

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG BỀN VỮNG TẠI VIỆT NAM

ĐỖ LÝ HOÀI TÂN

Phát triển kinh tế vùng luôn giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự phát triển cân đối, bền vững của đất nước. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, việc tổ chức thực hiện chủ trương, chính sách phát triển kinh tế vùng của nước ta vẫn còn bộc lộ nhiều khó khăn, hạn chế từ lý luận đến thực tiễn. Thông qua kinh nghiệm phát triển kinh tế vùng tại một vài nước trên thế giới, bài viết đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện hơn nữa những chính sách phát triển vùng hiện nay, như: hình thành các “tư lệnh vùng” để sử dụng chặt chẽ các nguồn đầu tư và cơ chế kinh tế đặc trưng; xây dựng những chương trình hỗ trợ cho người lao động, đặc biệt đối với người lao động nhập cư; đẩy mạnh truyền thông về tầm quan trọng của môi trường trong các hoạt động kinh tế - xã hội.

1. GIỚI THIỆU

Việt Nam đang trên đường hội nhập quốc tế mạnh mẽ về kinh tế. Điều này không chỉ đem đến nhiều lợi ích mà còn mở ra nhiều hướng đi mới cho nền kinh tế nước nhà. Tuy nhiên, để hội nhập, Việt Nam phải thực hiện những quy định nghiêm ngặt của luật pháp quốc tế, chấp nhận sự cạnh tranh khốc liệt với các thành phần kinh tế trên thế giới. Đó là những thách thức lớn cho nền kinh tế Việt Nam.

Trong bối cảnh đó, việc quan trọng lúc này là cần nhìn lại và hoàn thiện hơn nữa những khái niệm phát triển kinh tế hiện nay tại Việt Nam.

Về cơ bản, quá trình phát triển kinh tế của các quốc gia và vùng lãnh thổ phần lớn dựa vào việc khai thác các lợi thế của mọi bộ phận nằm trong nền kinh tế nhằm phát huy tối đa các nguồn lực. Với xu hướng phát triển phải đi đôi với định hướng bền vững, các khái niệm về phát triển kinh tế dần được hoàn thiện, trong đó chú trọng hơn tính bền vững và thừa nhận vai trò quan trọng của các trụ cột khác

như xã hội, môi trường trong định hướng phát triển đất nước (Klemmer, 1994, tr.14-18). Nói cách khác, phát triển kinh tế chỉ được xem là hiệu quả trong trường hợp các định hướng phát triển kinh tế gắn kết chặt chẽ với xã hội công bằng, đảm bảo không gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường tự nhiên xung quanh, từ đó tạo nên sự cân bằng trong hệ thống, phát huy tối đa các nguồn lực kinh tế - xã hội - môi trường sinh thái, làm cơ sở cho sự phát triển nền kinh tế toàn diện và bền vững.

Để phát triển kinh tế bền vững một đất nước, vấn đề phát triển kinh tế bền vững theo quy mô vùng là một bước đi quan trọng. Ở Việt Nam, Đảng, Nhà nước đã có đường lối, chủ trương nhất quán là đề cao vấn đề xây dựng chiến lược phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh của mỗi vùng thông qua việc phát huy tối đa và toàn diện mọi nguồn lực phát triển, đảm bảo các vấn đề liên quan đến xã hội và môi trường, phục vụ tích cực cho công cuộc công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.

2. KHÁI NIỆM VỀ VÙNG LÃNH THỔ, VÙNG KINH TẾ

Mặc dù có nhiều ý kiến khác nhau xoay quanh khái niệm về vùng lãnh thổ và vùng kinh tế, nhưng nhìn chung các khái niệm liên quan đến vùng và vùng kinh tế đều thống nhất rằng mỗi quốc gia là sự tập hợp của nhiều vùng lãnh thổ địa phương và nhiều vùng kinh tế khác nhau, tạo thành một nền kinh tế của quốc gia đó. Trong khi

vùng lãnh thổ được định nghĩa như là một không gian có địa giới xác định thì vùng kinh tế được đánh giá là một không gian vận động và phát triển của nhiều ngành, lĩnh vực, là “một tổ hợp kinh tế tương đối hoàn chỉnh có chuyên môn hóa kết hợp chặt chẽ với phát triển tổng hợp” (Thôi Công Hào, Ngụy Thanh Tuyền, Trần Tôn Hưng, 2002; Nguyễn Tiến Dũng, 2009).

Đặc trưng của mỗi vùng kinh tế thường gắn liền với một vùng lãnh thổ, một không gian địa giới nhất định, trong đó tùy từng vùng lãnh thổ mà có những hoạt động phát triển kinh tế - xã hội đặc trưng. Thật vậy, do yếu tố tài nguyên thiên nhiên (khoáng sản, đất đai, rừng, nước, sinh vật...) khác nhau, hoặc do tỷ lệ các ngành không giống nhau, mà mỗi vùng lãnh thổ có sự phát triển đặc thù, dẫn đến sự hình thành các vùng kinh tế được chuyên môn hóa ở từng vùng lãnh thổ, tạo tiền đề cho những mối quan hệ, liên kết ràng buộc lẫn nhau giữa các vùng.

Trên thế giới, không ít học giả quan niệm phát triển kinh tế nói chung và phát triển kinh tế vùng nói riêng chỉ tập trung vào cấu trúc kinh tế, nghĩa là chú trọng vào nghiên cứu các phương pháp, cách thức bố trí các lĩnh vực, các ngành kinh tế trong một không gian lãnh thổ nhất định (Leontief, 1953; Marchal, 1954, tr. 917-926; Flamant, 1954, tr. 927-959). Điều này dẫn đến nhận định cho rằng chiến lược cơ cấu vùng chỉ đi đôi với chiến lược cơ cấu kinh tế. Các khía cạnh khác ảnh hưởng đến sự phát triển của vùng

như đặc trưng về xã hội, tiêu biểu là các thiết chế xã hội, đều bị lược bỏ hoặc không được xem trọng. Nhóm các nhà kinh tế học theo trường phái này còn cho rằng, sự khác nhau cơ bản của từng vùng kinh tế dựa trên sự dư thừa nguồn lợi nhuận có được thông qua hoạt động kinh tế của các thành phần chính trị - xã hội khác nhau trong vùng. Nhìn chung, quan điểm này bị xem là phiến diện, vì đã không xem xét kỹ lưỡng những tác động nhất định của yếu tố môi trường thiên nhiên và các yếu tố xã hội đến mức độ lợi nhuận kinh doanh (Belotti, 1960). Trong thực tế, cấu trúc đặc trưng của từng vùng kinh tế được hình thành dựa trên sự kết hợp về vị trí địa lý, tiềm năng tài nguyên thiên nhiên, thành phần giai cấp xã hội, ngành và lĩnh vực hoạt động kinh doanh... chứ không chỉ đơn thuần dựa trên kinh tế.

Từ các phân tích khái niệm cơ bản về vùng kinh tế ở trên, có thể đi đến xác định: việc phát triển từng vùng cụ thể không chỉ tập trung vào hoạch định chiến lược phát triển kinh tế. Phát triển kinh tế vùng chỉ được xem là bền vững và hiệu quả nếu các yếu tố xã hội và môi trường thiên nhiên được chú trọng. Việc hình thành chiến lược phát triển vùng phải hướng đến mục tiêu là thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế; đẩy mạnh sự liên kết các mối quan hệ xã hội, các đơn vị hành chính, các doanh nghiệp; đảm bảo các yếu tố tài nguyên được khai thác hợp lý; giảm bớt những khác biệt giữa các vùng.

3. PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG TRÊN THẾ GIỚI

3.1. Kinh nghiệm từ chính sách phát triển kinh tế vùng ở Châu Á (miền Tây Trung Quốc)

Sau khi chính thức mở cửa kinh tế vào năm 1978, Trung Quốc đã đạt được không ít thành công trong hoạch định chính sách phát triển vùng thông qua các bước đi hợp lý và đáng để nhiều quốc gia khác phải học hỏi. Về tổng thể, chiến lược phát triển kinh tế vùng của Trung Quốc tập trung phát triển những vùng có điều kiện thuận lợi như vùng duyên hải phía Đông trước, sau đó đi sâu vào đất liền; cải thiện và ban hành nhiều chính sách mới phù hợp với thực trạng của từng vùng miền (Nguyễn Trọng Xuân, 2013, tr. 53).

Ở vùng phía Tây, sau khi xác định những điều kiện đặc trưng của vùng cũng như so sánh với bối cảnh phát triển các vùng ở trong nước và thế giới, chính phủ Trung Quốc đã định hướng kế hoạch phát triển dài hạn cho vùng trong nhiều giai đoạn (cho đến năm 2050) và xác định rõ những yếu tố quyết định đến sự thành công của kế hoạch phát triển này. Cụ thể, chiến lược phát triển vùng phía Tây chỉ đạt hiệu quả nếu công tác quy hoạch đảm bảo rằng việc phát triển kinh tế sẽ hài hòa với dân số và tài nguyên. Các dự án, chương trình kích thích tăng trưởng không chỉ nhằm mục đích kinh tế mà còn phải tác động tích cực đến môi trường sinh thái; giảm thiểu việc áp dụng các chính

sách, kế hoạch chưa được khoa học kiểm chứng, có nguy cơ gây ảnh hưởng xấu đến chiến lược phát triển chung của cả vùng và liên kết các vùng. Cụ thể, chính phủ Trung Quốc đã cho xây dựng phương án đánh giá mới, trong đó lấy mức độ bảo vệ môi trường làm tiêu chí đánh giá hiệu quả của việc khai thác phát triển vùng. Trên thực tế, vùng này tuy khởi nguồn từ hai con sông lớn chạy dọc Trung Quốc là Trường Giang và Hoàng Hà, nhưng có đặc điểm khí hậu khô hạn và hệ sinh thái đa phần là sa mạc. Do đó việc tìm cách bảo vệ nguồn nước và đất ở đây có ý nghĩa cấp thiết không chỉ cho sự phát triển của vùng phía Tây mà còn ảnh hưởng đến sự tồn vong của đất nước này. Điều này phần nào thể hiện rõ quyết tâm của Trung Quốc trong việc đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa kinh tế, xã hội và môi trường, lấy sự kết hợp giữa 3 tiêu chí này làm trung tâm của chiến lược phát triển, mặc dù trên thực tế vẫn chưa đạt đến sự tương xứng giữa 3 trụ cột này.

Ngoài ra, do miền Tây được đánh giá là một khu vực ít người và giao thông không thuận tiện, cần phải sử dụng hiệu quả các nguồn lực sẵn có nhằm tránh lãng phí. Do đó, chính phủ Trung Quốc đã chỉ đạo phát triển các đô thị theo ba cấp độ khác nhau, cấp một gồm những đô thị có khả năng làm trung tâm cho sự đột phá trong phát triển (Lan Châu, Tây An, Thành Đô, Trùng Khánh, Quý Dương và Côn Minh), cấp hai gồm các thành phố tỉnh

lẻ khác và cấp ba tập trung phát triển các đô thị nhỏ hơn.

Bên cạnh đó, việc củng cố kinh tế tuyến biên giới cũng được chú trọng nhằm khai thác triệt để tiềm năng tài nguyên, khoáng sản, nước và sinh vật... thông qua việc mở cửa biên giới, giao lưu buôn bán hàng hóa với các quốc gia láng giềng xung quanh. Chính phủ Trung Quốc còn đẩy mạnh chiến lược phát triển các ngành nghề đặc trưng, có lợi thế cạnh tranh cao trên thị trường cả trong và ngoài nước để làm cơ sở cho việc phát triển. Nhiều ngành nghề như nông nghiệp, du lịch, sản xuất nguyên liệu thủ công và thảo dược được đặc biệt quan tâm phát triển. Việc phát triển các ngành nghề này được sự hỗ trợ cả gián tiếp và trực tiếp từ chính ngân sách trung ương thông qua việc nâng cấp cơ sở hạ tầng, cải thiện môi trường sinh thái, phát triển giáo dục và đào tạo dạy nghề chuyên sâu. Hệ thống giao thông vận tải vốn đóng vai trò quan trọng trong sự vận hành của một vùng kinh tế cũng được xem xét, cải thiện và hiện đại hóa ở cả ba hệ thống đường sắt, đường bộ và đường hàng không, hình thành một mạng lưới xuyên suốt cho ba miền Đông, Trung và Tây Trung Quốc. Không dừng ở đó, các chính sách, cơ chế mới liên tục được ban hành nhằm tạo môi trường thân thiện thu hút các nhà đầu tư, công ty nước ngoài tham gia xây dựng phát triển nguồn lực ở miền Tây trong các lĩnh vực mà họ có thế mạnh. Cụ thể, các doanh nghiệp nước ngoài

tham gia đầu tư vào miền Tây sẽ có thuế thu nhập ưu đãi chỉ còn 15%, được miễn trong vòng 2 năm và giảm 50% thuế trong 3 năm cho nhiều ngành trọng điểm ở miền Tây (Nguyễn Trọng Xuân, 2013, tr. 58).

3.2. Kinh nghiệm phát triển kinh tế vùng ở Châu Âu (vùng Schleswig-Holstein, Đức)

Vùng Schleswig-Holstein giữ một vai trò rất quan trọng trong sự phát triển chung của nền kinh tế nước Đức trong thời kỳ mới. Trong một báo cáo chi tiết nhằm phân tích quá trình quy hoạch phát triển của vùng Schleswig-Holstein, Schrader và cộng sự (2007) đã chỉ rõ những điểm mạnh và điểm yếu cần khắc phục, trong đó ngành dịch vụ phụ trợ và nguồn nhân lực cần phải cải thiện nếu muốn đạt được mức tăng trưởng như kỳ vọng. Theo đó, nhiều chương trình hoạt động cũng như các chính sách quy hoạch đặc thù cho vùng đã được soạn thảo và đưa vào thực hiện bởi chính phủ Đức cùng với chính quyền bang Schleswig-Holstein, bao gồm:

Thứ nhất, xây dựng phương án cải thiện điều kiện tài chính cho những công ty vừa và nhỏ đang hoạt động trong vùng. Nhiều chương trình nổi bật như Quỹ Khởi nghiệp và Gieo mầm Schleswig-Holstein hay Chương trình cho vay dành cho những công ty vừa và nhỏ (IB.KMUdirekt) đã giúp cho các doanh nghiệp có cơ hội tiếp cận những khoản vốn đầu tư phát triển được quản lý bởi những tổ chức nhà nước, như Tập đoàn chuyển giao

công nghệ và phát triển kinh doanh của Schleswig-Holstein (WTSH) hay Quỹ đầu tư doanh nghiệp cỡ vừa (WTSH).

Thứ hai, Quỹ Schleswig-Holstein được xây dựng với nguồn vốn khoảng 80 triệu euro mỗi năm nhằm mục đích chọn lọc và hỗ trợ cho một số đề án nghiên cứu nhỏ có tiềm năng, giải quyết các vấn đề liên quan đến tăng trưởng, việc làm, nghiên cứu khoa học và giáo dục. Cụ thể, Quỹ đã hỗ trợ nâng cấp phát triển công nghệ nano tại Schleswig-Holstein thông qua việc xây dựng và trang bị hệ thống phòng nghiên cứu hiện đại tại Đại học Kiel. Đồng thời, Quỹ cũng cung cấp 1,7 triệu euro để hỗ trợ những giải pháp khoa học công nghệ có tính thực tiễn cao, cũng như thành lập Viện nghiên cứu Fraunhofer tập trung vào lĩnh vực khoa học cuộc sống.

Thứ ba, chính quyền Schleswig-Holstein xây dựng phương pháp chiến lược cụm (cluster strategy) nhằm nâng cao sự cạnh tranh của những ngành công nghiệp thế mạnh, qua đó cải thiện thu nhập và giải quyết vấn đề nhân lực trong vùng. Từ đây, 10 cụm lĩnh vực (cụm công nghiệp hóa chất, cụm công nghiệp thực phẩm, cụm truyền thông và ICT, cụm khoa học cuộc sống, cụm chuỗi cung ứng quản lý kho bãi, cụm hàng không, cụm công nghệ nano và vi mô, cụm công nghệ và kinh tế biển, cụm du lịch, cụm năng lượng tái sinh và gió) đã được chọn lựa để trở thành ngành chủ lực đại diện cho sự phát triển vùng. Từ đó, chính quyền hỗ trợ tích cực cả về

nguồn vốn đầu tư và lãi suất cho nhiều công ty, cũng như phát triển cơ sở hạ tầng nghiên cứu và thành lập các trung tâm đánh giá đặc thù cho từng lĩnh vực (Ministry of Science, Economic Affairs and Transport Schleswig-Holstein, 2007).

Cuối cùng, do tình hình tài chính không cho phép nên chính quyền Schleswig-Holstein đã gộp chung những nguồn tài trợ từ EU và Chính phủ để xây dựng một quỹ chung lấy tên là “Z.I.E.L”, viết tắt của “Zukunft im eigenen Land” (tạm dịch: Tương lai tại vùng đất của chúng ta), bao gồm 3 chương trình chính thức: chính sách Tương lai khu vực nông thôn dành cho hiện đại hóa khu vực canh tác nông nghiệp gắn liền với bảo vệ môi trường thiên nhiên, chính sách Nhân sự cho Schleswig-Holstein phục vụ việc cải thiện chất lượng nguồn lực lao động cũng như giải quyết việc làm cho người thất nghiệp, Chương trình vùng 2000 (trước 2005) và Chương trình kinh tế tương lai (sau 2005) được kỳ vọng sẽ thay đổi tích cực bộ máy kinh tế lạc hậu và đẩy mạnh phát triển vùng. Nhiều báo cáo cho thấy Quỹ đã hỗ trợ thành công với nguồn vốn lên đến 235 triệu euro cho tổng cộng 655 dự án trong nhiều lĩnh vực khác nhau từ năm 2000 đến 2004 (Hassink và Schieber, 2008, tr. 83).

Mặc dù còn nhiều khiếm khuyết như sự phân bố không đồng đều về lượng vốn đầu tư cho từng khu vực trong vùng (Schrader và cộng sự, 2007), nhưng không thể phủ nhận những

đóng góp quan trọng của các phương án hoạt động kể trên trong việc cải thiện bước đầu cơ sở hạ tầng, nổi bật là hiện đại hóa ngành du lịch, cải thiện cơ sở giáo dục đại học trong vùng. Ngoài ra, trung bình hơn 2.000 việc làm mới được tạo ra kể từ năm 2000 phần nào cho thấy sự hiệu quả nhất định của chính sách, điển hình là 3 chương trình của Z.I.E.L, trong việc nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp và phát triển tính sáng tạo từ những nguồn lực sẵn có trong vùng thông qua việc đầu tư tích cực vào những dự án liên quan đến kinh tế - xã hội (Ramboll Management, 2005).

4. PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG Ở NƯỚC TA

Trước năm 1975, yêu cầu của công cuộc khôi phục - phát triển kinh tế ở miền Bắc cũng đã đặt ra nhiệm vụ phát triển các thế mạnh kinh tế đặc trưng ở từng địa phương, vùng lãnh thổ. Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ 3 (1960, tr. 6) của Đảng đã khẳng định cần “phải phân bố hợp lý sức sản xuất đồng bằng, trung du và miền núi, điều chỉnh sức người giữa các vùng, quy hoạch từng bước các vùng kinh tế, thực hiện sự phân công phối hợp giữa các vùng với nhau”.

Sau năm 1975, trong các phương hướng hoạt động và mục tiêu kinh tế - xã hội dài hạn của Đảng và Nhà nước, việc phân bổ và phát triển vùng được thực hiện theo hướng “... phân vùng, quy hoạch sản xuất để phát triển tất cả các vùng đồng bằng, trung du, miền núi và miền biển, sớm hình

thành những khu vực lớn, sản xuất tập trung chuyên môn hóa” (Lê Duẩn, 1977, tr. 4). Vấn đề xây dựng chiến lược phát triển các vùng kinh tế sau đó tiếp tục được thảo luận trong các kỳ Đại hội Đảng toàn quốc tiếp theo. Tuy nhiên, do những trở ngại ban đầu trong quy trình quản lý nên công tác tổ chức và phát triển kinh tế vùng vẫn còn yếu và chưa thể hiện được thế mạnh từng vùng riêng biệt.

Chỉ đến sau giai đoạn Đổi mới (1986), chiến lược tổ chức và phát triển kinh tế vùng mới có sự chỉ đạo mạnh mẽ và quyết liệt hơn. Từng vùng lãnh thổ phải xây dựng quy hoạch phát triển dựa trên những căn cứ khoa học và thực tiễn. Sau bài học về các khu công nghiệp tập trung như gang-thép Thái Nguyên, dệt Nam Định, Việt Nam chú trọng nhiều hơn đến tính chất đặc thù về kinh tế, tự nhiên và xã hội của từng vùng, dẫn đến các bước chuyên môn hóa và hình thành những cụm, những vùng kinh tế trọng điểm, vùng kinh tế ven biển, đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn mới.

Tuy nhiên, có thể nhận xét rằng chiến lược phát triển vùng của nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, đặc biệt là chưa phát huy được hết thế mạnh vốn có của từng vùng lãnh thổ. Những đóng góp thật sự của các chính sách này đến sự phát triển kinh tế từng vùng miền cũng còn nhiều tranh luận. Lấy ví dụ về chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm, chính sách này được triển khai mạnh mẽ nhất và được kỳ vọng sẽ tác động đến sự

phát triển kinh tế của những tỉnh, thành phố trong vùng để trở thành những đầu tàu thúc đẩy nền kinh tế cả nước. Do được đầu tư mạnh mẽ cả về vốn và cơ sở hạ tầng nên những tỉnh thành này đều có những bước tiến nhanh trong hoạt động kinh tế, thu hút được nhiều đầu tư từ nước ngoài. Mặc dù vậy, nhìn chung quy trình quy hoạch và thực thi chính sách phát triển vùng vẫn còn nhiều mặt hạn chế.

Nhiều vấn đề đã phát sinh từ những ngày đầu thực hiện quy hoạch chính sách phát triển vùng. Chẳng hạn đã có sự chòng chéo trong việc phân định giữa quản lý kinh tế cả nước và quản lý theo từng vùng kinh tế. Thực tế cho đến nay, ở mỗi vùng vẫn chưa có một tổ chức, một cơ quan quản lý nào có đủ chuyên môn để soạn thảo quy trình và hoạch định chính sách phát triển phù hợp với thực tế và tiềm năng kinh tế có thể khai thác được ở các vùng này. Thật vậy, các kế hoạch phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ hiện nay, tuy đã được cải thiện nhiều so với trước đây, nhưng chủ yếu vẫn dựa trên sự kết hợp giữa các nguyên tắc, định hướng kế hoạch hóa phát triển kinh tế và sự phát triển chung các ngành kinh tế trên quy mô cả nước. Cụ thể, việc xác định chỉ tiêu phát triển từng vùng dựa trên cơ sở của một số chỉ tiêu chính như GDP hay GNP đã bộc lộ những điểm yếu trong việc thực hiện quy hoạch phát triển cho các vùng do sự khác nhau cơ bản trong quá trình vận động của kinh tế cũng như tình hình dân cư trong từng vùng. Mỗi vùng sở hữu

những lợi thế phát triển riêng. Những vấn đề phát sinh liên quan đến các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường ở mỗi vùng cũng không hoàn toàn giống nhau. Điều này đòi hỏi hướng giải quyết phải ở tầm vĩ mô nhằm tránh sự chồng chéo, trùng lặp giữa các vùng, cũng như điều hòa hợp lý chi phí đầu tư nhờ tận dụng triệt để lợi thế từng vùng.

Ở cấp vùng, sự cạnh tranh dễ dẫn đến mâu thuẫn giữa từng tỉnh, thành phố trong thu hút nguồn đầu tư. Trong bối cảnh Việt Nam đề ra mục tiêu tăng trưởng kinh tế ở mức cao, tại không ít tỉnh, thành phố hoặc huyện có tình trạng can thiệp vào quá trình vận động kinh tế của địa phương mình, như ngăn cản vận chuyển nguyên vật liệu và tiêu thụ sản phẩm ở nơi khác. Trường hợp nhiều nông dân tại huyện Sông Hình, tỉnh Phú Yên buộc phải bán mía cho doanh nghiệp được huyện chỉ định là một ví dụ (Anh Thi, 2015). Bên cạnh đó, vấn đề mâu thuẫn lợi ích chung trong vùng cũng được thể hiện khá rõ, như trường hợp dự án thủy điện tại Quảng Nam đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến việc sử dụng nước ở tỉnh thành hạ lưu, mà cụ thể ở đây là Đà Nẵng (Huỳnh Vạn Thẳng, 2009; Hoàng Dũng, 2014). Trường hợp dự án thủy điện này chỉ là một trong nhiều trường hợp phát sinh do sự không thống nhất trong việc phối hợp phát triển giữa các tỉnh trong vùng.

Sự phân hóa về mức sống và đói nghèo trong các tầng lớp xã hội cũng là vấn đề khó tránh khỏi trong quá

trình phát triển kinh tế vùng. Sự phân hóa này vô hình trung dẫn đến sự hình thành của quá trình di cư và tự điều chỉnh lao động giữa các địa phương trong vùng. Nguyên nhân sâu xa của sự chuyển dịch này là bởi nhiều yếu tố khác nhau, gồm yếu tố kinh tế và yếu tố phi kinh tế (hệ thống giáo dục, y tế...), mà phần lớn nảy sinh từ sự mâu thuẫn giữa chính sách phát triển công nghiệp hóa, đô thị hóa đất nước và nhu cầu tìm kiếm nguồn thu nhập ổn định để sinh tồn của người lao động.

Quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ đã tạo tiền đề cho sự hình thành nhiều đô thị, thành phố, là điều kiện thuận lợi cho phát triển khoa học công nghệ và nguồn nhân lực, từ đó lợi nhuận hoạt động kinh tế cũng nhiều hơn so với các địa phương khác. Các phúc lợi xã hội trong vùng cũng nhờ vào sự phát triển kinh tế mà trở nên đa dạng. Ngoài ra, nhu cầu lớn về lao động trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ ở các khu vực đô thị cũng là một trong những “lực hút” vô cùng hấp dẫn đối với lực lượng lao động tại khu vực nông thôn đang tìm kiếm cơ hội gia tăng thu nhập.

Nhìn chung, nguồn lao động di cư từ nông thôn đã đáp ứng phần nào nhu cầu lao động ở khu vực đô thị và tạo tiền đề cho sự hình thành nhiều loại hình công nghiệp, dịch vụ mới. Tuy nhiên, quá trình di cư này cũng dẫn đến thực trạng lực lượng lao động tại khu vực đô thị có trình độ chuyên môn rất khác nhau, trong đó lao động di cư thường thuộc dạng giản đơn và chưa

qua đào tạo. Sự thiếu hụt về mặt chuyên môn cùng với nhiều yếu tố khác như mối quan hệ xã hội đã dẫn đến việc không phải tất cả người lao động di cư đều có cơ hội được hưởng các điều kiện làm việc xứng đáng và thuận tiện. Phần lớn lao động di cư chỉ có thể đăng ký tạm trú, gặp nhiều khó khăn về nhà ở, môi trường sống không đảm bảo về an ninh trật tự và làm việc chủ yếu trong thị trường lao động phi chính thức với thu nhập ít ỏi và không ổn định (Marx và Fleischer, 2010, tr. 28-31). Xét mức tác động cả trực tiếp và gián tiếp, quá trình di cư đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự chênh lệch ngày càng lớn về nguồn lực lao động lẫn năng lực tăng trưởng kinh tế ở từng vùng, cũng như tình trạng phân hóa giàu nghèo ngày càng cao giữa các tầng lớp xã hội trong các vùng có kinh tế phát triển hơn.

5. GIẢI PHÁP CẢI THIỆN CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG

5.1. Chính sách phát triển kinh tế vùng phải được cụ thể hóa dựa trên sự kết hợp nguồn lực của các tỉnh trong vùng và cơ cấu kinh tế đặc trưng của từng vùng

Giải pháp thích hợp nhất cho vấn đề phát triển vùng hiện nay tại Việt Nam là phải kết hợp chặt chẽ việc sử dụng các nguồn đầu tư và xây dựng cơ chế kinh tế đặc trưng ở từng vùng trong sự đồng thuận của các tỉnh trong vùng đó. Chính sách phát triển vùng chỉ đạt được hiệu quả cao khi quá trình thực hiện nó được giám sát, kiểm tra một cách cụ thể và chi tiết. Việc soạn thảo kế hoạch, quy trình hoạt động phát

triển cần có sự tham gia và thảo luận công khai của các tỉnh, thành phố trong vùng nhằm tìm được sự thống nhất, hướng đến lợi ích chung. Ngoài ra, cần khuyến khích tinh thần hợp tác giữa các tỉnh trong vùng để các bên đều có lợi; “cuộc đua xuống đáy” do việc xé rào trong thu hút vốn đầu tư giữa các tỉnh thành trong vùng cần phải bị loại bỏ hoàn toàn bằng các hình thức chế tài và xử phạt nghiêm (Vũ Thành Tự Anh, 2006). Cuối cùng, việc hình thành một “Tư lệnh vùng” với thành viên là các lãnh đạo địa phương trong vùng, có trách nhiệm quản lý, điều hành, kiểm soát việc đầu tư, phát triển tổng thể toàn vùng nói chung là hết sức cần thiết để đảm bảo tính thống nhất trong quá trình phát triển vùng.

5.2 Chính sách phát triển kinh tế vùng phải gắn liền với việc giải quyết các vấn đề xã hội, đặc biệt là vấn đề lao động di cư tại vùng đó

Đối với những vùng có tốc độ phát triển chậm, Chính phủ cần xem xét kỹ về việc tăng sức hấp dẫn cho vùng thông qua đầu tư vào một số trung tâm đô thị trọng điểm ở các tỉnh, thành phố lớn của vùng. Chính sách cơ cấu kinh tế vùng cũng cần được điều chỉnh sao cho phù hợp với tiêu chí xã hội đặc trưng, góp phần vào việc giải quyết công ăn việc làm, xóa đói giảm nghèo cho các đối tượng thất nghiệp tiềm năng, nhằm giảm thiểu tình trạng di cư tự phát. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương cũng cần phải xây dựng các chương trình cộng đồng cho những người thân của người lao động

di cư nhằm làm giảm bớt gánh nặng chăm sóc cho họ; hỗ trợ tích cực cho người di cư trở về địa phương thông qua việc thành lập các chương trình hỗ trợ vốn, để tận dụng tối đa kỹ năng kiến thức mà họ thu được và chuyển giao kỹ năng này cho người khác trong địa phương.

Đối với những vùng phát triển hơn, mục tiêu quan trọng nhất của các chính sách tại đây là phải đảm bảo sự kết hợp hài hòa giữa kinh tế và các khía cạnh xã hội trong vùng. Do đó, việc nâng cao năng lực của chính quyền địa phương nhằm xây dựng và hỗ trợ hợp lý các chương trình xóa đói giảm nghèo, thực hiện đào tạo nghề bài bản cho các đối tượng nghèo trong vùng là vô cùng cần thiết. Ngoài ra, không thể phủ nhận rằng di cư trong nước là động lực cho sự phát triển kinh tế, nên cần hỗ trợ người di cư hòa nhập vào cộng đồng nơi đang cư trú, ghi nhận đóng góp của họ vào quá trình phát triển, đồng thời xây dựng các điểm cung cấp thông tin để họ có cơ hội tìm việc làm và nơi ở phù hợp.

5.3. Lấy việc bảo vệ môi trường làm một trong những tiêu chí đánh giá hiệu quả phát triển kinh tế vùng

Do sự khác nhau cơ bản về không gian địa lý nên mỗi vùng lãnh thổ có những đặc điểm phát triển kinh tế riêng và thừa hưởng những điều kiện môi trường sinh thái khác biệt. Các yếu tố môi trường có ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển của một quốc gia nói chung và từng vùng nói riêng. Trong khi đó, việc ứng

dụng khoa học công nghệ vào quá trình phát triển đã khiến cho môi trường sống ngày càng phức tạp.

Thực tế cho thấy các hoạt động của con người đã gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường sinh thái. Chẳng hạn, việc đẩy mạnh khai hoang, mở rộng diện tích canh tác ở các vùng đồi núi vô tình đã phá hủy hệ sinh thái rừng, làm giảm sút tài nguyên thiên nhiên, gây ra những hậu quả khó lường trong tương lai. Vì thế, kết quả của quá trình thúc đẩy phát triển kinh tế của các vùng không chỉ thuần túy về kinh tế, xã hội và môi trường thiên nhiên, mà phải là sự kết hợp hài hòa của cả ba yếu tố trên. Nói cách khác, nhiệm vụ bảo vệ môi trường thiên nhiên của vùng phải được thực hiện nghiêm túc và là nhân tố quyết định trong việc đánh giá tính hiệu quả của các chính sách phát triển, nhằm đẩy nhanh mức độ tăng trưởng kinh tế nhưng vẫn đảm bảo tính bền vững của vùng. Do đó, chính quyền trung ương cần phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương để phổ biến về tầm quan trọng của môi trường trong các hoạt động kinh tế - xã hội, nhằm trang bị những kiến thức cần thiết để giữ gìn, bảo tồn và sử dụng môi trường theo cách bền vững. Bên cạnh đó, Nhà nước cần xây dựng hợp lý các kế hoạch và quy định về bảo vệ môi trường, có tầm nhìn dài hạn dựa trên tình hình môi trường sinh thái đặc thù của các cụm, các khu công nghiệp trọng điểm của mỗi vùng lãnh thổ. Tại mỗi vùng kinh tế, chính quyền địa phương phải giữ vai trò giám sát và

kiểm tra chặt chẽ quy trình sản xuất sản phẩm, nhằm đảm bảo việc sử dụng đúng đắn và hiệu quả tài nguyên môi trường vào các hoạt động kinh doanh trong vùng. Xử phạt nghiêm mọi hành động sai trái, phạt bồi thường theo mức hư hại mà việc ô nhiễm môi trường gây ra, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi, như giảm thuế lần thủ tục hành chính, để các doanh nghiệp kết hợp hài hòa tăng trưởng kinh doanh và bảo vệ môi trường, giúp nâng cao tinh thần tự giác về bảo vệ môi trường trong mỗi doanh nghiệp.

6. KẾT LUẬN

Như nhiều quốc gia khác trên thế giới, phát triển vùng giữ một vai trò then chốt trong quá trình xây dựng và phát triển của Việt Nam. Vai trò này càng trở nên quan trọng hơn trong bối cảnh nước ta đang đẩy mạnh hội nhập

quốc tế. Việc đảm bảo phát triển vùng được nhanh mà vẫn bền vững đòi hỏi một quá trình dài hơi, trong đó mục tiêu chiến lược phát triển cơ cấu kinh tế theo vùng lãnh thổ cần được xác định rõ ràng dựa trên sự kết hợp giữa các nguồn lực và nhu cầu phát triển của từng vùng. Nói cách khác, quá trình phát triển vùng chỉ được đánh giá là hiệu quả nếu những đặc điểm về nguồn lực kinh tế - xã hội và môi trường sinh thái được thể hiện cụ thể và xuyên suốt trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách. Kết quả cuối cùng của việc xác định này sẽ nâng cao khả năng xây dựng thành công những khuôn mẫu, mô hình phát triển kinh tế điển hình dựa trên các luận chứng khoa học và thực tiễn cho từng vùng, qua đó đóng góp đáng kể vào chiến lược phát triển kinh tế toàn diện của đất nước. □

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Anh Thi. 2015. *Phú Yên: Chính quyền ép dân... bán mía*. Truy cập ngày 19/6/2015 tại: <http://www.kinhtenongthon.com.vn/>.
2. Belotti, L.M. 1960. *Economic Structure and Economic Development*. American Journal of Economics and Sociology (20).
3. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ III của Đảng Lao động Việt Nam. 1960. *Nghị quyết của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III của Đảng Lao động Việt Nam về nhiệm vụ và đường lối của Đảng trong giai đoạn mới*. Truy cập ngày 10/6/2015 tại: <http://dangcongsan.vn/>.
4. Flamant, M. 1954. *Structure Economique et Perodes Longues*. Revue Economique (6).
5. Hassink, R., Schieber, L. 2008. *Case Studies of Regional Economic Development Models: Schleswig-Holstein, Germany*. OECD Local Economic And Employment Development (LEED) Programme. Truy cập ngày 12/6/2015 tại: <http://www.oecd.org/>.
6. Hoàng Dũng. 2014. *Đà Nẵng quyết kiện Bộ Tài nguyên - Môi trường*. Truy cập ngày 10/6/2015 tại: <http://nld.com.vn/>.
7. Huỳnh Vạn Thắng. 2009. *Ảnh hưởng nguồn nước từ việc khai thác thủy điện thượng nguồn sông Vu Gia*. Trong Hội nghị Bảo vệ tài nguyên nước tại thành phố Đà Nẵng do

Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố Đà Nẵng và Đại học Duy Tân đồng tổ chức tại Đà Nẵng.

8. Klemmer, P. 1994. *Nachhaltige Entwicklung-aus ökonomischer Sicht (Phát triển bền vững – từ góc độ kinh tế)*. Zeitschrift fur angewandte Umweltforschung. Tạp chí Nghiên cứu Môi trường Ứng dụng, (7).

9. Lê Duẩn. 1977. *Đề cương kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Lê Duẩn tại Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Khoá IV*. Truy cập ngày 18/6/2015 tại: <http://dangcongsan.vn/>.

10. Leontief, W.W. 1953. *Studies in the Structure of the American Economy*. New York: Oxford University Press.

11. Marchal, A. 1954. *Prise de Conscience, Structure et Concept de Periode*. Revue Economique (6).

12. Marx, V; Fleischer, K. 2010. *Di cư trong nước: Cơ hội và thách thức đối với sự phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*. Tổ chức Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam. Truy cập ngày 24/5/2015 tại: <http://www.un.org.vn/>.

13. Ministry of Science, Economic Affairs and Transport Schleswig-Holstein. 2007. *Operational Programme ERDF Schleswig-Holstein 2007-2013*. Kiel.

14. Nguyễn Tiến Dũng. 2009. *Kinh tế và chính sách phát triển vùng*. Hà Nội: Nxb. Đại học Kinh tế Quốc dân.

15. Nguyễn Trọng Xuân. 2013. *Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam*. Hà Nội: Nxb. Khoa học Xã hội.

16. Ramböll Management. 2005. *Actualisation of the Mid-Term Evaluation of the Regional Programme 2000 Schleswig-Holstein*. Hamburg.

17. Schrader, K., Laaser, C., Soltwedel, R. 2007. *Potenziale und Chancen zum Aufbau einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein und Hamburg (Tiềm năng và cơ hội để xây dựng khu vực kinh tế chung Schleswig-Holstein và Hamburg)*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kiel Institute for the World Economy).

18. Thôi Công Hào, Ngụy Thanh Tuyền, Trần Tôn Hưng. 2002. *Phân tích và quy hoạch vùng* (Hàn Ngọc Lương dịch). Trung Quốc: Nxb. Giáo dục Đại học Trung Quốc.

19. Vũ Thành Tự Anh. 2006. *Cạnh tranh xé rào hay cuộc chạy đua xuống đáy*. Truy cập online 20/5/2015 tại: <http://www.fetp.edu.vn/>.