

Bàn về thể chế kinh tế vùng ở Việt Nam

HOÀNG NGỌC PHONG*

Ở Việt Nam hiện đang tồn tại “63 nền kinh tế”, tương ứng với 63 tỉnh, thành. Vì thế, không gian kinh tế vùng bị chia cắt và thu hẹp, nhiều cụm ngành kinh tế (cluster) cùng sản phẩm thế mạnh, mà các tỉnh có lợi thế chung không được “liên kết” với nhau. Nguyên nhân chủ yếu là do thiếu một mô hình quản lý, cùng với các chính sách vận hành phù hợp với mục tiêu và yêu cầu phát triển của vùng.

CÒN NHIỀU QUAN NIỆM KHÁC NHAU VỀ VÙNG VÀ PHÂN VÙNG

Hiện nay, ở các nghiên cứu về vùng nói chung và vùng kinh tế - xã hội nói riêng, khái niệm về vùng được sử dụng khá phổ biến. Tuy nhiên, ở một số ngành khoa học, lại có những quan niệm không giống nhau. Cụ thể, địa lý học coi “vùng” là một đơn nguyên địa lý bề mặt của trái đất. Còn kinh tế học lại hiểu “vùng” là một đơn nguyên kinh tế tương đối hoàn chỉnh trên phương diện kinh tế. Chính trị học thường cho “vùng” là đơn nguyên hành chính thực hiện quản lý hành chính. Xã hội học thì coi “vùng” là khu tụ cư có đặc trưng xã hội tương đồng của một cộng đồng người (ngôn ngữ, tôn giáo, dân tộc, văn hoá). Trong một số trường hợp, chưa phân biệt rõ ràng các thuật ngữ “vùng”, “địa bàn”, “khu vực”, “miền”, “đới”, “dải”...

Bên cạnh đó, hiện cũng đang tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về phân định vùng phát triển kinh tế - xã hội (hay còn gọi là vùng kinh tế). Quan điểm của tăng trưởng của Gustav Ranis, Trauss, Hall lưu ý tính chất tăng trưởng kinh tế của các vùng có lợi thế so sánh, mà ở đó tập trung các ngành công nghiệp mũi nhọn và các ngành bổ trợ, các hoạt động dịch vụ phục vụ cho phát triển công nghiệp. Các quan điểm này xác định những đột phá phát triển, tác động lan tỏa phát triển, làm nền tảng cho quá trình công nghiệp hóa trên toàn bộ nền kinh tế. Điều đáng chú ý của

quan điểm này là tìm ra các điểm đột phá phát triển và tạo nên các tác động lan tỏa phát triển. Hiện nay, ở các nước đang vận dụng lý thuyết này để xây dựng các mô hình phát triển khu chế xuất, vùng kinh tế trọng điểm, khu kinh tế.

Quan điểm khác lại thiên về địa chính trị, xem vùng kinh tế là đặc trưng của các nhóm xã hội có liên quan đến các quá trình kinh doanh của các chủ thể kinh tế.

Trong các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, hệ thống điều tiết của nhà nước theo vùng ngày càng được hoàn thiện. Ở các nước này đều có chung nhận định về vai trò quan trọng của hệ thống điều tiết nhà nước theo vùng, nếu thiếu nó sẽ không giải quyết, hoặc rất khó giải quyết được các mục tiêu lớn của quốc gia, cụ thể là: ổn định và phát triển kinh tế, giảm bớt sự bất bình đẳng và tiến tới điều tiết hài hòa cân bằng sự bất bình đẳng về thu nhập, vấn đề việc làm và cải thiện chất lượng cuộc sống của dân cư, vấn đề môi trường và chất lượng sống...

Thực tiễn ở Việt Nam thời gian qua cho thấy, vùng (region) là một khái niệm tương đối phổ biến, nhưng được hiểu và phân chia có thể theo những cách thức khác nhau tùy thuộc vào góc độ nghiên cứu và yêu cầu để chỉ đạo phát triển. Tuy nhiên, yếu tố không gian lãnh thổ và địa - kinh tế là tiêu chí quan trọng để phân vùng. Theo đó, vùng kinh tế (economic region) được coi là một thực thể khách quan, sự tồn tại của nó là do yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia trong những giai đoạn nhất định quyết định, hoặc dựa trên những lợi ích. Vùng là một bộ phận lãnh thổ của nền kinh tế quốc dân, có cơ cấu khá phức tạp và tổng hợp, có thể hoạt động tương đối độc lập (tuy rằng trong hầu hết các trường hợp thực tế, các vùng luôn có mối quan hệ chặt chẽ và hữu cơ với các vùng còn lại của nền kinh tế).

Việt Nam đã đưa ra các hệ thống vùng kinh tế khác nhau, như: hệ thống 7 vùng nông, lâm nghiệp

*TS., Nguyên Phó Viện trưởng Viện Chiến lược Phát triển | Email: phong1952@yahoo.com

c cuối những năm 1975-1977, sau đó là hệ thống 8 vùng giai đoạn 1978-1980; hệ thống 4 vùng lớn và 7 tiểu vùng thời kỳ 1981-1985; hệ thống 8 vùng và 3 vùng kinh tế trọng điểm từ năm 1986. Giai đoạn hiện nay là hệ thống 6 vùng kinh tế lớn là: (1) Vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ (Tây Bắc và Đông Bắc), gồm các tỉnh: Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Giang, Phú Thọ, Bắc Cạn, Thái Nguyên, Hà Giang, Tuyên Quang, Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La và Hoà Bình; (2) Vùng Đồng bằng sông Hồng gồm các tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Hải Dương, Hưng Yên, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Ninh Bình, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh; (3) Vùng Bắc Trung Bộ, Duyên hải Nam Trung Bộ, gồm các tỉnh, thành phố: Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà, Ninh Thuận, Bình Thuận; (4) Vùng Tây Nguyên gồm các tỉnh: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng; (5) Vùng Đông Nam Bộ, gồm các tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Tiền Giang; (6) Vùng Đồng bằng sông Cửu Long gồm các tỉnh, thành phố: Cần Thơ, Hậu Giang, Bến Tre, Trà Vinh, Vĩnh Long, An Giang, Đồng Tháp, Kiên Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu và Cà Mau.

Cùng với đó còn có bốn vùng kinh tế trọng điểm gồm: (1) Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, gồm 8 tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Tây, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh và Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh; (2) Vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam gồm 8 tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Tiền Giang; (3) Vùng Kinh tế trọng điểm miền Trung gồm 5 tỉnh, thành phố: Thừa Thiên - Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định; (4) Vùng Kinh tế trọng điểm Đồng bằng sông Cửu Long, gồm 4 tỉnh, thành phố: Cần Thơ, An Giang, Cà Mau và Kiên Giang.

VIỆT NAM ĐANG TỒN TẠI “63 VÙNG KINH TẾ”

Chính sách vùng là một bộ phận quan trọng của chính sách kinh tế - xã hội quốc gia, là một nhân tố chủ yếu tạo ra của sự phát triển bền vững của đất nước. Trên cơ sở đó, có thể định hướng phân loại chính sách vùng như sau:

- *Về đầu tư*: Phải có chính sách đầu tư phù hợp với quy hoạch vùng, coi đó là một bộ phận cấu thành của chính sách kinh tế, là hệ thống các biện pháp xác định quy mô, cơ cấu và phương hướng đầu tư vào một vùng nào đó.

- *Về cơ cấu vùng*: Là hệ thống các biện pháp đảm bảo sự phát triển cân bằng và hiệu quả kinh tế tổng hợp nhằm hướng đến mục tiêu hoàn thiện cơ cấu sản xuất của vùng.

- *Về an sinh xã hội*: Hệ thống các biện pháp và hoạt động có chủ đích của Nhà nước để điều tiết các mối quan hệ giữa các nhóm xã hội khác nhau nhằm nâng cao phúc lợi xã hội, cải thiện chất lượng cuộc sống, sử dụng hợp lý nguồn lực lao động... Trên cơ sở tăng tính hiệu quả của hoạt động kinh tế, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

- *Về phát triển nguồn nhân lực* (sự chưa hợp lý về dân số của các vùng theo hướng nâng cao chất lượng nguồn nhân lực): Chính sách này có tính hai mặt, hoặc là kích thích sự gia tăng dân số, hoặc là kìm hãm sự gia tăng đó.

- *Về không gian vùng*: Là việc sử dụng có hiệu quả lãnh thổ (tài nguyên lãnh thổ) của một vùng cụ thể thông qua phân bố lực lượng sản xuất, hệ thống giao thông liên lạc và các điểm dân cư trên cơ sở tính toán đến các nhân tố và điều kiện tự nhiên, kinh tế, kiến trúc, xây dựng, địa chất...

Ngoài ra, còn có thể kể đến chính sách môi trường, chính sách khoa học, công nghệ...

Tuy nhiên, vùng kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam không phải là một đơn vị hành chính - kinh tế, việc phân bổ ngân sách, nguồn lực đầu tư cho vùng hoàn toàn do Trung ương đảm nhiệm. Theo Luật Ngân sách Nhà nước hiện hành và các quy định về lập kế hoạch ngân sách hàng năm, vùng không được cấp ngân sách; việc đầu tư cho vùng phụ thuộc vào sự đầu tư của Trung ương và các tỉnh, thành (chủ yếu là để phát triển địa phương, qua đó đóng góp cho vùng). Vì thế, vùng không thể nào thực thi một cách “chủ động” các chương trình, kế hoạch, dự án đầu tư phát triển vùng.

Xu hướng hiện nay của chính sách vùng là sự pha trộn các ý tưởng tự do mới (với trọng tâm hướng vào hiệu quả, tính cạnh tranh về kinh tế và sự công bằng, ổn định chính trị - xã hội). Các nghiên cứu hiện nay đều cho rằng: Ở Việt Nam hiện nay đang tồn tại “63 vùng kinh tế”, tương ứng với 63 tỉnh, thành. Vì thế, không gian kinh tế vùng bị chia cắt và thu hẹp, nhiều cụm ngành kinh tế và sản phẩm thế mạnh mà các tỉnh có lợi thế chung không được “liên kết” với nhau, hoặc lợi thế so sánh của từng tỉnh không được phát huy, mà còn cạnh tranh cục bộ lẫn nhau, dẫn đến chuỗi giá trị ngành hàng bị cắt khúc; đầu tư trùng lặp, tính gia tăng giá trị thấp, suất đầu tư cao

do không tận dụng được “lợi thế dùng chung” trên cơ sở phân công trong nội bộ vùng và liên vùng.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH

Thứ nhất, phải xây dựng một bộ khung pháp lý rõ ràng và thể chế hóa thành một hệ thống chính sách với tư cách là chính sách trung mô của quốc gia - chính sách vùng. Việc xây dựng bộ khung pháp lý này không ai khác ngoài Nhà nước. Như vậy, phát triển vùng cần phải dựa vào một nền tảng thể chế, chính trị đủ mạnh và ổn định để đảm bảo hiệu quả chính sách đạt được như mong muốn. Nước ta đã xây dựng được một hệ thống chính trị ổn định, nhưng hệ thống thể chế, bộ máy quản lý hành chính, đặc biệt là tại các địa phương, các vùng phát triển chưa tương xứng dẫn đến khả năng quản lý, sử dụng nguồn vốn đầu tư còn hạn chế.

Thứ hai, giải quyết tốt mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương trong điều phối chính sách để các chủ trương chính sách chung của Trung ương thực sự gắn với các điều kiện cụ thể của địa phương. Bên cạnh lợi ích quốc gia đặt ở vị trí cao nhất, nhưng không vì thế mà bỏ qua lợi ích của các địa phương. Các chính sách của Nhà nước đối với các vùng cần phải được thực hiện nhất quán ở tất cả các địa phương và cần được giám sát thực hiện sát sao, tránh việc các địa phương tự tiện “phá rào” ảnh hưởng đến lợi ích toàn cục.

Thứ ba, phát triển vùng là một quá trình lâu dài và phức tạp, cho nên cần nhận thức đầy đủ về vị trí vai trò của công việc này và xây dựng được một cơ sở lý luận vững chắc thông qua việc bồi dưỡng, đào tạo cán bộ thuộc các cơ quan xây dựng chính sách có đủ trình độ, năng lực xây dựng và thực hiện có hiệu quả các chiến lược, chương trình, các chính sách phát triển vùng.

Thứ tư, Nhà nước cần sớm nghiên cứu mô hình một cơ quan tổ chức tư vấn phát triển vùng phù hợp. Vùng không phải là một đơn vị hành chính hay một khu vực hành chính, đồng thời vùng cũng không phải là phép cộng đơn thuần của các đơn vị hành chính. Do vậy, để tăng cường khả năng phối hợp hoạt động các địa phương trong vùng có thể thành lập hội đồng tư vấn phát triển vùng. Ví dụ: ở Pháp có Hội đồng Vùng; còn ở Nga, ngoài cơ quan quản lý nhà nước là Bộ Phát triển vùng, trong 7 khu vực liên bang có cơ quan đại diện của chính quyền Trung ương và người đứng đầu là đại diện toàn quyền của Tổng thống tại các khu vực liên bang.

Thứ năm, để có nguồn vốn hỗ trợ phát triển vùng, ngoài nguồn vốn từ ngân sách nhà nước để xây dựng các công trình hạ tầng lớn, cần phải huy động cả hệ thống xã hội vào giải quyết vấn đề này, kể cả thu hút nguồn vốn từ bên ngoài.

Thứ sáu, trong điều kiện nền kinh tế mở và hội nhập, hợp tác quốc tế trở thành một nhân tố quan trọng của sự phát triển, điều này cần thiết phải cân nhắc khi soạn thảo và thực hiện các chiến lược phát triển vùng. Các chương trình phát triển có quy mô quốc tế và khu vực có ảnh hưởng rất lớn lên các chương trình, dự án phát triển vùng, nhất là các chương trình dự án về hạ tầng kết nối liên vùng và quốc tế, các dự án về môi trường và phát triển bền vững.

Thứ bảy, quy hoạch vùng phải là quy hoạch tổng thể, các quy hoạch ngành đơn lẻ (quy hoạch hệ thống giao thông, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch sử dụng đất...) phải tuân thủ theo quy hoạch tổng thể, có như vậy mới tránh khỏi lãng phí và sự chồng chéo giữa các quy hoạch. Đặc biệt, trong quy hoạch vùng cần phải đổi mới quan niệm, đó là sự “phá vỡ” ranh giới hành chính, điều này đã được các cơ quan chức năng chú ý khi quy hoạch vùng Hà Nội với không gian mở rộng ra các tỉnh lân cận trong khoảng bán kính từ 50-100 km. Quy hoạch vùng thành phố Hồ Chí Minh và các khu vực lân cận cũng có bán kính lan tỏa tương tự.

Như vậy, kinh nghiệm và nhu cầu thực tiễn cho thấy, rất cần một cơ chế pháp lý rõ ràng và mạnh mẽ (được luật hóa) hơn là sự “khuyến khích” bằng một nghị quyết hoặc các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, hoặc là sự chỉ đạo của các ban điều phối... Một “Chiếc áo pháp lý” tương xứng về thể chế phát triển vùng và liên kết vùng là vấn đề cấp thiết cần phải có. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngô Doãn Vịnh (2006). *Hướng tới sự phát triển của đất nước - Một số vấn đề lý thuyết và ứng dụng*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
2. Nguyễn Đức Tuấn (2004). *Địa lý kinh tế học*, Nxb Thống kê, Hà Nội
3. Nguyễn Xuân Thu, Nguyễn Văn Phú (2006). *Phát triển kinh tế vùng trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
4. Viện Chiến lược Phát triển (2004). *Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội