

# QUẢN LÝ BIÊN GIỚI ĐẤT LIỀN VIỆT - TRUNG TRONG ĐIỀU KIỆN MỚI

PGS.TS NGUYỄN HỒNG THAO\*

1. Công tác quản lý biên giới đất liền Việt - Trung thời gian qua.

Việt Nam và Trung Quốc có chung đường biên giới dài hơn 1.400 km qua 7 tỉnh của Việt Nam, 2 tỉnh của Trung Quốc. Khái quát việc quản lý biên giới đất liền Việt - Trung có thể chia làm bốn giai đoạn:

- Giai đoạn quản lý theo vùng biên giới: Từ thế kỉ thứ X, đường biên giới Việt - Trung là đường biên giới vùng, mang tính tập quán, chưa được xác định bằng các văn bản pháp lý quốc tế, biên giới chưa thật sự rõ ràng, có nhiều xê dịch, chuyển đổi qua các cuộc chiến tranh và phụ thuộc vào tương quan lực lượng từng thời kì. Tuy nhiên, một đường biên giới gần giống như ngày nay đã được duy trì.

- Giai đoạn quản lý theo Công ước quốc tế Pháp - Thanh năm 1887 và năm 1895. Thời kì này Pháp và nhà Thanh đã xác định biên giới, được đánh dấu bằng 314 cột và được ghi nhận trên bản đồ tỉ lệ 1: 100.000. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khu vực còn để trống, chưa cắm mốc, chưa được giải quyết triệt để như thác Bản Giốc, cửa sông Bắc Luân. Nhiều mốc biên giới qua thời gian và chiến tranh đã bị hư hại, dịch chuyển, địa hình tại thực địa nhiều nơi không phù hợp với bản đồ gây khó khăn cho quản lý. Giai đoạn này kéo dài từ cuối thế kỷ XIX cho đến năm 1991. Nguyên tắc quản lý biên giới thời kì này là thoả thuận giữ nguyên hiện trạng đường biên giới do lịch sử để lại.

- Giai đoạn từ khi bình thường hoá quan

hệ Việt Nam - Trung Quốc năm 1991, hai bên đã kí kết các văn kiện quan trọng về biên giới trên bộ là: Hiệp định tạm thời về việc giải quyết công việc trên vùng biên giới ngày 07-11-1991 và Hiệp ước biên giới trên đất liền ngày 30-12-1999 làm cơ sở quản lý biên giới. Theo đó, Hiệp ước biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc năm 1999 đã đặt một mốc son trong quan hệ giữa hai nước, là cơ sở pháp lý cao nhất để xác định đường biên giới trên thực địa trong giai đoạn phân giới, cắm mốc (PG,CM), tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng đường biên giới Việt Nam - Trung Quốc thành đường biên giới hoà bình, hữu nghị, ổn định và hợp tác. Trong giai đoạn PG,CM (năm 2000 đến năm 2009), công tác quản lý vẫn được triển khai trên cơ sở Hiệp định tạm thời về việc giải quyết công việc trên vùng biên giới ngày 07-11-1991.

Kết quả PG,CM từ năm 2000 đến năm 2009 là toàn bộ đường biên giới dài 1.449.566km, (trong đó, đường biên giới trên đất liền là 1.065.652km, đường biên giới nước là 383.914km) được đánh dấu bằng 1.971 cột mốc cho 1.378 vị trí mốc chính và 402 vị trí mốc phụ. Theo đó, một vị trí trên thực địa có thể được đánh dấu từ 1 đến 2 hoặc 3 mốc tùy theo quy định và thực địa. Mốc số 0 là giao điểm đường biên giới ba nước Việt Nam - Lào - Trung

\* Phó Chủ nhiệm Ủy Ban Biên giới quốc gia - Bộ Ngoại giao.

Quốc là mốc lớn được làm bằng đá hoa cương, có ba mặt, gắn quốc huy của ba nước, đặt trên đỉnh núi Khoan La San (Shi Ceng Da Shan), có độ cao là 1.866,23m, tọa độ địa lý 22° 24' 02,295" vĩ độ Bắc, 102° 08' 38,109" kinh độ Đông, theo Hiệp định về ngã ba biên giới năm 2007 ký giữa CHXHCN Việt Nam, CHDCND Lào và CHND Trung Hoa. Mốc cuối cùng 1.378 là mốc đơn, loại trung, làm bằng đá hoa cương, đặt trên phía Đông Nam bãi Đậu Gót (Heng Shi Sha Zhou), có độ cao là - 1,01m, tọa độ địa lý 21° 30' 15,244" vĩ độ Bắc, 108° 04' 08,974" kinh độ Đông. Mốc được thiết kế đặt trên đế mốc bằng bê tông hình tròn cao gần 10m bảo đảm khi thủy triều lên (4-5m), mốc vẫn nổi trên mặt nước. Từ mốc cuối cùng này, biên giới theo trung tuyến sông kéo đến giới điểm 62 và cũng là điểm bắt đầu của biên giới biển trong Vịnh Bắc Bộ. Hệ thống mốc giới này đã được đánh dấu, ghi nhận và mô tả phù hợp với địa hình thực tế một cách khách quan, khoa học, chi tiết, được đánh giá là có mức độ cột mốc đầy đặc và rõ ràng, được xác định theo phương pháp hiện đại, đảm bảo tính trung thực và bền vững lâu dài.

Kết quả PG,CM như vậy là thỏa đáng, hợp tình, hợp lý, đáp ứng yêu cầu của cả hai bên, phù hợp với các nguyên tắc cơ bản mà hai bên đã thỏa thuận. Đường biên giới được xác lập trên thực địa về cơ bản theo đúng đường biên giới trong Hiệp ước năm 1999. Đối với một số nơi, hai bên cùng điều chỉnh theo nguyên tắc cân bằng về lợi ích và diện tích nhằm tạo thuận lợi cho công tác quản lý và không gây xáo trộn đối với cuộc sống của cư dân biên giới.

Việc hoàn thành toàn bộ công tác PG,CM trên biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc là sự kiện có ý nghĩa lịch sử trọng đại trong quan hệ Việt Nam - Trung Quốc. Lần đầu tiên trong lịch sử, hai nước xác định được một đường biên giới rõ ràng trên đất liền với một hệ thống mốc giới

hiện đại, đặt nền tảng vững chắc cho việc xây dựng đường biên giới hòa bình, hữu nghị, ổn định lâu dài, hợp tác và phát triển giữa hai nước, mở ra một trang mới trong lịch sử quan hệ Việt Nam - Trung Quốc.

- Giai đoạn hiện nay, hai nước tiến hành quản lý biên giới trên cơ sở ba văn kiện pháp lý cơ bản vừa được ký kết ngày 18-11-2009 là Nghị định thư phân giới, cắm mốc biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa; Hiệp định về quy chế quản lý biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa; Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa.

Với kết quả này, hai nước đã chính thức có một đường biên giới pháp lý phân định rõ ràng trên đất liền. Kết quả này, tạo điều kiện thuận lợi để hai nước triển khai tốt công tác quản lý biên giới theo đường biên, hệ thống mốc giới đã được PG,CM, đồng thời, góp phần đẩy mạnh quan hệ hợp tác giữa hai nước.

## 2. Về nội dung cơ bản của ba văn kiện quản lý biên giới.

*Nghị định thư phân giới, cắm mốc biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa* gồm 5 phần, 13 điều khoản:

- Phần I: Các quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 6), phần này nêu cơ sở pháp lý và triển khai công tác PG,CM, quy định cách thức mô tả đường biên giới; chất liệu mốc giới; phân công cắm mốc; các loại mốc giới và cách đánh số mốc giới...

- Phần II: Mô tả hướng đi của đường biên giới và vị trí mốc giới (Điều 7) từ mốc ngã ba biên giới Việt Nam - Lào - Trung Quốc đến điểm cuối cùng của đường biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc

(giới điểm 62). Phần này mô tả chi tiết hướng đi của từng đoạn đường biên giới lần lượt từ mốc tới mốc; toạ độ, độ cao, vị trí cụ thể của từng mốc; chất liệu và kích cỡ các loại mốc; quy định đường biên giới được thể hiện trên “Bản đồ biên giới trên đất liền giữa nước CHXHCN Việt Nam và nước CHND Trung Hoa”, tỷ lệ 1: 50.000 do hai nước cùng thành lập. Đây là phần quan trọng nhất của Nghị định thư phân giới, cắm mốc.

- Phần III: Kiểm tra, bảo vệ hướng đi của đường biên giới, mốc giới, đường thông tầm nhìn biên giới (từ Điều 8 đến Điều 10), phần này nêu các quy định cụ thể đối với công tác kiểm tra, bảo vệ hướng đi của đường biên giới, mốc giới, đường thông tầm nhìn biên giới...

- Phần IV: Khu vực tàu thuyền đi lại tự do (Điều 11), phần này quy định rõ phạm vi, điều kiện đi lại tự do của tàu thuyền tại khu vực cửa sông Bắc Luân theo đúng thoả thuận của hai Trưởng đoàn Đoàn đại biểu Chính phủ đàm phán về biên giới lãnh thổ; đồng thời, nêu rõ các hoạt động đi lại này được thực hiện theo hiệp định do hai Chính phủ Việt Nam - Trung Quốc thống nhất.

- Phần V: Các điều khoản cuối cùng (Điều 12, Điều 13), phần này quy định về hiệu lực, trình tự và thủ tục để Nghị định thư có hiệu lực...

*Hiệp định về quy chế quản lý biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa* gồm Lời nói đầu, 11 chương, 54 điều và 18 phụ lục:

- Lời nói đầu: Thể hiện nguyên tắc, căn cứ và mục tiêu của hai nước Việt Nam - Trung Quốc trong việc xây dựng Hiệp định...

- Chương I: Giải thích các thuật ngữ sử dụng trong Hiệp định.

- Chương II: Quản lý, duy trì và bảo vệ hướng đi đường biên giới, mốc giới và đường thông tầm nhìn biên giới (từ Điều 2

đến Điều 7), chương này quy định về cơ sở pháp lý và các nội dung cơ bản về hình thức, biện pháp quản lý, bảo vệ đường biên giới, mốc giới...

- Chương III: Kiểm tra liên hợp biên giới (Điều 8), chương này quy định về việc thành lập, nhiệm vụ của Ủy ban kiểm tra liên hợp cũng như thời hạn tiến hành kiểm tra đường biên giới, mốc giới...

- Chương IV: Vùng nước biên giới (từ Điều 9 đến Điều 13), chương này quy định chi tiết về việc quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng các vùng nước biên giới cũng như quy định về xây dựng các công trình gần và trên vùng nước biên giới...

- Chương V: Hoạt động và sản xuất tại vùng biên giới (từ Điều 9 đến Điều 13), chương này quy định về các hoạt động sản xuất, bảo vệ rừng, khai thác khoáng sản, bay chụp ảnh...

- Chương VI: Qua lại biên giới và quản lý, duy trì trật tự vùng biên giới (từ Điều 14 đến Điều 21), chương này quy định về thủ tục, địa điểm qua lại biên giới, biện pháp bảo đảm an ninh trật tự biên giới...

- Chương VII: Quy chế liên hệ và hợp tác kinh tế tại vùng biên giới (từ Điều 22 đến Điều 27), chương này quy định về quy chế liên hệ đối đẳng giữa các địa phương hai bên đường biên giới (tỉnh, huyện, khu); quy chế hợp tác phát triển mậu dịch hai bên biên giới (mở các khu thương mại, điểm chợ biên giới...); phối hợp bảo vệ động vật, thực vật hoang dã quý hiếm...

- Chương VIII: Xử lý sự kiện biên giới (từ Điều 28 đến Điều 30), chương này quy định về các sự kiện biên giới và thủ tục, biện pháp phối hợp xử lý các sự kiện này của các cơ quan hữu quan hai bên biên giới.

- Chương IX: Đại diện biên giới và chức năng, quyền hạn của đại diện biên giới (từ Điều 31 đến Điều 49), quy định về thủ tục, cơ cấu của đại diện biên giới cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của đại diện biên giới

hai nước...

- Chương X: Cơ chế thực hiện (Điều 50), chương này quy định về việc thành lập Ủy ban liên hợp biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc để triển khai thực hiện các quy định của Hiệp định sau khi Hiệp định này có hiệu lực.

- Chương XI: Các điều khoản cuối cùng (từ Điều 51 đến Điều 54), chương này quy định về hiệu lực, trình tự và thủ tục để Hiệp định có hiệu lực; thủ tục gia hạn, huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung của Hiệp định ...

Hiệp định có 18 phụ lục quy định về mẫu một số giấy tờ trao đổi giữa hai bên trong quá trình xử lý các công việc trên vùng biên giới (mẫu công hàm trao đổi giữa đại diện biên giới; mẫu thẻ qua lại biên giới của nhân viên dưới quyền đại diện biên giới... và điều lệ của Ủy ban liên hợp biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc).

*Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa, gồm Lời nói đầu, 12 điều và 1 phụ lục:*

- Lời nói đầu: Căn cứ và mục tiêu của hai nước trong việc xây dựng Hiệp định...

- Điều 1: Giải thích các thuật ngữ sử dụng trong Hiệp định.

- Điều 2: Quy định thống nhất danh mục của các cửa khẩu đã mở và sẽ mở; thủ tục mở cửa khẩu trên tuyến biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc ...

- Điều 3: Quy định về việc qua lại của người, hàng hoá, phương tiện giao thông vận tải tại các cửa khẩu.

- Điều 4: Quy định về hoạt động nghiệp vụ, trao đổi nghiệp vụ của các cơ quan kiểm tra, kiểm nghiệm của hai nước tại các cửa khẩu...

- Điều 5: Quy định về thời gian làm việc của các cửa khẩu đã mở; quy định về nghĩa vụ thông báo cho nhau trong trường hợp đóng cửa, thay đổi vị trí, loại hình cửa

khẩu...

- Từ Điều 6 đến Điều 12: Quy định về một số nội dung khác và quy định về hiệu lực, trình tự và thủ tục để Hiệp định có hiệu lực; thủ tục gia hạn, huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung của Hiệp định...

Hiệp định có 1 phụ lục quy định chi tiết về vị trí, loại hình, thời gian mở và thời gian làm việc của 9 cặp cửa khẩu đã mở trên tuyến biên giới Việt - Trung là Ma Lò Thành - Kim Thủy Hà, Lào Cai - Hà Khẩu (đường bộ), Lào Cai - Hà Khẩu (đường sắt), Thanh Thủy - Thiên Bảo, Trà Lĩnh - Long Bang, Tà Lùng - Thủy Khẩu, Đồng Đăng - Bằng Tường (đường sắt), Hữu Nghị - Hữu Nghị Quan, Móng Cái - Đông Hưng và tên 13 cửa khẩu khác sẽ được mở khi có đủ điều kiện, thời gian và thể thức mở cụ thể sẽ do hai bên thoả thuận qua đường ngoại giao.

### **3. Ý nghĩa của ba văn kiện quản lý biên giới.**

Nghị định thư và các văn kiện đính kèm gồm bộ bản đồ địa hình khu vực biên giới Việt - Trung đã thể hiện được đường biên giới và vị trí các mốc giới (35 mảnh); tập "Bảng đăng ký mốc giới"; tập "Bảng toạ độ, độ cao mốc giới" và tập "Bảng quy thuộc các cồn, bãi trên sông, suối biên giới" có khối lượng khoảng hơn 2.200 trang văn bản. Đây là hiệp định biên giới đầy đủ nhất, lớn nhất mà Việt Nam kí kết với một nước láng giềng trong lịch sử của mình.

Tiếp theo Nghị định thư phân giới, cắm mốc, việc kí chính thức Hiệp định về quy chế quản lý biên giới; Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu đã mở đầu cho thời kì mới trong quản lý biên giới hai nước. Hiệp định đã tiếp thu các kinh nghiệm quản lý biên giới giữa hai nước trong thời gian qua và các hiệp định về quy chế quản lý biên giới mà hai nước đã kí với các nước láng giềng như Hiệp định quy chế quản lý biên giới Việt - Lào năm 1977,

(Xem tiếp trang 28).

có công với các hình thức phong phú, thiết thực, hiệu quả, tạo điều kiện người có công vượt khó vươn lên.

*Thứ ba:* Thực hiện đầy đủ, chu đáo chế độ trợ cấp hàng tháng theo tiến trình cải cách trợ cấp ưu đãi của Chính phủ, đảm bảo cho người có công có mức trợ cấp tương ứng mức tiêu dùng bình quân toàn xã hội.

*Thứ tư:* Thực hiện hiệu quả cải cách hành chính trong việc giải quyết các chính sách, chế độ ưu đãi theo hướng đơn giản các thủ tục giấy tờ, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về lĩnh vực người có công với cách mạng.

*Thứ năm:* Phát huy dân chủ, công khai, công bằng xã hội đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra, đảm bảo chính sách pháp luật ưu đãi xã hội được thi hành công bằng, chính xác.

*Thứ sáu:* Tổ chức, sắp xếp lại bộ máy quản lý nhà nước trong lĩnh vực người có công từ khâu nghiên cứu, quản lý, chỉ đạo đến tổ chức thực hiện. Nâng cao phẩm chất, đạo đức và năng lực đội ngũ cán bộ công chức làm công tác chính sách người có công, đảm bảo cơ sở vật chất cho việc quản lý điều hành với những tiến bộ về khoa học và công nghệ□

\* \* \* \* \*

## **QUẢN LÝ BIÊN GIỚI ĐẤT LIỀN...**

*(Tiếp theo trang 14)*

Hiệp định quy chế quản lý biên giới Trung - Nga năm 2008. Nội dung của hiệp định mang tính hiện đại, đáp ứng được các yêu cầu mới, đặc biệt các quy định mới về cơ chế tổ chức quản lý thông qua các đại diện biên giới. Hai hiệp định này sau khi có hiệu lực sẽ thay thế “Hiệp định tạm thời về việc giải quyết các công việc trên vùng biên giới hai nước giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước CHND Trung Hoa” kí ngày 07-11-1991.

Ngoài ý nghĩa lần đầu tiên xác định rõ ràng một đường biên giới giữa hai nước nêu trên, việc kí kết ba văn kiện lần này đã góp phần củng cố và thúc đẩy quan hệ hữu nghị hợp tác truyền thống Việt - Trung.

Các hiệp định này tạo điều kiện thuận lợi cho các ngành chức năng của cả hai nước tiến hành quản lý biên giới một cách khoa học, hiệu quả, trên cơ sở tôn trọng chủ quyền của nhau, ngăn ngừa hiện tượng xâm canh, xâm cư, vượt biên trái phép và các vi phạm khác do thiếu hiểu biết về

đường biên giới. Việc thực hiện 3 văn kiện sẽ mở ra cơ hội mới cho công cuộc phát triển của mỗi nước, tạo điều kiện cho các địa phương hai bên biên giới mở rộng hợp tác, phát triển kinh tế, tăng cường giao lưu hữu nghị. Do vậy, năm 1991, kim ngạch thương mại Việt - Trung nếu chỉ chiếm 30 triệu USD thì đến năm 2008, mặc dù trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế tài chính quốc tế, kim ngạch hai nước đạt gần 20 tỉ USD, tăng 600 lần trong 17 năm. Điều này khẳng định một đường biên giới ổn định sẽ tạo điều kiện cho hai nước thực hiện các kế hoạch hợp tác phát triển kinh tế lớn hơn như Dự án đường cao tốc Văn Nam - Lào Cai - xuyên Á, chương trình một trục hai cánh, Vịnh Bắc Bộ mở rộng...

Việc hoàn thành các văn kiện trên là sự kiện có ý nghĩa kỉ niệm 1.000 năm Thăng Long - Hà Nội và 60 năm quan hệ ngoại giao Trung - Việt, “Năm hữu nghị Trung Quốc - Việt Nam”, đóng góp vào yêu cầu giữ gìn hoà bình, ổn định ở khu vực Đông Nam Á, cũng như trên phạm vi thế giới□