là do phần lớn các khu kinh tế cửa khẩu chỉ mới bắt đầu hoạt động, nhiều lĩnh vực quan trọng chưa được triển khai, một số cơ chế chính sách chưa được ban hành, tác động của chính sách đã có chưa bộc lộ đầy đủ nên hoạt động thương mại, công tác quản lý nhà nước về thương mại chưa đi vào nề nếp, kết quả của hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu nhiều nơi chưa cao, chưa ổn định. Ngoài nguyên nhân chung nhất kể trên còn những nguyên nhân sau:

- Về chiến lược: Nhà nước ta chưa có chiến lược rõ ràng, nhất quán về phát triển quan hệ trao đổi hàng hoá qua biên giới với các nước láng giềng. Các ngành các địa phương chưa có chiến lược phát triển cụ thể, nhất là vấn đề hợp tác, liên doanh, liên kết, đầu tư sản xuất hàng hoá xuất khẩu nên hoạt động kinh doanh mang tính tự phát, thương nhân chạy theo lợi nhuận trước mắt, trong khi nước bạn, đặc biệt là Trung Quốc lại có những quyết sách quan trọng nhằm thúc đẩy hoạt động biên mậu, có cơ quan quản lý và điều hành biên mậu rất linh hoạt và nhạy bén đẩy doanh nghiệp Việt nam vào thế bị động.

- Về chính sách: Các chính sách liên quan trực tiếp đến hoạt động trao đổi hàng hoá qua biên giới chưa dành ưu đãi thích đáng cho các khu kinh tế cửa khẩu. Các chính sách ưu đãi hiện nay về thuế, đầu tư, xuất nhập cảnh, thương mại...chưa đủ liều lượng để tạo sự hấp dẫn, tạo sức hút cần thiết đối với các nhà đầu tư, các doanh nghiệp trong và ngoài nước, nhất là phần lớn các khu kinh tế cửa khẩu thuộc địa bàn vùng sâu, vùng xa có điều kiện kinh tế- xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn về nhiều mặt.

Hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá qua các khu kinh tế cửa khẩu cả chính ngạch và tiểu ngạch là loại hình xuất nhập khẩu đặc thù, có nhiều điểm khác so với hoạt động xuất nhập khẩu thông thường theo tập quán thương mại quốc tế (về mặt hàng, thương nhân, giao nhận, vận chuyển, thanh toán ...), nhưng chưa có cơ chế quản lý riêng, phù hợp với đặc điểm đặc thù của hoạt động này.

- Về hạ tầng: Cơ sở hạ tầng phục vụ trực tiếp cho hoạt động giao lưu hàng hoá của nhiều khu vực biên giới, nhiều khu kinh tế cửa khẩu còn yếu kém, phần lớn đang trong quá trình qui hoạch và đang thi công, gây cản trở đáng kể đến lưu thông hàng hoá. Tại một số địa phương việc sử dụng nguồn vốn ngân sách đầu tư trở lại kém hiệu quả và không đúng tiến độ đã hạn chế việc thu hút các nguồn vốn khác, ví dụ tại Lạng Sơn do chậm giải phóng mặt bằng nên tiến độ đầu tư

xây dựng chậm. Hầu hết các khu kinh tế cửa khẩu cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội còn thiếu, yếu và chưa đồng bộ, trừ một số khu kinh tế cửa khẩu có cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội tương đối hoàn chỉnh như Móng Cái, Lạng Sơn.

- Sự thay đổi thường xuyên về chính sách giao lưu kinh tế qua cửa khẩu của cả ta và các nước láng giềng, đặc biệt là Trung Quốc cũng gây khó khăn cho hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Chẳng hạn:

+ Do tác động mạnh của một số chính sách mới của phía Trung Quốc đối với biên mậu như quản lý chặt hơn hoạt động biên mậu tại một số cửa khẩu, cấp quota cho một số mặt hàng nhập khẩu; thay đổi chế độ kiểm tra hàng rau quả nhập khẩu; nâng thuế nhập khẩu một số mặt hàng Việt Nam..., đồng thời phía Việt Nam xiết chặt thủ tục hoàn thuế VAT để chống gian lận thuế nên một số Khu kinh tế cửa khẩu quan trọng ở phía Bắc như Quảng Ninh, Lạng Sơn đạt mức kim ngạch xuất nhập khẩu năm 2002 giảm sút hẳn so với trước.

+ Chế độ kiểm tra, kiểm soát của phía Campuchia còn chưa được quy định chặt chẽ và thống nhất, còn nhiều trạm kiểm tra dọc đường và nhiều cơ quan chức năng làm việc trên một trạm (7 cơ quan chức năng trên một cửa khẩu), phát sinh nhiều loại phí; Thuế xuất nhập khẩu và thuế VAT của Bn cao (47% đối với muối ăn và bột mì, 17% đối với hàng tiêu dùng....).

+ Việc trao đổi thông tin và phối hợp kiểm soát chống buôn lậu, gian lận thương mại giữa hải quan hai nước còn gặp khó khăn do chính sách về mặt hàng cấm xuất, nhập của hai bên còn có sự khác biệt nhau, theo phụ lục của Hiệp định quá cảnh hàng hoá, phía ta cấm nhập nhưng Campuchia không cấm xuất thuốc lá điếu, văn hoá phẩm và đồ chơi độc hại, hàng tiêu dùng đã qua sử dụng, ô tô tay lái nghịch..., ngược lại phía ta cấm xuất nhưng Campuchia không cấm nhập đồ cổ, hoá chất độc hại, các động vật hoang dã, động thực vật quý hiếm... Trong thực tế, vấn đề này cũng đã nảy sinh tình trạng ứ đọng hàng hoá khi được xuất qua cửa khẩu ở nước này mà không được nhập qua cửa khẩu ở nước kia.

+ Việc thanh toán giữa các doanh nghiệp vẫn mang tính tự phát, không thực hiện qua ngân hàng, trực tiếp bằng ngoại tệ tiền mặt bản tệ hai nước ở khu vực biên giới là phổ biến. Kết quả này là do: Phía Campuchia chưa có hệ thống ngân hàng mở tín dụng L/C đã tạo khả năng rủi ro trong kinh doanh cao; Hoạt động thanh toán trong quan hệ hệ thống ngân hàng hai nước còn hạn chế. Hiện nay mới có Ngân hàng Ngoại thương Campuchia mở tài khoản ngoại tệ (USD) gửi tại Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam để phục vụ thanh toán và chuyển tiền khoảng 30 giao dịch/tháng. Ta mới có quan hệ đại lý với 3 ngân hàng Campuchia, một số

ngân hàng khác của Việt Nam chưa có đại lý với các Ngân hàng Thương mại Campuchia phải thanh toán xuất, nhập khẩu cho các doanh nghiệp hai bên qua ngân hàng thứ ba là Ngân hàng ngoại thương hoặc một ngân hàng nước ngoài; Hai Bên chưa đi đến ký kết được Hiệp định thanh toán theo thoả thuận tại Biên bản kỳ họp UBHH lần thứ ba (tháng 6 năm 1999). Phía Campuchia cho rằng việc ký Hiệp định này là không cần thiết, thanh toán giữa các doanh nghiệp quan hệ thông qua Ngân hàng Nhà nước theo thông lệ quốc tế bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi hoặc bằng đồng tiền khác do doanh nghiệp tự thoả thuận.

- Về trình độ: Đội ngũ cán bộ, nhân viên làm công tác quản lý trên các khu vực cửa khẩu chưa được bồi dưỡng thường xuyên, trình độ và kinh nghiệm quản lý còn hạn chế. Một bộ phận cán bộ còn quan liêu, thiếu trách nhiệm trong công việc, thoái hoá biến chất... cũng ảnh hưởng lớn tới công tác quản lý.

- Đối với Khu thương mại Lao Bảo, không có ranh giới riêng biệt nên rất khó khăn trong công tác quản lý.

4.4- Những vấn đề đặt ra nhằm hoàn thiện công tác quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại

- 1- Kiện toàn hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại từ Trung ương tới địa phương, đảm bảo tập trung vào một đầu mối có đủ thẩm quyền phối hợp và gắn kết các Bộ, ngành, địa phương trong việc tổ chức theo dõi, chỉ đạo điều hành thống nhất, linh hoạt, nhạy bén hoạt động thương mại và thị trường tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại; làm tốt chức năng tham mưu cho Chính phủ, cho UBND các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại chỉ đạo công tác quản lý nhà nước về thương mại ở các cấp.
- 2- Đề xuất mô hình tổ chức quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại một cách thống nhất, với chế độ phân công phân cấp, chức năng nhiệm vụ rõ ràng, đảm bảo chặt chẽ trong quản lý.
- 3- Đề xuất các nội dung chủ yếu quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại
- 4- Đề xuất các cơ chế, chính sách thương mại phù hợp với từng lĩnh vực hoạt động thương mại trong khu kinh tế cửa khẩu như xuất- nhập khẩu, kho ngoại quan, dịch vụ thương mại, chợ biên giới trong khu kinh tế cửa

khẩu...nhằm tạo hành lang pháp lý và hình thành hệ thống chính sách cho hoạt động thương mại.

- 5- Đề xuất các giải pháp đồng bộ hỗ trợ có hiệu quả hoạt động thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, hỗ trợ cho công tác quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do.

CHƯƠNG III

CÁC GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THƯƠNG MẠI ĐỐI VỚI CÁC KHU KINH TẾ CỬA KHẨU VÀ KHU THƯƠNG MẠI CỦA NƯỚC TA

1- Quan điểm, nguyên tắc quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

1.1- Các quan điểm

1. Thực hiện đường lối kinh tế "mở" trong các chính sách, cơ chế quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

2. Xử lý tốt mối quan hệ giữa tự do hoá thương mại và bảo hộ trong chính sách và cơ chế quản lý thương mại, phù hợp với chiến lược của nền kinh tế và yêu cầu của tiến trình Hội nhập kinh tế quốc tế.

3. Tổ chức thực hiện chính sách khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại đồng bộ cả về mục tiêu, chính sách, tổ chức; đạt mục tiêu cả về kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng và đối ngoại.

4. Bảo đảm điều kiện kinh doanh bình đẳng đối với các thành phần kinh tế trong và ngoài nước, tạo môi trường đầu tư thật sự hấp dẫn cho các doanh nghiệp đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

5. Đáp ứng yêu cầu linh hoạt của buôn bán biên giới nhằm ứng phó với tình hình biến động của phía đối tác, xử lý những vấn đề đa dạng mới phát sinh.

6. Quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu vực này cần có sự phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương theo hướng phân cấp mạnh và giao

cho địa phương quản lý tuân theo chủ trương, chính sách chung của Nhà nước. Ban quản lý khu thương mại và khu kinh tế cửa khẩu được chính quyền tỉnh phân giao những quyền hạn nhất định, đảm bảo giải quyết kịp thời các vấn đề liên quan tới đầu tư phát triển sản xuất và kinh doanh thương mại.

1.2- Các nguyên tắc

1. Quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại phải được đặt trong cơ chế quản lý chung, nhất quán, tuân thủ nguyên tắc thống nhất trong cả nước, đồng thời có sự vận dụng linh hoạt sát hợp với tình hình đặc điểm của mỗi khu vực cụ thể trong khuôn khổ cho phép của cấp có thẩm quyền.

2. Quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu vực này cần được tổ chức thực hiện theo tinh thần đổi mới quản lý, đảm bảo yêu cầu chủ trương cải cách hành chính, tạo sự thông thoáng, đơn giản và có hiệu quả trong quản lý. Thực hiện cơ chế "một cửa", một mặt đáp ứng yêu cầu linh hoạt của buôn bán biên giới nhằm ứng phó với những diễn biến của phía đối tác, mặt khác xử lý được những vấn đề đa dạng mới phát sinh.

3. Quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn đảm bảo một mặt khuyến khích khai thác tối đa những tiềm năng sẵn có thông qua khuyến khích cạnh tranh giữa các đơn vị, cá nhân kinh doanh thương mại- xuất nhập khẩu; mặt khác, phải tăng cường quản lý của nhà nước đối với các hoạt động thương mại để vừa mở rộng ngoại thương vừa bảo vệ sản xuất trong nước.

4. Nguyên tắc tập trung lãnh đạo và phân cấp quản lý hoạt động thương mại cần phải nghiêm chỉnh tuân thủ pháp quy hành chính và pháp luật nhà nước để đảm bảo tập trung và thống nhất trong quản lý.

5. Nguyên tắc hiệu quả kinh tế đi đôi với hiệu quả xã hội, đòi hỏi phát triển hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại không chỉ nhằm phát triển kinh tế- xã hội của khu vực mà còn góp phần thắt chặt tình hữu nghị với các nước láng giềng, thúc đẩy phát triển khu vực dân tộc thiểu số, tăng cường đoàn kết các dân tộc trong nước.

2- Triển vọng phát triển các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do

2.1- Những căn cứ pháp lý và chỉ đạo của Chính phủ về đẩy mạnh giao lưu kinh tế - xã hội qua các cửa khẩu

Cùng với tiến trình giao lưu, hội nhập kinh tế thế giới, việc tăng cường mở rộng hợp tác kinh tế, giao lưu văn hoá giữa nước ta với các nước láng giềng được đẩy mạnh trong thời kỳ đổi mới. Thực tế phát triển kinh tế- xã hội đòi hỏi cần mở cửa từng bước để giành thế chủ động trong quan hệ liệp tác không chỉ với các nước láng giềng mà cả với cộng đồng kinh tế quốc tế. Quá trình mở cửa nền kinh tế dựa trên đường lối, chủ trương và căn cứ pháp lý, cụ thể:

- Mở cửa, hội nhập và chủ trương về đẩy mạnh giao lưu kinh tế qua các cửa khẩu đường bộ.

Ý tưởng về mở cửa nền kinh tế đất nước theo nhiều hướng, nhiều tầng nấc khác nhau, là kết quả quan trọng của những nghiên cứu, tìm tòi này. Kể từ khi thực hiện chính sách đổi mới, ý tưởng này đã luôn được phát triển, hoàn thiện và được thể hiện ngày càng rõ trong nhiều Văn kiện của Đảng và Nhà nước. Trong đó, quan trọng nhất là khẳng định "tiếp tục thực hiện chính sách đối ngoại độc lập, tự chủ, mở rộng đa phương hoá và đa dạng hoá với tinh thần Việt Nam muốn là bạn với tất cả các nước trong cộng đồng thế giới,...phấn đấu vì hoà bình, độc lập và phát triển".⁽¹⁾ (*Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia. Tr.120*).

Chủ trương tiếp tục xây dựng các Khu kinh tế cửa khẩu đã được nhấn mạnh trong Văn kiện Đại hội IX thông qua việc "nâng cấp các cửa khẩu biên giới và phát triển kinh tế cửa khẩu" (Tr.186). Phát triển tuyến hành lang biên giới trên cơ sở phát triển các đô thị gắn với Kinh tế cửa khẩu, nâng cấp các tuyến đường giao thông tới vùng biên quan trọng. Từng bước xây dựng vùng biên giới đủ mạnh để giữ vững biên cương, bảo đảm quốc phòng và an ninh.

Từ phương châm chủ đạo trên, những quan điểm cơ bản liên quan đến hoạt động giao lưu kinh tế, bao gồm:

+ Khẳng định nguyên tắc độc lập, chủ quyền, bình đẳng và cùng có lợi trong phát triển kinh tế đối ngoại.

+ Đa phương hoá các quan hệ kinh tế đối ngoại đáp ứng những yêu cầu của cơ chế thị trường.

+ Đa dạng hoá các hoạt động kinh tế đối ngoại đáp ứng đòi hỏi của kinh tế trong nước và thế giới.

Tiếp tục ý tưởng này, để khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho xuất khẩu, cần "nghiên cứu xây dựng thí điểm một vài đặc khu kinh tế, khu mậu

dịch tự do ở những địa bàn có điều kiện", và đối với vấn đề thu hút đầu tư nước ngoài thì: "Mở rộng nhiều hình thức thu hút các nguồn lực từ nước ngoài...khuyến khích mạnh mẽ việc thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào các ngành chế biến xuất khẩu". (*Văn kiện Hội nghị lần thứ tư BCH Trung ương Khoá VIII. NXB Chính trị Quốc gia.Tr .58-61*).

+ Khai thác có hiệu quả những lợi thế trong phân công lao động quốc tế; kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại trong điều kiện mới.

Đối với Việt Nam, hợp tác và hội nhập kinh tế không chỉ tạo điều kiện thuận lợi đối với việc thu hút nguồn vốn đầu tư, công nghệ tiên tiến từ các thị trường trong khu vực và trên thế giới, mà còn đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính, cải cách khu vực nhà nước.

Tất cả những điều đó là biểu hiện rõ ràng nhất chủ trương của Đảng về thực hiện chính sách nhất quán, lâu dài về mở rộng cửa theo nhiều tầng nấc khác nhau, cùng có lợi, thu hút có hiệu quả các nguồn lực từ bên ngoài vào công cuộc phát triển nền kinh tế đất nước. Theo đó, cần tiến hành nghiên cứu xây dựng các chính sách đặc thù cho các hoạt động giao lưu kinh tế ở khu vực các cửa khẩu biên giới, với tư cách là một dạng mới của hoạt động kinh tế đối ngoại.

+ Tăng cường giao lưu kinh tế - xã hội qua biên giới không chỉ là sự thể hiện xu thế hội nhập kinh tế theo các quan điểm nêu trên mà còn là yếu tố đảm bảo thành công của chiến lược "biên giới mềm", trước hết về mặt xã hội.

Những nước láng giềng gần gũi nhau về mặt địa lý, lại thường là những nước có nhiều đặc điểm chung về truyền thống lịch sử, văn hoá... Những đặc điểm này chính là điều kiện để đi đến quyết định tăng cường giao lưu các hoạt động kinh tế - xã hội thông qua các hình thức khác nhau, vừa mang nét chung của quá trình giao lưu kinh tế - xã hội, vừa có những nét riêng của từng tiểu vùng, cộng đồng dân tộc.

Bên cạnh đó, việc tăng cường các hoạt động giao lưu kinh tế- xã hội qua biên giới cũng sẽ đưa lại những ảnh hưởng không mong muốn nhất định. Tuy nhiên, so với những lợi ích mà các hoạt động này mang lại, thì các ảnh hưởng tiêu cực được xem như là không đáng kể. Các ảnh hưởng tiêu cực của các hoạt động giao lưu kinh tế-xã hội qua biên giới sẽ được hạn chế trên cơ sở một chiến lược phát triển chung về hội nhập và tăng cường công tác tổ chức quản lý tại khu vực này.

- Những căn cứ pháp lý chủ yếu về đẩy mạnh giao lưu kinh tế - xã hội qua các cửa khẩu

+ Hiến pháp năm 1992: Hiến pháp năm 1992 đã ghi: Mục đích của chính sách kinh tế mới của Nhà nước Việt Nam là "Làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân, trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất- kỹ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học kỹ thuật và giao lưu với thị trường thế giới".

"Nhà nước thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển hình thức quan hệ kinh tế với mọi quốc gia, mọi tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, bảo vệ và thúc đẩy sản xuất trong nước phát triển".

"...tự do lựa chọn hình thức kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp mà không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong các ngành có lợi cho quốc kế dân sinh"; "mọi thành phần kinh tế...đều bình đẳng trước pháp luật, vốn và tài sản hợp pháp được Nhà nước bảo hộ"

Những sửa đổi, bổ sung một số Điều của Hiến pháp năm 1992 theo Nghị quyết số 51/2001/ QH10, ngày 25-2-2001 của Quốc hội vẫn thể hiện những ý tưởng trên.

Sự đổi mới này của Hiến pháp là cơ sở pháp lý quan trọng khuyến khích việc đẩy mạnh kinh doanh và đầu tư của các thành phần kinh tế vào hoạt động giao lưu kinh tế, kể cả các hoạt động ở các vùng biên giới.

+ Luật quốc gia và Điều ước quốc tế.

Bên cạnh Hiến pháp, Luật quốc gia và các văn bản pháp quy khác được ban hành kể từ sau thời kỳ đổi mới cũng tạo nhiều điều kiện thuận lợi cho giao lưu kinh tế quốc tế. Các Luật và văn bản pháp quy này, trong phạm vi điều chỉnh của mình, đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng, bảo đảm quyền sở hữu tài sản, quyền tự do kinh doanh và cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; làm rõ hơn quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế; ngăn chặn những kiểu làm ăn phi pháp, bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, của người lao động trong hoạt động kinh tế đối ngoại nói riêng và mọi công dân trong xã hội nói chung.

Bên cạnh khung khổ pháp lý cho các hoạt động giao lưu kinh tế đối với mọi đối tượng nói chung, hoạt động giao lưu kinh tế qua biên giới với các nước còn được hỗ trợ bởi các Điều ước quốc tế như: Các Tuyên bố chung, các Hiệp định về hợp tác Thương mại, Hiệp định về quá cảnh hàng hoá, Hiệp định vận tải đường bộ, Hiệp định về quy chế biên giới, Hiệp định về hợp tác du lịch, Hiệp định về chống tội phạm, Hiệp định về Kiều dân...

Những văn bản pháp lý trên đã tạo ra nền tảng luật pháp cho phát triển nền kinh tế thị trường mở cửa, với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế khác nhau, góp phần giải phóng sức sản xuất, huy động nhiều nguồn lực hiện có để phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện nhiệm vụ tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội và cải thiện vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

2.2- Triển vọng phát triển các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do

2.2.1- Đối với khu kinh tế cửa khẩu

Các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam chủ yếu nằm ở các khu vực cửa khẩu dọc tuyến biên giới của đất nước, được Chính phủ ra quyết định thành lập nhằm mục tiêu phát triển kinh tế thương mại, giữ vững an ninh tuyến biên giới, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Xem xét triển vọng phát triển các khu kinh tế cửa khẩu trong tương lai cần chú ý tới triển vọng phát triển quan hệ thương mại giữa Việt Nam với các nước có chung đường biên giới.

- Triển vọng phát triển quan hệ thương mại Việt Nam- Trung Quốc:

Trong những năm qua các cửa khẩu, chợ và đường mòn biên giới là những nơi hàng hoá giao lưu tập nập. Có những năm tỷ lệ kim ngạch buôn bán ở vùng biên giới chiếm tới 90% tổng kim ngạch buôn bán giữa hai nước. Nhờ giao lưu buôn bán phát triển mà nhiều mặt đời sống kinh tế xã hội của các tỉnh biên giới hai nước có những biến đổi to lớn và sâu sắc. Tuy nhiên, mỗi giao lưu này chưa tương xứng với tiềm năng của hai bên. Trong thời gian tới, nếu phát huy được thuận lợi, khắc phục được những tồn tại hạn chế trong quá trình thông thương có chính sách biện pháp xử lý thích hợp trước thời cơ và thách thức do hoàn cảnh trong nước và quốc tế mang lại, mối quan hệ buôn bán qua biên giới Việt Trung nói riêng, qua các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại nói riêng sẽ có triển vọng phát triển.

Qua nghiên cứu các chủ trương chính sách phát triển kinh tế, ngoại thương nói chung và hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu qua các khu kinh tế cửa

khẩu, khu thương mại nằm dọc biên giới Việt Trung, cùng với những diễn biến mới trong nền kinh tế thế giới, cho thấy buôn bán, trao đổi hàng hoá qua các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại có nền tảng vững chắc, ổn định.

Một trong những nội dung trọng tâm của chính sách phát triển kinh tế và mở cửa đối ngoại của Việt Nam là đẩy mạnh việc xây dựng và phát triển quan hệ kinh tế thương mại với các nước láng giềng. Điều đó liên quan trực tiếp đến việc xây dựng vị trí chiến lược rất quan trọng về kinh tế, chính trị, an ninh quốc phòng của các tỉnh biên giới.

Về phía Trung Quốc, chính sách mở cửa qua biên giới Trung- Việt là một bộ phận cấu thành không thể thiếu của đường lối cải cách mở cửa. Kinh tế đối ngoại là lĩnh vực phát triển rất năng động và hiệu quả của Trung Quốc. Trọng điểm quan hệ kinh tế Trung Quốc là Mỹ, Nhật, EU, song khu vực Đông Nam Á, với sự gần gũi về địa lý, với thị trường gần 500 triệu dân và nguồn tài nguyên đa dạng, cũng là thị trường quan trọng của Trung Quốc. Đặc biệt, Việt Nam là một quốc gia Đông Nam Á, là cửa ngõ quan trọng và cũng là con đường ngắn nhất nối Trung Quốc với các nước trong khu vực. Mặt khác, Việt Nam đã trở thành thành viên của ASEAN - thị trường với gần 500 triệu dân, kéo dài đến biên giới Việt Trung. Như vậy, Việt Nam sẽ trở thành hành lang chủ yếu nối liền hai thị trường lớn.

Yếu tố ảnh hưởng tiếp theo là tình hình và những diễn biến mới trong bối cảnh quốc tế và khu vực tác động trực tiếp đến quan hệ Việt Nam- Trung Quốc, trong đó có quan hệ thương mại xuất nhập khẩu qua các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam.

Dự đoán trong những năm tới hình thức giao lưu hàng hoá sẽ theo xu hướng mở rộng phương thức xuất nhập khẩu chính ngạch trên cơ sở thực hiện các Hiệp định thương mại và các quy định chung trong buôn bán quốc tế. Mặt khác, do đặc điểm địa lý và truyền thống đã có giữa hai nước, các phương thức trao đổi hàng hoá dân gian và buôn bán tiểu ngạch ở biên giới vẫn tiếp tục được duy trì và đưa vào nề nếp trên cơ sở quy hoạch lại các chợ cửa khẩu, các bến bãi kho tàng, hoàn thiện lại các chính sách và cơ chế giao lưu hàng hoá. Các hình thức chuyên khẩu, tạm nhập tái xuất, quá cảnh... sẽ được duy trì và nghiên cứu để mang lại hiệu quả cao hơn.

Từ những cơ sở trên có thể thấy hoạt động giao lưu hàng hoá qua các khu kinh tế cửa khẩu đang đứng trước những cơ hội phát triển thuận lợi. Dự kiến đến năm 2010, tỷ trọng thị trường Trung Quốc trong tổng kim ngạch xuất nhập khẩu

của Việt nam đến năm 2010 sẽ chiếm khoảng 12-15%; ngược lại, tỷ trọng của Việt Nam trong thị trường Trung Quốc cũng sẽ tăng nhưng không nhiều, do ngoại thương Trung Quốc sắp tới sẽ phát triển mạnh.

Cơ cấu hàng xuất nhập khẩu sẽ có sự thay đổi theo hướng phát huy thế mạnh của mỗi bên và sẽ thu được hiệu quả cao trong việc bổ sung nhu cầu cho mỗi bên. Việt Nam sẽ tăng cường xuất khẩu các mặt hàng đã qua chế biến với chất lượng ngày càng tốt hơn với một số mặt hàng truyền thống nông, lâm, hải sản, dầu thô, than đá... và các mặt hàng may mặc, giấy dếp...

Theo dự đoán của các chuyên gia thương mại, đến năm 2005, thông qua tuyến biên giới Việt nam- Trung Quốc kim ngạch xuất nhập khẩu hai chiều đạt 5 tỷ USD.

Trung Quốc sẽ là thị trường tiêu thụ có dung lượng rất lớn đối với những mặt hàng dầu thô, cao su, dầu thực vật, gạo và hải sản. Nhu cầu nhập khẩu hàng năm với những mặt hàng này khoảng 13 tỷ USD. Đối với những sản phẩm này Trung Quốc hiện quản lý bằng hạn ngạch.

Về nhập khẩu, ngành thương mại Việt Nam định hướng ưu tiên nhập có chọn lọc trang thiết bị, máy móc, các mặt hàng trong nước chưa sản xuất được, sản xuất chưa đủ nhu cầu hoặc nhập khẩu có hiệu quả hơn như vật liệu xây dựng, hoá chất, phân bón, chất dẻo, linh kiện điện tử, dược liệu, vải vóc...

Với chủ trương phát triển kinh tế vùng biên nhằm phát huy thế mạnh tiềm năng khu vực biên giới của hai nước, chắc chắn giao lưu thương mại qua các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại hai nước trong xu hướng hợp tác đi đôi với cạnh tranh sẽ ngày càng phát triển, góp phần vào sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Triển vọng phát triển quan hệ thương mại Việt Nam- Lào:

Năm 1962, khi Chính phủ hai nước ký Hiệp định thương mại, quan hệ thương mại Việt- Lào được thiết lập. Đến năm 1990 việc trao đổi hàng hoá giữa hai nước đều theo Nghị định thư và do một số doanh nghiệp trung ương thực hiện. Việc trao đổi hàng hoá của các địa phương có chung biên giới chủ yếu là hàng ngoài Nghị định thư do Chính phủ hai nước uỷ nhiệm. Năm 1991, hai nước đã ký Hiệp định thương mại, thoả thuận xoá dần bao cấp, mở rộng đối tượng buôn bán, mở rộng mặt hàng kinh doanh xuất nhập khẩu. Kim ngạch xuất nhập khẩu kể từ năm 1991 liên tục tăng trưởng. Xuất khẩu của Lào sang Việt Nam đã tăng từ 3.917 ngàn USD năm 1990 lên 84.032 ngàn USD năm 1995 và 111.596

ngàn USD năm 2000. Nhập khẩu của Lào từ Việt Nam tăng từ 15.995 ngàn USD năm 1990 lên 20.607 ngàn USD năm 1995 và 66379 ngàn USD năm 2000. Hàng hoá từ Lào nhập vào Việt Nam, ngoài các mặt hàng tiêu dùng được sản xuất từ Thái Lan như đồ gia dụng, thuốc lá, thực phẩm chế biến ... còn có các mặt hàng chủ yếu như thạch cao, hàng lâm sản. Việt Nam xuất sang Lào tới 80% là hàng nông sản bao gồm gạo, thịt các loại, trâu bò sống, hải sản, rau quả, dược phẩm, xi măng, sắt thép, thực phẩm...

Sau khi nước CHDCND Lào trở thành thành viên chính thức của ASEAN (từ năm 1997), nhiều thoả thuận hợp tác quan trọng cấp Chính phủ đã được ký kết, như hợp tác nông nghiệp và phát triển nông thôn giai đoạn 1989- 2000; Hợp tác giữa các tỉnh biên giới, mở chợ giáp biên; Đặc biệt Lào là quốc gia không có biển, khi đã là thành viên ASEAN, Lào rất quan tâm tới con đường ra biển để đẩy mạnh hội nhập về giao thông và Việt Nam cũng sẵn sàng hợp tác trong lĩnh vực này.

Những thoả thuận trong khuôn khổ của ASEAN, đặc biệt là chương trình phát triển hành lang Đông- Tây sẽ đem lại nhiều thuận lợi cho sự phát triển thương mại biên giới giữa Việt Nam- Lào và phát triển thương mại khu vực.

Theo dự báo về triển vọng phát triển hành lang giao thông Đông- Tây, Chính phủ Lào đã xây dựng những chương trình phát triển kinh tế cửa khẩu với những chính sách thương mại ưu đãi nhằm thu hút mạnh mẽ đầu tư nước ngoài, đặc biệt là Thái Lan. Trong chương trình “Tăng cường quan hệ thương mại Việt Nam- Lào, triển khai thực hiện Thoả thuận Cửa Lò” được tiến hành giữa Bộ Thương mại của hai nước từ ngày 19- 22/6/2001, trong đó hai Bộ đã thống nhất các nguyên tắc về tạo điều kiện thuận lợi cho mậu dịch giữa hai nước, trong đó có hoạt động biên mậu; Thoả thuận Cửa Lò hạ 50% thuế. Việc thực hiện chương trình này sẽ đem lại những cơ hội mới cho sự phát triển quan hệ thương mại giữa hai nước, đặc biệt là phát triển thương mại trong các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do.

Theo dự báo của Dự án Quy hoạch phát triển thương mại tại các vùng cửa khẩu biên giới Tây và Tây nam Việt Nam đến năm 2010, đến năm 2005, tổng kim ngạch xuất khẩu giữa hai nước sẽ đạt khoảng 385 triệu USD, trong đó Việt nam xuất khẩu sang Lào 270 triệu USD, nhập khẩu từ Lào 115 triệu USD; đến năm 2010 sẽ đạt 1.050 triệu USD, trong đó Việt Nam xuất khẩu sang Lào 500 triệu USD, nhập khẩu từ Lào 550 triệu USD.

- Triển vọng phát triển quan hệ thương mại Việt Nam- Campuchia:

Trong bối cảnh quan hệ chính trị hai nước ngày càng được tăng cường, củng cố, quan hệ hợp tác kinh tế giữa Việt Nam và Campuchia đã ngày càng được chú trọng. Cùng với sự chuyển biến trong quan hệ chính trị, quan hệ hợp tác kinh tế giữa hai nước cũng được điều chỉnh. Kết quả kỳ họp Uỷ ban hỗn hợp liên Chính phủ Việt Nam- Campuchia lần thứ 5 cho thấy, Việt Nam đang có nhiều cơ sở thuận lợi để thúc đẩy hợp tác trên nhiều lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư với Campuchia. Có được kết quả này, một mặt các Bộ ngành đã có những chủ động, tích cực triển khai hợp tác với Campuchia trong nhiều năm qua, tạo được sự tin tưởng và Bản ngày càng coi trọng, thấy rõ vai trò vị trí của Việt Nam, mong muốn sự giúp đỡ và hợp tác trong một số lĩnh vực kinh tế, thương mại và khoa học kỹ thuật...

Trong lĩnh vực hợp tác về thương mại, những năm qua kim ngạch buôn bán giữa hai nước ngày càng tăng, đặc biệt tăng nhanh trong ba năm gần đây (2000-2002). Kim ngạch hai chiều năm 2002 đã đạt 220 triệu USD, tăng 211,5% so với 1999 và 11,95% so với 2001, xấp xỉ bằng 15% tổng kim ngạch buôn bán với các nước của Campuchia và đứng thứ 3 trong khối ASEAN sau Thái Lan và Singapore.

Đạt được kết quả trên là do:

+ Hai bên ký kết nhiều văn bản pháp lý, thường xuyên rà soát, bổ sung điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế hợp tác giữa hai nước mà gần đây là Hiệp định quá cảnh hàng hoá mới tháng 9 năm 2000; Hiệp định mua bán hàng hoá vùng biên giới Việt Nam-Campuchia tháng 11 năm 2001. Biên bản kỳ họp lần thứ hai về chống buôn lậu và vận chuyển hàng hoá trái phép qua biên giới tháng 8 năm 2002. Các văn bản ký kết đã góp phần tích cực thúc đẩy hợp tác thương mại phát triển,

+ Campuchia là thị trường truyền thống của Việt Nam, phù hợp với khả năng cung ứng của ta, không đòi hỏi hàng hoá có chất lượng cao. Sức mua của thị trường đang tăng lên với mức tăng trưởng kinh tế bình quân trong những năm gần đây của Campuchia liên tục đạt 4-5%. Nhiều hàng hoá Việt Nam đã được khẳng định trên thị trường Campuchia và được nhân dân Campuchia ưa chuộng. Khoảng cách chênh lệch xuất siêu ngày càng cao, nếu năm 1995 kim ngạch xuất khẩu chỉ bằng 2 lần kim ngạch nhập khẩu, thì năm 2000 bằng 3,6 lần và năm 2001 là 3,85 lần.

Nhóm hàng chủ yếu xuất sang Campuchia là hàng tiêu dùng như hàng dệt may năm 2002 tăng 104% so với năm 2001, mì ăn liền tăng 25%, đồ nhựa tăng

4%, đặc biệt hàng nông sản như gạo tăng 166% và lạc nhân tăng 450%. Mặt hàng có yêu cầu lớn trong nước như xăng dầu nhập khoảng 50-60 tr USD từ Việt Nam chiếm 1/4 tổng số lượng nhập hàng năm. Kết quả này đã có những tác động nhất định thúc đẩy sản xuất hàng hoá trong nước.

+ Các hoạt động xúc tiến thương mại được tổ chức đều đặn thường xuyên, trong hai năm gần đây. Phía Việt Nam đã tổ chức 3 cuộc triển lãm giới thiệu hàng hoá tại Phnôm Pênh vào tháng 11 năm 2001, tháng 4 năm 2002 và tháng 12 năm 2002, qua đây đã ký được nhiều hợp đồng thương mại và thiết lập mối quan hệ trao đổi hàng hoá.

+ Buôn bán tiểu ngạch tại các khu vực cửa khẩu và chợ biên giới phát triển mạnh, 50% thị phần tại khu vực này là hàng Việt Nam. Đồi bên đã phối hợp khảo sát tình hình mua bán, trao đổi hàng hoá tại các khu vực cửa khẩu và các chợ biên giới để cùng nhau xây dựng “Quy chế quản lý các hoạt động mua bán qua biên giới” nhằm tổ chức tốt các hoạt động mua bán khu vực này. Bên cạnh đấy, các khu kinh tế cửa khẩu Mộc Bài (Tây Ninh), Đồng Tháp, An Giang, Hà Tiên (Kiên Giang) và Đường 19 của khẩu tỉnh Gia Lai được hình thành không những góp phần tích cực phát triển thương mại khu vực biên giới mà còn đưa hoạt động thương mại vào tổ chức và tạo điều kiện quản lý các vấn đề tiêu cực trong thương mại.

Tuy nhiên kim ngạch buôn bán hai nước còn chưa vững chắc và chưa tương xứng với tiềm năng mỗi nước, buôn lậu qua biên giới còn có những diễn biến phức tạp, diễn ra thường xuyên chạy dọc tuyến biên giới. Các tỉnh thành lập khá nhiều chợ biên giới, nhiều chợ còn hoạt động kém hiệu quả, một số điểm lợi dụng ưu đãi thương mại để trốn thuế.

Mặc dù thị trường Campuchia còn nhỏ bé và phát triển chưa ổn định, song chiến lược xuất khẩu của Việt Nam đến năm 2010 đã chỉ rõ cần chú trọng đến thị trường này, coi đây là thị trường tiềm năng có nhiều điều kiện và lợi thế để phát triển.

Phân tích các nhân tố trong và ngoài nước tác động đến sự phát triển của hoạt động thương mại hàng hoá giữa Việt Nam và Campuchia trong thời gian tới. Căn cứ vào kết quả dự báo của Dự án quy hoạch phát triển thương mại tại các vùng cửa khẩu biên giới tây và tây nam đến năm 2010, dự báo kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam qua biên giới đường bộ với Campuchia thời kỳ 2001- 2005 đạt mức độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu bình quân 15%/ năm. Đạt kim ngạch xuất khẩu vào năm 2005 là 185,8 triệu USD. Mặt hàng xuất khẩu gồm:

Hàng bách hoá tiêu dùng, hàng thực phẩm chế biến, thuỷ sản, vật liệu xây dựng, rau quả, dệt may, giấy dếp, cao su, than đá, sản phẩm gỗ, xăng dầu và một số mặt hàng khác. Các hàng hoá này chủ yếu xuất qua các cửa khẩu thuộc các khu kinh tế cửa khẩu, trong đó hàng hoá qua cửa khẩu Mộc Bài chiếm tỷ trọng lớn.

Do Việt nam và Campuchia đều là thành viên của ASEAN nên khi Hiệp định ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung (CEPT) được thực hiện thì hàng hoá nhập khẩu từ Campuchia và các nước khác vào Việt nam sẽ gia tăng. Dự báo kim ngạch nhập khẩu từ Campuchia tăng bình quân 18%/ năm. đến năm 2005 đạt 88,8 triệu USD. Một số mặt hàng chính nhập khẩu từ Campuchia sẽ là: gỗ các loại, cao su, nông lâm sản, máy móc thiết bị, nguyên liệu thuốc lá và da trâu bò muối.

2.2.2- Đối với khu thương mại tự do (FTA)

Năm 1995 Việt Nam chính thức tham gia Hiệp hội các quốc gia Đông nam Á (ASEAN), đồng thời tham gia Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA)- FTA khu vực. Việt Nam đang trong giai đoạn thực hiện CEPT và cố gắng hoàn thành việc cắt giảm thuế quan theo CEPT vào 1/1/2005. Hơn nữa, Việt Nam còn phải tăng nhịp độ thực hiện Chương trình thu hoạch sớm (EHP) trong khuôn khổ Hiệp định khung về Hợp tác kinh tế toàn diện giữa ASEAN và Trung Quốc. Những năm qua việc triển khai AFTA đã thu hút đáng kể đầu tư từ các nước ASEAN vào Việt Nam. Tuy nhiên lợi ích thu được từ việc triển khai AFTA còn rất hạn chế, thể hiện bởi các chỉ tiêu về tỷ trọng xuất, nhập khẩu hàng hoá sang các nước ASEAN còn thấp; Sức cạnh tranh của sản phẩm xuất khẩu Việt Nam, của doanh nghiệp Việt nam chưa cao... Có thể thấy rằng hầu hết các nước thành viên của AFTA đều là các nước đang phát triển (trừ Singapore). Trong khi đó các thành viên của EU hoặc NAFTA... hầu hết đã là các nước công nghiệp hoá. Mặt khác, ASEAN cũng đang cố gắng thiết lập quan hệ thương mại tự do với các khu vực khác hoặc các nước khác. Đồng thời cũng đang nảy sinh xu hướng trong các nước thành viên ASEAN muốn hướng tới việc ký kết những Hiệp định mậu dịch tự do song phương với các nước ngoài khu vực, ví dụ như Hiệp định thương mại tự do Singapore- Mỹ, Hiệp định thương mại tự do Nhật- Singapore..., theo đó hàng hoá của nước này có thể xâm nhập sâu vào thị trường nước đối tác, hưởng mức thuế quan 0%, ngược lại nước đối tác cũng xoá bỏ hầu hết thuế quan đối với hàng hoá nước này.

Với những ưu thế nổi trội, FTAs đang trở thành xu thế mạnh ảnh hưởng đến các quan hệ kinh tế chung, liên quan tới chính sách thương mại. Điều rất đáng

quan tâm là các FTAs song biên đã tạo nên những ưu đãi cao trong quan hệ hai nước, đặt những nước ngoài FTA vào thế bất lợi trong thương mại và phát triển.

Tuy nhiên để tiến tới mục tiêu thiết lập FTA song phương đòi hỏi mỗi quốc gia phải đạt được những điều kiện cần thiết đáp ứng đòi hỏi của quan hệ thương mại tự do.

Ngày 4/11/2001, tại Hội nghị cấp cao ASEAN “10+1”, Trung Quốc và ASEAN đã ký Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện ASEAN- Trung Quốc tiến đến sự hình thành Khu thương mại tự do ASEAN- TQ (ACFTA). Điều này sẽ có tác động tích cực đem lại cơ hội xây dựng Khu mậu dịch tự do song biên Việt Nam- Trung Quốc trong tương lai. Do vậy, nhanh hay chậm hình thành FTA Việt Nam- Trung Quốc là hoàn toàn tùy thuộc vào điều kiện khách quan và sự nỗ lực của mỗi nước. Dự kiến trong những năm tới sẽ hình thành Hiệp định liên kết kinh tế gọi tắt là Tuyên bố chung ASEAN- Nhật Bản. Trong tiến trình gia nhập WTO, Việt Nam sẽ sớm đàm phán song phương với Trung Quốc (là nước thành viên khi Khu mậu dịch tự do ASEAN- TQ được thành lập), để giải quyết những vấn đề tồn tại trong quan hệ thương mại giữa hai nước, sớm đưa nước ta trở thành thành viên WTO.

Trong quan hệ hợp tác song phương, Việt Nam đã ký hiệp định thương mại với hàng chục nước; Ký thoả thuận đối xử tối huệ quốc (MFN) với trên 70 nước và vùng lãnh thổ; Tháng 07 năm 2000 Hiệp định thương mại Việt - Mỹ được ký kết. Tuy nhiên chúng ta vẫn chưa thể thiết lập được FTA song phương với Hoa Kỳ.

Xuất phát từ lợi ích của Quốc gia, để đảm bảo nền kinh tế tăng trưởng và phát triển ổn định, việc thiết lập các khu thương mại tự do song phương là cần thiết và có thể xúc tiến hình thành. Tuy nhiên, về mặt thời gian, điều đó còn tùy thuộc chủ yếu vào năng lực cạnh tranh của bản thân nền kinh tế. Hiện Việt Nam chưa phải là thành viên của WTO, do vậy điều kiện cần thiết hàng đầu là phải sớm gia nhập WTO. Ngoài ra phải thoả mãn các điều kiện về chính trị, kinh tế, thương mại, điều kiện về chính sách để có thể hình thành khu thương mại tự do song phương với các quốc gia khác theo nguyên tắc hai bên cùng có lợi.

Về khả năng thiết lập khu thương mại tự do giữa Việt Nam và một số nước, Việt Nam gặp phải những thách thức và những khó khăn chủ yếu sau:

- Trường hợp sức cạnh tranh chưa đủ tầm đối tác so với quốc gia cùng ký kết thành lập FTA song phương thì dễ lâm vào tình trạng mất thị trường hàng hoá và dịch vụ, mất khả năng thu hút FDI.

- Nguồn thu quốc gia có nguy cơ sút giảm, thâm hụt ngân sách trong trường hợp mất khả năng kiểm soát việc tham gia FTA.

- Thị trường quốc gia dễ bị tràn ngập hàng hoá, dịch vụ của nước đối tác trong FTA.

- Nền kinh tế Việt Nam còn ở trình độ phát triển thấp. Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn những khó khăn chưa khắc phục được. Các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô (cơ cấu kinh tế, cơ cấu đầu tư...) chưa phù hợp.

- Chính sách thương mại chưa được điều chỉnh kịp thời, phù hợp với yêu cầu gia nhập WTO.

- Sức cạnh tranh của doanh nghiệp và hàng hoá, dịch vụ Việt Nam còn yếu kém

Yêu cầu chung đối với nền kinh tế Việt nam từ nay đến năm 2010 để có thể thiết lập FTA song phương với quốc gia lựa chọn.

- Duy trì nhịp độ tăng trưởng kinh tế

- Phát triển hàng hoá và dịch vụ có sức cạnh tranh cao

- Chuyển dịch cơ cấu kinh tế đáp ứng yêu cầu tăng trưởng kinh tế

- Đào tạo nguồn nhân lực đủ sức đối tác trong hội nhập quốc tế, trong FTA.

- Cải thiện môi trường kinh doanh bằng pháp luật, chính sách và cơ chế

Khả năng về sự thiết lập FTA giữa Việt nam và một số nước: Nếu đáp ứng được các điều kiện cần thiết, trong tương lai gần Việt Nam có thể thiết lập khu thương mại tự do song phương với Trung quốc, Nhật bản và Hoa Kỳ...

3- Các giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại của nước ta

Thúc đẩy sự phát triển hoạt động thương mại và tăng cường quản lý nhà nước về thương mại là hai việc cần tiến hành song song để đạt được hiệu quả chung. Tăng cường quản lý nhà nước về thương mại là nhằm tạo nên hệ thống quản lý có hiệu quả, có khả năng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại, bao gồm hoạch định các chính sách, thực hiện các biện pháp kiểm

tra, kiểm soát thị trường, hướng dẫn tổ chức thực hiện đầy đủ các chủ trương chính sách của Nhà nước...

3.1- Giải pháp tổ chức hệ thống quản lý nhà nước đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

3.1.1- Mục tiêu thiết lập hệ thống quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

Để nâng cao vai trò quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại, thời gian tới hướng tổ chức bộ máy và cơ chế quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn khu vực này nhằm thực hiện mục tiêu:

- Thiết lập hệ thống quản lý nhà nước về thương mại ổn định, có khả năng đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại, tạo điều kiện thúc đẩy hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu trên địa bàn phát triển, thực hiện tốt quy hoạch, kế hoạch phát triển thương mại.

- Cơ chế, chính sách minh bạch, được hỗ trợ nhằm tạo môi trường hấp dẫn thu hút các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu trên địa bàn.

- Đảm bảo cho hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu trên địa bàn diễn ra thuận tiện, song phải tuân thủ luật pháp của Việt Nam cũng như các thoả thuận song phương giữa Việt nam và các nước láng giềng.

3.1.2- Phương hướng thiết lập hệ thống quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại

Ở cấp Trung ương, việc quản lý nhà nước tại các cửa khẩu giai đoạn trước khi hình thành các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, cũng như sau khi Thủ tướng chính phủ ban hành các Quyết định thí điểm, Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg đều do các cơ quan thuộc ngành dọc Trung ương như Hải quan, Công an, Biên phòng, Thuế, Kho bạc... thực hiện. Như thực trạng đã nêu, cả ở Trung ương và địa phương đều chưa có cơ quan, tổ chức nào có đủ thẩm quyền phối hợp và gắn kết các cơ quan hữu quan để triển khai cũng như kịp thời tham mưu cho Chính phủ và UBND tỉnh điều hành hoạt động thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại được kịp thời, thống nhất. Hướng đề xuất trong thời gian tới là:

- Ở Trung ương cần có một tổ chức (Bộ Thương mại) làm đầu mối giúp Chính Phủ chỉ đạo các địa phương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.

- Ở Địa phương có Ban chỉ đạo khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại. Đây là đầu mối trực thuộc UBND tỉnh, giúp UBND tỉnh chỉ đạo Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại.

- Ở mỗi khu kinh tế cửa khẩu, UBND tỉnh ra quyết định thành lập Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu hoặc khu thương mại.

Yêu cầu rất quan trọng đối với Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại là xử lý linh hoạt, có hiệu quả các tình huống mới phát sinh gây mất ổn định trong buôn bán, giao nhận, thanh toán tại khu vực.

Để nâng cao vai trò quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, trong thời gian tới, hướng tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại cần tuân thủ nguyên tắc một đầu mối, một cửa (đã nêu tại Quyết định số 53/QĐ- TTg ngày).

Việc thu chi một lần chỉ có thể được thực hiện nếu việc chi được thực hiện tại một đầu mối. Trong đó việc chi không chỉ cho việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng mà quan trọng là chi cho công tác quản lý (dùng vào việc mua trang thiết bị và bồi dưỡng cho các lực lượng quản lý tại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại như hải quan, kiểm dịch, xuất nhập cảnh...)

Để nâng cao trách nhiệm của Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, trong điều kiện hiện nay, vấn đề thu chi đề nghị giao cho UBND các tỉnh quyết định, phù hợp với sự phát triển của quan hệ kinh tế thương mại của từng khu vực.

Đồng thời cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung và hoàn thiện các chính sách thương mại đã nêu trong Quyết định số 53 QĐ- TTg như chính sách xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh, chính sách biên mậu, chính sách phát triển chợ biên giới trong khu kinh tế cửa khẩu...

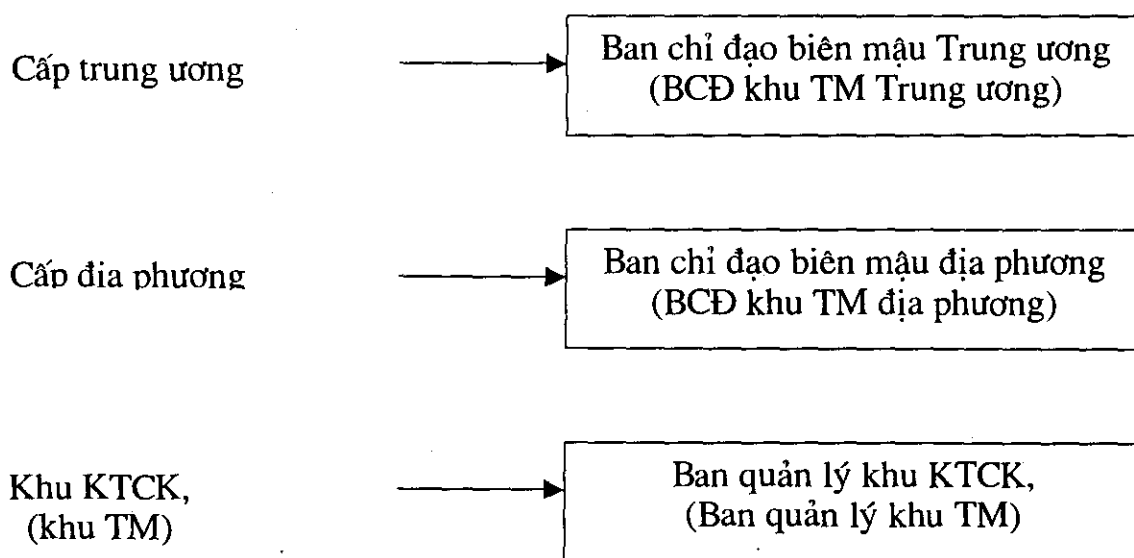
3.1.3- Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại

Theo quy định hiện hành, Bộ Thương mại chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện việc quản lý nhà nước về thương mại. Cùng chủ trì, tham gia và phối hợp với Bộ Thương mại còn có các Bộ, ngành khác như Thuế, Hải quan, Bộ đội biên phòng, Công an và các cơ quan chuyên ngành khác (kiểm tra chất lượng hàng hoá xuất- nhập khẩu; kiểm dịch động thực vật...).

Đối với các tỉnh và thành phố, theo quy định hiện hành Sở Thương mại (hoặc Sở Thương mại và du lịch) là cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật.

Mặt khác, căn cứ vào đặc điểm đặc thù của hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu là hoạt động biên mậu, hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về thương mại dự kiến như sau:

**Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về thương mại đối với
khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại**



Ở Trung ương:

- Thành lập Ban chỉ đạo hoạt động thương mại xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu (gọi tắt là Ban chỉ đạo biên mậu Trung ương) hoặc Ban chỉ đạo khu thương mại Trung ương, được đặt tại Bộ Thương mại. Đây là bộ phận giúp việc cho Bộ trưởng Bộ Thương mại và Thủ trưởng các ngành hữu quan thực hiện vai

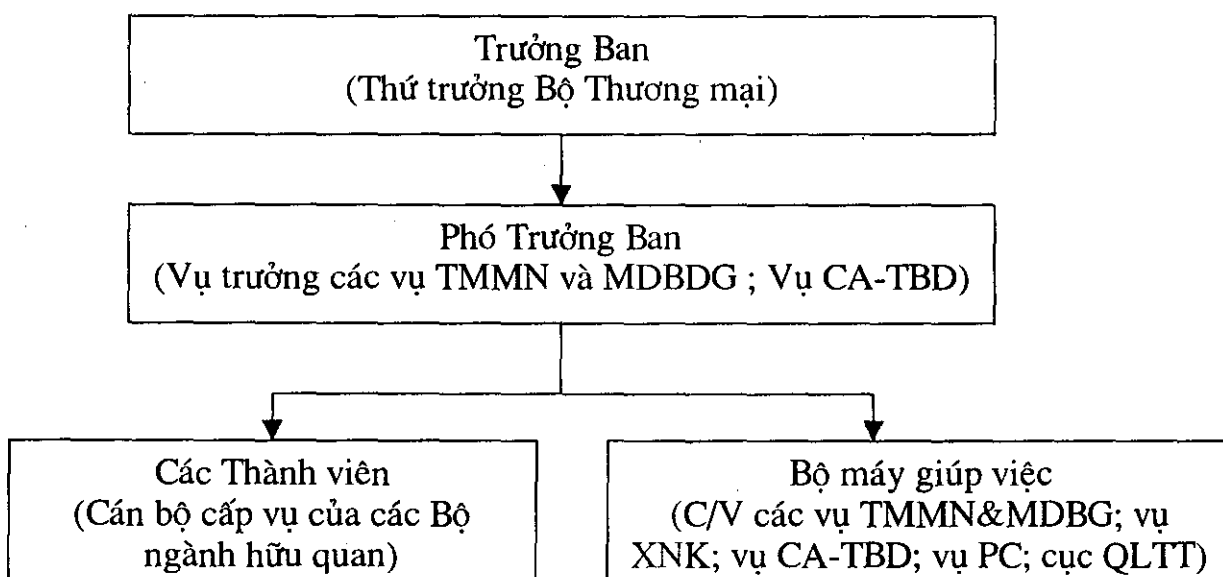
trò là cơ quan chủ trì sự phối hợp tất cả các cơ quan ngành dọc, giúp Chính phủ quản lý hoạt động thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.

Các Bộ, ngành Ngoại giao, Công an, Quốc phòng, Thương mại, Xây dựng, Tổng cục Hải quan, Giao thông vận tải, Ngân hàng nhà nước, Bộ đội biên phòng, Ban biên giới của Chính phủ... theo chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình nghiên cứu hướng dẫn triển khai và đề xuất các biện pháp trong quá trình thực hiện.

- Tổ chức bộ máy của Ban chỉ đạo biên mậu Trung ương (Ban chỉ đạo khu thương mại Trung ương) gồm:

- + Trưởng ban là thứ trưởng Bộ Thương mại
- + Hai Phó trưởng ban là Vụ trưởng Vụ Thị trường Châu Á- Thái Bình Dương, Vụ trưởng Vụ Phát triển Thương nghiệp Miền núi- Bộ Thương mại hoặc Vụ Chính sách thị trường trong nước.
- + Các thành viên khác bao gồm: Cán bộ cấp vụ của các Bộ, ngành hữu quan.
- + Bộ máy giúp việc bao gồm một số chuyên viên Vụ Thị trường Châu Á- Thái Bình Dương, Vụ Xuất nhập khẩu, Vụ pháp chế, Vụ Phát triển Thương nghiệp Miền núi, Vụ Chính sách Thị trường trong nước, Cục quản lý thị trường của Bộ Thương mại.

**Tổ chức bộ máy của ban chỉ đạo biên mậu Trung ương
(Ban chỉ đạo thương mại Trung ương)**



- + Trụ sở đặt tại trụ sở Bộ Thương mại.
- Ban chỉ đạo biên mậu Trung ương có nhiệm vụ:
 - + Tham mưu cho Chính phủ đề ra các chủ trương, chính sách, cơ chế quản lý và biện pháp chỉ đạo, điều hành hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu của Khu kinh tế cửa khẩu.
 - + Phối hợp với các cơ quan hữu quan quản lý, chỉ đạo và điều hành hoạt động thương mại tại khu vực.
 - + Quan hệ trực tiếp với các Bộ, ngành, địa phương và các nước láng giềng, bàn biện pháp thúc đẩy sự phát triển hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu theo đúng định hướng của Đảng và Nhà nước.
 - + Thực hiện thông tin kịp thời cho các ngành, địa phương và doanh nghiệp về tình hình thị trường biên giới, trong nước, về các chính sách, cơ chế quản lý hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu, hoạt động biên mậu.
 - + Tổ chức và chỉ đạo tổ chức các cuộc họp định kỳ giữa Ban chỉ đạo địa phương với các nước láng giềng.
 - + Thực hiện chế độ báo cáo định kỳ hoặc đột xuất với Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan và các địa phương có Khu kinh tế cửa khẩu. Đồng thời, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, ngành xem xét, giải quyết đề xuất của các địa phương.
- Ban chỉ đạo biên mậu Trung ương có các quyền hạn:
 - + Kiểm tra, giám sát việc chấp hành chính sách, cơ chế quản lý hoạt động kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu với các nước láng giềng của các ngành, các địa phương, các chủ thể kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu.
 - + Kiểm tra, giám sát việc chỉ đạo hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu các khu kinh tế cửa khẩu của địa phương.
 - + Yêu cầu các ngành, các địa phương hữu quan và các chủ thể hoạt động kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu báo cáo định kỳ và báo cáo đột xuất tình hình hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu để tổng hợp báo cáo Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng các cơ quan hữu quan và Thủ tướng Chính phủ.

+ Soạn thảo các văn bản về quản lý, điều hành hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu trình Bộ trưởng Bộ Thương mại ban hành theo thẩm quyền, hoặc thông qua Bộ Thương mại, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Ở địa phương:

Trước khi hình thành các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, các chức năng an ninh, quốc phòng, ngoại giao tại các cửa khẩu biên giới do Trung ương đảm nhận, không phân cấp cho địa phương. Quyết định thành lập các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại đã bổ sung chức năng kinh tế tại các cửa khẩu biên giới, đòi hỏi phải tăng cường sự phân cấp giữa Trung ương và địa phương về quản lý nhà nước đối với các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, trong đó có quản lý nhà nước về thương mại.

Do tính đặc thù của hoạt động trao đổi hàng hoá của khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu là trao đổi hàng hoá qua biên giới, hoạt động của các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại chủ yếu là hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu, đòi hỏi công tác quản lý nhà nước về thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại ở địa phương phải được theo dõi cập nhật, được chỉ đạo thống nhất và điều hành nhạy bén mới phát huy được tác dụng, hạn chế đến mức thấp nhất những rủi ro, tiêu cực.

- Thành lập Ban chỉ đạo hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu đối với khu kinh tế cửa khẩu (gọi tắt là Ban chỉ đạo biên mậu tỉnh) hoặc Ban chỉ đạo khu thương mại của Tỉnh:

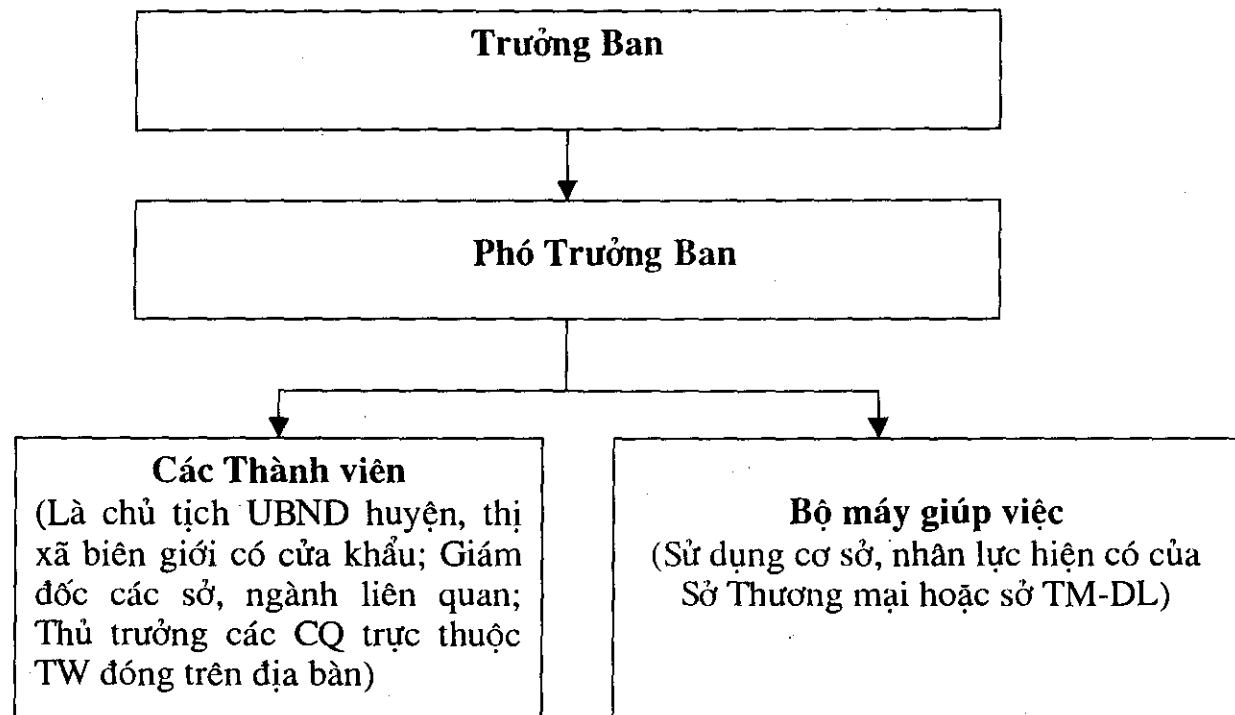
UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại đối với các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại trên địa bàn tỉnh. Ở địa phương thành lập Ban chỉ đạo hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu đối với khu kinh tế cửa khẩu (gọi tắt là Ban chỉ đạo biên mậu tỉnh), đây là bộ phận của UBND tỉnh, chuyên trách quản lý, chỉ đạo hoạt động biên mậu trên địa bàn tỉnh, trong đó có địa bàn khu kinh tế cửa khẩu.

+ Tổ chức bộ máy ban chỉ đạo biên mậu địa phương gồm:

- Lãnh đạo Ban (Trưởng ban và phó ban).
- Thành viên là Chủ tịch UBND huyện hoặc thị xã biên giới có cửa khẩu, Giám đốc các sở, ngành liên quan của tỉnh và thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Trung ương đóng trên địa bàn tỉnh.

- Các thành viên của Ban chỉ đạo hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm.
- Bộ máy giúp việc, văn phòng... sử dụng cơ sở, nhân lực hiện có của Sở Thương mại (Hoặc Sở Thương mại- Du lịch); kinh phí được cấp riêng.

Tổ chức bộ máy Ban chỉ đạo biên mậu địa phương



+ Ban chỉ đạo biên mậu tỉnh có nhiệm vụ:

- Tham mưu cho UBND tỉnh đề ra các biện pháp quản lý, các chính sách đối với hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu tại địa phương.
- Phối hợp với các ngành hữu quan trong tỉnh thực hiện việc quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu.
- Quan hệ trực tiếp với các cơ quan hữu quan địa phương biên giới nước láng giềng bàn biện pháp phát triển quan hệ trao đổi biên mậu. Đồng thời trao đổi với cơ quan có thẩm quyền phía nước bạn về các biện pháp xử lý những vấn đề phát sinh gây ách tắc cho hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu đôi bên.

- Thông tin kịp thời cho các ngành, các chủ thể kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu trên địa bàn các chính sách, cơ chế quản lý hoạt động biên mậu và tình hình thị trường biên giới.
- Tổ chức các cuộc tiếp xúc và các cuộc họp định kỳ với phía địa phương nước láng giềng theo thẩm quyền.

+ Ban chỉ đạo biên mậu địa phương có các quyền hạn:

- Ban hành theo thẩm quyền hoặc trình UBND tỉnh, Ban biên mậu Trung ương ban hành các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo, điều hành các cơ quan, các ngành hữu quan và các chủ thể hoạt động biên mậu qua các cửa khẩu tại địa phương.
- Kiểm tra, giám sát việc chấp hành chính sách, cơ chế quản lý hoạt động biên mậu với các nước láng giềng của các ngành, các chủ thể kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu trên địa bàn khu kinh tế cửa khẩu.
- Yêu cầu các ngành hữu quan, các chủ thể kinh doanh thương mại, xuất nhập khẩu của khu kinh tế cửa khẩu báo cáo định kỳ và báo cáo đột xuất tình hình trao đổi hàng hoá biên mậu với các nước láng giềng để tổng hợp báo cáo lên Ban chỉ đạo biên mậu Trung ương.
- Giúp UBND tỉnh chỉ đạo Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại.

- Thành lập **Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại:**

Ban Quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại do UBND Tỉnh quyết định thành lập, chịu sự quản lý, chỉ đạo của Ban chỉ đạo biên mậu địa phương (Ban chỉ đạo khu thương mại địa phương) về hoạt động thương mại và quản lý hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu.

Ban Quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại có chức năng chỉ đạo, phối hợp quản lý các hoạt động tại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại đảm bảo cho hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu được thông suốt, người và hàng hoá qua lại khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại được thuận tiện, linh hoạt, đúng pháp luật, tránh phiền hà cho các tổ chức, cá nhân qua lại khu vực cửa khẩu.

Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại thực hiện quản lý nhà nước về thương mại, xuất nhập khẩu đối với khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại theo nguyên tắc một cửa, dưới sự điều hoà, phối hợp của Trưởng ban.

+ Tổ chức bộ máy Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại gồm:

- Lãnh đạo Ban (Trưởng ban và phó ban)
- Các thành viên: Thủ trưởng các cơ quan đơn vị Hải quan cửa khẩu, Đồn biên phòng, Trạm kiểm dịch y tế cửa khẩu, Trạm kiểm dịch động vật cửa khẩu, Trạm kiểm dịch thực vật cửa khẩu.
- Cán bộ công chức và lao động thuộc Ban quản lý và các bộ phận thành viên chuyên ngành thuộc các lực lượng quản lý cửa khẩu.

+ Tổ chức bộ máy chuyên trách Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại bao gồm các bộ phận:

- Lãnh đạo Ban
- Bộ phận Tổ chức- Tổng hợp
- Bộ phận Tài chính- Văn phòng
- Bộ phận Xây dựng cơ bản
- Bộ phận Kiểm soát- Bảo vệ
- Bộ phận Bán vé - Thu phí
- Bộ phận Vệ sinh môi trường

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại:

- Xây dựng Quy hoạch tổng thể và quy chế hoạt động của khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại trình UBND tỉnh phê duyệt;
- Lập Quy hoạch chi tiết để UBND tỉnh phê duyệt; tổ chức phổ biến, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện Quy hoạch tổng thể, quy hoạch chi tiết và quy chế hoạt động.

- Cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy phép đầu tư, giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư, chứng chỉ xuất xứ hàng hoá và các chứng chỉ khác theo uỷ quyền của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền.
- Là đầu mối giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình hình thành, triển khai và thực hiện các dự án đầu tư, kinh doanh tại khu vực.
- Chỉ đạo, điều hành, phối hợp các hoạt động giữa các lực lượng quản lý tại khu vực.
- Quản lý, đầu tư xây dựng cơ bản ở khu vực cửa khẩu thuộc nguồn vốn Trung ương để lại theo Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu biên giới. Quản lý toàn bộ tài sản, cơ sở vật chất thuộc khu vực được giao; giữ gìn trật tự, vệ sinh môi trường trong khu vực...
- Nghiên cứu đề xuất các chính sách để đẩy mạnh hoạt động xuất, nhập khẩu và phát triển kinh tế cửa khẩu.
- Tổ chức, sắp xếp và quản lý các lực lượng bốc xếp, vận tải hàng hoá xuất, nhập khẩu khu vực cửa khẩu, biên giới.
- Tổ chức, quản lý khai thác các dịch vụ khác trong khu vực cửa khẩu, biên giới và tổ chức thu phí, lệ phí tại khu vực cửa khẩu, biên giới theo đúng quy định của Nhà nước.
- Sắp xếp, bố trí nơi làm việc của các lực lượng tại khu vực cửa khẩu, tạo điều kiện thuận lợi cho người và hàng hoá qua cửa khẩu được thuận tiện, nhanh chóng, văn minh lịch sự.
- Ban quản lý có trách nhiệm chủ trì giải quyết trong phạm vi thẩm quyền cho phép theo quy định hiện hành của Nhà nước hoặc báo cáo cơ quan cấp trên giải quyết trong trường hợp có những vấn đề phát sinh về chuyên môn giữa các lực lượng quản lý chưa có sự thống nhất, hoặc khi có những kiến nghị của khách hàng đối với các lực lượng quản lý tại khu vực.
- Định kỳ hàng tuần, hàng tháng, Ban quản lý thực hiện bàn giao theo lịch để nắm bắt kịp thời kết quả công tác, rút kinh nghiệm, bàn kế hoạch thực hiện công tác tiếp theo. Thông báo kịp thời các chế độ, chính sách, các quy định mới của Nhà nước, của các ngành về công tác quản lý và nhiệm vụ.

vụ để nội bộ Ban quản lý nắm được. Đồng thời, Ban quản lý thực hiện chế độ báo cáo theo quy định.

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại:

- Thay mặt Ban chỉ đạo biên mậu địa phương, UBND tỉnh trong công tác đối ngoại thuộc phạm vi thẩm quyền của Ban quản lý.
- Chịu trách nhiệm trước Ban chỉ đạo của địa phương quản lý kinh tế cửa khẩu về toàn bộ hoạt động của Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu.
- Phân công nhiệm vụ cho các thành viên trong Ban quản lý.
- Chỉ đạo và phối hợp các hoạt động của các lực lượng tại khu vực, đảm bảo thực hiện đầy đủ các quy định của Nhà nước tại khu vực.
- Kiến nghị với các cấp có thẩm quyền về công tác quản lý tại khu vực, đảm bảo cho mọi hoạt động trong khu vực được thông thoáng, nhanh gọn, đúng pháp luật.
- Có quyền kiểm tra, tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ, chiến sỹ, nhân viên của các ngành đang làm nhiệm vụ tại khu vực khi xét thấy có hành vi tiêu cực, vi phạm quy chế quản lý khu vực của UBND tỉnh; Đồng thời thông báo cho thủ trưởng các ngành có cán bộ, chiến sỹ, nhân viên vi phạm biết để xử lý theo phân cấp quản lý cán bộ và báo cáo về UBND tỉnh.

+ Nhiệm vụ của các cơ quan thành viên Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại:

- Thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo Quyết định của UBND tỉnh và theo các quy định hiện hành của nhà nước và cơ quan chuyên ngành. Có trách nhiệm phối hợp với các lực lượng khác tham gia quản lý khu vực theo sự phân công của Trưởng ban quản lý khu vực.
- Phối hợp với các cơ quan hữu quan tại khu vực để thống nhất giải quyết các vấn đề phát sinh và các công việc khác có liên quan đến nghiệp vụ công tác của ngành tại khu vực theo qui định hiện hành của Nhà nước.
- Thông báo danh sách cán bộ quản lý và cán bộ nghiệp vụ của ngành mình được phân công công tác tại khu vực cho Ban quản lý biết để phối

hợp thực hiện. Trường hợp thay đổi thành viên Ban quản lý, phải thống nhất với Trưởng ban quản lý. Trên cơ sở đề nghị của ngành, Trưởng ban quản lý khu vực xem xét trình UBND tỉnh quyết định.

3.2- Giải pháp hoàn thiện cơ chế chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại.

Nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về thương mại, tạo điều kiện cho hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá qua khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại nói riêng, qua biên giới nói chung phát triển mạnh mẽ, ổn định, các căn cứ pháp lý về cơ chế, chính sách thương mại đối với khu kinh tế cửa khẩu cần sửa đổi, bổ sung theo hướng sau:

- Xây dựng chiến lược xuất nhập khẩu qua biên giới với chính sách dành ưu đãi tối đa về những vấn đề quan trọng như đầu tư, thuế, giá thuê đất, và đặc biệt là lĩnh vực hoạt động, thương mại, xuất nhập cảnh... để thu hút các doanh nghiệp trong và ngoài nước vào đầu tư, buôn bán tại các khu kinh tế cửa khẩu, đồng thời cũng tạo cơ sở làm căn cứ để xây dựng cơ chế quản lý điều hành và hoạch định các chính sách ưu đãi cụ thể.

- Về loại hình kinh doanh trong khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại: Trên thực tế các loại hình được phép kinh doanh trong khu vực theo Quyết định số 53 của Thủ tướng Chính phủ đã được triển khai và bước đầu có những đóng góp thiết thực cho sự phát triển của khu vực và nền kinh tế đất nước. Tuy nhiên, lợi thế riêng biệt và mức độ phát triển của các khu vực này có khác nhau, nhiều hoạt động mới xuất hiện. Để tạo sự chủ động cho các nhà đầu tư lựa chọn các hoạt động thích hợp khi điều kiện cho phép, nhưng vẫn đảm bảo sự thông thoáng và chặt chẽ về mặt chính sách cần qui định tại các khu vực này được áp dụng mọi loại hình kinh doanh mà pháp luật không cấm như vận chuyển hàng hoá quá cảnh, kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, hội chợ triển lãm, các cửa hàng giới thiệu sản phẩm, các cơ sở sản xuất, gia công hàng xuất nhập, các chi nhánh đại diện các công ty trong nước và ngoài nước, chợ cửa khẩu, đầu tư cơ sở hạ tầng, dịch vụ, du lịch...

- Thực hiện cơ chế quản lý nhất quán hoạt động trao đổi hàng hoá và dịch vụ qua khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại tuân thủ Quy chế quản lý hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá qua biên giới với các nước láng giềng đã được ban hành. Quy chế qui định cơ chế quản lý thống nhất đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá qua biên giới với các nước láng giềng, cụ thể:

+ Về chủ thể kinh doanh: Tất cả các doanh nghiệp Việt Nam thuộc mọi thành phần kinh tế được thành lập theo quy định của pháp luật và các hộ kinh doanh cá thể tại khu kinh tế cửa khẩu được thành lập theo quy định tại Nghị định 02/2000/NĐ- CP ngày 03/02/2000 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh được tham gia hoạt động biên mậu.

+ Về phạm vi kinh doanh: các chủ thể kinh doanh nêu trên được kinh doanh xuất khẩu tất cả các mặt hàng, không phụ thuộc vào ngành nghề, ngành hàng ghi trong giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; được nhập khẩu các loại hàng hoá trong phạm vi ngành hàng đã đăng ký kinh doanh (trừ hàng hoá nhập khẩu có điều kiện); đối với hàng hoá xuất khẩu có điều kiện, chỉ các chủ thể Việt Nam có đăng ký kinh doanh phù hợp mới được xuất nhập khẩu và phải có giấy phép của các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền.

+ Về chất lượng hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu: Chất lượng hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu phải phù hợp với các quy định của pháp luật Việt Nam về quản lý chất lượng hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu; đối với hàng hoá nhập khẩu thuộc Danh mục phải kiểm tra chất lượng theo quy định hiện hành, thì phải kiểm tra chất lượng trước khi thông quan.

+ Về cửa khẩu giao nhận hàng hoá: Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu qua biên giới với các nước láng giềng được vận chuyển qua các cửa khẩu được Chính phủ Việt Nam và Chính phủ nước láng giềng thoả thuận mở; cửa khẩu và các điểm thông quan khác thuộc các khu kinh tế cửa khẩu; cửa khẩu do các địa phương Việt Nam và địa phương nước láng giềng thoả thuận mở (địa phương phải xin phép trước khi thoả thuận).

+ Về xuất nhập cảnh: Cho phép phương tiện vận tải hàng hoá của nước láng giềng đi qua các cửa khẩu giao nhận hàng hoá vào các điểm giao nhận hàng hoá tại khu vực biên giới. Người điều hành phương tiện được theo phương tiện vận tải đi qua các cửa khẩu để vào các điểm giao nhận hàng hoá bằng hộ chiếu, chứng minh thư biên giới hoặc giấy thông hành biên giới do cơ quan có thẩm quyền của nước láng giềng cấp; cho phép phương tiện vận tải hàng hoá của Việt Nam được đi qua các cửa khẩu giao nhận hàng hoá để sang nước láng giềng giao nhận hàng hoá theo qui định của nước đó; chủ hàng, chủ phương tiện của Việt Nam có quan hệ kinh doanh với đối tác nước láng giềng được phép đi qua các cửa khẩu này để theo hàng, theo phương tiện sang nước láng giềng giao nhận hàng hoá bằng hộ chiếu, chứng minh thư biên giới hoặc giấy thông hành biên giới do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp; Bộ Giao thông vận tải hoặc các Sở Giao thông vận tải các tỉnh biên giới xem xét cấp giấy phép và các giấy tờ cần thiết khác cho

các phương tiện vận tải và người thực hiện vận tải phù hợp với quy định của các hiệp định và nghị định thư vận tải đã ký giữa ta và các nước láng giềng.

+ Về chính sách thuế: Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu qua biên giới với các nước láng giềng chịu thuế suất theo quy định của pháp luật Việt Nam. Đồng thời, cần có các mức thuế ưu đãi khác nhau dành cho hoạt động xuất khẩu hàng hoá của chính khu kinh tế cửa khẩu, xuất khẩu hàng hoá của Việt Nam qua khu kinh tế cửa khẩu, có mức thuế ưu đãi cho các doanh nghiệp nói chung và các doanh nghiệp của khu kinh tế cửa khẩu, ưu đãi thuế với các hoạt động chu chuyển hàng hoá giữa khu kinh tế cửa khẩu với nội địa, nhất là đối với những hàng hoá được điều động vào khu kinh tế cửa khẩu để xuất sang các nước láng giềng thông qua trao đổi tại chợ biên giới.

+ Thưởng xuất khẩu: Chủ thể kinh doanh có thành tích xuất khẩu hàng hoá qua biên giới với các nước láng giềng được xét thưởng xuất khẩu theo các quy định hiện hành về thưởng xuất khẩu.

- Xây dựng chính sách mặt hàng rõ ràng gắn với cơ chế ưu đãi nhiều mặt để khuyến khích sản xuất hàng xuất khẩu tại khu kinh tế cửa khẩu, khuyến khích các nhà đầu tư, các trung tâm kinh tế lớn trong nước đầu tư sản xuất, khuyến khích các hình thức liên doanh hợp tác sản xuất giữa các doanh nghiệp khu kinh tế cửa khẩu với các doanh nghiệp trong và ngoài nước, nhằm tạo nguồn hàng xuất khẩu chủ lực qua biên giới ổn định, lâu dài, có sức cạnh tranh mạnh trên thị trường nước bạn.

- Bổ sung sửa đổi qui chế tạm thời hoặc ban hành qui chế chính thức chợ biên giới phù hợp hơn với tình hình hiện nay, nhất là với loại hình chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, chợ cửa khẩu.

- Cải tiến hơn nữa các khâu thủ tục liên quan đến xuất nhập khẩu và xuất nhập cảnh tác động trực tiếp đến hoạt động giao lưu kinh tế- thương mại qua biên giới để thu hút các doanh nghiệp, các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Trên cơ sở các Hiệp định đã ký kết, định cơ chế phối hợp hữu hiệu giữa các ngành hữu quan trong nước và hợp tác với các nước láng giềng trong việc tăng cường quản lý hình thức mậu dịch biên giới theo các thông lệ quốc tế và phù hợp với tình hình, đặc điểm của mỗi nước, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho việc trao đổi hàng hoá qua biên giới, chống hoạt động buôn lậu và gian lận thương mại.

- Đối với khu thương mại, Thủ tướng Chính phủ đã cho phép thành lập khu bảo thuế trong khu kinh tế cửa khẩu, được áp dụng cơ chế phi thuế quan như đối với kho ngoại quan. Trên thực tế chưa có khu kinh tế cửa khẩu nào thành lập khu bảo thuế, mặc dù Bộ Thương mại đã ban hành Quyết định số 0446/2003/QĐ-BTM quy định về hoạt động, quản lý của khu bảo thuế. Thực chất, khu bảo thuế là khu vực được khuyến khích phát triển thương mại với cơ chế phi thuế quan. Để thuận lợi cho việc triển khai các khu bảo thuế, cần cho phép thành lập các khu thương mại được áp dụng cơ chế khu bảo thuế với điều kiện các khu thương mại cần cách biệt với các khu chức năng khác của khu kinh tế cửa khẩu, không có dân cư cư trú và có trạm kiểm soát người, hàng hoá, phương tiện ra, vào khu vực này. Quy định như vậy sẽ tạo điều kiện cho các khu thương mại hình thành và phát huy tác dụng. Mặt khác, việc quy định các quy chế quản lý sẽ thuận lợi hơn.

- Từ thực tiễn hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu; hệ thống cơ chế chính sách đã ban hành trên địa bàn Khu Thương mại Lao Bảo cho thấy Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật, tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cần thiết cho sự phát triển của khu vực. Các văn bản quy phạm pháp luật nói trên cho thấy Chính phủ đã dành cho Khu Thương mại Lao Bảo những ưu đãi cao nhất, tương đương với những ưu đãi trong khu phi thuế quan của Khu Kinh tế mở Chu Lai. Tuy nhiên, thời gian tới cần tiếp tục bổ sung hoàn thiện cơ chế chính sách đối với Khu thương mại Lao Bảo nói riêng, khu thương mại nói chung, theo hướng:

+ Về chính sách quản lý phương tiện cơ giới: Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc bốc dỡ hàng hoá, tăng thu từ phí cho thuê bến bãi và bốc dỡ hàng hoá, cần cho phép xe nước ngoài đi vào bãi đỗ xe dành riêng cho xe cơ giới mà không phải kiểm tra transít. Đồng thời, cần có các biện pháp để đảm bảo kiểm soát được phương tiện cơ giới ra vào Khu như cần có hàng rào ngăn cách ranh giới rõ ràng thuận tiện cho công tác quản lý.

+ Trong thời gian tới cần hoàn thiện chế độ tài chính, hoá đơn thương mại áp dụng tại khu thương mại theo hướng hệ thống hoá, ban hành dưới hình thức văn bản pháp quy nhằm đảm bảo hiệu lực pháp lý và tạo điều kiện thuận lợi cho người kinh doanh.

3.3- Một số giải pháp khác nhằm thúc đẩy phát triển hoạt động thương mại và quản lý nhà nước về thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại .

Phát triển các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại là một chương trình toàn diện, có ảnh hưởng và chịu sự chi phối của mọi lĩnh vực kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng và ngoại giao. Mặc dù các chính sách đã nêu trong QĐ 53/2001/QĐ- TTg được đánh giá là thông thoáng và phù hợp với yêu cầu của sự phát triển nhưng vẫn còn một số vấn đề vướng mắc, chưa thực hiện được. Để tạo điều kiện cho hoạt động thương mại và công tác quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn, đòi hỏi các Bộ, ngành có liên quan và UBND các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại cần tiếp tục nghiên cứu phối hợp để xử lý các vấn đề có liên quan đến phát triển hoạt động thương mại và tăng cường quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn. Có thể kiến nghị một số biện pháp cụ thể :

3.3.1- Đầu tư phát triển cơ sở vật chất kỹ thuật thương mại cho các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại.

Tận dụng ưu thế chủ yếu của các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại là hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu, dịch vụ, du lịch, thời gian tới cần tập trung đầu tư phát triển cơ sở vật chất kỹ thuật thương mại cho các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại, đặc biệt là khu vực cửa khẩu và chợ biên giới như hệ thống trung tâm thương mại, hệ thống kho bãi, chợ cửa khẩu và chợ biên giới.

Như trên đã phân tích, phần lớn cơ sở hạ tầng thương mại tại các khu kinh tế cửa khẩu còn nghèo nàn và lạc hậu. Để phát triển hoạt động thương mại- xuất nhập khẩu, tạo điều kiện làm tốt công tác quản lý nhà nước về thương mại cần đầu tư xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho các cửa khẩu.

Nhu cầu vốn cho xây dựng các công trình thương mại là rất lớn, vì vậy cần áp dụng đa dạng các biện pháp để huy động vốn đầu tư. Đối với các công trình thương mại như trung tâm thương mại, kho ngoại quan, các cụm thương mại, dịch vụ, siêu thị, chợ..., Nhà nước có thể đầu tư một phần và cho vay với lãi suất ưu đãi. Đối với các chợ biên giới, một số công trình thương mại tại trung tâm cụm xã, Nhà Nước cần đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách trung ương để một mặt hỗ trợ cho địa phương, mặt khác từng bước xây dựng văn minh thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại. Các địa phương có khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại cần thực hiện tốt các quy định về những ưu đãi về tài chính đối với các khu kinh tế cửa khẩu đã được Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn chi tiết những ưu đãi tài chính trong Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg ngày 19/04/2001 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu. Trong đó, các chủ đầu tư trong nước và chủ đầu tư nước ngoài nếu có dự án đầu tư tại khu kinh tế cửa khẩu sẽ được hưởng giá thuê mặt đất, mặt nước bằng 50% giá cho thuê đang áp dụng. Căn cứ vào số thực thu ngân sách hàng năm tại

khu kinh tế cửa khẩu, ngân sách trung ương sẽ đầu tư trở lại để xây dựng cơ sở hạ tầng khu kinh tế cửa khẩu.

3.3.2- Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại

Nhằm phát huy tác dụng của các khu vực này cần áp dụng các biện pháp đồng bộ nhằm phát triển cơ sở hạ tầng, cụ thể:

Phát triển đồng bộ hệ thống giao thông vận tải quốc gia, gắn với hệ thống các khu kinh tế cửa khẩu. Công việc này không chỉ trông chờ vào ngân sách trung ương mà đòi hỏi UBND các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu cần bổ sung ngân sách địa phương để xây dựng các cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội khác cũng như hệ thống giao thông nội tỉnh có liên quan đến sự phát triển của khu kinh tế cửa khẩu.

Xác định chính xác nhu cầu đầu tư vào các khu kinh tế cửa khẩu và các vùng phụ cận, mà trước hết là hệ thống các cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội, trên cơ sở qui hoạch lại các khu kinh tế cửa khẩu để có chính sách huy động vốn thích hợp từ các doanh nghiệp đầu tư.

Cùng với việc tiếp tục thực hiện cơ chế ưu đãi đầu tư cơ sở hạ tầng khu kinh tế cửa khẩu tại Quyết định số 53/ 2001/ QĐ- TTg, căn cứ vào chương trình mục tiêu, các dự án cụ thể như cảng, sân bay, đường quốc lộ... Chính phủ cần cho phép tiếp tục để lại phần vượt của số thu trên địa bàn để đầu tư vào các dự án này.

Đối với một số tỉnh biên giới không thực hiện chính sách 186 như Lạng Sơn, Quảng Ninh, do nhu cầu phát triển Chính phủ cần cho phép sử dụng số thu trên địa bàn theo Quyết Định số 53/ 2001/QĐ- TTg được đầu tư trực tiếp trong vòng vài năm để hoàn thiện các chương trình như xây kè, phát triển các xã biên giới, làm cầu tàu, làm đường cao tốc, sân bay...

3.3.3- Xây dựng Khu bảo thuế tại khu kinh tế cửa khẩu.

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép thành lập khu bảo thuế tại các khu kinh tế cửa khẩu, Tuy nhiên, do chưa có những qui định cụ thể, thống nhất về quy chế hoạt động, cũng như điều kiện hình thành khu bảo thuế nên việc triển khai gặp nhiều khó khăn. Ngày 17/04/2002 Bộ trưởng Bộ Thương mại đã ban hành Quyết định số 0446/2003/QĐ-BTM về việc Ban hành Quy chế Khu bảo thuế tại khu kinh tế cửa khẩu. Do Khu bảo thuế là một khu vực cách biệt với các

khu vực khác trong Khu kinh tế cửa khẩu, có đặt trạm Hải quan để giám sát, kiểm tra hàng hoá ra vào và được áp dụng các ưu đãi về thuế nên không thể phát triển tràn lan mà cần có sự lựa chọn về vị trí xây dựng Khu bảo thuế và khả năng tổ chức quản lý các khu bảo thuế đó.

Để xây dựng các khu bảo thuế cần phải xây dựng ở địa điểm riêng biệt. Trong trường hợp không có vị trí địa lý cách biệt, thích hợp thì phải xây dựng tường bao quanh cách biệt hoàn toàn với nội địa để hạn chế tình trạng buôn lậu và gian lận thương mại.

Việc phát triển các Khu vui chơi có thưởng góp phần tăng thu tại khu kinh tế cửa khẩu. Hiện tại đã có các dự án vui chơi có thưởng tại các khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái, Tân Thanh- Lạng Sơn.

Các khu vui chơi có thưởng có thể xây dựng ở trong Khu bảo thuế, đồng thời cần phải có qui chế quản lý chặt chẽ hoạt động của các khu vui chơi có thưởng, xử lý nghiêm đối với việc vi phạm qui chế này.

3.3.4- Giải pháp hoàn thiện công tác quản lý xuất nhập khẩu

Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu, bổ sung qui định về điều kiện Khu kinh tế cửa khẩu được phép kinh doanh các loại hình cửa hàng miễn thuế, tạm nhập tái xuất, quá cảnh hàng hoá phù hợp với qui định hiện hành tại các Hiệp định về quá cảnh hàng hoá, quy định về hoạt động của cửa hàng miễn thuế.

Bộ Thương mại cần ban hành Qui chế chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, để các khu kinh tế cửa khẩu và các cơ quan chức năng có căn cứ thực hiện, kiểm tra và giám sát.

Các khu kinh tế cửa khẩu ban hành qui chế quản lý khu kinh tế cửa khẩu cần phù hợp với qui định chung của pháp luật.

Các bộ, ngành chức năng triển khai đồng bộ việc bổ sung trang thiết bị cho các cửa khẩu phục vụ công tác kiểm tra, giám định hàng hoá xuất nhập khẩu tại các cửa khẩu tạo điều kiện thông quan nhanh chóng hàng hoá xuất nhập khẩu tại các khu kinh tế cửa khẩu. Trong một số trường hợp có thể cho nợ thủ tục, kiểm tra sau, mọi rủi ro trách nhiệm thuộc chủ hàng.

Để tăng cường công tác quản lý, quản lý có hiệu quả, khuyến khích hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá qua cửa khẩu, về phía Nhà nước cần có chế độ quản lý cụ thể đối với việc quản lý hàng hoá của cư dân buôn bán qua biên giới,

do thực tế không thể áp dụng quy trình thủ tục Hải quan quản lý hàng chính ngạch đối với hàng cư dân.

3.3.5- Tổ chức quản lý hoạt động của các chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại

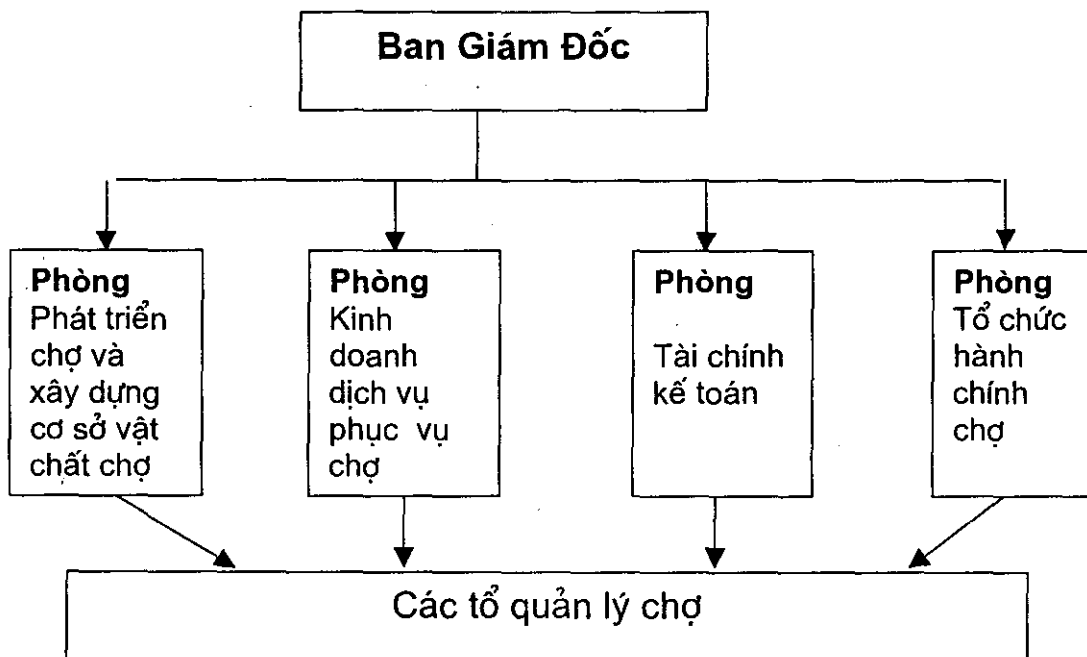
Mục tiêu quản lý chợ trong khu vực là nhằm khai thác có hiệu quả hệ thống cơ sở vật chất chợ, không ngừng nâng cao trình độ văn minh thương nghiệp chợ và chất lượng phục vụ của chợ để chợ thực sự là những tụ điểm quan trọng của hoạt động giao lưu kinh tế và văn hoá, là nhu cầu không thể thiếu đối với cư dân trong khu vực, góp phần phát triển quan hệ trao đổi hàng hoá của cư dân biên giới, tăng kim ngạch trao đổi hàng hoá qua biên giới.

Bộ máy quản lý chợ thực hiện những chức năng nhiệm vụ chủ yếu như:

- Thu hút được nhiều đối tượng tham gia kinh doanh trên chợ, nhất là các hộ kinh doanh cố định
- Quản lý và khai thác có hiệu quả hệ thống cơ sở vật chất chợ như tài sản cố định được đưa vào phục vụ kinh doanh hoạt động chợ.

Mô hình tổ chức quản lý chợ cần đảm bảo thực hiện đầy đủ các chức năng nhiệm vụ quản lý hoạt động chợ. Trong đó, gồm các bộ phận cơ bản sau:

Mô hình cơ cấu bộ máy quản lý chợ biên giới



Nội dung quản lý chợ gồm:

- Phòng phát triển chợ và xây dựng cơ sở vật chất chợ:

+ Lập phương án mở rộng không gian trên cơ sở khả năng hay triển vọng phát triển qui mô của một chợ cụ thể.

+ Lập các phương án đầu tư xây dựng, sửa chữa, nâng cấp chợ phù hợp với loại hình chợ, khả năng phát triển qui mô chợ.

+ Xây dựng đơn giá bán hay cho thuê các sạp hàng kinh doanh trên chợ. Đồng thời, nghiên cứu và đề xuất các chính sách thu hút các đối tượng tham gia kinh doanh trên chợ.

+ Lập các phương án phối hợp với các cơ quan hữu quan, đôn đốc các chợ giữ gìn trật tự và vệ sinh môi trường chợ.

- Phòng kinh doanh dịch vụ phục vụ chợ:

+ Nghiên cứu và tổ chức khai thác các loại hình dịch vụ có thu trên địa bàn chợ cụ thể như trông giữ phương tiện cá nhân, bảo quản hàng hoá, vận chuyển và bốc xếp hàng hoá, các dịch vụ phục vụ sinh hoạt cá nhân trên địa bàn chợ.

+ Xây dựng các đơn giá dịch vụ dựa trên khung giá dịch vụ (hay mức phí, lệ phí) theo qui định của Nhà nước, bao gồm cả những qui định của Chính phủ và cấp tỉnh, huyện.

+ Xây dựng và điều chỉnh các định mức thụ theo từng loại hình dịch vụ được tổ chức đối với từng chợ cụ thể có qui mô khác nhau.

+ Kiểm tra, giám sát các hoạt động kinh doanh dịch vụ tại các chợ trên địa bàn huyện.

- Phòng tài chính - kế toán chợ:

+ Quản lý các nguồn vốn đầu tư phát triển chợ, nhất là nguồn vốn đầu tư từ Ngân sách Nhà nước đối với mạng lưới chợ trên địa bàn huyện.

+ Lập kế hoạch tài chính chợ hàng năm, cũng như kế hoạch ở tầm trung và dài hạn.

+ Thực hiện chế độ kế toán, thống kê theo qui định của Nhà nước.

- Phòng tổ chức hành chính chợ:

+ Quản lý nhân sự trong biên chế cố định và các lao động hợp đồng tại các chợ trên địa bàn.

+ Thực hiện các quan hệ giao dịch với các đối tượng tham gia kinh doanh trên địa bàn chợ và với các cơ quan hữu quan.

+ Tiếp nhận, phổ biến đến các đối tượng có liên quan (kể cả các đối tượng là người mua hay bán hàng hoá trên chợ) và lưu trữ các văn bản qui định của Nhà nước (Chính phủ, tỉnh, huyện, xã) có liên quan đến mọi lĩnh vực hoạt động có liên quan.

- Các tổ quản lý chợ:

+ Quản lý trực tiếp mọi mặt của chợ theo chế độ, qui định chung của Ban giám đốc và các phòng chức năng.

+ Quản lý các lao động hợp đồng, kể cả việc đề xuất qui mô lao động hợp đồng cần thiết đảm bảo cho hoạt động của chợ.

Cùng với các phòng chức năng xây dựng các chế độ, qui định về tổ chức quản lý chợ. Về phân cấp quản lý nhà nước về chợ, thực hiện theo Nghị định số 02/2003/NĐ- CP ngày 14/01/2003 của Chính Phủ qui định trách nhiệm của UBND các cấp.

Để giúp các chợ trong khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại phát huy tác dụng cần phân cấp mạnh hơn cho Ban quản lý khu kinh tế cửa khẩu, không chỉ quyết định hình thức, mức độ thu- chi mà còn quản lý người, phương tiện qua lại cũng như tình hình an ninh biên giới và trật tự an toàn xã hội. Theo đó số thu này được để lại 100% cho khu kinh tế cửa khẩu để xây dựng cơ sở hạ tầng.

3.3.6- Giải pháp thúc đẩy hoạt động đầu tư.

UBND các tỉnh có khu kinh tế cửa khẩu cần tập trung giải quyết những vướng mắc đang phát sinh như công tác giải phóng mặt bằng, công tác qui hoạch tổng thể và qui hoạch chi tiết các khu kinh tế cửa khẩu nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng tại các khu kinh tế cửa khẩu. Đối với những khu kinh tế cửa khẩu có số vốn đầu tư trở lại từ ngân sách nhà nước ít, UBND tỉnh cần tập trung bổ sung thêm nguồn lực tài chính từ ngân sách của tỉnh để đầu tư phát triển khu kinh tế cửa khẩu.

Để giải quyết vấn đề chênh lệch quá lớn về nguồn vốn đầu tư trở lại của Ngân sách nhà nước giữa các khu kinh tế cửa khẩu và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư, Bộ Kế hoạch và đầu tư cần nghiên cứu xây dựng chiến lược tổng thể phát triển các khu kinh tế cửa khẩu. Trong chiến lược này cần đưa ra được các tiêu chí thành lập các khu kinh tế cửa khẩu như: Điều kiện về vị trí địa lý; khả năng về giao lưu kinh tế thương mại; khả năng phát triển trong tương lai; mức độ quan trọng của khu vực cửa khẩu trong chiến lược phát triển kinh tế bảo đảm an ninh, quốc phòng của tỉnh và của cả nước, đặc biệt là mức độ và khả năng phát triển của bên đối tác... Những khu kinh tế cửa khẩu được lựa chọn để thành

lập cần phải xây dựng qui hoạch tổng thể và chi tiết phát triển khu kinh tế cửa khẩu làm căn cứ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định cho phép thành lập. Kiên quyết không thành lập các khu kinh tế cửa khẩu tại những cửa khẩu mà quan hệ giao lưu kinh tế, thương mại với bên đối tác hạn chế.

3.3.7- Tăng cường công tác quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại của các Sở Thương mại.

Để hình thành hệ thống quản lý nhà nước về thương mại thống nhất từ Trung ương đến địa phương, Sở Thương mại (hoặc Sở Thương mại - du lịch) cần triển khai thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước về thương mại của Sở. Sở Thương mại cần có bộ phận (hoặc cán bộ) chuyên trách về quản lý hoạt động thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu.

Để tăng cường công tác quản lý nhà nước về thương mại trên địa bàn các khu kinh tế cửa khẩu, khu thương mại tự do, thời gian tới cần chú ý nhiều tới việc triển khai hướng dẫn thi hành các văn bản pháp quy đã ban hành cho các thương nhân trên địa bàn; hướng dẫn thực hiện quy hoạch phát triển thương mại; tăng cường mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý Nhà nước về thương mại với các thương nhân, đảm bảo thông tin nhiều chiều kịp thời, nhanh chóng và chính xác, đặc biệt cung cấp thông tin, tư vấn về hàng hoá, thị trường cho các doanh nghiệp; thực hiện tốt chế độ báo cáo thống kê giữa doanh nghiệp và các cơ quan quản lý Nhà nước về thương mại.

Nhằm bổ sung những nội dung mới thay thế Thông tư 09/TT-LB ngày 14/04/1995, Bộ Thương mại phối hợp với Ban tổ chức cán bộ Chính phủ đã ban hành Thông tư 36/2000/TTLB-BTM-BTCCBCP ngày 27/01/2000 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức cơ quan quản lý nhà nước về thương mại ở địa phương. Theo Thông tư 36/2000, mô hình tổ chức các phòng, ban thuộc Sở, tổ chức quản lý Nhà nước về thương mại trên địa bàn huyện đã được xác định. Nhiệm vụ của Sở tăng lên nhưng biên chế hành chính của Sở lại rất hạn chế, biên chế cho bộ phận chuyên trách cấp huyện cũng khó khăn bởi chủ trương chung về tinh giảm biên chế hành chính sự nghiệp.

Để ổn định sản xuất và thị trường cần tăng cường công tác quản lý thị trường, chống buôn lậu có hiệu quả, tinh cần chỉ đạo có trọng tâm, trọng điểm trên từng địa bàn, từng tuyến biên giới để có biện pháp ngăn chặn kịp thời hàng nhập lậu lưu thông trên thị trường. Tổ chức tốt công tác đấu tranh chống sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng kém chất lượng, kiểm tra kiểm soát đăng ký kinh doanh, kinh doanh có điều kiện, thiết lập kỷ cương, trật tự trên thị trường. Để làm tốt công tác này phải thực hiện tổng hợp các biện pháp, trong đó bằng các biện pháp kinh tế là chủ yếu. Tinh cần đầu tư trang bị thêm điều kiện phương tiện, cơ sở vật chất cũng như từng bước nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kiến

thức về quản lý kinh tế, quản lý thị trường và pháp luật của đội ngũ cán bộ, nhân viên, tạo điều kiện thực hiện tốt chức năng quản lý hoạt động thương mại và thị trường trên địa bàn tỉnh.

Tổ chức tốt việc phối hợp và đề cao trách nhiệm của các ngành chức năng trên địa bàn thực hiện quản lý Nhà nước về thương mại và phối hợp các lực lượng thực hiện tốt công tác chống buôn lậu, sản xuất và kinh doanh hàng giả, hàng nhái mác và những hành vi vi phạm pháp luật nhằm thiết lập kỷ cương, trật tự trên thị trường.

KẾT LUẬN

Mô hình khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại sau một số năm thực hiện thí điểm đã được đưa vào hoạt động chính thức tùy theo mỗi nơi trên cơ sở các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Đến nay, các chính sách và cơ chế quản lý những khu kinh tế này ngày càng được bổ sung và hoàn thiện dần. Thực sự, các chính sách và cơ chế đã tạo được môi trường thuận lợi, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế, thúc đẩy giao lưu kinh tế và thương mại vùng biên giới, gây tác động kích thích và huy động được nguồn lực tại chỗ cũng như từ các khu vực khác của đất nước nhằm phát triển kinh tế xã hội các khu vực cửa khẩu vốn là trung tâm vùng sâu, vùng xa, những vùng kinh tế còn kém phát triển.

Có thể nhận xét rằng, chính cơ chế đầu tư riêng qua ngân sách cho sự phát triển kết cấu hạ tầng các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại đã thực sự là động lực lớn để thực hiện tương đối tốt các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, góp phần đáng kể vào việc xây dựng và nâng cao kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện tiên đề quan trọng cho việc thu hút đầu tư, thúc đẩy hoạt động kinh doanh của các thành phần kinh tế.

Đề tài nghiên cứu đã trình bày cô đọng một số vấn đề lý luận chủ yếu về quản lý nhà nước đối với khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại, nêu lên những nét đặc thù cùng bối cảnh ra đời các khu kinh tế và thương mại đặc thù này nhằm khai thác các lợi thế trao đổi kinh tế thương mại vùng biên ở nước ta.

Đây là lĩnh vực còn mới mẻ, nhất là đối với quản lý nhà nước về thương mại hàng hoá cửa khẩu biên giới. Đến nay, về cơ bản Chính phủ và các Bộ, ngành hữu quan theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình đã ban hành được một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tương đối đồng bộ và phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển sôi động kinh tế, thương mại tại các khu vực này nói chung cũng như đối với khu thương mại nói riêng.

Thực tiễn những năm qua cho thấy, nhờ có chính sách và cơ chế phù hợp, các loại hình hoạt động thương mại đã được phát triển tương đối đồng bộ như

xuất nhập khẩu, tạm nhập tái xuất, vận chuyển hàng quá cảnh, kho ngoại quan, cửa hàng miễn thuế, hội chợ triển lãm, cửa hàng giới thiệu sản phẩm, các cơ sở sản xuất gia công hàng xuất khẩu, chợ cửa khẩu, cơ quan đại diện, công ty... Riêng Khu thương mại Lao Bảo, hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu và thu hút đầu tư ngày càng có nhiều chuyển biến tích cực, từng bước trở thành đầu mối giao thương, du lịch giữa trong nước với các nước khác trong khu vực ASEAN.

Rõ ràng, việc hình thành khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại đã làm phong phú thêm và đa dạng hoá các loại hình khu kinh tế đặc biệt đã được xây dựng ở nước ta trong thời kỳ đổi mới vừa qua như khu chế xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế mở.

Phát triển và nâng cao kết cấu hạ tầng tại các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại đã trực tiếp tạo ra những địa bàn có ưu thế hơn hẳn so với chính địa bàn đó trước đây, góp phần quan trọng vào việc hình thành các đô thị phát triển ở vùng sâu, vùng xa trên biên giới cải thiện hình ảnh về chủ quyền quốc gia tại cửa ngõ giao lưu với các nước láng giềng.

Mặc dù quá trình xây dựng khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại trong những năm vừa qua đã đạt được những thành tựu đáng kể và có ý nghĩa quan trọng trên nhiều phương diện, tuy nhiên thực tiễn cuộc sống cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề chính sách và cơ chế quản lý cần phải được tiếp tục nghiên cứu hoàn chỉnh và bổ sung, tạo điều kiện để đạt cho được các mục tiêu đã đề ra trong thời gian sớm nhất.

Xuất phát từ tình hình thực tế và đòi hỏi của tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, các cơ chế và chính sách cần có những giải pháp phù hợp và thiết thực để phát triển bền vững các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại. Các khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại trên thực tế là có sự khác nhau về qui mô, địa bàn, vị trí và tầm quan trọng, do đó các giải pháp về quản lý nhà nước đối với các khu vực này nói chung và đối với thương mại nói riêng cũng không thể là đồng nhất. Mục tiêu chung về thương mại là cần tiến tới áp dụng quy chế khu thương mại tự do cho cả khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại. Do vậy, nội dung cơ chế “quan hệ hàng hoá và dịch vụ giữa khu thương mại và nội địa là quan hệ xuất nhập khẩu” cần được làm sâu sắc và cụ thể hơn, coi đó là điều cốt lõi xuyên suốt nội dung các văn bản quy phạm pháp luật để từ đó có những chính sách và giải pháp phù hợp, khác hẳn với các quy định hiện hành ở trong nước, trên cơ sở đó tạo nên những khu kinh tế, thương mại thực sự phát triển “tự do” theo đúng ý nghĩa của từ này, ngang tầm với các khu thương mại tự do của các nước trên thế giới.

Chính vì vậy, các giải pháp được đề xuất trong chương III nhằm tăng cường quản lý nhà nước về thương mại tại khu kinh tế cửa khẩu đáp ứng yêu cầu trước mắt cũng như lâu dài, tiến tới thực hiện đầy đủ và hoàn chỉnh các khu thương mại tự do.

Khu kinh tế cửa khẩu và khu thương mại tự do ở nước ta trên thực tế vẫn là lĩnh vực nghiên cứu còn mới mẻ và còn nhiều vấn đề khó khăn, phức tạp cần được tiếp tục quan tâm giải quyết. Ban chủ nhiệm đề tài xin trân trọng cảm ơn những ý kiến nhận xét, đóng góp của các nhà khoa học, các nhà quản lý, các chuyên gia trong quá trình nghiên cứu đề tài./.

PHỤ LỤC

Phụ lục số 1: Danh mục các khu kinh tế cửa khẩu được Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng Quyết định số 53/2001/QĐ- TTg:

- Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái tỉnh Quảng Ninh- Quyết định số 675/TTg ngày 18/9/1996
- Khu kinh tế cửa khẩu Lạng Sơn tỉnh Lạng Sơn- Quyết định 748/TTg ngày 11/9/1997
- Khu kinh tế cửa khẩu Lao Cai tỉnh Lào Cai- Quyết định số 100/1998/QĐ-TTg
- Khu kinh tế cửa khẩu Hà Tiên tỉnh Kiên Giang- Quyết định số 158/QĐ- TTg ngày 03/9/1998
- Khu kinh tế cửa khẩu Cao Bằng tỉnh Cao Bằng- Quyết định số 171/QĐ- TTg ngày 9/9/1998
- Khu kinh tế cửa khẩu Cầu Treo tỉnh Hà Tĩnh- Quyết định số 177/QĐ- TTg ngày 15/9/1998
- Khu kinh tế cửa khẩu Mộc Bài tỉnh Tây Ninh - Quyết định số 210/QĐ- TTg ngày 27/10/1998
- Khu Thương mại Lào Bảo tỉnh Quảng Trị- Quyết định số 219/QĐ- TTg ngày 12/11/1998
- Khu kinh tế cửa khẩu Bờ Y Ngọc Hồi tỉnh Kon Tum- Quyết định số 06/QĐ- TTg ngày 5/1/1999
- Khu kinh tế cửa khẩu tỉnh An Giang (cửa khẩu Tịnh Biên và Vĩnh Xương)- Quyết định số 107/ 2001/ QĐ- TTg ngày 17/7/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu đường 19 huyện Đức Cơ tỉnh Gia Lai- Quyết định số 139/2001/QĐ- TTg ngày 21/9/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu Thanh Thủy tỉnh Hà Giang- Quyết Định số 184/2001/QĐ- TTg ngày 21/11/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu Chi Ma tỉnh Lạng Sơn- Quyết định số 185/ 2001/ QĐ- TTg ngày 6/12/2001

- Khu kinh tế cửa khẩu tỉnh Lai Châu (cửa khẩu Ma Lù Thàng, Tây Trang)- Quyết định số 187/2001/QĐ- TTg ngày 7/12/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu tỉnh Sơn La (cửa khẩu Lống Sập, Chiềng Khương)- Quyết định số 188/2001/QĐ- TTg ngày 11/12/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu tỉnh Đồng Tháp (cửa khẩu Thường Phước, Sở Thường, á Đôn)- Quyết định số 191/2001/QĐ- TTg ngày 13/12/2001
- Khu kinh tế cửa khẩu biên giới tỉnh Cao Bằng (cửa khẩu Tà Lùng , Trà Lĩnh, Sóc Giang)- Quyết định số 83- 2002/ QĐ- TTg ngày 6/6/2002
- Khu kinh tế cửa khẩu Hoàn Mô- Đông Văn và Bắc Phong Sinh tỉnh Quảng Ninh- Quyết định số 115/2002/ QĐ- TTg ngày 13/9/2002
- Khu kinh tế cửa khẩu Cha Lo tỉnh Quảng. Bình- Quyết định số 137/2002/QĐ- TTg ngày 15/10/2002
- Khu Thương mại Lao Bảo- Tỉnh Quảng Trị tại Quyết định số 219/ 1998/ QĐ- TTg ngày 12/11/1998 và Quyết định số 08/ 2002/ QĐ- TTg ngày 11/1/2002
- Khu Dương Đông Phú Quốc- Tỉnh Kiên Giang tại Quyết định số 997/2000/ QĐ- TTg ngày 16/8/2000
- Huyện đảo Phú Quý- Tỉnh Bình Thuận tại Quyết định số 14/2002/ QĐ- TTg ngày 15/1/2002
- Khu khuyến khích phát triển thương mại Chân Mây- Tỉnh Thừa Thiên Huế tại Quyết định số 157/2002/QĐ- TTg ngày 14/ 11/2002.

...

Phụ lục số 1': Cơ cấu hàng hoá xuất- nhập khẩu.

1. Đối với các khu kinh tế cửa khẩu trên biên giới Việt Nam- Trung Quốc:

- Hàng xuất khẩu của Việt Nam gồm:

+ Nhóm nông lâm sản chủ yếu là cà phê, cao su, hạt điều, dầu dừa, rau hoa quả tươi, khô, gạo, ngô, sắn, dược liệu.

+ Nhóm thuỷ hải sản gồm các loại hải sản khô, đông lạnh, ướp đá, muối cá, mực, tôm, ếch, ba ba,...

+ Nhóm gia súc gia cầm như gà vịt, ngan ngỗng, chó mèo, lợn,...

+ Nhóm hàng thủ công mỹ nghệ như hàng mây tre đan, đồ gỗ gia dụng,...

+ Nhóm công nghệ phẩm, chủ yếu là hàng tiêu dùng như thực phẩm, đồ uống, xà phòng, chất tẩy rửa, mỹ phẩm, dụng cụ gia đình, dệt may, giày dép, hàng điện tử, hàng thủ công mỹ nghệ,...

+ Nhóm khoáng sản như than đá, các loại quặng thô kim loại: sắt mangan, đồng,...

- Hàng xuất của Trung Quốc gồm:

+ Thiết bị toàn bộ như dây chuyền sản xuất đường, dây chuyền sản xuất xi măng...

+ Thiết bị lẻ, máy móc và phụ tùng, thiết bị phục vụ các ngành sản xuất như ngành xi măng, ngành dệt, may mặc, đồ sứ, sắt tráng men, giấy, in; các loại máy lẻ như máy nổ, máy bơm nước, máy phát điện, các loại máy thuỷ, bình cứu hoả, cần trục thuỷ lực, máy cán cao su, máy bào, máy dệt len, máy định hình lưu hoá...

+ Phương tiện vận tải như máy kéo, ô tô, xe máy...

+ Nguyên phụ liệu phục vụ cho các ngành sản xuất như thuốc lá, da, dệt, nhuộm, may mặc, các loại hoá chất phục vụ cho nhiều ngành sản xuất trong nước, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc trừ sâu...

+ Nhóm nguyên nhiên liệu phục vụ sản xuất như sắt thép, dây điện thoại, gạch chịu lửa, dây cáp thông tin...

+ Nhóm hàng tiêu dùng như dệt may, giày dép, bột mì, dầu thực vật, thuốc chữa bệnh, đồ dùng gia đình bằng nhựa, bằng sắt, bằng gốm, sứ; hàng thủ công mỹ nghệ..

2. Đối với các khu kinh tế cửa khẩu trên biên giới Việt nam-Cămpuchia:

- Hàng xuất của Việt Nam gồm:

+ Nhóm hàng nông, lâm, thủy sản với các mặt hàng như lúa gạo, mùn cao su chế biến, hạt tiêu, hạt điều, ớt, hành, tỏi, hoa quả tươi, khô, đồ hải sản, giống cây trồng, con giống... Đây là những mặt hàng trao đổi truyền thống lâu đời giữa cư dân hai bên vùng biên.

+ Hàng tiêu dùng do Việt Nam sản xuất hợp thị hiếu người dân Cămpuchia như mì ăn liền, dụng cụ sinh hoạt làm bằng nhựa, nhôm, gỗ; các loại dụng cụ y tế; xăng dầu; giấy dếp, hàng may mặc, dệt kim; các loại dụng cụ phục vụ về điện...

+ Máy móc cơ khí, vật tư phục vụ sản xuất như máy tiện, máy xay xát, thiết bị điện, thuốc trừ sâu, phân bón, các hợp chất hoá học, xăng dầu tái xuất...

- Hàng xuất của Cămpuchia: chủ yếu là các sản phẩm gỗ, các sản phẩm lâm nghiệp, hàng nông thổ sản như đậu tương, đậu xanh, vừng, ngô, thuốc lá.

3. Đối với các khu kinh tế cửa khẩu trên biên giới Việt Nam- Lào:

- Hàng xuất của Việt nam: Gồm các loại nông sản như cà phê, chè, quế, gạo, lạc nhân, hoa quả khô, tươi..., hải sản, giấy dếp các loại, hàng may mặc, hàng điện tử gia dụng, đồ dùng gia đình bằng nhôm, nhựa, da, gốm, sứ, hàng thủ công mỹ nghệ.

- Hàng xuất của Lào: Gồm gỗ, các loại nông lâm sản, máy móc thiết bị phụ tùng, xe máy, nguyên phụ liệu dệt, may, da, một số hàng tiêu dùng...

Phụ lục số 2: Tình hình xuất-nhập khẩu qua các khu kinh tế cửa khẩu

Đơn vị tính: Triệu USD

Số TT	Tỉnh	1995	1996	1997	1998	1999
1	Cao Bằng				6,827	10,306 (*)
					8,728	7,458 (*)
2	Lạng Sơn			205	174(*)	204(*)
				128	145 (*)	128 (*)
3	Quảng Ninh	174,363			234,496	97
		53,818			56,131	36
4	Lào Cai			8,793	3,526	10,231(*)
				49,59	40,309	47,126(*)
5	Hà Tĩnh				37,783	68,539(*)
					49,662	137,863(*)
6	Quảng Trị				33,281	89,592
					58,040	37,757
7	Kon Tum				Đang hình thành	
8	Tây Ninh			6,642**		10,311*
				1,423**		3,357*
9	Kiên Giang				7,500	15,160
					6,869	0,893

Nguồn: Tổng cục Hải quan và các Báo cáo của các tỉnh; () - Số liệu năm thí điểm; (**) - Số liệu từ 1993 - 1998.*

Phụ lục số 3: Tình hình thực hiện vốn đầu tư xây dựng cơ bản năm 1999 của các khu kinh tế cửa khẩu

Đơn vị tính: tỷ đồng

Số TT	Tỉnh	Vốn XDCB thực hiện	Vốn đầu tư trở lại theo QĐ TTg	Tỷ lệ thực hiện (%)
1	Cao Bằng	8	8	100
2	Lạng Sơn	86	78	110
3	Quảng Ninh	96	96	100
4	Lào Cai	21	21	100
5	Hà Tĩnh	6	38	15
6	Quảng Trị	20	57,6	34,7
7	Kon Tum	1	-	-
8	Tây Ninh	1	40 (dự kiến)	2,5
9	Kiên Giang	8	15,5	51,6
	Tổng số	237	344,1	68,8

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Phụ lục số 4: Thu ngân sách trên địa bàn khu kinh tế cửa khẩu được áp dụng cơ chế chính sách theo các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Đơn vị: Tr. đồng

Tỉnh	1995	1996	1997	1998	1999
Cao Bằng					17.868*
Lạng Sơn			154.037	154.103	276.704*
Quảng Ninh	136	174	180*	162*	138*
Lào Cai			27.487	51.873	96.852*
Hà Tĩnh					543.218*
Quảng Trị					340*
Kon Tum					-
Tây Ninh			1.827**		756
Kiên Giang					16.065*
Tổng số					1.420.463

Nguồn: Báo cáo của các tỉnh; () Năm thực hiện thí điểm; (**) số liệu từ 1993 - 1998*

Phụ lục số 5: Tình hình xuất nhập cảnh qua các khu kinh tế cửa khẩu

Đơn vị: Lượt người

Số TT	Tỉnh	1995	1996	1997	1998	1999
1	Lạng Sơn	215.965	157.334	272.701*	310.010	316.925*
3	Quảng Ninh			310.651*	463272**	316.925
4	Lào Cai			612.161	262.876	432.714*
5	Hà Tĩnh					48.081*
6	Quảng Trị				32.862	32.532
9	Kiên Giang					4241***

Nguồn: Báo cáo của các tỉnh; (): Năm thực hiện thí điểm; **: Số liệu xuất và nhập cảnh; ***: xuất nhập cảnh chính thức.*

Phụ lục số 6: Số liệu xuất nhập cảnh của cửa khẩu Cầu Treo và Năm Căn những năm 1995 - 1999.

Năm	1995	1996	1997	1998	1999
Xuất khẩu chính ngạch (1000 USD)					
Năm Căn	4701.7	5037.1	5469.1	4802.2	
Cầu Treo	4205.1	4300.5	4319.2	18140.1	68539.3
Xuất nhập tiểu ngạch (triệu đồng)					
Năm Căn	3657.0	5687.2	3637.0	1971.3	
Cầu Treo	4385.1	6090.0	4318.1	3034.4	3187.0
Nhập khẩu chính ngạch (1000USD)					
Năm Căn	1721.5	2266.4	2216.8	14201.2	
Cầu Treo	15961.0	7980.2	10870.0	28420.4	137863.5
Nhập khẩu tiểu ngạch (triệu đồng)					
Năm Căn	5377.5	5369.3	620.9	2071.9	
Cầu Treo	3541.6	4480.1	4320.1	1644.6	6006.0

Nguồn: Tổng cục Hải quan (số liệu từ 1995 -1998), Báo cáo của các tỉnh (số liệu năm 1999)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Thương mại nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam
2. Khuyến khích đầu tư - thương mại vào các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam - Nguyễn Mạnh Hùng, Nhà xuất bản Thống kê - 2000
3. Báo cáo Khu kinh tế cửa khẩu- kết quả thí điểm và giải pháp cho thời gian tới- Bộ Kế hoạch và Đầu tư
4. Hiệp định thương mại Việt Nam- Trung Quốc
5. Hiệp định thương mại Việt nam- Campuchia
6. Hiệp định thương mại Việt Nam- Lào
7. Nghị định của Chính phủ về quy chế khu vực biên giới Việt Nam - Trung Quốc; Việt Nam- Lào; Việt Nam - Campuchia
8. Buôn bán biên giới Việt Nam- Trung Quốc trong tiến trình lịch sử- Tiến sỹ Đỗ Tiến Sâm.
9. Quyết định của Bộ trưởng Bộ thương mại về việc ban hành Quy chế tạm thời về tổ chức và quản lý chợ trong khu vực biên giới.
10. Dự án quy hoạch, phát triển thương mại tại các vùng cửa khẩu biên giới Tây và Tây nam Việt Nam đến năm 2010 - Bộ Thương mại.
11. Quyết định số 53/ 2001/ QĐ- TTg ngày 19/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ.
12. Báo cáo Tình hình thực hiện Quyết định số 53/2001/ QĐ- TTg về “Chính sách đối với khu kinh tế cửa khẩu” thực hiện văn bản số 295/VPCP- ĐP1 ngày 21 tháng 11 năm 2002 - Văn phòng Chính phủ của các tỉnh Quảng Ninh, Lạng Sơn, Lào Cai, Tây Ninh, Hà Tĩnh và tỉnh Quảng Trị.
13. Giáo trình Kinh tế thương mại – Trường Đại học kinh tế quốc dân- Nhà XBTK.

14. Quyết định số 219/ 1998/ QĐ- TTg ngày 12/ 11/ 1998 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế Khu vực khuyến khích phát triển kinh tế và thương mại Lao bảo, tỉnh Quảng Trị. Và các Quyết định của UBND các tỉnh về việc ban hành quy chế quản lý khu kinh tế cửa khẩu.
15. Hiệp định ASEAN- Trung Quốc- Hợp tác toàn diện- thành lập ACFTA.
16. 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.