TÁC ĐỘNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THƯƠNG MẠI BIÊN GIỚI VÀ AN NINH TẠI CỬA KHẨU VIỆT NAM VÀ TRUNG QUỐC: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP CỬA KHẨU QUỐC TẾ LÀO CAI, VIỆT NAM - HÀ KHẨU, TRUNG QUỐC

Tạ Phú Vinh
Viện Nghiên cứu Châu Á - Thái Bình Dương, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Tóm tắt: *Trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng và các thách thức an ninh phi truyền thống ngày càng phức tạp, quản lý nhà nước tại các cửa khẩu biên giới đóng vai trò then chốt, vừa là động lực phát triển kinh tế thông qua thương mại, vừa là tuyến đầu bảo đảm an ninh quốc gia. Việc nghiên cứu những tác động đa chiều của công tác quản lý này là cấp thiết nhằm nhận diện các vấn đề lý luận và thực tiễn, đặc biệt tại các địa bàn trọng điểm. Nghiên cứu này xem xét tác động của quản lý nhà nước đối với thương mại biên giới và an ninh thông qua nghiên cứu trường hợp cửa khẩu quốc tế Lào Cai, Việt Nam – Hà Khẩu, Trung Quốc. Với phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình kết hợp phân tích hệ thống và chính sách, tác giả phân tích thực trạng quản lý của Việt Nam tại cửa khẩu Lào Cai, trong đó có xem xét cụ thể về khía cạnh hợp tác với phía Trung Quốc tại Hà Khẩu. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, bên cạnh những đóng góp tích cực vào tăng trưởng thương mại và duy trì an ninh, công tác quản lý tại cặp cửa khẩu này đang đối mặt với những thách thức trong thực hiện đồng thời mục tiêu phát triển kinh tế và bảo đảm an ninh, đòi hỏi các giải pháp đồng bộ về thể chế, hạ tầng và ứng dụng công nghệ. Bài viết cung cấp luận cứ khoa học và hàm ý chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý tại cửa khẩu Lào Cai – Hà Khẩu trong tình hình mới.*

Từ khóa: *An ninh, cửa khẩu, quản lý nhà nước, thương mại biên giới, Trung Quốc, Việt Nam.*

Nhận bài ngày 28.3.2025; gửi phản biện, chỉnh sửa và duyệt đăng ngày 25.07.2025
Liên hệ tác giả: Tạ Phú Vinh; Email: phuvinhtq@gmail.com

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng và sự gia tăng phức tạp của các thách thức an ninh phi truyền thống, biên giới quốc gia và các cửa khẩu không chỉ còn là ranh giới pháp lý xác định không gian lãnh thổ của một quốc gia, mà còn trở thành những giao điểm chiến lược đa chiều [1]. Tại đây, các hoạt động kinh tế sôi động, đặc biệt là hoạt động thương mại diễn ra song song với các hoạt động duy trì và bảo vệ an ninh (cả an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống), đòi hỏi năng lực quản lý nhà nước tốt để có thể thúc đẩy phát triển, vừa đảm bảo vững chắc chủ quyền và lợi ích quốc gia. Vai trò then chốt của quản lý nhà nước tại cửa khẩu thể hiện ở khả năng thiết lập và vận hành một hệ thống có thể vận hành hài hòa giữa mục tiêu tạo thuận lợi tối đa cho lưu thông hàng hóa, dịch vụ và con người với yêu cầu kiểm soát chặt chẽ nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật, bảo đảm an ninh, trật tự [2]. Sự thành công trong việc cân bằng yếu tố phát triển và kiểm soát này có ý nghĩa quyết định không chỉ đối với sự phát triển bền vững của khu vực biên giới mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến an ninh quốc gia và quan hệ đối ngoại.

Việt Nam, với đường biên giới đất liền dài và đặc biệt là tuyến biên giới giáp với Trung Quốc, luôn coi quản lý biên giới là nhiệm vụ trọng tâm trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Cửa khẩu quốc tế Lào Cai, Việt Nam - Hà Khẩu, Trung Quốc là một trường hợp tiêu biểu, có tính đại diện cao cho tuyến biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc. Đây là cửa khẩu quốc tế duy nhất nằm trong trung tâm thành phố, có cả đường bộ và đường sắt kết nối trực tiếp với hệ thống giao thông quốc gia và Trung Quốc, giữ vai trò trung tâm logistics cửa khẩu hàng đầu trong tương lai. Các hoạt động thương mại tại đây diễn ra sôi động, với kim ngạch tăng trưởng ấn tượng trong những năm gần đây. Tuy nhiên, nơi đây cũng tồn tại các thách thức an ninh phức tạp. Việc nghiên cứu chuyên sâu trường hợp cửa khẩu Lào Cai – Hà Khẩu sẽ mang lại cái nhìn khách quan về phương thức vận hành của quản lý nhà nước, các tác động cụ thể đến thương mại và an ninh, các thách thức trong quá trình thực hiện phát triển kinh tế và bảo đảm an ninh, cũng như những bài học kinh nghiệm quý giá cho công tác quản lý biên giới.

Trong hoàn cảnh đó, việc nghiên cứu cụ thể tác động của quản lý nhà nước đến thương mại biên giới và an ninh trở nên đặc biệt cần thiết và mang ý nghĩa thực tiễn sâu sắc. Trên thế giới có nhiều nghiên cứu về quản lý biên giới, thương mại biên mậu và an ninh khu vực biên giới, có thể kể đến nghiên cứu của Dennis A. phân tích chi phí thương mại và rào cản gia nhập thị trường, làm rõ cách thức những trở ngại này ảnh hưởng đến đa dạng hóa xuất khẩu ở các quốc gia đang phát triển. [3]. Carter D. B., Poast P sử dụng mô hình trọng lực để chứng minh rằng việc xây dựng tường biên giới hoặc siết chặt kiểm soát làm giảm 15–20% lưu lượng thương mại hợp pháp, đồng thời khuyến khích thương mại biên giới [4]. Các nghiên cứu về chính sách thương mại biên giới Việt Nam - Trung Quốc cũng đã chỉ ra những khác biệt và thách thức [5]. Các báo cáo về hoạt động thương mại cung cấp số liệu và nhận định chung về cơ hội cũng như thách thức [6]... Tuy nhiên, việc phân tích hệ thống và chuyên sâu về tác động qua lại giữa công tác quản lý nhà nước Việt Nam và sự tác động từ phía Trung Quốc đối với thương mại và an ninh tại một cửa khẩu cụ thể vẫn còn tương đối hạn chế. Từ những lý do trên, bài viết tập trung làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của công tác quản lý nhà nước tại cửa khẩu biên giới, thông qua phân tích trường hợp điển hình tại cửa khẩu quốc tế Lào Cai – Hà Khẩu, nhằm góp phần nhận diện rõ các vấn đề đặt ra và đề xuất các định hướng hoàn thiện chính sách quản lý trong bối cảnh hiện nay.

2. NỘI DUNG

2.1. Cơ sở lý luận và pháp lý về quản lý nhà nước tại cửa khẩu biên giới

Việc nghiên cứu công tác quản lý nhà nước tại các cửa khẩu biên giới đòi hỏi một nền tảng lý luận vững chắc, đặt vấn đề trong bối cảnh rộng hơn của quan hệ quốc tế và vai trò của nhà nước hiện đại. Theo lý luận về biên giới trong quan hệ quốc tế, "biên giới không chỉ đơn thuần là đường phân định không gian lãnh thổ được xác lập bởi các văn kiện pháp lý và hệ thống mốc giới, mà còn là một cấu trúc xã hội, kinh tế và chính trị năng động, phản ánh mối quan hệ tương tác phức tạp giữa các quốc gia và giữa nhà nước với các tác nhân phi nhà nước" [7]. Do đó, "quản lý biên giới là một trong những chức năng cốt lõi và thiêng liêng nhất của nhà nước" [8] nhằm khẳng định và thực thi chủ quyền quốc gia, bảo vệ toàn vẹn lãnh thổ trong mọi tình huống.

Tại các cửa khẩu biên giới, vai trò của nhà nước càng trở nên đa diện và phức tạp. Cửa khẩu là nơi tập trung các hoạt động qua lại biên giới hợp pháp, chủ yếu là thương mại và di chuyển của con người, đóng vai trò là "cửa ngõ" kết nối kinh tế và văn hóa giữa các quốc gia. Đồng thời, cửa khẩu cũng là địa bàn trọng điểm tiềm ẩn nhiều nguy cơ an ninh, là nơi các hoạt động phi pháp như buôn lậu, gian lận thương mại, xuất nhập cảnh trái phép, vận chuyển hàng cấm diễn ra với thủ đoạn ngày càng tinh vi. Do đó, quản lý nhà nước tại cửa khẩu phải đồng thời thực hiện hai nhiệm vụ tưởng chừng mâu thuẫn: một mặt, tạo thuận lợi tối đa cho các hoạt động hợp pháp nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội; mặt khác, kiểm soát chặt chẽ để phòng ngừa và đấu tranh hiệu quả với các hành vi vi phạm pháp luật và các mối đe dọa an ninh. Sự thành công trong việc "hài hòa mục tiêu" hay "cân bằng" giữa tạo thuận lợi và kiểm soát an ninh là thước đo hiệu quả của công tác quản lý nhà nước tại cửa khẩu [9]. Trong bối cảnh hội nhập và phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng, hợp tác quốc tế và song phương giữa các quốc gia có chung biên giới trở thành một cấu phần không thể thiếu

trong quản lý biên giới hiện đại, góp phần giải quyết các vấn đề xuyên quốc gia và xây dựng môi trường hòa bình, ổn định [10].

Khung pháp lý quản lý cửa khẩu biên giới đất liền Việt Nam đã không ngừng được xây dựng và hoàn thiện, phản ánh nhận thức ngày càng đầy đủ về vai trò và tính phức tạp của công tác này trong tình hình mới [11]. Văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất điều chỉnh trực tiếp công tác biên phòng và quản lý biên giới là Luật Biên phòng Việt Nam năm 2020. Luật này quy định các nguyên tắc cơ bản của biên phòng, nhiệm vụ, hoạt động biên phòng, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, đặc biệt xác định Bộ đội Biên phòng là lực lượng nòng cốt, chuyên trách quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia và khu vực biên giới, bao gồm cả cửa khẩu. Luật cũng quy định về phạm vi hoạt động và quyền hạn của Bộ đội Biên phòng tại cửa khẩu [12]. Để cụ thể hóa Luật Biên phòng Việt Nam và các văn bản luật khác liên quan đến hoạt động tại cửa khẩu, Chính phủ đã ban hành các Nghị định chi tiết quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền. Trong đó, các văn bản nền tảng bao gồm Nghị định số 112/2014/NĐ-CP quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền và Nghị định số 34/2023/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 112/2014/NĐ-CP. Các Nghị định này quy định chi tiết về phân loại cửa khẩu, nguyên tắc quản lý, trách nhiệm của các bộ, ngành và chính quyền địa phương, trình tự, thủ tục xuất nhập cảnh, xuất nhập khẩu, cũng như các hoạt động khác tại cửa khẩu. Các văn kiện quy hoạch chiến lược như Quyết định số 1199/QĐ-TTg ngày 14/10/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch cửa khẩu trên tuyến biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 là văn bản quan trọng xác định định hướng phát triển hệ thống cửa khẩu, bao gồm việc mở, nâng cấp các cặp cửa khẩu, quy hoạch các khu chức năng trong khu kinh tế cửa khẩu và định hướng đầu tư hạ tầng kết nối. Văn bản này tạo cơ sở pháp lý cho việc đầu tư và phát triển đồng bộ hạ tầng cửa khẩu, nâng cao năng lực thông quan. Các hiệp định song phương đã ký kết giữa hai nước như Hiệp ước biên giới trên đất liền năm 1999 và ba văn kiện pháp lý về biên giới trên đất liền ký năm 2009 (trong đó có Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền) là nền tảng pháp lý song phương cho công tác quản lý biên giới và cửa khẩu, quy định rõ về phân loại cửa khẩu, chế độ qua lại biên giới, trách nhiệm phối hợp quản lý giữa hai bên. Việc tuân thủ và thực hiện hiệu quả các hiệp định này là yếu tố then chốt đảm bảo an ninh và tạo thuận lợi cho hoạt động kinh tế tại cửa khẩu.

Công tác quản lý nhà nước được thực hiện bởi nhiều lực lượng chuyên trách, mỗi lực lượng có chức năng và nhiệm vụ riêng nhưng cần phối hợp chặt chẽ để đảm bảo hiệu quả chung của hệ thống quản lý [13]. Tại cửa khẩu quốc tế Lào Cai, các lực lượng chính bao gồm: *(i) Bộ đội Biên phòng:* Là lực lượng nòng cốt, trực tiếp thực hiện kiểm soát xuất nhập cảnh đối với người và phương tiện tại cửa khẩu, duy trì an ninh trật tự trong khu vực cửa khẩu, phòng chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật trên biên giới và tại cửa khẩu; *(ii) Hải quan*: Thực hiện công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát hải quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu, phương tiện vận tải, phòng chống buôn lậu và gian lận thương mại, thu thuế và lệ phí theo quy định; *(iii) Công an*: Phối hợp với Bộ đội Biên phòng và các lực lượng khác trong công tác đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại khu vực cửa khẩu, đấu tranh phòng chống các loại tội phạm; *(iv) Kiểm dịch (Y tế, Thực vật, Động vật)*: Thực hiện kiểm tra, kiểm soát các mặt hàng nông sản, thực phẩm và người qua lại cửa khẩu nhằm ngăn chặn dịch bệnh lây lan, đảm bảo an toàn vệ sinh thực phẩm, đặc biệt quan trọng đối với hàng nông sản xuất khẩu sang Trung Quốc; *(v) Ban Quản lý cửa khẩu*: Là cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương, có vai trò điều phối hoạt động của các lực lượng chức năng tại cửa khẩu, quản lý quy hoạch, đầu tư phát triển hạ tầng và các hoạt động kinh tế trong khu kinh tế cửa khẩu. Sự phối hợp nhịp nhàng giữa các lực lượng này là yếu tố then chốt quyết định hiệu quả của công tác quản lý nhà nước tại cửa khẩu quốc tế Lào Cai trong việc vừa tạo thuận lợi cho thương mại, vừa đảm bảo an ninh.

2.2. Khái quát về cửa khẩu quốc tế Lào Cai - Hà Khẩu

Cửa khẩu quốc tế Lào Cai – Hà Khẩu là một trong những cửa khẩu đặc biệt quan trọng trên tuyến biên giới đất liền Việt Nam – Trung Quốc, mang nhiều đặc điểm điển hình, có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động quản lý. Cửa khẩu quốc tế Lào Cai là cửa khẩu quốc tế duy nhất của Việt Nam nằm ngay trong trung tâm thành phố tỉnh lỵ. Điều này tạo nên những thuận lợi đặc thù trong việc