

## **ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT VÀ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KHU KINH TẾ CỬA KHẨU ĐỒNG ĐĂNG - LẠNG SƠN**

Chu An Trường<sup>1\*</sup>, Quyền Thị Lan Phương<sup>2</sup>, Vũ Thị Bình<sup>3</sup>

<sup>1</sup>*Nghiên cứu sinh, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*  
<sup>2</sup>*Khoa Quản lý đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*  
<sup>3</sup>*Hội Khoa học đất Việt Nam*

\*Tác giả liên hệ: [chuantruong@gmail.com](mailto:chuantruong@gmail.com)

Ngày nhận bài: 25.09.2018

Ngày chấp nhận đăng: 23.01.2019

### TÓM TẮT

Nghiên cứu này đánh giá thực trạng sử dụng đất đai và tình hình thực hiện quy hoạch phát triển Khu kinh tế cửa khẩu (KKTCK) Đồng Đăng - Lạng Sơn nhằm tìm ra những bất cập trong sử dụng đất cũng như việc thực hiện các loại hình quy hoạch làm ảnh hưởng đến sự phát triển KKTCK. Phương pháp nghiên cứu được sử dụng gồm thu thập số liệu thứ cấp, sơ cấp, xử lý số liệu bằng Excel và SPSS và đánh giá việc thực hiện quy hoạch phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn. Kết quả nghiên cứu cho thấy thực trạng sử dụng đất phi nông nghiệp còn rất thấp, đặc biệt là các công trình hạ tầng, sản xuất kinh doanh và các khu cụm công nghiệp. Về tình hình thực hiện quy hoạch: cho đến năm 2017, nhiều chỉ tiêu sử dụng đất các khu chức năng trong quy hoạch bị chậm tiến độ, dẫn đến quy hoạch chưa đạt mục tiêu đề ra. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện mục tiêu quy hoạch bao gồm: chính sách thu hút đầu tư còn hạn chế, khả năng huy động nguồn vốn và khả năng chuyển đổi mục đích sử dụng đất còn nhiều vướng mắc. Theo đánh giá của người sử dụng đất, việc thực hiện quy hoạch chưa tốt là do công tác lập và triển khai quy hoạch chi tiết còn chậm chạp và sự liên kết giữa quy hoạch xây dựng phát triển KKTCK với quy hoạch xây dựng nông thôn mới chưa chặt chẽ.

Từ khóa: Sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng - Lạng Sơn.

### **Evaluating the Current Status of Land Use and The Border Gate Economic Zone Dong Dang - Lang Son Development Plan**

#### ABSTRACT

The study evaluated the current status of land use and the development plan implementation of the Border Gate Economic Zone Dong Dang - Lang Son with the purpose of finding out the disadvantages in land use and in the implementation of planning types that affect the development of the Border Gate Economic Zone. The research methods involved collecting secondary data and primary data, processing data by Excel and SPSS, and evaluating the development plan implementation of the Border Gate Economic Zone Dong Dang - Lang Son. Results showed that the current status of non-agricultural land use was extremely low, especially the land use for infrastructural facilities, production - business establishments and industrial zones. By 2017, several land use indicators of functional areas were delayed, so the plan goals were not achieved as initially set. The factors that influenced the plan goal implementation included: policy of attracting investors has been limited and difficulty in fund mobilization and change in land use purpose. According to the evaluation from land users, the plan was not well implemented due to slow process of planning and implementation, and there was no close linkage between the Border Gate Economic Zone development plan and the New Rural Construction plan.

Keywords: Land Use, plan Implementation, border gate economic zone, Dong Dang - Lang Son.

#### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Khu kinh tế cửa khẩu (KKTCK) Đồng Đăng - Lạng Sơn được hình thành theo Quyết định số

55/2008/QĐ-TTg ngày 28/4/2008 và Quyết định số 138/2008/QĐ-TTg ngày 14/10/2008 của Thủ tướng Chính phủ với diện tích 39.400 ha, nằm trên địa phận thành phố Lạng Sơn và các huyện

Cao Lộc, Chi Lăng, Văn Lãng, Văn Quan thuộc tỉnh Lạng Sơn. KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn là trung tâm thương mại, dịch vụ, du lịch, công nghiệp của vùng trung du và miền núi phía Bắc, là đầu mối giao thương liên vùng, quốc tế và giao thông quan trọng của hành lang kinh tế Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh và vành đai kinh tế vịnh Bắc Bộ (Thủ tướng Chính phủ, 2010). Công tác quy hoạch được triển khai từ năm 2009 bao gồm quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết xây dựng KKTCK. Những năm qua KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn đã có những bước phát triển đáng kể, tuy nhiên do còn gặp nhiều khó khăn trong công tác quản lý sử dụng đất (SDĐ). Hệ thống cơ chế chính sách chưa đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển, đặc biệt là việc quản lý SDĐ còn phát sinh nhiều vướng mắc; công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch chưa đạt được tiến độ và kết quả mong muốn; ban quản lý KKTCK chưa có đủ thẩm quyền trong công tác quản lý SDĐ; sự không đồng nhất giữa ranh giới KKTCK và ranh giới hành chính... đã gây nên nhiều bất cập ảnh hưởng đến quá trình phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn. Vì vậy nghiên cứu thực trạng SDĐ, đánh giá công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch là rất cần thiết nhằm phát hiện những vấn đề trong quản lý, SDĐ làm ảnh hưởng đến sự phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Thu thập số liệu

Số liệu thứ cấp được thu thập từ các phòng ban của các đơn vị hành chính cấp huyện nằm trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn và từ các cơ quan chuyên môn của tỉnh Lạng Sơn trong giai đoạn 2010-2017, các cơ quan Trung ương (Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Công thương, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các trung tâm nghiên cứu).

Xác định vùng điều tra dựa trên quy hoạch chung xây dựng KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn hình thành 2 vùng: Vùng 1 gồm các khu chức năng chính, vùng 2 là vùng đệm với các khu ngoài dân dụng, khu dân cư nông thôn, đất dự trữ phát triển. Số liệu sơ cấp được tiến hành điều tra khảo sát thực địa và phỏng vấn các tổ

chức, hộ gia đình, cá nhân có liên quan đến SDĐ. Dung lượng mẫu phỏng vấn là 250 phiếu cho một vùng bao gồm 25 tổ chức kinh tế, 25 tổ chức khác và 200 hộ gia đình, cá nhân. Tổng dung lượng mẫu điều tra là 500 phiếu được lựa chọn theo phương pháp lấy mẫu ngẫu nhiên. Các thông tin cần thu thập là thông tin chung về hộ và các tổ chức được điều tra; về tình hình SDĐ và những đánh giá của hộ, của tổ chức liên quan đến vấn đề quy hoạch và thực hiện quy hoạch trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn.

### 2.2. Xử lý số liệu

Hệ thống số liệu điều tra về SDĐ được xử lý bằng Excel, so sánh đối chiếu với những văn bản pháp quy để nhận xét, đánh giá. Số liệu điều tra phỏng vấn được phân tích và tổng hợp bằng SPSS, sử dụng T-test để kiểm định mức độ khác nhau giữa 2 vùng điều tra và phân tích ANOVA để kiểm định mức độ khác nhau giữa các đối tượng SDĐ và được phân tích thông qua Spearman Rank Correlation Coefficient (rs) trong SPSS với mức ý nghĩa 0,05 (Hoàng Trọng và Chu Nguyễn Mộng Ngọc, 2008).

### 2.3. Phương pháp đánh giá

Các vấn đề cần phân tích đánh giá:

- Đánh giá thực trạng SDĐ: phân tích các chỉ tiêu SDĐ theo mục đích sử dụng (Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT) và chỉ tiêu SDĐ theo phân khu chức năng (Luật Xây dựng 2014).

- Đánh giá công tác quy hoạch theo các tiêu chí: (1) thời gian và tiến độ thực hiện chỉ tiêu SDĐ theo quy hoạch; (2) những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện quy hoạch và (3) ý kiến đánh giá của người SDĐ về việc thực hiện quy hoạch phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn. Để đánh giá thời gian và tiến độ thực hiện chỉ tiêu SDĐ theo quy hoạch, nhóm tác giả tiến hành so sánh số liệu giữa việc thực hiện các chỉ tiêu SDĐ đến 2017 và mục tiêu SDĐ theo quy hoạch đến năm 2020, từ đó phân tích tìm ra nguyên nhân đạt được của các chỉ tiêu theo tiến độ. Đánh giá những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện quy hoạch được xác định và phân tích cụ thể bao gồm: chính sách thu hút đầu tư; khả

năng huy động nguồn vốn; khả năng chuyển đổi mục đích SDD, từ đó làm rõ tại sao việc thực hiện mục tiêu quy hoạch còn nhiều hạn chế. Ý kiến của người SDD về việc thực hiện công tác quy hoạch được đánh giá thông qua số liệu phỏng vấn các vấn đề: Sự quan tâm của người SDD đến các loại hình quy hoạch diễn ra tại địa phương; trình tự, thủ tục thực hiện quy hoạch và kết quả thực hiện quy hoạch. Sử dụng thang đo Likert (Likert, 1932) đánh giá theo 5 mức độ. Chỉ số đánh giá chung là số bình quân gia quyền của số lượng người trả lời theo từng mức độ và hệ số của từng mức độ. Thang đo được đánh giá theo chỉ số đánh giá chung là: rất cao ( $\geq 4,20$ ); cao (3,40-4,19); trung bình (2,60-3,39); thấp (1,8-2,59); rất thấp ( $< 1,80$ ).

### 3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

#### 3.1. Khái quát khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng - Lạng Sơn

KKTCK Đồng Đăng-Lạng Sơn nằm ở phía bắc tỉnh Lạng Sơn có quy mô diện tích 39.400 ha bao gồm thành phố Lạng Sơn mở rộng, thị trấn Cao Lộc, thị trấn Đồng Đăng và các xã Thụy Hùng, Phù Xá, Hồng Phong, Tân Liên, Song Giáp, một phần xã Bình Trung thuộc huyện Cao Lộc; xã Tân Thanh, Tân Mỹ thuộc huyện Văn Lãng; một phần xã Văn An thuộc huyện Chi Lăng; xã Đồng Giáp thuộc huyện Văn Quan. Đây là KKTCK đa chức năng, đan xen các yếu tố phát triển kinh tế xã hội với nhiệm vụ bảo vệ quốc phòng-an ninh, trong đó lĩnh vực mũi nhọn là phát triển kinh tế cửa khẩu (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2013). Đây cũng là vùng động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Lạng Sơn và là một trong chín KKTCK của cả nước được ưu tiên đầu tư phát triển. Về không gian, KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn được phân thành 2 khu chức năng chính là khu phi thuế quan và khu thuế quan (khu vực có vị trí địa lý thuận lợi trong giao lưu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam với Trung quốc và các nước ASEAN). Sự hình thành và phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn đóng vai trò hết sức quan trọng trong giao thương của tuyến hành lang kinh tế ven vịnh Bắc Bộ và trong tứ giác kinh tế trọng điểm: Lạng

Sơn - Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh. Đối với tỉnh Lạng Sơn, KKTCK này đã đóng góp được 65% tổng giá trị ngành công nghiệp của tỉnh và 85% tổng thu ngân sách toàn tỉnh. Tốc độ tăng trưởng kinh tế trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn giai đoạn 2009-2017 tăng bình quân 11,26%/năm, cao hơn so với mức tăng trưởng bình quân của tỉnh Lạng Sơn trong cùng thời kỳ (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2018a).

#### 3.2. Thực trạng sử dụng đất KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn

Kết quả điều tra thu thập từ các tài liệu đo đạc bản đồ địa chính của các đơn vị trên địa bàn và kết quả thống kê, hiện trạng SDD năm 2017 phân theo mục đích sử dụng KKTCK Đồng Đăng- Lạng Sơn cho biết diện tích nhóm đất nông nghiệp chiếm tỷ lệ cao, chủ yếu là đất lâm nghiệp (Bảng 1). Đất phi nông nghiệp hiện đang chiếm tỷ lệ thấp, nhất là đất xây dựng hạ tầng kỹ thuật và đất sản xuất kinh doanh, nên đã hạn chế tốc độ phát triển của KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn. So sánh hiện trạng SDD năm 2017 với năm 2012, đất sản xuất nông nghiệp và đất lâm nghiệp đều tăng do công tác đo đạc địa chính và theo phương pháp kiểm kê mới được quy định tại Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Nhóm đất phi nông nghiệp tăng do phát triển dân cư và sản xuất công nghiệp, thương mại dịch vụ.

Hiện trạng SDD năm 2017 phân theo khu chức năng trong KKTCK Đồng Đăng- Lạng Sơn như sau:

- Khu phi thuế quan có diện tích 347,71 ha, là khu chức năng quan trọng nhất của KKTCK. Địa điểm xây dựng được xác định từ cửa khẩu Tân Thanh đến cửa khẩu Cốc Nam, nơi có điều kiện phát triển cơ sở hạ tầng và các công trình phục vụ lưu thương hàng hóa.

- Khu thuế quan là toàn bộ khu vực còn lại của KKTCK có diện tích 39.052,29 ha bao gồm các khu chính: khu cửa khẩu; khu công nghiệp, kho tàng; các khu du lịch, dịch vụ, các khu dân cư. Các loại đất phân theo khu chức năng gồm: đất dân dụng và đất ngoài dân dụng (Bảng 2).

**Bảng 1. Tình hình sử dụng đất KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn (ĐVT: ha)**

Thứ tự	Mục đích sử dụng đất	Diện tích năm 2012	Diện tích năm 2017	Diện tích năm 2017 phân theo đơn vị hành chính cấp huyện				
				TP Lạng Sơn	Huyện Cao Lộc	Huyện Văn Lãng	Huyện Chi Lăng	Huyện Văn Quan
I	Tổng diện tích tự nhiên	39.400,00	39.400,0	7.792,2	20.622,6	6.529,6	2.606,2	1.849,4
1	Đất nông nghiệp	28.831,48	32.778,8	5.747,1	17.856,6	5.136,5	2.412,6	1.626,0
1.1	Đất sản xuất nông nghiệp	6.028,89	7.291,7	1.466,4	3.896,4	962,3	629,1	337,5
1.2	Đất lâm nghiệp	22.700,76	25.301,0	4.221,0	13.862,7	4.157,4	1.774,1	1.285,8
1.3	Các loại đất nông nghiệp còn lại	101,83	186,1	59,7	97,5	16,8	9,4	2,7
2	Đất phi nông nghiệp	4.073,19	4.343,8	1.979,7	1.743,4	357,1	150,8	112,7
2.1	Đất ở	1.064,19	1.238,4	631,0	478,8	69,7	35,4	23,5
2.2	Đất chuyên dùng	2.259,44	2.288,2	993,8	966,8	202,3	89,5	35,8
2.3	Các loại đất phi NN còn lại	749,56	817,2	354,9	297,8	85,1	25,9	53,5
3	Đất chưa sử dụng	6.495,33	2.277,5	65,4	1.022,6	1.036,0	42,8	110,7

**Bảng 2. Hiện trạng sử dụng đất phân theo khu chức năng năm 2017**

TT	Các loại đất theo khu chức năng trong KKTCK	Diện tích (ha)	Tỷ lệ (%)
	Tổng diện tích KKTCK	39.400,00	100,00
1	Đất khu phi thuế quan	347,71	0,88
1.1	Đất khu trung tâm thương mại	3,20	0,01
1.2	Đất khu quản lý điều hành KKT	79,50	0,20
1.3	Bến bãi, kho tàng	161,70	0,41
1.4	Khu sản xuất CN phục vụ xuất khẩu	42	0,11
1.5	Các loại đất phi thuế quan còn lại	61,31	0,16
2	Đất khu thuế quan	39.052,29	99,12
2.1	Đất dân dụng	3.343,57	8,49
	- Khu công nghiệp, kho tàng	619,07	1,57
	- Khu trung tâm hành chính, khu công cộng	34,67	0,09
	- Khu đô thị	543,91	1,38
	- Khu dân cư nông thôn	694,57	1,76
	- Khu tái định cư	13,10	0,03
	- Khu du lịch, dịch vụ	144,91	0,37
	- Đất hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội	1.194,52	3,03
	- Đất dự trữ phát triển	98,83	0,25
2.2	Đất ngoài dân dụng	35.708,72	90,63
	- Đất nông lâm nghiệp	32.592,68	82,72
	- Đất An ninh, Quốc phòng	202,07	0,51
	- Đất sông suối, mặt nước chuyên dùng	636,51	1,62
	- Đất chưa sử dụng	2.277,46	5,78

Đánh giá chung về hiện trạng SDD: KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn nằm trên vùng địa hình đồi núi phức tạp, quy mô diện tích khá

lớn nhưng quỹ đất phát triển đô thị và xây dựng các khu chức năng, các công trình quan trọng bị hạn chế, đặc biệt đất dành cho phát triển hạ

tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội còn rất thấp, chỉ chiếm 3% tổng diện tích toàn khu, đây là một hạn chế lớn làm chậm sự phát triển của KKTCK. Diện tích đất công nghiệp và sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp tăng rất chậm chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của vùng, diện tích đất xây dựng cơ sở hạ tầng cũng rất hạn chế (trong 5 năm 2012-2017 tổng diện tích đất chuyên dùng chỉ tăng chưa đầy 30 ha). Nguyên nhân chính của vấn đề này là do ảnh hưởng của suy thoái kinh tế thế giới, một số nhà đầu tư rút vốn hoặc giảm tiến độ đầu tư nên một số cụm công nghiệp chưa được lấp đầy, mặt khác do thiếu vốn đầu tư nên tiến độ giải phóng mặt bằng xây dựng các dự án đầu tư bị chậm so với kế hoạch SDD đề ra.

### **3.3. Công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn**

#### **3.3.1. Tình hình lập quy hoạch**

Ngay sau khi thành lập KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn, UBND tỉnh Lạng Sơn đã chỉ đạo tăng cường công tác quy hoạch, tiến hành xây dựng quy hoạch chung xây dựng, quy hoạch chi tiết làm cơ sở cho việc triển khai các dự án đầu tư. Quy hoạch chung xây dựng KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn được tiến hành từ năm 2008 và được điều chỉnh năm 2010. Quy hoạch chi tiết được lập trên cơ sở cụ thể hóa đề án quy hoạch chung, đến nay đã hoàn thành quy hoạch chi tiết 09 khu vực các cửa khẩu, 5 khu chức năng trong khu kinh tế. Ngoài ra dưới sự chỉ đạo của UBND tỉnh Lạng Sơn các địa phương trên địa bàn KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn đã triển khai quy hoạch thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, trong đó có một số nội dung quy hoạch liên quan đến quy hoạch chi tiết xây dựng cơ sở hạ tầng như giao thông, thủy lợi, điện, trường học, văn hóa, y tế và đặc biệt là cơ sở hạ tầng thương mại dịch vụ. Tuy nhiên sự phối hợp các loại quy hoạch này trên địa bàn chưa chặt chẽ, vì vậy việc đánh giá công tác quy hoạch trên địa bàn KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn tập trung vào quy hoạch chung xây dựng và quy hoạch chi tiết các khu chức năng.

Mục tiêu quy hoạch là xây dựng khu hợp tác kinh tế biên giới Đồng Đăng trở thành khu

vực có tầm vóc quốc tế, có môi trường hấp dẫn thu hút đầu tư nước ngoài; phát triển sản xuất và dịch vụ, đẩy mạnh xuất khẩu, mở rộng thị trường, tạo việc làm và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Nhiệm vụ thiết kế là xác định tính chất, diện tích các khu chức năng phù hợp; xác định các chỉ tiêu kinh tế-kỹ thuật chủ yếu về SDD, hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật, các yêu cầu về không gian, kiến trúc, thiết kế đô thị và những yêu cầu khác đối với khu vực thiết kế.

Theo Quyết định số 1055/QĐ-TTg ngày 08/7/2010 về việc phê duyệt quy hoạch chung xây dựng KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn, tỉnh Lạng Sơn đến năm 2030, các chỉ tiêu SDD của các khu chức năng được xác định cụ thể tại bảng 3 với 2 khu: Khu phi thuế quan và khu thuế quan.

Quy hoạch chi tiết tại các khu vực thể hiện mức độ chi tiết các loại đất gồm: Đất khu trung tâm; đất khu công viên, cây xanh; đất khu dân cư; đất các công trình công cộng, đất công nghiệp, kho tàng; đất các công trình dịch vụ; đất công trình đầu mối kỹ thuật; đất cây xanh; đất giao thông... Trong khu phi thuế quan, quy hoạch chi tiết thể hiện: Đất các công trình thương mại; đất cây xanh; đất giao thông; sản xuất hàng hóa, xúc tiến đầu tư... Trong khu thuế quan, quy hoạch chi tiết thể hiện: Đất khu thương mại dịch vụ của khẩu (các cửa khẩu quốc tế); khu công nghiệp, trung tâm hành chính, đất du lịch, đất sản xuất nông nghiệp; đất lâm nghiệp; đất nuôi trồng thủy sản; đất khu vực bảo tồn thiên nhiên; đất khu vực dự trữ để chuyển sang xây dựng các công trình...

#### **3.3.2. Đánh giá tiến độ thực hiện quy hoạch theo chỉ tiêu SDD**

Khu phi thuế quan: Đến năm 2017 tỷ lệ thực hiện các công trình theo quy hoạch từ năm 2010 đến 2017 là 42,93% chỉ tiêu SDD đề ra cho giai đoạn 2010-2020. Các cơ sở hạ tầng kỹ thuật được đầu tư xây dựng như: một số cơ sở quản lý điều hành, trung tâm thương mại tại thành phố Lạng Sơn, bãi kiểm hóa Tân Thanh, bãi đỗ xe để sơ chế bảo quản hàng hóa nông sản xuất khẩu tại cửa khẩu Tân Thanh; các bãi kiểm tra, kiểm hóa hàng xuất nhập khẩu tại Cốc Nam. Tuy nhiên

vẫn còn một số công trình chưa được thực hiện theo quy hoạch như các công trình trong khu thương mại dịch vụ cửa khẩu và các công trình thuộc khu sản xuất phục vụ xuất khẩu. Nguyên

nhân chính là do thiếu nguồn lực để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu và giải phóng mặt bằng; thiếu mặt bằng sạch để huy động các nhà đầu tư chiến lược.

**Bảng 3. Quy hoạch các khu chức năng trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn**

TT	Loại đất phân theo khu chức năng	Đến năm 2020 (ha)	Đến năm 2030 (ha)
	Tổng diện tích tự nhiên	39.400	39.400
1	Đất khu phi thuế quan	810	1.350
1.1	Khu thương mại, dịch vụ Tân Thanh	480	800
1.2	Khu thương mại dịch vụ Cốc Nam	330	550
2	Đất khu vực thuế quan	38.590	38.050
2.1	Đất dân dụng, công nghiệp, du lịch	4.035	6.785
2.2	Đất ngoài dân dụng	34.555	31.265

Nguồn: Quyết định số 1055/QĐ- TTg

**Bảng 4. Tình hình thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch xây dựng KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn đến năm 2017**

TT	Chỉ tiêu đất thuộc các khu chức năng trong KKTCK	DT quy hoạch đến năm 2020 (ha)	Thực hiện đến năm 2017		Chưa thực hiện	
			Diện tích (ha)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (ha)	Tỷ lệ (%)
	Tổng diện tích đất kkt	39.400,00	39.400,00	100		
1	Đất khu phi thuế quan	810,00	347,71	42,93	462,29	57,07
1.1	Đất khu trung tâm thương mại	50,00	3,20	6,40	46,80	93,60
1.2	Đất khu quản lý điều hành KKT	150,00	79,50	53,00	40,50	47,00
1.3	Bến bãi, kho tàng	290,00	161,70	55,76	158,30	44,24
1.4	Khu sản xuất CN phục vụ xuất khẩu	215,00	42,00	19,53	173,00	80,47
1.5	Các loại đất phi thuế quan còn lại	105,00	61,31	58,39	43,69	41,61
2	Đất khu thuế quan	38.590,00	39.052,29		-462,29	
2.1	Đất dân dụng	13.205,97	3.343,57	25,32	9.862,40	74,68
	Đất khu công nghiệp, kho tàng, SXKD	1.136,42	619,07	54,48	517,35	45,52
	Đất khu trung tâm hành chính, khu công cộng	132,12	34,67	26,24	97,45	73,76
	Đất xây dựng khu đô thị	2.195,00	543,91	24,78	1.651,09	75,22
	Khu dân cư nông thôn	1.971,00	694,57	35,24	1.276,43	64,76
	Khu tái định cư	15,94	13,10	82,18	2,84	17,82
	Đất du lịch, dịch vụ	915	144,91	15,84	770,09	84,16
	Đất hạ tầng	1.863,65	1.194,52	64,10	669,13	35,90
	Đất dự trữ phát triển	4.976,84	98,83	2,00	4.878,01	98,00
2.2	Đất ngoài dân dụng	25.384,03	35.708,72		-10.324,69	
	Đất nông lâm nghiệp	21.619,72	32.592,68		-10.909,96	
	Đất An ninh, Quốc phòng	978,24	202,07	20,66	776,17	79,34
	Đất sông suối, mặt nước chuyên dùng	651,72	636,51	97,67	15,21	2,33
	Đất chưa sử dụng	2.134,35	2.277,46		-143,11	

Khu thuế quan: Đến thời điểm 2017, tiến độ triển khai các công trình trong khu dân dụng còn rất chậm, đạt 25,32% so với quy hoạch. Một số khu chức năng đã triển khai có diện tích thực hiện tương đối lớn như: Khu hợp tác kinh tế biên giới Đồng Đăng; khu trung chuyển hàng hóa; khu công nghiệp Hồng Phong. Khu chức năng có tỷ lệ thực hiện đạt thấp nhất là các khu du lịch, dịch vụ, đến năm 2017 mới thực hiện được 144,91 ha, đạt tỷ lệ 15,8%. Nguyên nhân do thiếu vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và chưa thu hút được các doanh nghiệp đầu tư khai thác. Đối với khu vực ngoài dân dụng, diện tích hiện trạng lớn hơn diện tích theo quy hoạch được duyệt (trong đó đất nông lâm nghiệp hiện trạng cao hơn quy hoạch gần 11.000 ha) là do chưa chuyển đổi được mục SDD từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp theo mục tiêu quy hoạch. Nhìn chung, tiến độ thực hiện các dự án trong quy hoạch phát triển KKTCK Đồng Đăng-Lạng Sơn còn chậm.

### **3.3.3. Một số yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện mục tiêu quy hoạch KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn**

#### *- Chính sách thu hút đầu tư*

Tình hình thực hiện quy hoạch còn gặp nhiều khó khăn do chưa có chính sách đủ mạnh để thu hút đầu tư. Thực tế tỷ lệ diện tích giao và cho thuê đất còn rất thấp, các nhà đầu tư đến thuê đất tại KKTCK đều tập trung ở một số khu trung tâm nhưng chủ yếu với quy mô nhỏ. Nhiều khu đất quan trọng trong khu thuế quan có tỷ lệ thực hiện thấp như đất khu trung tâm thương mại, khu du lịch, khu đô thị, đất hạ tầng; trong khu phi thuế quan như: đất sản xuất, tái chế phục vụ xuất khẩu.

Theo báo cáo của Ban Quản lý KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2018b), hầu hết các dự án trong giai đoạn 2011-2017 chưa được thực hiện theo kế hoạch đề ra, cụ thể là:

+ Về hoạt động đầu tư: Số dự án đăng ký đầu tư trên địa bàn là 116 dự án với vốn đăng ký lên tới gần 16.000 tỷ đồng nhưng thực tế triển khai và đi vào hoạt động mới chỉ có 65 dự

án, tổng nguồn vốn đầu tư 3.994 tỷ đồng, diện tích thuê đất 115,33 ha (trong đó chỉ có 28 dự án đang hoạt động ổn định). Nguyên nhân do tình hình hoạt động xuất nhập khẩu không sôi động như những năm mới mở cửa, nên một số dự án tạm ngừng triển khai. Bên cạnh đó một số dự án còn vướng mắc về giải phóng mặt bằng (cửa khẩu Chi Ma) và còn khó khăn trong huy động nguồn lực tài chính để hoàn thiện dự án.

+ Về tình hình giao đất: Tổng diện tích đất đã giao cho các đơn vị, doanh nghiệp sử dụng thuộc địa bàn của Ban Quản lý KKTCK là 125,9 ha (trong đó, tổng diện tích đất đã giao cho các dự án là 80,5 ha; tổng diện tích đất giao các cơ quan nhà nước là 5,7 ha; tổng diện tích đất hạ tầng, giao thông, đất khác là 29,1 ha). Trong 65 dự án đầu tư có 3 dự án thuê địa điểm kinh doanh (không trực tiếp thuê đất) và 5 dự án chưa được giao đất.

#### *- Khả năng huy động nguồn vốn để thực hiện quy hoạch*

Theo thống kê, tổng số vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng KKTCK từ năm 2011 đến nay đã giải ngân là 4.776 tỷ đồng, trong đó: Vốn ngân sách trung ương hỗ trợ 1.060,5 tỷ đồng, vốn trái phiếu chính phủ 1.098,8 tỷ đồng, vốn ODA 569,7 tỷ đồng, còn lại là nguồn ngân sách địa phương. Hoàn thành đưa vào sử dụng trên 350 công trình, hạng mục với giá trị trên 4.250 tỷ đồng. Nhìn chung, khả năng huy động nguồn vốn chưa cao. Ngoài các nguyên nhân do khó khăn chung của nền kinh tế, sự sụt giảm trong đầu tư từ nguồn ngân sách và các nguồn vốn hợp pháp khác, còn có một nguyên nhân quan trọng liên quan đến năng lực tài chính và công nghệ của các nhà đầu tư, dẫn đến tình trạng thực hiện quy hoạch thấp hơn so với kỳ vọng.

#### *- Khả năng chuyển đổi mục đích SDD theo quy hoạch*

Do diện tích KKTCK quá lớn, chủ yếu là khu vực nông thôn, nên không thể thực hiện được hết các chỉ tiêu SDD cho các mục đích phi nông nghiệp nhỏ lẻ như: các điểm sản xuất kinh doanh của hộ gia đình, cá nhân, các tổ chức là doanh nghiệp nhỏ và vừa. Bên cạnh đó, nhiều tổ chức lựa chọn địa điểm đầu tư theo mong muốn

cục bộ, không theo định hướng quy hoạch đã gây nên khó khăn trong xem xét chấp thuận địa điểm đầu tư và khả năng chuyển đổi mục đích SDD theo quy hoạch.

### 3.3.4. Đánh giá của người SDD về việc thực hiện quy hoạch phát triển KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn

Người SDD đánh giá về công tác quy hoạch KKTCK theo 3 tiêu chí: (1) việc thực hiện mục tiêu quy hoạch xây dựng KKTCK trở thành khu

hợp tác kinh tế biên giới, thu hút đầu tư, phát triển sản xuất, dịch vụ, xuất khẩu; (2) trình tự, thủ tục thực hiện lồng ghép các loại quy hoạch: quy hoạch chung xây dựng (QH CXD), quy hoạch chi tiết (QH CT) và quy hoạch SDD các đơn vị hành chính cấp huyện nằm trọn trong KKTCK và quy hoạch xây dựng nông thôn mới (QHNTM) các xã trên địa bàn; (3) tác động của việc thực hiện quy hoạch đến sự phát triển nguồn nhân lực, tạo thêm việc làm, nâng cao chất lượng cuộc sống.

**Bảng 5. Số lượng dự án đã đi vào hoạt động tại các khu chức năng trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn giai đoạn 2011-2017**

Doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực	Số lượng dự án	Tổng vốn đầu tư (tr.đ)	Diện tích đất cho thuê thực tế (ha)	Tiền thuê đất (1.000 đồng)	Nộp ngân sách NN (1.000 đồng)
Tổng cộng	65	3.994.072	115,33	20.130.009	398.147.261
Lĩnh vực công nghiệp	3	950.000	15,66	10.281	45.975
Lĩnh vực thương mại, du lịch, dịch vụ	36	1.110.607	35,13	6.311.190	337.004.608
Lĩnh vực hạ tầng, đô thị	26	1.933.465	64,54	13.808.538	61.096.678

**Bảng 6. Đánh giá công tác thực hiện quy hoạch trong KKTCK Đồng Đăng-Lạng Sơn**

Tiêu chí	Mức độ đánh giá quy hoạch các loại quy hoạch			
	QHNTM	QH CXD	QH CT	
Theo vùng (trung bình chung)	3,88	3,24	3,34	
Vùng 1- Khu phi thuế quan	4,13	3,03	3,02	
Vùng 2- Khu thuế quan	3,63	3,45	3,65	
Sự khác nhau giữa các vùng (giá trị P)	0,00	0,00	0,00	
Theo đối tượng SDD (trung bình chung)	3,88	3,24	3,34	
Hộ nông nghiệp	3,96	3,30	3,48	
Hộ phi nông nghiệp	3,74	3,07	3,09	
Tổ chức kinh tế	3,58	2,94	2,94	
Tổ chức khác	3,98	3,54	3,34	
Sự khác nhau giữa các đối tượng (giá trị P)				
Hộ nông nghiệp	Hộ phi nông nghiệp	0,074	0,101	0,002
	Tổ chức kinh tế	0,929	0,035	0,001
	Tổ chức khác	0,990	0,271	0,757
Hộ phi nông nghiệp	Tổ chức kinh tế	0,704	0,824	0,799
	Tổ chức khác	0,236	0,010	0,428
Tổ chức kinh tế	Tổ chức khác	0,897	0,003	0,154

Ghi chú:  $P < 0,05$  có sự sai khác có ý nghĩa thống kê giữa hai vùng, giữa các đối tượng SDD



Người SDD đánh giá công tác QHCXD ở mức trung bình (giá trị trung bình chung là 3,24) và có sự khác biệt giữa các vùng ( $P < 0,05$ ). Người SDD vùng 1 đánh giá công tác QHCXD ở mức trung bình, vùng 2 đánh giá ở mức cao. Điều này có thể được giải thích là do, công tác này chỉ tập trung xác định chỉ tiêu SDD và không gian quy hoạch cho các khu chức năng thuộc vùng 1, người SDD ít được tiếp cận thông tin về vấn đề này. Tại vùng 2, trong giai đoạn 2010-2017, do thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, nhiều công trình dự án được đầu tư xây dựng, người SDD nhận thấy rất rõ sự thay đổi về QHCXD và đánh giá việc thực hiện công tác này ở mức cao. Xét theo đối tượng SDD, có sự khác biệt rất rõ về mức độ đánh giá việc thực hiện QHCXD. Đối tượng SDD là tổ chức khác đánh giá ở mức cao, trong khi đó tổ chức kinh tế và các hộ gia đình đánh giá việc thực hiện QHCXD ở mức trung bình. Nguyên nhân là do tổ chức kinh tế và các hộ gia đình quan tâm đến vấn đề phát triển sản xuất, dịch vụ, xuất khẩu, họ kỳ vọng rất lớn vào sự thay đổi do QHCXD mang lại. Nhưng việc triển khai QHCXD còn chậm so với kế hoạch, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển.

Người SDD đánh giá việc thực hiện QHCT ở mức trung bình và có sự khác biệt lớn giữa hai vùng. Tại vùng 1, người SDD đánh giá việc thực hiện QHCT ở mức trung bình. Tại vùng 2, người SDD đánh giá ở mức cao. Nguyên nhân là do QHCT chỉ được lập đối với các khu đô thị và phân khu chức năng. Trong thời gian qua, việc triển khai lập và thực hiện QHCT chưa được triển khai đầy đủ. Trong khi đó, tại vùng 2, nhờ thực hiện tốt chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới nên các dự án công trình xây dựng cơ sở hạ tầng đã được triển khai rộng khắp, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống. Theo đối tượng SDD, chỉ có sự khác nhau trong đánh giá tình hình thực hiện QHCT giữa hộ nông nghiệp với hộ phi nông nghiệp và tổ chức kinh tế. Hộ nông nghiệp đánh giá tình hình thực hiện QHCT ở mức cao. Hộ phi nông nghiệp và tổ chức kinh tế đánh giá tình hình thực hiện QHCT ở mức trung bình. Điều này xuất phát từ thực tế là hộ nông nghiệp nhận

thấy sự thay đổi rất lớn từ việc thực hiện các dự án trong chương trình xây dựng nông thôn mới. Các tổ chức kinh tế và hộ phi nông nghiệp đặt nhiều kỳ vọng vào sự thay đổi do QHCT từ KKTCK đem lại. Tuy nhiên, thời gian vừa qua QHCT trong KKTCK chưa được thực hiện theo đúng kế hoạch đề ra.

Người SDD đánh giá công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch chủ yếu dựa trên những thay đổi mà công tác quy hoạch mang lại như: điều kiện để phát triển sản xuất, dịch vụ; khả năng phát triển nguồn nhân lực, tạo thêm việc làm, nâng cao chất lượng cuộc sống. Vì vậy, mặc dù một số chỉ tiêu SDD trong quy hoạch thực hiện chưa cao nhưng ảnh hưởng của công tác quy hoạch đến đời sống vẫn được người SDD ghi nhận và đánh giá đúng mức.

#### 4. KẾT LUẬN

KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn có vị trí chiến lược và được áp dụng nhiều cơ chế chính sách đặc thù tạo điều kiện phát triển trở thành trung tâm thương mại, dịch vụ, du lịch, công nghiệp của vùng miền núi phía Bắc, là đầu mối giao thương liên vùng, quốc tế và giao thông quan trọng của hành lang kinh tế Lạng Sơn - Hải Phòng - Quảng Ninh và vành đai kinh tế vịnh Bắc Bộ. Tại Lạng Sơn, hoạt động của KKTCK này đã đóng góp được 65% tổng giá trị ngành công nghiệp và 85% thu ngân sách của cả tỉnh.

Tuy nhiên, thực trạng SDD nông nghiệp chiếm tỷ lệ lớn (trên 83%), đất phi nông nghiệp chỉ có 11%, đặc biệt là đất dành cho xây dựng hạ tầng và sản xuất kinh doanh còn rất khiêm tốn nên đã hạn chế đến sự phát triển của KKTCK.

Tình hình thực hiện quy quy hoạch đã có sự phối hợp lồng ghép các loại quy hoạch trong KKTCK như QHCXD, QHCT và QHNTM. Tuy nhiên, tỷ lệ thực hiện các chỉ tiêu và mục tiêu quy hoạch đề ra còn rất thấp, nguyên nhân là do chính sách thu hút đầu tư còn hạn chế; nguồn vốn huy động còn hạn hẹp và vấn đề chuyển đổi mục đích SDD theo quy hoạch còn gặp nhiều khó khăn.

Người SDD đánh giá công tác QHCXD KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn ở mức trung

bình (giá trị trung bình chung là 3,24), trong đó ở vùng 1 được đánh giá ở mức trung bình (3,03), ở vùng 2 được đánh giá ở mức cao (3,45). Đánh giá về QHCT cũng có sự khác biệt giữa 2 vùng: ở vùng 1 đánh giá ở mức trung bình (3,02) và vùng 2 ở mức cao (3,65). Ngoài ra, sự đánh giá có sự khác biệt giữa nhóm hộ nông nghiệp và nhóm hộ phi nông nghiệp.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013). Rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển các khu kinh tế cửa khẩu Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014). Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014 quy định về việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
- Hoàng Trọng và Chu Nguyễn Mộng Ngọc (2008). Phân tích dữ liệu nghiên cứu với SPSS. Nhà xuất bản

Thống kê, Hà Nội.

- Likert R. (1932). A Technique for the Measurement of Attitudes. Archives of Psychology, 140: 55.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014). Luật Xây dựng. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2010). Quyết định số 1055/QĐ-TTg ngày 8/7/2010 về việc phê duyệt quy hoạch chung xây dựng Khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng - Lạng Sơn
- Thủ tướng Chính phủ (2008). Quyết định số 55/2008/QĐ-TTg ngày 28/4/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn.
- UBND tỉnh Lạng Sơn (2018a). Báo cáo rà soát, điều chỉnh phạm vi KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn giai đoạn 2009-2017.
- UBND tỉnh Lạng Sơn (2018b). Báo cáo về tình hình các dự án đầu tư, công tác quản lý, sử dụng đất tại các cửa khẩu trong KKTCK Đồng Đăng - Lạng Sơn.