

# PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÙNG Ở HÀN QUỐC: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Phan Thị Sông Thương

Hồ Thị Kim Thùy

***Tóm tắt:** Nhiều quốc gia trên thế giới đã chú trọng triển khai các mục tiêu phát triển bền vững ở cấp vùng nhằm hướng đến phát triển bền vững quốc gia. Nội dung phát triển bền vững vùng được lồng ghép vào các chiến lược và kế hoạch phát triển trung và dài hạn. Hàn Quốc đã và đang triển khai mục tiêu phát triển bền vững ở cấp vùng và địa phương bằng việc thành lập các Hội đồng địa phương vì sự phát triển bền vững để chủ động tham gia vào các mạng lưới hợp tác trong nước và quốc tế. Với sự tương đồng về đặc điểm văn hóa và tiến trình phát triển kinh tế - xã hội giữa Việt Nam và Hàn Quốc, bài viết nghiên cứu yếu tố thể chế và cách thức triển khai để đạt được mục tiêu phát triển bền vững vùng ở Hàn Quốc thông qua các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Qua đó, bài viết rút ra một số hàm ý cho Việt Nam trong việc xây dựng các chương trình phát triển bền vững vùng thời gian tới.*

***Từ khóa:** Hàn Quốc; Phát triển bền vững vùng; Phong trào nông thôn mới.*

## Đặt vấn đề

Tiền đề quan trọng của phát triển bền vững vùng là xác định quy mô địa lý tối ưu để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong một quốc gia. Để thúc đẩy người dân trong vùng nỗ lực tham gia thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững, vùng này phải đủ nhỏ để mang lại kết quả trực tiếp và cụ thể cho vùng. Ngoài ra, quy mô địa lý của vùng có thể được xác định tốt hơn thông qua các đặc điểm có sự đồng nhất về kinh tế, xã hội và môi trường nhằm đưa ra các giải pháp phát triển vùng có sự khác biệt (Jovovic và cộng sự, 2017). Những thành tựu trong thực hiện mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Development Goals - SDGs) thường phụ thuộc vào sự hợp tác hiệu quả giữa nhiều bên liên quan và khả năng huy động rộng rãi các nguồn lực, kiến thức, kỹ năng và quan hệ đối tác. Thực tế, các SDGs chủ yếu được thực hiện ở cấp địa phương nên sự hợp tác giữa chính quyền địa phương/vùng với chính phủ quốc gia, cũng như giữa các chính quyền địa phương hay vùng với

nhau được coi là rất quan trọng (Local 2030: Localizing the SDGs, 2020).

Phát triển bền vững vùng thường dựa trên ba trụ cột chính gồm tăng trưởng kinh tế, phát triển hay hòa nhập xã hội và bền vững về môi trường. Các mục tiêu thành phần của ba trụ cột này thường được kết nối, tương hỗ nhau hoặc phải đánh đổi giữa các mục tiêu. Các quốc gia có thể nhận diện trụ cột phát triển bền vững nào là quan trọng hơn các trụ cột khác, tùy thuộc vào đặc điểm của vùng và tiến trình phát triển của quốc gia mình. Sự ưu tiên giữa các trụ cột phát triển bền vững của một quốc gia hay vùng có thể thay đổi theo thời gian. Những đặc điểm này đã được thể hiện trong các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung và dài hạn của Hàn Quốc.

Bài viết tập trung nghiên cứu các yếu tố thể chế, các nỗ lực trong việc thiết lập các mục tiêu phát triển bền vững vùng/địa phương và cách thức triển khai để đạt được mục tiêu phát triển bền vững vùng ở Hàn Quốc. Bài viết trình bày

việc lồng ghép mục tiêu phát triển bền vững vào các chiến lược, kế hoạch và chương trình phát triển kinh tế - xã hội của Hàn Quốc cũng như mức độ triển khai các SDGs của vùng theo thời gian. Việt Nam và Hàn Quốc là hai quốc gia có sự tương đồng về nền tảng văn hóa - xã hội cũng như các giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian qua. Những kết quả xem xét và đánh giá quá trình phát triển bền vững vùng ở Hàn Quốc sẽ là nguồn tham khảo có giá trị để rút ra một số hàm ý về phát triển bền vững vùng cho Việt Nam.

### **1. Phát triển bền vững vùng ở Hàn Quốc**

Ở Hàn Quốc, vấn đề phát triển bền vững vùng được lồng ghép vào các kế hoạch và chương trình phát triển quốc gia. Thứ nhất, các kế hoạch phát triển quốc gia trung và dài hạn được xây dựng bởi chính quyền trung ương, trong đó đề cập đến định hướng phát triển vùng. Thứ hai, phong trào nông thôn mới (New Village Movement - NVM) được Tổng thống Park Chung Hee triển khai đầu thập niên 1970. Mặc dù phong trào này được triển khai trước 45 năm so với Hội nghị thượng đỉnh của Liên Hợp Quốc (United Nations - UN) về phát triển bền vững vào năm 2015, NVM đã có một số nguyên tắc có tính thực tiễn trong phát triển bền vững của UN. Vì thế, phong trào NVM của Hàn Quốc có thể là một kinh nghiệm tham khảo có giá trị cho phát triển bền vững vùng nông thôn ở các nước đang phát triển. Thứ ba, các chương trình hành động về phát triển bền vững ở cấp vùng và cấp địa phương do chính quyền cấp vùng và địa phương xây dựng và thực hiện. Đây là những chương trình có ý nghĩa trong việc thiết lập các mục tiêu phát triển bền vững vùng/địa phương.

#### **1.1. Kế hoạch, quy hoạch phát triển trung và dài hạn**

Hàn Quốc có hai loại kế hoạch phát triển trung và dài hạn lớn trong giai đoạn tăng trưởng nhanh kể từ đầu thập niên 1960: Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm (Five-Year Economic Development Plan - 5YEDP) và Quy hoạch lãnh thổ quốc gia tổng hợp (Comprehensive

National Territorial Plan – CNTP). Cả hai kế hoạch này đều đóng vai trò rất quan trọng trong việc định hình tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của Hàn Quốc. Mục đích chính của các kế hoạch ban đầu là tăng trưởng kinh tế và phát triển hiệu quả. Điều này có thể hiểu trong điều kiện nghèo đói và nguồn lực sẵn có bị hạn chế trong giai đoạn đầu phát triển. Các kế hoạch sau ngày càng chú ý hơn đến việc bảo vệ môi trường, công bằng và phát triển xã hội (Bảng 1).

#### *Các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (1962-1997)*

Năm 1961, Tổng thống Park đã mạnh mẽ cam kết phát triển kinh tế và sớm xây dựng một Bộ kế hoạch đủ mạnh gọi là Ủy ban Kinh tế kế hoạch (Economic Planning Board - EPB). EPB là siêu bộ với Bộ trưởng do Phó thủ tướng phụ trách và đóng một vài trò chủ chốt trong việc xây dựng 5YEDP. EPB chịu trách nhiệm phối hợp chính sách giữa các bộ kinh tế khác nhau, lên kế hoạch ngân sách nhà nước và phân bổ các nguồn lực khác nhau cho phát triển kinh tế xã hội. 5YEDP là một kế hoạch được chuẩn bị rất nghiêm túc trong 2 năm trước khi triển khai kế hoạch này đến các bộ ngành, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách hàng đầu và chuyên gia ở khu vực tư nhân.

Kế hoạch 5 năm giai đoạn 1962-1971 chủ yếu quan tâm đến vấn đề kinh tế như năng suất trong nông nghiệp, tự cung tự cấp về thực phẩm, mở rộng hạ tầng xã hội cơ bản, thúc đẩy xuất khẩu và các ngành công nghiệp chủ chốt. Vấn đề phát triển bền vững vùng (phát triển vùng nông thôn) bắt đầu trở thành mục tiêu quan trọng trong 5YEDP lần thứ 3 (1972-76) và phát triển xã hội trong 5YEDP lần thứ 4 (1977-81). Kế hoạch 5 năm lần thứ 5 (1982-86) được đổi tên là Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (Five-Year Socio-Economic Development Plan). Việc lồng ghép yếu tố xã hội vào kế hoạch 5 năm lần thứ 5 này cho thấy, Chính phủ Hàn Quốc ngày càng quan tâm hơn đến các vấn đề xã hội như công bằng trong phân phối thu nhập, phát triển cân bằng biên giới, đáp ứng

những nhu cầu cơ bản của người dân và tăng cường an sinh xã hội.

**BẢNG 1. NHỮNG MỤC TIÊU CHÍNH TRONG CÁC KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI 5 NĂM CỦA HÀN QUỐC**

	<b>Những mục tiêu chính</b>	<b>Những chính sách ưu tiên</b>
Kế hoạch 5 năm lần thứ nhất (1962 - 1966)	Xây dựng nền tảng cho nền kinh tế tự chủ	Tăng thu nhập của nông hộ thông qua tăng năng suất nông nghiệp Đảm bảo nền tảng cho các ngành công nghiệp chủ chốt (năng lượng, phân bón, xi măng, vv...) Mở rộng hạ tầng xã hội
Kế hoạch 5 năm lần thứ hai (1967 - 1971)	Cấu trúc ngành công nghiệp hiện đại hóa Tăng cường khả năng tự chủ của nền kinh tế	Tìm kiếm khả năng tự cung tự cấp trong lương thực Đặt nền móng cho cấu trúc công nghiệp tiên tiến (hóa chất, sắt thép và công nghiệp chế tạo máy) Tăng cường xuất khẩu, cải thiện cán cân thanh toán
Kế hoạch 5 năm lần thứ ba (1972 - 1976)	Cấu trúc kinh tế tự chủ Phát triển cân bằng vùng	Phát triển nông thôn: tăng thu nhập của nông hộ và cải thiện môi trường sống Nâng cấp cấu trúc công nghiệp: thúc đẩy các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất Tiên bộ khoa học công nghệ và phát triển nguồn nhân lực
Kế hoạch 5 năm lần thứ tư (1977 - 1981)	Nuôi dưỡng khả năng tăng trưởng của quốc gia Tăng cường công bằng và phát triển xã hội	Đầu tư bằng tiết kiệm trong nước Nâng cấp cấu trúc công nghiệp Cải thiện phân phối thu nhập và thúc đẩy phát triển xã hội hơn nữa
Kế hoạch 5 năm lần thứ năm (1982 - 1986)	Ổn định sinh kế của người dân Tăng khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp thông qua cải thiện chế chế	Đạt thành tựu ổn định giá cả Thúc đẩy cạnh tranh và cơ chế thị trường Phát triển cân bằng lãnh thổ quốc gia và bảo vệ môi trường
Kế hoạch 5 năm lần thứ sáu (1987 - 1991)	Phát triển kinh tế thông qua nâng cao hiệu quả và công bằng Mở rộng phúc lợi của người dân	Trật tự và thể chế kinh tế xã hội tiên tiến Tái cấu trúc ngành công nghiệp và đẩy mạnh phát triển công nghệ Mở rộng phúc lợi xã hội và cải thiện chất lượng sinh kế của người dân
Kế hoạch 5 năm lần thứ bảy (1992 - 1997)	Tiến bộ kinh tế - xã hội cho thế kỷ 21 Xây dựng nền kinh tế theo hướng thống nhất đất nước	Nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp Tăng cường công bằng xã hội và phát triển cân bằng Thúc đẩy toàn cầu hóa và tự do hóa kinh tế

*Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ các tài liệu có liên quan.*

*Quy hoạch lãnh thổ quốc gia tổng hợp (từ năm 1972)*

Trong khoảng thời gian Chính phủ bắt đầu chuẩn bị cho 5YEDP lần thứ 3, việc phát triển lãnh thổ để xây dựng mạng lưới giao thông toàn quốc, các khu công nghiệp chính và các hạ tầng thiết yếu cần phải có định hướng dài hơn 5 năm. Vì vậy, Chính phủ Hàn Quốc đã chỉ định xây dựng Quy hoạch lãnh thổ quốc gia tổng hợp (CNTP) cho giai đoạn 10 năm. Từ những năm 2000, tầm nhìn của CNTP được tăng từ 10 năm lên 20 năm. Quy hoạch lãnh thổ này được xây dựng như là một chỉ dẫn và tài liệu quan trọng cho việc xây dựng 5YEDP. Thậm chí sau 5YEDP lần thứ 7 (1992-1997), CNTP vẫn thiết lập các định hướng phát triển dài hạn cho lãnh thổ quốc gia và được xem là nền tảng cho các quy hoạch lãnh thổ cấp tỉnh trở xuống.

Mục tiêu chính của CNPT lần thứ nhất (1972-1981) là tối đa hóa tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế chủ yếu dựa vào chiến lược hình thành cực tăng trưởng. Đặc biệt, tăng cường sự kết nối giữa khu vực thủ đô Seoul và thành phố Busan (thành phố biển lớn thứ 2 ở phía Đông Nam Hàn Quốc) bằng việc cung cấp cơ sở hạ tầng như đường cao tốc, cảng biển cho vùng quanh cực tăng trưởng. CNPT lần thứ 2 (1982-1991) đặt mục tiêu là tăng cường sự lan tỏa các động lực tăng trưởng kinh tế đến các vùng khác bằng việc ngăn chặn tình trạng quá tập trung vào khu vực thủ đô và nuôi dưỡng các cực tăng trưởng với một hoặc hai ngành công nghiệp tiềm năng để thúc đẩy phát triển. Định hướng chính sách này tiếp tục được thể hiện trong CNPT lần thứ 3 (1992-2001). Trong khoảng thời gian này, vào năm 1995, hệ thống tự chủ địa phương vốn đã bị loại bỏ vào đầu những năm 1960, được điều chỉnh với việc bầu cử rộng rãi người đứng đầu chính quyền địa phương. Đây là một bước nhảy quan trọng đối với sự phát triển vùng khi chính quyền địa phương được trao nhiều quyền tự chủ và có trách nhiệm giải trình hơn. Sau 20 năm, CNPT lần thứ 4 (2000-2020) mới bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến phát triển cân bằng vùng và mở

cửa, hội nhập biên giới quốc gia để tăng cường năng lực cạnh tranh toàn cầu. CNPT lần thứ 4 được chỉnh sửa vào năm 2011, trong đó kết hợp chặt chẽ tầm nhìn quốc gia về tăng trưởng xanh hướng đến Carbon thấp và phát triển bền vững thân thiện với môi trường.

## **1.2. Phong trào nông thôn mới những năm 1970**

Chương trình phát triển nông thôn ở Hàn Quốc vào những năm 1970 còn được gọi là Phong trào nông thôn mới (Saemaul – NVM) bắt đầu với việc phân phối miễn phí cho chính quyền địa phương ở 33.300 xã nông thôn với 335 túi xi măng/xã. NVM có 3 nhóm hoạt động chính.

Một là, cải thiện môi trường sống và hạ tầng nông thôn. Hoạt động này tập trung chính vào việc cải thiện nhà ở, điện, thông tin liên lạc, dịch vụ sức khỏe và chăm sóc trẻ em trong thời gian mùa vụ ở nông thôn. Nâng cấp hạ tầng nông thôn cơ bản là hạng mục được ưu tiên hàng đầu như mở rộng đường làng và sửa chữa cầu chắc chắn hơn.

Hai là, tạo thu nhập cho người dân. Để tăng thu nhập hộ gia đình, nhiều nỗ lực được triển khai nhằm cải thiện mùa vụ như giống gạo cao sản, luân chuyển nông sản hàng hóa và nông nghiệp nhà kính và sử dụng nhiều phân bón và hóa chất hơn. Việc cải thiện hạ tầng vật chất ở vùng nông thôn cũng đóng góp vào việc tăng thu nhập cho hộ gia đình khi giúp cho người dân gia nhập thị trường dễ hơn đối với các nông sản và yếu tố đầu vào cũng như cơ hội tốt hơn để kiếm thu nhập ngoài thu nhập từ làm nông.

Ba là, thay đổi tâm lý và tăng cường năng lực. NVM đã đưa ra 3 giá trị cốt lõi: cần cù, hợp tác và tự lực. Với những kết quả hiện hữu của NVM và chia sẻ tầm nhìn hy vọng về tương lai, tâm lý, thái độ của người dân đã thay đổi vượt qua chủ nghĩa cực đoan và bi quan vốn ăn sâu vào tâm thức của người dân. Năng lực quản lý các dự án làng xã của người dân cũng được tăng cường qua quá trình làm việc cùng với chính quyền địa phương cũng như các chương trình tại Viện đào tạo lãnh đạo Saemaul.

Từ quan điểm phát triển bền vững vùng, NVM thành công nhất ở 3 điểm đó là (i) tăng cường năng lực cho người dân và đem lại sức sống mới cho cộng đồng; (ii) Sự hợp tác chính quyền giữa các làng và cải thiện năng lực quản trị địa phương; (iii) Sử dụng các khích lệ và khuyến khích cạnh tranh.

Tăng cường năng lực cho trưởng làng và đem lại sức sống mới cho cộng đồng. Mặc dù, NVM được triển khai có sự phối hợp và hỗ trợ của Chính phủ, các dự án được thiết kế và triển khai ở cấp làng phần lớn được trưởng làng chịu trách nhiệm và triển khai Chương trình này hầu như công bằng từ dưới lên (Park, 2009). Việc đồng lòng xây dựng và ra quyết định tập thể thông qua mạng lưới tại các cuộc họp, diễn đàn của làng và truyền thông không chính thức tại các hội trường của Saemael đã tạo ra vốn xã hội có giá trị cho sự phát triển của cộng đồng cũng như nuôi dưỡng chế độ dân chủ của người dân (ADB, 2012). Vai trò của tính dân chủ trong việc lựa chọn và chỉ ra những lãnh đạo trẻ của Saemaul là rất cần thiết. Điều đáng chú ý là vai trò của người đứng đầu là phụ nữ<sup>1</sup>. Họ là những người tiên phong cho sự thay đổi quan điểm về vai trò của phụ nữ trong xã hội và trao quyền nhiều hơn cho nữ giới.

Sự hợp tác chính quyền giữa các làng và cải thiện năng lực quản trị địa phương. Tổng thống Park, người đưa ra NVM, thường mời các lãnh đạo Saemael đến các cuộc họp nội các để nghe những câu chuyện thành công của họ và được truyền thông ghi lại. Sự cam kết mạnh mẽ và sự hỗ trợ của giới lãnh đạo đã làm cho cán bộ nhà nước cấp trung ương và địa phương hỗ trợ tích cực cho NVM. Người công chức phải lưu tâm đến tiếng nói của các trưởng làng và người lãnh đạo phong trào Saemael, đồng thời nỗ lực loại bỏ bất kỳ trở ngại nào. Điều này dẫn đến sự thay

đổi dần trong quản trị địa phương, đặc biệt chính quyền địa phương trở nên trách nhiệm và khả năng giải trình tốt hơn đối với sự phát triển của cộng đồng.

Sử dụng các khích lệ và khuyến khích cạnh tranh. Bằng việc cung cấp các hỗ trợ tài chính hay trợ cấp bằng hiện vật và các lợi ích khác cho các làng, Chính phủ Hàn Quốc đã cố gắng tối đa hóa kết quả bằng việc tận dụng các khích lệ và khuyến khích cạnh tranh giữa các làng. Chính phủ hỗ trợ mạnh mẽ hơn cho các làng có kết quả tốt hơn nhờ các nỗ lực “tự cường”<sup>2</sup>. Những làng và trưởng làng có biểu hiện tốt cũng được quan tâm bằng các phần thưởng của Chính phủ. Một trong những phương án hỗ trợ tài chính cho làng đó là trưởng làng (hay hội đồng phát triển làng) trực tiếp tham gia ký hợp đồng với chính phủ về các dự án xây dựng nhỏ, canh tác cây non, trồng cây gây rừng hay các dự án khác. Tiền lương được trả cho các trưởng làng có tham gia, nhưng một nửa tiền lương được tiết kiệm và trở lại quỹ làng để tái đầu tư vào các dự án khác của làng. Nếu trưởng làng lựa chọn những dự án tốt và hoàn thành thành công, thu nhập của họ và quỹ làng có thể tăng lên và ổn định hơn (Han, 2012).

### ***1.3. Những nỗ lực phát triển bền vững cấp địa phương***

Nhiều chính quyền cấp vùng/địa phương ở Hàn Quốc đã bắt đầu hình thành các hội đồng vùng về phát triển bền vững và quan tâm nhiều hơn trong việc xây dựng các mục tiêu phát triển bền vững của từng vùng/địa phương, cùng với kết nối các đơn vị tương đương hoặc chính quyền địa phương. Với kiến thức tốt về nhu cầu và năng lực của từng cộng đồng, các chủ thể địa phương gồm xã hội dân sự, hội đồng bầu cử, doanh nghiệp có vai trò, vị trí tốt nhất cho việc

<sup>1</sup> Phụ nữ thường dẫn đầu các chiến dịch cho các hộ gia đình về tính tiết kiệm, tiết chế rượu bia và cờ bạc, và thường có sự sáng tạo trong việc tạo ra thu nhập từ các nguồn lực mới cho người dân trong làng.

<sup>2</sup> Ví dụ: Năm 1971, toàn bộ các làng được hỗ trợ số lượng xi măng như nhau nhưng ở những năm tiếp theo số lượng

hỗ trợ xi măng tăng thêm (500 túi) và thép (1 tấn) cho 16,6% tổng số làng có kết quả triển khai tốt hơn. Năm 1973, khoảng 20% tổng số làng bị loại ra khỏi danh sách nhận hỗ trợ của chính phủ trong những năm tiếp theo do kết quả triển khai kém.

thực hiện thành công các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs).

*Hội đồng vùng về phát triển bền vững (LCSDs)*

Vào giữa những năm 1990, khi cơ chế tự chủ của địa phương được phục hồi sau khi bị tạm ngưng hơn 3 thập kỷ, Hội đồng vùng về phát triển bền vững (Local Councils for Sustainable Development – LCSDs) được hình thành gồm chính quyền cấp vùng/địa phương phối hợp cùng với xã hội dân sự và hầu hết các tổ chức NGOs về môi trường ở địa phương. Tuy nhiên, hội đồng này chính thức được biết đến là một tổ chức chịu trách nhiệm trong việc thúc đẩy phát triển bền vững vùng vào năm 2015 và bắt đầu được chính quyền địa phương hỗ trợ tài chính. Hiện tại, các hội đồng này đóng vai trò như là một đơn vị chính trong việc thực thi các chính sách liên quan trực tiếp đến các mục tiêu phát triển bền vững ở cấp địa phương, trong đó phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương, người dân, xã hội dân sự và giới kinh doanh. Năm 2016, 201 trong số 243 chính quyền địa phương (chiếm 86,4%) đã xây dựng Chương trình nghị sự 21 của địa phương mình, khoảng 100 chính quyền địa phương đã thiết lập LCSDs (Yoon, 2016a). Theo đó, tiến trình thực hiện Chương trình nghị sự 21 ở Hàn Quốc được thế giới biết đến như là một trường hợp thành công tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững năm 2002.

*Mục tiêu phát triển bền vững vùng (L-SDGs)*

Bộ Môi trường Hàn Quốc đã công bố mục tiêu phát triển bền vững quốc gia (K-SDGs) vào năm 2018 với tầm nhìn “Một quốc gia bền vững cho tất cả mọi người” (A Sustainable

Nation Embracing All) và bắt đầu cung cấp hướng dẫn và tư vấn cho chính quyền địa phương trong việc xây dựng các mục tiêu phát triển bền vững của địa phương mình (Local Sustainable Development Goals - L-SDGs). Tuy nhiên, một số chính quyền địa phương và vùng có người đứng đầu chính phủ trong việc hình thành các SDGs. Kết quả 5 trong tổng số 17 chính quyền thủ đô và cấp tỉnh gồm Seoul, Gwangju, Gyeonggi-do, Chungcheong Buk-do, và Chungcheong Nam-do đã hoàn thành xong việc xây dựng L-SDGs và đưa vào hệ thống giám sát; 14 trong tổng số 226 chính quyền địa phương (gồm thành phố, thị xã và quận của các thành phố trung tâm) cũng hoàn thành xong việc xây dựng L-SDGs (ICLEI Korea Office, 2020).

*Mạng lưới phát triển bền vững vùng*

ICLEI<sup>3</sup> hỗ trợ theo dõi tiến trình thực hiện SDG11<sup>4</sup> đối với các thành phố được lựa chọn. Những thành phố có nhiều khát vọng phát triển như Suwon hình thành hội đồng tư vấn gồm ít nhất 4 thành phần đó là chính quyền thành phố, các viện nghiên cứu, đơn vị quản trị công dân và văn phòng ICLEI Hàn Quốc. Nhiệm vụ chính của hội đồng tư vấn là kiểm tra hiện trạng của thành phố liên quan đến SDG11 (làm cho thành phố và con người an cư, an toàn, kiên cường và bền vững) và các mục tiêu của thành phố. Văn phòng ICLEI Hàn Quốc hiện có khoảng 50 thành phố phối hợp, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trong tiến trình này thông qua một nền tảng kiến thức về mục tiêu phát triển bền vững (ICLEI Korea Office, 2020).

Liên minh bền vững vùng Hàn Quốc (Local Sustainability Alliance of Korea – LSAK) được thành lập năm 2000 là một mạng lưới quốc gia về LCSDs. Liên minh là một nền tảng thể chế

<sup>3</sup> ICLEI – Local Governments for Sustainability là một mạng lưới toàn cầu với hơn 1.750 chính quyền cấp vùng và địa phương cam kết phát triển bền vững khu vực đô thị. Với trên 120 quốc gia thành viên, ICLEI tác động lên chính sách bền vững và định hướng hành động của địa phương để giảm thiểu khí thải, phát triển công bằng, dựa vào tự nhiên và phát triển tuần hoàn (ICLEI, 2020).

<sup>4</sup> SDG 11 hướng đến mục tiêu “làm cho thành phố và con người an cư, an toàn, kiên cường và bền vững” với 07 lĩnh vực mục tiêu gồm cư trú, giao thông công cộng, quy hoạch đô thị, di sản văn hóa, thể chất, quản lý môi trường và rác thải, không gian công cộng và 03 nhiệm vụ mục tiêu gồm kết nối vùng thành thị, bán thành thị và nông thôn; tích hợp chính sách; và năng lực quản lý nhà nước.

quan trọng đảm bảo sự tham gia của các LCSDs trong đối thoại về chính sách về mục tiêu quốc gia về phát triển bền vững. LSAK cũng đóng vai trò đáng kể trong việc tăng cường năng lực cho các LCSDs trong chính sách và thực hiện phát triển bền vững thông qua Hội nghị quốc gia về phát triển bền vững, Diễn đàn chính sách và giải thưởng trường hợp phát triển bền vững điển hình do Bộ Môi trường và LSAK phối hợp tổ chức.

Liên minh chính quyền địa phương về phát triển bền vững Hàn Quốc (Korea Local Government Alliance for Sustainable Development - KLGASD) được thành lập vào năm 2017 với một vài chính quyền địa phương và hiện nay có 27 thành viên. Mục tiêu chính của KLGASD gồm: (i) Thiết lập mạng lưới cho việc xây dựng luật, thể chế và sự đồng lòng tốt hơn để thúc đẩy phát triển bền vững; (ii) Cam kết cùng phối hợp triển khai các nhiệm vụ thúc đẩy phát triển bền vững địa phương; (iii) Tăng cường năng lực để thực hiện các chính sách phát triển bền vững như xây dựng các mục tiêu và tiêu chí phát triển bền vững (KLGASD, 2020).

#### ***1.4. Thách thức đối với phát triển bền vững vùng ở Hàn Quốc***

Sự nỗ lực nghiêm túc đối với phát triển bền vững vùng và địa phương là một hiện tượng đang được quan tâm ở Hàn Quốc hiện nay. Nhiều vùng và địa phương vẫn chưa cam kết đầy đủ thực hiện mục tiêu phát triển bền vững với hơn 70,5% chính quyền thủ đô và cấp tỉnh và 93,8% chính quyền cấp thành phố trở xuống chưa hoàn thành xong việc xây dựng L-SDGs (ICLEI Korea Office, 2020). Mặc dù, một số địa phương đã có những nỗ lực thật sự nhưng tiến trình xây dựng L-SDGs vẫn còn nhiều hạn chế.

Một trong những lý do của tiến trình xây dựng L-SDGs bị chậm ở cấp địa phương và vùng là thiếu một cơ chế kiểm soát mạnh mẽ thúc đẩy phát triển bền vững ở cấp quốc gia. Ở Hàn Quốc, cùng với Đạo luật phát triển bền vững còn có một luật khác đó là Đạo luật khung về Carbon thấp và tăng trưởng xanh. Với Đạo

luật khung này, Hội đồng Tổng thống về tăng trưởng xanh hoạt động dưới Văn phòng Thủ tướng. Vì vậy, phát triển bền vững được đặt dưới tầm nhìn quốc gia về Carbon thấp và tăng trưởng xanh do Hội đồng Tổng thống xây dựng. Vấn đề ở đây là tầm nhìn này không bao quát các vấn đề xã hội, một trong ba trụ cột của phát triển bền vững. Việc thiếu trọng tâm, trọng điểm cho phát triển bền vững cũng như thiếu sự quan tâm thích đáng với sự phát triển xã hội ở cấp quốc gia đã dẫn đến những nỗ lực phát triển bền vững vùng và địa phương bị đứt đoạn và thiếu sự gắn kết.

Các chiến lược và mục tiêu phát triển bền vững ở cấp vùng và địa phương chủ yếu tập trung vào vấn đề bảo vệ môi trường như bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và hệ sinh thái. Điều này hoàn toàn dễ hiểu khi mà các tổ chức NGOs về môi trường là đối tác quan trọng của chính quyền địa phương trong việc thiết lập các chiến lược và mục tiêu phát triển bền vững vùng/địa phương. Với nguồn tài chính hạn hẹp, chính quyền địa phương cũng bị hạn chế trong việc chủ động thúc đẩy các chương trình phát triển kinh tế - xã hội.

Một vấn đề quan tâm khác là thiếu sự gắn kết và thống nhất giữa các mục tiêu và chiến lược phát triển bền vững vùng/địa phương. Hàn Quốc hiện chưa có một kênh chính thức nào cho chính quyền địa phương (hay LCSDs) cung cấp các đầu vào trong tiến trình thực hiện mục tiêu phát triển bền vững quốc gia (Yoon, 2016b). Đồng thời, thiếu hệ thống các nỗ lực, giải pháp để làm hài hòa các mục tiêu phát triển bền vững cấp quốc gia, cấp vùng và địa phương.

#### **Kết luận và một số hàm ý cho Việt Nam**

Kinh nghiệm ở Hàn Quốc cho thấy kế hoạch triển khai phát triển bền vững vùng phải được xây dựng trên cơ sở đánh giá cẩn thận bối cảnh trong nước và khu vực và tùy thuộc vào từng giai đoạn phát triển của quốc gia. Từ thực tiễn triển khai phát triển bền vững vùng của Hàn Quốc, bài viết rút ra một số hàm ý cho Việt Nam trong việc

xây dựng các chương trình phát triển bền vững vùng thời gian tới, cụ thể:

Phát triển không cân bằng trong giai đoạn đầu. Vào những năm 60 và 70, Chính phủ Hàn Quốc theo đuổi sự phát triển không cân bằng, tập trung toàn lực vào mục tiêu phát triển kinh tế để tăng trưởng bền vững trong giai đoạn đầu. Các chiến lược và kế hoạch phát triển đã bỏ qua các chính sách, biện pháp giải quyết các vấn đề suy thoái môi trường và chênh lệch vùng miền, chênh lệch giữa thành thị và nông thôn về thu nhập và điều kiện sống. Tuy nhiên, khi thu nhập của người dân tăng lên và tình trạng nghèo đói giảm đáng kể, các ưu tiên trong kế hoạch và chương trình phát triển của Hàn Quốc đã thay đổi theo hướng quan tâm nhiều hơn đến phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc xác định ưu tiên giữa các trụ cột và mục tiêu của phát triển bền vững thường bao gồm mức thu nhập, tình trạng nghèo cùng cực và phân bổ thu nhập, hệ thống bảo trợ xã hội chính thức và phi chính thức, sự ưu đãi của tài nguyên thiên nhiên và điều kiện môi trường. Với nhiều đặc điểm tương đồng giữa hai quốc gia, Việt Nam nên đánh giá cẩn thận bối cảnh và đặc điểm của các địa phương và vùng, bao gồm các giai đoạn trong tiến trình phát triển để lồng ghép và xây dựng kế hoạch, chương trình hành động phù hợp vì mục tiêu phát triển bền vững. Đồng thời, xác định những nguyên nhân gốc rễ của các thách thức mà Việt Nam đang phải đối mặt, cũng như nhận thức được sự đánh đổi giữa các trụ cột và mục tiêu phát triển bền vững vùng và địa phương.

Nỗ lực nghiêm túc đối với phát triển bền vững vùng và địa phương. Chính phủ Hàn Quốc đã nỗ lực trong việc yêu cầu các địa phương xây dựng và triển khai các mục tiêu phát triển bền vững cho từng địa phương/vùng. Tuy nhiên, tiến trình xây dựng L-SDGs ở Hàn Quốc bị chậm lại do thiếu một cơ chế kiểm soát mạnh mẽ thúc đẩy phát triển bền vững ở cấp quốc gia, cấp vùng và địa phương. Việt Nam cũng cần xem xét đến việc hình thành cơ chế khuyến khích, thúc đẩy các địa phương quan tâm, nỗ lực hơn nữa trong thực hiện phát triển bền vững, trong đó xây dựng

các SDGs ở cấp vùng và địa phương là cần thiết. Đồng thời, chính phủ cần xây dựng một cơ chế kiểm soát mạnh mẽ trong quá trình triển khai nhằm gắn kết và thống nhất giữa các mục tiêu và chiến lược phát triển bền vững vùng/địa phương.

Xây dựng mạng lưới phát triển bền vững vùng. Ở Hàn Quốc, các thể chế quan trọng có nhiệm vụ thúc đẩy, theo dõi và hỗ trợ thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững vùng và địa phương được thành lập như ICLEI, LSAC và KLGASD. Các hội đồng địa phương về phát triển bền vững đã được thành lập ở hầu hết các tỉnh và thành phố lớn, đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện các chương trình và mục tiêu phát triển bền vững của địa phương. Đây là những thể chế chủ yếu trong việc xây dựng mạng lưới phát triển bền vững vùng cũng như tăng cường năng lực cho các địa phương thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Ở Việt Nam, các thể chế tương tự cũng được thành lập như Hội đồng Quốc gia về Phát triển bền vững và Nâng cao năng lực cạnh tranh, các Hội đồng vùng cho 4 vùng kinh tế trọng điểm, Hội đồng doanh nghiệp vì sự Phát triển bền vững Việt Nam. Tuy nhiên, các tổ chức này chưa có sự liên minh, kết nối hình thành mạng lưới thể chế phát triển bền vững vùng. Việc hình thành liên minh chính quyền địa phương về phát triển bền vững như ở Hàn Quốc là cần thiết cho Việt Nam nhằm tạo ra một mạng lưới thể chế quan trọng cho thực hiện mục tiêu phát triển bền vững vùng/địa phương.

Vai trò của chính quyền địa phương và quyền tự quản của địa phương. Hệ thống tự trị địa phương ở những quốc gia như Hàn Quốc tương đối yếu kém. Chính quyền trung ương đóng vai trò chủ đạo trong phát triển kinh tế - xã hội vùng. Chính quyền địa phương có lợi thế so sánh trong việc quản lý môi trường bền vững như quản lý chất thải và nước, quản lý giấy phép môi trường và thực thi luật môi trường. Tuy nhiên, chính quyền cấp vùng và địa phương thường thiếu nguồn lực tài chính và nhân lực cũng như thẩm quyền hành chính để theo đuổi các chiến lược phát triển bền vững một cách tự chủ. Tỷ lệ tự chủ

tài khóa trung bình của 17 đơn vị hành chính cấp một của Hàn Quốc (bao gồm 9 tỉnh và 8 đô thị và thành phố đặc biệt) ở mức 39% vào năm 2019 (Ministry of the Interior and Safety, 2020). Việc bảo vệ môi trường thường bị thỏa hiệp bởi các lợi ích kinh tế mà chính quyền địa phương theo đuổi và ủng hộ (OECD, 2017). Đây cũng là bài học có giá trị để Việt Nam học hỏi trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách phát triển bền vững vùng/địa phương.

Phát triển bền vững vùng nông thôn cần gắn với mục tiêu mang lại sức sống mới cho người dân và cộng đồng. Việt Nam cần tạo ra cơ chế hoạt động tự lực, hợp tác của cộng đồng và chính quyền địa phương trong quá trình triển khai các chương trình, chính sách về phát triển bền vững vùng nông thôn. Bên cạnh đó, việc thành lập một tổ chức chuyên trách thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng khả năng lãnh đạo của người đứng đầu và cải thiện năng lực quản trị địa phương như Viện đào tạo lãnh đạo Saemaul ở Hàn Quốc là cần thiết.

### Tài liệu tham khảo

1. ADB, 2012. *The Saemaul Undong movement in the Republic of Korea: Sharing knowledge on community-driven development*. Mandaluyong City, Philippines.
2. Han, D. H, 2012. *Modularization of Korea's development experience: The Successful Cases of the Korea's Saemaul Undong* (New Community Movement).
3. ICLEI, 2020. *About ICLEI*. Truy xuất tại <https://iclei.org/en/Home.html> ngày 06/5/2021
4. ICLEI Korea Office, 2020. *South Korean cities in action: Nationally inspired, locally driven actions for the global goals*. Truy xuất tại [http://www.icleikorea.org/\\_04/005/view?seq=2465&search\\_name=&search\\_value=&page=1&pagelist\\_no=1](http://www.icleikorea.org/_04/005/view?seq=2465&search_name=&search_value=&page=1&pagelist_no=1) ngày 06/5/2021.
5. Jovovic, R., Draskovic, M., Delibasic, M., & Jovovic, M, 2017. The concept of sustainable regional development—institutional aspects, policies and prospects. *Journal of International Studies*, 10(1).
6. Local 2030: Localizing the SDGs (2020). *Are you looking for tools and solutions to achieve the SDGs at the local level?* Truy xuất tại <https://www.local2030.org/about-us.php> ngày 07/5/2021.
7. Korea local Government alliance for sustainable development (KLGASD), 2020. Truy cập tại: <https://blog.naver.com/sdlocal> ngày 07/5/2021.
8. Ministry of the Interior and Safety, 2020. *Local Finance*. Truy xuất tại [http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002\\_bg500.xml](http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg500.xml) ngày 08/5/2021.
9. OECD, 2017. *OECD Environmental Performance Reviews*. OECD Publishing.
10. Park, S, 2009. Analysis of Saemaul Undong: a Korean rural development programme in the 1970s. *Asia-Pacific Development Journal*, 16(2), 113.
11. Yoon, Denise K.H, 2016a. *Status report of local sustainable development practices in Korea 2011- 2015- English summary*. Korea Institute Centre for Sustainable Development (KICSD).
12. Yoon, Denise K.H, 2016b. *Starting strong on the SDGs in Asia: Readiness in South Korea* (Edited by Institute for Global Environmental Strategies (IGES)), International Forum for Sustainable Asia and the Pacific (ISAP), (plenary session 2).

### Thông tin tác giả:

#### 1. Phan Thị Song Thương, TS.

- Đơn vị công tác: Viện Khoa học xã hội vùng Trung Bộ.
- Địa chỉ email: phansongthuong.vass@gmail.com.

#### 2. Hồ Thị Kim Thùy, ThS.

- Đơn vị công tác: Viện Khoa học xã hội vùng Trung Bộ.

Ngày nhận bài: 15/6/2022

Ngày nhận bản sửa: 19/9/2022

Ngày duyệt đăng: 12/10/2022