

Quản lý vùng lãnh thổ ở Việt Nam

TS. NGÔ THÚY QUỲNH

Học viện Hành chính

Vùng lãnh thổ của một quốc gia nếu không được kiến thiết tối ưu và quản lý có hiệu quả thì khó đạt được sự thịnh vượng như mong đợi. Vậy để quản lý vùng lãnh thổ có hiệu quả phải nhận thức vấn đề này ra sao và phải quan tâm tới những vấn đề gì? là những câu hỏi cần được làm sáng tỏ.

Quản lý vùng lãnh thổ là một bộ phận cấu thành của quản lý nhà nước đối với phát triển quốc gia. Quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ được hiểu như việc cơ quan nhà nước sử dụng các công cụ pháp luật để bảo vệ các nguồn lợi, phát triển kinh tế, xã hội, môi trường có hiệu quả đối với vùng đó, nhằm nâng cao đời sống con người về mọi phương diện và đảm bảo phát triển vùng lãnh thổ có hiệu quả và bền vững.

Quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ thuộc loại hành vi có tính tập thể, được quyết định bởi người chỉ huy trên cơ sở có được sự thống nhất về ý chí và hành động giữa người thực thi và lãnh đạo quản lý. Tuy nhiên, trên một địa bàn vùng lãnh thổ có nhiều thành phần dân cư với các trình độ khác nhau, nhiều doanh nghiệp, tổ chức xã hội có mong muốn khác nhau... nên luôn luôn xảy ra sự xung đột, mâu thuẫn về mục đích và cuối cùng là về lợi ích. Vì thế, quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ phức tạp hơn quản lý nhà nước theo ngành.

Lãnh thổ Việt Nam có tổng diện tích đất liền hơn 331 nghìn km² (mật độ dân cư trung bình 263 người/km²) và tổng diện tích vùng biển thuộc chủ quyền và quyền tài phán quốc gia khoảng 1 triệu km². Vùng lãnh thổ trên đất liền của Việt Nam thay đổi và phát triển qua các thời kỳ như sau:

BIỂU 1: TỔNG HỢP MỘT SỐ CHỈ TIÊU THEO VÙNG LỚN, NĂM 2010

TT	Vùng kinh tế - xã hội	Diện tích, Km ²	Dân số, 1000 người	Mật độ dân số, Người/km ²
	Cả nước	331.051,4	86.927,7	263
1	Đồng bằng sông Hồng	21.063,1	19.770,0	939
2	Trung du miền núi Bắc bộ	95.338,8	11.169,3	117
3	Duyên hải Bắc và Nam Trung bộ	95.885,1	18.935,5	197
4	Tây Nguyên	54.640,6	5.214,2	95
5	Đông Nam bộ	23.605,2	14.566,5	617
6	Đồng bằng sông Cửu Long	40.518,5	17.272,2	426

Nguồn: TCTK

6 vùng lớn: Từ năm 2000 đến nay Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thời kỳ 2001-2010 được thông qua tại Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001) đã xác định 6 vùng lớn và hệ thống vùng này vẫn được sử dụng từ đó đến nay (năm 2012) để xây dựng các đề án phát triển và quản lý nhà nước. Đó là: Đồng bằng sông Hồng và vùng kinh tế trọng điểm (VKTĐ) Bắc bộ; Trung du và miền núi Bắc bộ; Bắc Trung bộ, Duyên hải Trung bộ và vùng kinh tế trọng điểm miền Trung; Tây Nguyên; Đông Nam bộ và VKTĐ phía Nam; Đồng bằng sông Cửu Long.

Vùng hành chính - kinh tế (tỉnh, huyện, xã): đến năm 2011, theo Tổng cục thống kê, Việt Nam chia lãnh thổ quốc gia thành 63 đơn vị hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là cấp tỉnh); 696 đơn vị hành chính cấp huyện (trong đó, có 54 thành phố thuộc tỉnh, 43 thị xã và 553 huyện) và 11.111 đơn vị hành chính cấp xã (gồm 624 thị trấn, 1403 phường và 9084 xã).

Vùng kinh tế trọng điểm và lãnh thổ đầu tàu: VKTĐ gồm: Bắc bộ, miền Trung, phía Nam, Đồng bằng sông Cửu Long và lãnh thổ đầu tàu theo Quyết định số 1353/QĐ-Ttg, ngày 23/9/2008 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch phát triển khu kinh tế ven biển đến năm 2020, ở nước ta sẽ hình thành 15 khu. Đó là các Khu kinh tế: Vân Đồn (Quảng Ninh); Đình Vũ – Cát Hải (Hải Phòng); Nghi Sơn (Thanh Hóa); Đông Nam Nghệ An (Nghệ An); Vũng Áng (Hà Tĩnh); Hòn La (Quảng Bình); Chân Mây – Lăng Cô (Thừa Thiên Huế); mở Chu Lai (Quảng Nam); Dung Quất (Quảng Ngãi); Nhơn Hội (Bình Định); Nam Phú Yên (Phú



Yên); Vân Phong (Khánh Hòa); Phú Quốc (Kiên Giang); Định An (Trà Vinh); Năm Căn (Cà Mau).

Đô thị và nông thôn

Đô thị: Các đô thị có thể là thành phố, thị xã, trung tâm dân cư đông đúc, tập trung dân cư, lao động phi nông nghiệp và các công trình kiến trúc, kỹ thuật với mật độ cao và có chức năng đô thị. Nơi đây tập trung “vốn” đã tích lũy được từ trước, do đó nếu quản lý và phát huy tốt các đô thị sẽ tạo ra đầu tàu lôi kéo sự phát triển chung của vùng lãnh thổ.

Nông thôn: là vùng lãnh thổ rộng lớn bao quanh các đô thị; nơi sinh sống chủ yếu của nhân khẩu nông nghiệp và một bộ phận không lớn của nhân khẩu sống nhờ tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ quy mô nhỏ. Đây cũng là nơi cung cấp nông sản thực phẩm, lao động... cho đô thị.

Trong những năm qua, việc quản lý vùng lãnh thổ ở nước ta đã được chú ý và có nhiều tiến bộ, góp phần vào sự phát triển của các vùng miền. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến tháng 6 năm 2012 cả nước đã có 283 khu công nghiệp, hơn 2.000 cụm công nghiệp, 15 khu kinh tế ven biển, nhiều vùng cây trồng tập trung như cao su, cà phê, mía đường, điều, dứa... Tuy nhiên, lĩnh vực này vẫn còn bộc lộ nhiều khiếm khuyết, lãng phí tài nguyên ở khắp nơi, ô nhiễm môi trường, năng suất lao động thấp, sản xuất chông chéo, tệ nạn xã hội ngày càng nghiêm trọng... Đã đến lúc phải tăng cường, đổi mới quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ nói riêng.

MỘT SỐ CHỈ TIÊU ĐÁNH GIÁ CẦN CHÚ TRỌNG

Nhóm chỉ tiêu chủ yếu được sử dụng về hiệu quả quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ

- *Phân tích về tác động đến tăng năng suất lao động:* thông thường năng suất lao động được đo bằng tỷ số giữa quy mô kinh tế (GDP) và tổng lao động làm việc trong nền kinh tế quốc dân tại một thời điểm cụ thể. Đây là chỉ tiêu tổng hợp và quan trọng nhất, phản ánh khả năng cạnh tranh và sức sống của nền kinh tế vùng lãnh thổ. Khi phân tích năng suất lao động không thể không phân tích tốc độ tăng năng suất lao động (tức là tỷ lệ % năng suất lao động của năm trước so với năm sau). Năng suất lao động càng cao càng tốt và ngược lại.

- *Phân tích về tác động đến gia tăng quy mô kinh tế và tăng trưởng kinh tế, bao gồm:* phân tích quy mô kinh tế và những tác động đến tăng trưởng kinh tế. Trong đó, khi phân tích thay đổi quy mô của nền kinh tế (năm sau so với năm trước hay thời kỳ sau so với thời kỳ trước) do quản lý vùng lãnh thổ đóng góp, người ta phải chú ý tới giá trị gia tăng thực của nền kinh tế mà người dân được hưởng. Thực tế cho thấy, không phải toàn bộ giá trị GDP đều được sử dụng hết ở quốc gia ấy. Ví dụ, nếu 1/3 GDP của quốc gia do các nhà đầu tư FDI tạo ra thì cần phải biết họ chuyển về nước bao nhiêu trong số đó và bao nhiêu trong tổng GDP người dân của quốc gia tiếp nhận vốn FDI được hưởng? khi ấy chỉ số GDP/người mới thể hiện ý nghĩa đích thực của nó.

- *Phân tích về tác động đến tăng trưởng kinh tế:* tăng trưởng kinh tế là mức tăng/giảm về sản lượng của một nền kinh tế trong một thời kỳ nhất định, tức là mức tăng/giảm sản lượng của nền kinh tế ở năm sau so với năm trước hoặc ở thời kỳ sau so với thời kỳ trước. Tăng trưởng kinh tế là biểu hiện về mặt số lượng chứ chưa nói lên mặt chất lượng của phát triển kinh tế. Song, lượng chất luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau, nên người ta luôn coi mức độ tăng trưởng đã mang theo hàm ý chất lượng phát triển và xem nó là chỉ tiêu tổng hợp khi phân tích, đánh giá và dự báo kinh tế vĩ mô.

- *Phân tích về hiệu suất đầu tư:* là phân tích hiệu suất sử dụng vốn đầu tư dưới góc độ có tác động của quản lý. Về mặt lý thuyết, hiệu suất thể hiện mặt định lượng của hiệu quả, hiệu suất càng cao thì hiệu quả càng lớn và ngược lại. Hiệu suất sử dụng vốn đầu tư được phản ánh bởi một số chỉ tiêu chủ yếu như: chỉ số ICOR, chỉ số giá trị gia tăng tăng thêm bình quân trên một đồng vốn đầu tư đã thực hiện, tỷ lệ “vốn đầu tư trở thành tài sản”. Trong đó, tỷ lệ “vốn đầu tư trở thành tài sản” là một trong những chỉ tiêu quan trọng phản ánh hiệu quả sử dụng vốn đầu tư phát triển trong lĩnh vực xây dựng cơ bản (xây dựng nhà máy, xí nghiệp và kết cấu hạ tầng kỹ thuật). Nó được tính bằng cách lấy giá trị tài sản có được do đầu tư phát triển chia cho tổng vốn đầu tư đã thực hiện nhân với 100, tính theo đơn vị %.

Cần phân tích những tác động làm thay đổi cơ cấu ngành nghề, tác động đến gia tăng mức sống dân cư, phân tích việc làm và thất nghiệp. Ngoài ra, còn có một số chỉ tiêu khác trong nhóm này như: phân tích chỉ số phát triển con người (HDI); phân tích tác động về an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phân tích tác động về mặt tài nguyên, môi trường...

Chỉ tiêu đánh giá hệ số tập trung hoá vùng

Hệ số tập trung hóa vùng lãnh thổ được tính bằng biểu thức: **Th = Tv: Tcn**

Trong đó:

+ Th: hệ số tập trung hóa vùng (đơn vị tính là lần)

+ Tv = Gcnv/GDPv/Dv (Tv: chỉ số vùng; Gcnv: GDP công nghiệp vùng; GDPv: GDP của vùng và Dv: diện tích lãnh thổ của vùng)

+ Tcn = Gcncn/GDPcn/Dcn (Tv: chỉ số cả nước; Gcnv:

GDP công nghiệp cả nước; GDPv: GDP của cả nước và Dv: diện tích lãnh thổ của cả nước).

Đây là chỉ số phản ánh mức độ tập trung sản xuất, dịch vụ tại một vùng lãnh thổ so với cả nước hoặc so với vùng khác. Hệ số này có giá trị từ "0" trở lên. Nếu dưới 1 thì tập trung hóa kém hơn của đối tượng so sánh, còn lớn hơn 1 thì tập trung hóa cao hơn của đối tượng so sánh. Hệ số tập trung hóa vùng càng cao càng có khả năng đem lại hiệu quả cho sự phát triển của vùng lãnh thổ.

Ngoài ra, người ta còn tính hệ số tập trung hóa vùng lãnh thổ bằng cách lấy tỷ suất hàng hóa của vùng so với tỷ suất hàng hóa của cả nước.

$$H_{tv} = H_v : H_{cn}$$

Trong đó:

+ H_{tv} : Hệ số tập trung hóa vùng (đơn vị cũng đo bằng lần).

+ H_v : Tỷ suất hàng hóa của vùng (lấy tổng giá trị hàng hóa đưa ra khỏi vùng chia cho GDP của vùng).

+ H_{cn} : Tỷ suất hàng hóa của cả nước (lấy tổng giá trị hàng hóa xuất khẩu của cả nước chia cho GDP của cả nước).

Phân tích đánh giá chênh lệch vùng

Là sự phân tích chênh lệch về trình độ phát triển, mức sống dân cư giữa các vùng lãnh thổ được so sánh với nhau tại một thời điểm nhất định. Sự chênh lệch này được phản ánh cả về mặt lượng và chất của mỗi vùng. Chênh lệch vùng lãnh thổ càng thấp càng tốt và ngược lại, càng cao càng dở. Chênh lệch vùng lãnh thổ được đo bằng hệ số (lần) hay tỷ lệ phần trăm (%). Chỉ tiêu này được quan sát theo các dấu hiệu chủ yếu như: chênh lệch về năng suất lao động; chênh lệch về hiệu suất sử dụng vốn đầu tư, điện, đất đai; chênh lệch về tốc độ tăng trưởng kinh tế; chênh lệch về GDP/người và mức độ hưởng thụ các dịch vụ công...

Đánh giá hệ số GINI (hệ số bất bình đẳng về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư)

Hệ số dùng để biểu thị mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập giữa các tầng lớp dân cư. Hệ số Gini có giá trị từ 0 đến 1; khi nó bằng 0 tượng trưng cho sự bình đẳng thu nhập tuyệt đối (mọi người đều có cùng một mức thu nhập), khi nó bằng 1, tượng trưng cho sự bất bình đẳng thu nhập tuyệt đối (một người có toàn bộ thu nhập, trong khi tất cả mọi người khác không có thu nhập).

Tình trạng di chuyển dân cư

Đây là vấn đề phản ánh gián tiếp tác động của quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ và điều kiện làm ăn sinh sống của người dân tại vùng lãnh thổ đó. Trong đó,

có xem xét cả mức độ dân cư di chuyển ra và di chuyển vào vùng lãnh thổ đó để biết thực tế chính sách phát triển ở cùng lãnh thổ.

MỘT SỐ BIỆN PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VÙNG LÃNH THỔ Ở VIỆT NAM

Một là, hoàn thiện khung khổ pháp luật về quản lý vùng lãnh thổ. Nhà nước phải đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm thường kỳ để từ đó đề ra kế hoạch hoàn chỉnh khung luật pháp đối với quản lý vùng lãnh thổ trên quan điểm phân công, phân cấp rõ ràng; có chế tài cụ thể về thưởng, phạt trong lĩnh vực quản lý vùng lãnh thổ.

Hai là, Nhà nước sớm xây dựng bộ tiêu chí, các chỉ tiêu sử dụng để phân tích, đánh giá hiệu quả của quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ.

Ba là, xây dựng đội ngũ cán bộ có trình độ, có lương tâm hoạt động trong lĩnh vực quản lý nhà nước đối với vùng lãnh thổ. Trước hết là, tăng cường các cơ sở đào tạo chuyên sâu về quản lý lãnh thổ trong một số trường đại học và triển khai việc đào tạo bổ sung kiến thức cho những người đang thi hành nhiệm vụ này, nhưng chưa được đào tạo bài bản.

Bốn là, mở rộng hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quản lý vùng lãnh thổ để bổ sung kiến thức và tăng cường kinh nghiệm hữu ích của nước ngoài vận dụng vào điều kiện Việt Nam.

Năm là, tối ưu hóa hệ thống các vùng hành chính - kinh tế và có phương án phân vùng lớn hợp lý. Hạn chế tối đa việc tách, nhập các đơn vị hành chính, bởi mỗi khi tách hay nhập các đơn vị hành chính không chỉ gây tổn kém về tài chính, thời gian xử lý hậu quả, mà còn gây xáo trộn, mất ổn định trong quản lý, điều hành. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngô Thúy Quỳnh (2010). *Tổ chức lãnh thổ kinh tế*, Nxb Chính trị quốc gia.
2. Ngô Doãn Vịnh (2003). *Nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia.
3. Bộ Môn kinh tế tài nguyên (1990). *Kinh tế tài nguyên và Tổ chức lãnh thổ, Đại học Kinh tế quốc dân*.
4. Ngô Doãn Vịnh (2006). *Những vấn đề chủ yếu về kinh tế phát triển*, Nxb Chính trị quốc gia.
5. Phạm Kim Giao (2007). *Quản lý nhà nước về đô thị, Học viện hành chính quốc gia*, NXB Khoa học và kỹ thuật.