

# Một số định hướng lớn về tổ chức lãnh thổ quốc gia trong thời gian tới

TRẦN HỒNG QUANG\*

Theo Luật Quy hoạch năm 2017, Quy hoạch tổng thể quốc gia là quy hoạch cấp quốc gia, mang tính chiến lược theo hướng phân vùng và liên kết vùng của lãnh thổ, bao gồm: đất liền, các đảo, quần đảo, vùng biển và vùng trời; hệ thống đô thị và nông thôn; kết cấu hạ tầng; sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường; phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế. Quy hoạch tổng thể quốc gia là cơ sở để lập Quy hoạch không gian biển quốc gia, Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, các quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh và các quy hoạch khác trên cả nước. Việc lập Quy hoạch tổng thể quốc gia là nhiệm vụ mới, phức tạp, lần đầu tiên được thực hiện ở nước ta. Một trong những nội dung quan trọng của Quy hoạch tổng thể quốc gia là xác định các phương hướng tổ chức lãnh thổ quốc gia trong thời gian tới.

## MỘT SỐ THÀNH TỰU VÀ HẠN CHẾ, YẾU KÉM CHỦ YẾU TRONG TỔ CHỨC LÃNH THỔ QUỐC GIA GIAI ĐOẠN VỪA QUA

Các thành tựu đạt được

(1) *Phát triển vùng đã có bước chuyển biến, hình thành nhiều vùng kinh tế lớn có vai trò quan trọng trong phát triển đất nước*

Phát triển vùng đã có bước chuyển biến, khai thác tốt hơn tiềm năng, lợi thế của từng địa phương, khu vực. Tăng cường liên kết, nhiều công trình hạ tầng kết nối vùng được hoàn thành.

Các vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ), nhất là vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam<sup>1</sup>, các đô thị lớn<sup>2</sup> tiếp tục phát huy vai trò đầu tàu trong phát triển kinh tế - xã hội, thu hút nhiều vốn đầu tư và đóng góp lớn vào tăng trưởng kinh tế, xuất khẩu, thu ngân sách.

(2) *Bước đầu đã hình thành các hành lang kinh tế trên địa bàn các vùng, nhất là các hành lang gắn với các đô thị lớn*

Trên cơ sở các trục giao thông quan trọng được xây dựng, nâng cấp đã hình thành nhiều hành lang kinh tế với hoạt động đầu tư, thương mại tăng cao, hệ thống đô thị, các trung tâm dịch vụ, mạng lưới các khu, cụm công nghiệp được mở rộng, như: Hành lang Quốc lộ 5 (Hà Nội - Hải Phòng), Hành lang Quốc lộ

1 đoạn Hà Nội - Bắc Ninh - Bắc Giang, Hành lang Quốc lộ 1 - Quốc lộ 51 (TP. Hồ Chí Minh - Biên Hòa - Vũng Tàu), Hành lang Quốc lộ 13 (TP. Hồ Chí Minh - Bình Dương)...

(3) *Không gian đô thị được mở rộng, dần hình thành mạng lưới đô thị, góp phần tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế*

Không gian đô thị được mở rộng, hệ thống đô thị tăng nhanh về số lượng, mở rộng về quy mô của từng đô thị. Số lượng đô thị tăng từ 755 đô thị năm 2010 lên 859 đô thị năm 2020, mật độ đô thị tăng từ 2,28 đô thị/1000 km<sup>2</sup> năm 2010 lên 2,59 đô thị/1000 km<sup>2</sup> năm 2020. Nhiều vùng có tỷ lệ đô thị hóa khá cao, như: vùng Đông Nam Bộ tỷ lệ đô thị hóa đạt 64,8%, vùng Đồng bằng sông Hồng đạt 64,7% năm 2020. Kinh tế đô thị tăng trưởng ở mức cao, đóng góp khoảng 70% GDP cả nước.

Hình thành hai vùng đô thị lớn (vùng Thủ đô Hà Nội và vùng TP. Hồ Chí Minh) có vai trò đặc biệt quan trọng và các chuỗi, chùm đô thị phân bố rộng khắp các vùng, miền, trên các trục kinh

\* TS., Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển

<sup>1</sup> Năm 2020, vùng KTTĐ Bắc Bộ chiếm 17,8% dân số, 4,75% diện tích và đóng góp 25,8% GDP, 29,9% dự toán thu ngân sách cả nước; vùng KTTĐ phía Nam chiếm 22,4% dân số, 9,24% diện tích và đóng góp 35% GDP, 39,3% dự toán thu ngân sách cả nước.

<sup>2</sup> Năm 2020, Thủ đô Hà Nội đóng góp 12,6% GDP, 16,0% dự toán thu ngân sách cả nước; TP. Hồ Chí Minh đóng góp 17,0% GDP, 24,8% dự toán thu ngân sách cả nước.

tế Bắc - Nam, các hành lang Đông - Tây, dải ven biển, biên giới.

**(4) Đa hình thành nhiều vùng sản xuất tập trung quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực quan trọng**

Một là, đa hình thành các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn. Vùng sản xuất lúa gạo xuất khẩu tại Đồng bằng sông Cửu Long với diện tích lúa hàng năm 4,1 triệu ha cho sản lượng hơn 24 triệu tấn lúa, chiếm 56% sản lượng lúa cả nước, năm 2020, xuất khẩu 6,1 triệu tấn gạo, đạt 3,1 tỷ USD, góp phần đưa Việt Nam đứng thứ hai thế giới.

Vùng trồng cà phê xuất khẩu tại Tây Nguyên với diện tích cà phê hơn 630 nghìn ha cho sản lượng hơn 1,6 triệu tấn, chiếm 94% sản lượng cà phê cả nước, (đưa sản lượng cà phê cả nước đứng thứ hai thế giới); năm 2020, xuất khẩu cà phê đạt gần 2,7 tỷ USD.

Các vùng trồng hồ tiêu xuất khẩu tại Tây Nguyên quy mô gần 90 nghìn ha và Đông Nam Bộ hơn 45 nghìn ha, cho sản lượng hơn 250 nghìn tấn (đứng đầu thế giới) chiếm 97% sản lượng hồ tiêu cả nước, năm 2020, xuất khẩu đạt hơn 650 triệu USD.

Các vùng trồng điều chế biến xuất khẩu tại Đông Nam Bộ quy mô hơn 200 nghìn ha và Tây Nguyên hơn 80 nghìn ha, cho sản lượng gần 280 nghìn tấn chiếm 96% sản lượng hạt điều cả nước, năm 2020, xuất khẩu đạt 1,7 tỷ USD chiếm 53% tổng kim ngạch xuất khẩu hạt điều qua chế biến của cả nước là 3,2 tỷ USD (bao gồm cả nhập khẩu điều thô về chế biến). Việt Nam liên tục nhiều năm đứng đầu thế giới về xuất khẩu hạt điều qua sơ chế.

Các vùng trồng cây cao su cho chế biến xuất khẩu tại Đông Nam Bộ quy mô hơn 580 nghìn ha và Tây Nguyên hơn 230 nghìn ha, cho sản lượng hơn 1,1 triệu tấn cao su mủ khô, chiếm 95% sản lượng cao su của cả nước, năm 2020, xuất khẩu đạt hơn 1,5 tỷ USD, chiếm 65% tổng kim ngạch xuất khẩu cao su qua sơ chế của cả nước là 2,38 tỷ USD (bao gồm cả nhập khẩu mủ cao su về sơ chế). Hiện Việt Nam là nước đứng thứ ba thế giới về xuất khẩu cao su thiên nhiên.

Các vùng trồng cây ăn quả tập trung có quy mô hàng hóa lớn cho xuất khẩu tại Đồng bằng sông Cửu Long quy mô khoảng 370 nghìn ha, Đông Nam Bộ 190 nghìn ha, Duyên hải Nam Trung Bộ 160 nghìn ha và Tây Nguyên 80 nghìn

ha. Diện tích cây ăn quả các vùng này hiện chiếm 73% tổng diện tích cây ăn quả cả nước, năm 2020, xuất khẩu trái cây đạt khoảng 2,8 tỷ USD, chiếm 88% tổng kim ngạch xuất khẩu trái cây của cả nước là 3,2 tỷ USD.

Hình thành các vùng rừng sản xuất tập trung cung cấp nguyên liệu cho chế biến, xuất khẩu gỗ và lâm sản; đến năm 2020, nguồn nguyên liệu gỗ khai thác trong nước ước đạt 30 triệu m<sup>3</sup>, xuất khẩu gỗ và lâm sản đạt trên 13 tỷ USD, đứng thứ 5 thế giới.

Các vùng nuôi thủy sản tập trung quy mô hàng hóa lớn cho xuất khẩu tại Đồng bằng sông Cửu Long quy mô hơn 800 nghìn ha, ven biển Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung khoảng 100 nghìn ha, ven biển Bắc Bộ gần 100 nghìn ha. Diện tích nuôi thủy sản của các vùng này hiện chiếm 87% tổng diện tích nuôi thủy sản các loại của cả nước; năm 2020, xuất khẩu thủy sản đạt khoảng 5,8 tỷ USD, chiếm 67% kim ngạch xuất khẩu thủy sản nuôi trồng và đánh bắt của cả nước là 8,6 tỷ USD. Việt Nam hiện đang đứng thứ ba thế giới về kim ngạch xuất khẩu thủy sản.

Hai là, đa hình thành các địa bàn tập trung công nghiệp, hệ thống các khu, cụm công nghiệp. Hình thành 2 vùng công nghiệp lớn của cả nước. Vùng công nghiệp lớn nhất nước tập trung tại khu vực Đông Nam Bộ, tính đến tháng 6/2021, có 113 khu công nghiệp (KCN)/395 KCN cả nước, với tổng diện tích các KCN là 43.475 ha, chiếm 35,5% tổng diện tích các KCN cả nước. Vùng công nghiệp lớn thứ hai tập trung tại Đồng bằng sông Hồng (trong đó, chủ yếu tập trung tại khu vực Bắc Đồng bằng sông Hồng), tính đến tháng 6/2021, có 109 KCN với diện tích 31.671 ha, chiếm 25,9% tổng diện tích các KCN cả nước.

Vùng công nghiệp tập trung chế biến nông sản, thủy sản xuất khẩu tại Đồng bằng sông Cửu Long với số lượng cơ sở chế biến nông, thủy sản quy mô công nghiệp gắn với xuất khẩu chiếm gần 40% tổng số cơ sở trong cả nước.

Ngoài ra, đã và đang hình thành các trung tâm công nghiệp chuyên ngành, như: trung tâm công nghiệp cơ khí chế tạo, điện tử tại khu vực Bắc Đồng bằng sông Hồng và khu vực vùng TP. Hồ Chí Minh; các trung tâm công nghiệp đóng tàu tại khu vực Hải Phòng - Quảng Ninh và khu vực TP. Hồ Chí Minh - Bà Rịa - Vũng Tàu; các trung tâm công nghiệp lọc hóa dầu, khí tại Thanh Hóa, Quảng Ngãi, Bà Rịa - Vũng Tàu, Cà Mau...

Hệ thống các KCN phát triển nhanh, phân bố rộng khắp các vùng trong nước. Lũy kế đến hết tháng 6/2021, cả nước có 395 KCN với tổng diện tích khoảng 122.357 ha, tỷ lệ lấp đầy 53,2%. Ngoài 2 vùng công nghiệp lớn nhất là Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Hồng như trên đã nêu, thì vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung có 73 KCN với diện tích 24.366 ha; Đồng bằng sông Cửu Long có 59 KCN với diện tích 14.039 ha; Trung du miền núi phía Bắc có 31 KCN với diện tích 7.253 ha; Tây Nguyên có 10 KCN với diện tích 1.551 ha. Các KCN đã thu hút được lượng vốn đầu tư lớn, cung cấp nguồn lực quan trọng cho đầu tư phát

triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, từng bước thúc đẩy quá trình đô thị hóa theo hướng chuyển đổi vùng nông nghiệp lạc hậu thành khu đô thị - công nghiệp phát triển. Đồng thời, KCN là mô hình sản xuất công nghiệp tạo điều kiện thuận lợi cho công tác bảo vệ môi trường và thực hiện tăng trưởng xanh, phát triển bền vững.

*Ba là, hình thành các vùng trọng điểm phát triển du lịch.* Trên địa bàn cả nước, đã hình thành một số địa bàn trọng điểm du lịch, trung tâm du lịch theo 7 vùng phát triển du lịch, như: Lào Cai (vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ); Hà Nội, Quảng Ninh, Ninh Bình (vùng Đồng bằng sông Hồng và Duyên hải Đông Bắc); Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Bình, Thừa Thiên - Huế (vùng Bắc Trung Bộ); Đà Nẵng, Quảng Nam, Khánh Hòa, Bình Thuận (vùng Duyên hải Nam Trung Bộ); Lâm Đồng, Đắk Lắk (vùng Tây Nguyên); TP. Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu (vùng Đông Nam Bộ); Cần Thơ, Kiên Giang, Cà Mau (vùng Đồng bằng sông Cửu Long). Trong số 49 khu vực có tiềm năng phát triển thành khu du lịch quốc gia, có 23 khu vực đã được quy hoạch, một số khu du lịch quốc gia đã được công nhận cùng với nhiều khu du lịch quốc gia đang được hình thành, khai thác và phát huy hiệu quả.

Cùng với hình thành các vùng trọng điểm du lịch, đã phát triển các thương hiệu sản phẩm và thương hiệu điểm đến nổi bật để từng bước tạo dựng hình ảnh, thương hiệu cho du lịch Việt Nam về du lịch biển, du lịch văn hóa, du lịch sinh thái, như: Hạ Long, Phú Quốc, Mũi Né, Hội An, Huế, Sa Pa, Đà Lạt... Trong các sản phẩm du lịch, sản phẩm du lịch biển đảo đã được định hình rõ nét nhất, nổi bật là việc hình thành các trung tâm du lịch, khu nghỉ dưỡng, giải trí chất lượng cao, đạt tiêu chuẩn quốc tế. Bên cạnh các sản phẩm chủ đạo, nhiều địa phương và doanh nghiệp đã phát triển các sản phẩm khác, như: du lịch sinh thái, du lịch văn hóa, du lịch kết hợp với chăm sóc sức khỏe, du lịch MICE (du lịch kết hợp hội nghị, hội thảo, triển lãm, tổ chức sự kiện, du lịch khen thưởng của các công ty cho nhân viên, đối tác), du lịch cộng đồng và du lịch thể thao mạo hiểm. Du lịch cộng đồng đã trở thành thương hiệu thu hút khách quốc tế của Sa Pa (Lào Cai) và Mai Châu (Hòa Bình) và đang phát triển nhanh tại một số tỉnh Tây Bắc, Đồng bằng sông Hồng, khu vực miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long. Hà Nội, Quảng Ninh, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh đang dần trở thành điểm đến thu hút loại hình du lịch MICE.

**(5) Hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế được tập trung đầu tư xây dựng, phân bố trên các vùng, tạo diện mạo mới cho đất nước**

Về hạ tầng giao thông, đã hoàn thành nâng cấp, mở rộng các trục Bắc - Nam, như: Quốc lộ 1A, đường Hồ Chí Minh, các tuyến cao tốc vùng, như: Hà Nội - Hải Phòng - Hạ Long, Hà Nội - Thái Nguyên, Hà Nội - Bắc Giang - Lạng Sơn, Nội Bài - Lào Cai, Cầu Giẽ - Ninh Bình, TP. Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây, Đà Nẵng - Quảng Ngãi. Xây dựng cảng cửa ngõ quốc tế Lạch Huyện, Cái Mép - Thị Vải; xây dựng và nâng cấp các cầu lớn (Cổ Chiên, Vàm

Cống, Cao Lãnh, Nhật Tân, Bạch Đằng, Tân Vũ - Lạch Huyện...), hầm lớn (Đèo Cả, Cù Mông...), các cảng hàng không quan trọng (Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng, Cam Ranh, Cần Thơ, Vinh, Phú Quốc, Liên Khương, Pleiku, Thọ Xuân, Cát Bi...). Đầu tư các luồng sông Hậu, luồng Lạch Huyện, luồng Cái Mép - Thị Vải; cải tạo 17 tuyến luồng đường thủy nội địa quan trọng. Khởi công xây dựng cảng hàng không quốc tế Long Thành; đang xây dựng 654 km đường bộ cao tốc Bắc - Nam.

*Hạ tầng năng lượng* được tập trung đầu tư, tăng thêm năng lực, đáp ứng yêu cầu phát triển và bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia. Nhiều công trình lớn (trên 1.000 MW) được hoàn thành đưa vào sử dụng, như: Thủy điện Sơn La, Lai Châu; Nhiệt điện Vĩnh Tân 2 và 4, Móng Dương 1 và 2, Vũng Áng 1, Duyên Hải 1 và 3; đưa điện lưới ra nhiều đảo; đã tăng thêm 18,5 nghìn MW công suất nguồn, khoảng 7,6 nghìn km truyền tải các loại 500 kV, 220 kV và 37,4 nghìn MVA công suất các trạm biến áp.

*Hạ tầng thủy lợi* được tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp theo hướng đa mục tiêu; nhiều dự án trọng điểm, quy mô lớn về đê điều, hồ đập, cầu cống, kênh mương đã hoàn thành, đưa vào sử dụng, góp phần tăng năng lực tưới tiêu, ngăn mặn, thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn.

*Hạ tầng đô thị* được quan tâm đầu tư, nhất là ở các thành phố lớn. Nhiều công trình tuyến chính ra vào thành phố, các trục giao thông hướng tâm, các tuyến tránh đô thị, các đường vành đai đô thị, các cầu lớn và nút giao lập thể được đầu tư xây dựng. Các chương trình cấp thoát nước, xử lý chất thải rắn được tập trung đầu tư, đạt kết quả bước đầu.

*Hạ tầng thông tin và truyền thông* phát triển mạnh, hiện đại, rộng khắp, bảo đảm kết nối với quốc tế và bước đầu hình thành siêu xa lộ thông tin. Triển khai xây dựng các khu công nghệ thông tin tập trung tại TP. Hồ Chí Minh (Công viên Phần mềm Quang Trung, Trung tâm Công nghệ Phần mềm TP. Hồ Chí Minh, Khu Công nghệ Phần mềm Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, E-Town), tại Hà Nội (Trung tâm giao dịch công nghệ thông tin Hà Nội), tại Đà Nẵng (Khu Công viên Phần mềm Đà Nẵng và tại Cần Thơ (Trung tâm Công nghệ Phần mềm Cần Thơ).

**Hạn chế, yếu kém**

(1) Không gian phát triển bị chia cắt theo địa giới hành chính, liên kết vùng hạn chế, các địa phương phát triển không dựa vào lợi thế của mình

Các tỉnh, thành phố tập trung phát triển trong địa giới hành chính, ít phối hợp với các tỉnh lân cận để phát huy lợi thế nhờ quy mô. Các địa phương đều quy hoạch, xây dựng các công trình hạ tầng quy mô lớn, như: cảng biển, sân bay dẫn đến đầu tư dàn trải, hiệu quả sử dụng thấp. Một số địa phương phát triển theo phong trào, không dựa trên các lợi thế so sánh, thiếu tầm nhìn dài hạn, nhất là trong xây dựng các KCN, KKT, khu du lịch... dẫn đến cạnh tranh không lành mạnh, khó thu hút đầu tư.

(2) Đầu tư phát triển dàn trải theo các vùng, miền; chưa tập trung nguồn lực hình thành các vùng động lực, đi trước, có đóng góp lớn vào tăng trưởng kinh tế, ngân sách

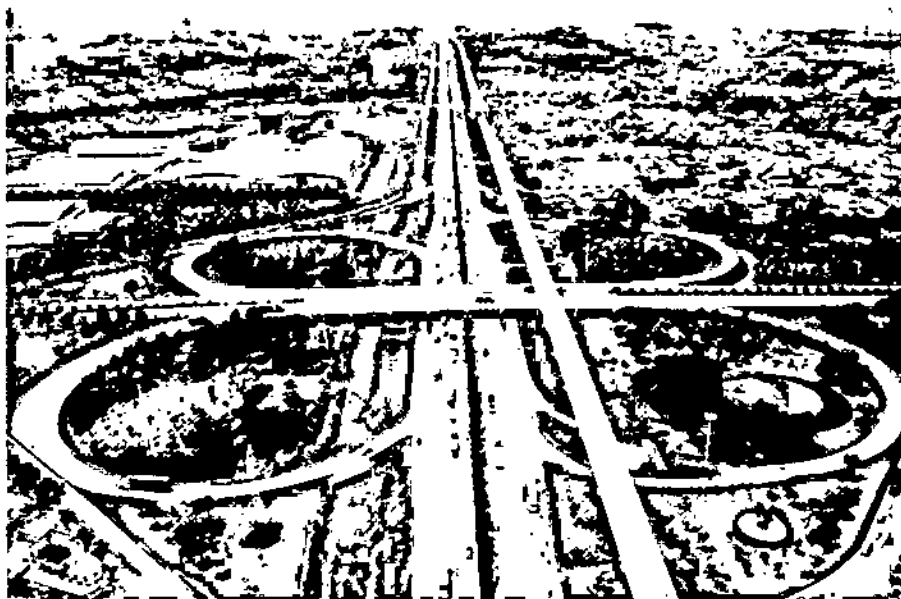
Hiện nay, cả nước có 4 vùng KTTĐ với quy mô khá lớn, gồm 24/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chiếm rất lớn diện tích đất đồng bằng. Do quy mô các vùng KTTĐ quá lớn, chưa có cơ chế chính sách ưu đãi vượt trội, nên chưa thực sự trở thành các vùng động lực, nhiều địa phương thuộc các vùng KTTĐ có trình độ phát triển dưới hoặc tương đương mức trung bình cả nước<sup>3</sup>.

(3) Chưa hình thành được bộ khung kết cấu hạ tầng quốc gia, kết cấu hạ tầng giao thông chưa đồng bộ, khả năng kết nối giữa các phương thức vận tải còn hạn chế

Nhiều đoạn trên trục đường bộ cao tốc Bắc - Nam chưa được xây dựng. Chất lượng kỹ thuật kết cấu hạ tầng đường sắt hầu hết là lạc hậu, chấp vá, chưa được vào cấp kỹ thuật, tốc độ khai thác lớn nhất đạt 100 km/h về khách; 60 km/h về hàng.

Hiện nay, cả nước có 22 cảng hàng không, theo tiêu chuẩn phân cấp của ICAO, có 8 cảng hàng không quốc tế đạt cấp 4E, các cảng hàng không còn lại có quy mô từ cấp 3C đến cấp 4D, phần lớn cảng hàng không nội địa chỉ có khả năng tiếp thu tàu bay A320/A321 và tương đương.

Cả nước có 47 cảng biển, trong đó có 2 cảng biển loại đặc biệt, 12 cảng biển loại



Kết cấu hạ tầng giao thông hiện nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển

I, 20 cảng biển loại II. Chức năng vai trò của các cảng trong hệ thống cảng biển chưa được phân định rõ, còn dàn trải, thiếu tập trung. Một số cảng lớn quá tải, trong khi đó một số cảng khai thác chưa hết công suất; thiếu đồng bộ giữa luồng vào cảng và hệ thống giao thông kết nối. Thiếu các cảng biển du lịch chuyên dụng làm giảm khả năng đón nhận các tàu du lịch quốc tế cỡ lớn.

Kết cấu hạ tầng giao thông chưa đồng bộ, khả năng kết nối giữa các phương thức vận tải còn hạn chế, đặc biệt là kết nối giữa đường bộ với các đầu mối vận tải, phương thức vận tải đường biển, đường thủy nội địa, đường sắt và ngược lại, kết nối giữa đường sắt với các cảng biển gần như bị triệt tiêu. Kết nối giao thông tại cửa ngõ các đô thị lớn (Thủ đô Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh), kết nối tới các KKT, KCN, cảng biển, cửa khẩu còn hạn chế. Mật độ đường cao tốc khu vực Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long thấp.

Hạ tầng năng lượng còn thiếu đồng bộ, kết nối và truyền tải điện tại một số khu vực chưa đáp ứng yêu cầu; một số dự án điện quan trọng chậm tiến độ, phát triển năng lượng tái tạo và năng lượng thay thế còn bất cập. Đầu tư các công trình hạ tầng ứng phó với biến đổi khí hậu còn chậm. Hạ tầng công nghệ thông tin ở một số địa phương chưa đồng bộ, nhất là vùng sâu, vùng xa. Hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu quốc gia cho phát triển chính phủ điện tử triển khai chậm và bảo đảm an toàn, an ninh thông tin chưa cao.

(4) Hệ thống đô thị phân bố chưa hợp lý, đô thị hóa chủ yếu phát triển theo chiều rộng, sử dụng đất đô thị chưa hiệu quả, tác động lan tỏa của khu vực đô thị còn hạn chế

Tỷ lệ đô thị hóa thấp so với mức trung bình của các nước trong khu vực và thế giới, chênh lệch cao giữa các

<sup>3</sup> Năm 2020, có 14 địa phương thuộc các vùng KTTĐ là: Hưng Yên, Long An, Tây Ninh, Cần Thơ, Bình Phước, Hải Dương, Quảng Ngãi, Quảng Nam, Bình Định, Kiên Giang, Tiền Giang, Cà Mau, Thừa Thiên - Huế và An Giang có GRDP/người thấp hơn mức trung bình cả nước.

vùng miền. Một số vùng có tỷ lệ đô thị hóa thấp, như: tỷ lệ đô thị hóa vùng Trung du và miền núi phía Bắc đạt 10,1%; vùng Đồng bằng sông Cửu Long đạt 25,2% năm 2020. Đô thị hóa chủ yếu phát triển theo chiều rộng, phân tán, mật độ thấp, gây lãng phí đất đai.

Hệ thống đô thị phân bố và phát triển không cân đối, thiếu sự liên kết, chưa có sự phân định và chia sẻ chức năng trong từng vùng và giữa các vùng. Tập trung phát triển quá mức vào Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh; nhiều đô thị trung tâm vùng, trung tâm tỉnh chưa phát triển tương xứng. Các đô thị nhỏ và trung bình còn thiếu động lực phát triển kinh tế đô thị.

Tác động lan tỏa của đô thị đến khu vực nông thôn còn hạn chế, liên kết đô thị - nông thôn còn yếu. Quá trình đô thị hóa chưa đồng bộ, chưa gắn kết chặt chẽ với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cụ thể trong việc hình thành và phát triển đô thị, các khu đô thị gắn với xây dựng các KKT, KCN, cụm công nghiệp.

*(5) Chưa hình thành được các trung tâm tài chính lớn; phát triển các KKT, KCN, khu du lịch... còn dàn trải, hiệu quả chưa cao*

Trên địa bàn cả nước hiện chưa hình thành được các trung tâm tài chính lớn; phát triển các KKT, KCN, khu du lịch... còn dàn trải, hiệu quả chưa cao, cạnh tranh lẫn nhau, chưa tạo thành các cụm liên kết ngành lớn, chưa gắn kết chặt chẽ với hình thành, phát triển các đô thị mới, khu đô thị mới.

Hiện nay, trên địa bàn cả nước đã thành lập 18 KKT ven biển trên tổng số 28 địa phương ven biển. Tại khu vực ven biển miền Trung, trên địa bàn hầu hết các địa phương từ Thanh Hóa đến Khánh Hòa, trừ TP. Đà Nẵng, đều có một KKT ven biển. Số lượng các KKT ven biển được thành lập nhiều dẫn đến đầu tư dàn trải; vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng còn hạn chế; việc triển khai xây dựng các KKT bị chậm, thu hút đầu tư và phát triển các KKT chưa như mong muốn. Các cơ chế, chính sách đã ban hành cho các KKT chưa vượt trội các nơi khác. Các KKT đều có các định hướng giống nhau, như: xây dựng cảng biển nước sâu và thu hút đầu tư vào các lĩnh vực, như: dịch vụ cảng biển, du lịch biển, chế biến hải sản, nhiệt điện, đóng tàu... dẫn đến sự lãng phí, chồng chéo và sự cạnh tranh trong thu hút đầu tư.

Hiện nay, cả nước đã thành lập 26 KKT cửa khẩu trên địa bàn 21 tỉnh biên giới, trong đó giáp biên giới với Trung Quốc có 9 khu, giáp biên giới với Lào có 8 khu và giáp biên giới Campuchia có 9 khu. Do vị trí địa lý nằm ở khu vực biên giới, xa các trung tâm kinh tế lớn, dân cư thưa thớt, kết cấu hạ tầng còn hạn chế, khu vực biên giới nước bạn kém phát triển nên việc thu hút đầu tư vào các KKT cửa khẩu còn gặp khó khăn, chưa phát huy vai trò của mình trong việc phát triển kinh tế và giao thương hàng hóa, chưa trở thành vùng kinh tế động lực của tỉnh, cũng như trung tâm thương mại, dịch vụ, du lịch của vùng.

Trong thời gian qua, các KCN chủ yếu phát triển theo chiều rộng, theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, chưa chú trọng nâng cao hiệu quả và đổi mới mô hình

phát triển, thiếu hạ tầng xã hội, như: nhà ở và các công trình phúc lợi xã hội cho người lao động. Phân bố phát triển hệ thống KCN còn mang tính cục bộ, theo địa giới hành chính, thiếu gắn kết với việc hình thành các trung tâm công nghiệp lớn, cụm liên kết ngành công nghiệp (Industrial Clusters) của quốc gia theo vùng và liên vùng. Phân bố không gian nhiều KCN còn thiếu hợp lý, mang tính trùng lặp, tập trung quá mức tại những khu vực kề cận các đô thị, khu vực ven biển dẫn đến quá sức chứa của đô thị và quá tải mạng lưới kết cấu hạ tầng.

Tổ chức không gian du lịch, phân bố các khu du lịch vẫn chưa hợp lý. Chưa thu hút được nguồn lực đầu tư phát triển các khu du lịch xứng tầm nên nhiều khu còn hoạt động chưa hiệu quả, sản phẩm còn trùng lặp, thiếu đặc sắc.

## MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG LỚN VỀ TỔ CHỨC LÃNH THỔ QUỐC GIA TRONG THỜI GIAN TỚI

### Định hướng chung

Nhằm phát huy các thành tựu đạt được, khắc phục các hạn chế, yếu kém trong tổ chức lãnh thổ vừa qua, đồng thời quán triệt các quan điểm phát triển của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2021-2030 và các chủ trương, chính sách phát triển của Đảng và Nhà nước, một số định hướng lớn về phát triển và tổ chức lãnh thổ quốc gia bao gồm:

(1) Phát triển quốc gia như một thể thống nhất, không bị chia cắt, không bị ràng buộc bởi địa giới hành chính, nhằm nâng cao hiệu quả cạnh tranh toàn cầu của quốc gia, hạn chế các địa phương cạnh tranh không lành mạnh với nhau; các nguồn lực đất nước được huy động và sử dụng một cách hiệu quả nhất vì lợi ích quốc gia.

(2) Phát huy tốt nhất các lợi thế so sánh, đặc thù của mỗi vùng, địa phương, hình thành một số vùng động lực, các hành lang kinh tế, các cực tăng trưởng, thúc đẩy kinh tế cả nước phát triển nhanh, hiệu quả.

(3) Phát triển theo hướng bền vững, hướng tới phát triển cân bằng, hài hòa giữa các vùng. Bảo đảm sử dụng đất, tài nguyên tiết kiệm, hiệu quả; bảo vệ môi trường; bảo tồn và phát huy giá trị các di tích lịch sử, văn hóa, tăng cường đa dạng sinh học; phòng, chống thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu.

(4) Tổ chức không gian phát triển quốc gia dựa trên sự gắn kết khu vực nội địa với không gian biển, tham gia các hành lang kinh tế quan trọng trong khu vực, phát triển kinh tế - xã hội các dải biên giới gắn với bảo vệ chủ quyền và bảo đảm quốc phòng, an ninh.

### **Hình thành, phát triển các hành lang kinh tế, các vùng động lực**

Nhằm sử dụng hiệu quả các nguồn lực có hạn, trong 10 năm tới cần tập trung nguồn lực để hình thành, phát triển một số hành lang kinh tế, vùng động lực:

#### **(1) Hình thành và phát triển một số hành lang kinh tế**

- *Tập trung xây dựng các hành lang kinh tế Bắc - Nam*, bao gồm: Hành lang kinh tế gắn với đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông và Quốc lộ 1A từ Lạng Sơn đến Cà Mau và Hành lang kinh tế gắn với đường ven biển từ Quảng Ninh đến Kiên Giang (dải ven biển). Hành lang kinh tế gắn với đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông và Quốc lộ 1A là hành lang có vị trí đặc biệt quan trọng, có ảnh hưởng và đóng góp lớn cho sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước, là hành lang kinh tế kết nối liên vùng, kết nối hầu hết các trung tâm (các cực) tăng trưởng trên phạm vi quốc gia. Hành lang ven biển Bắc - Nam nằm trên địa bàn 28 tỉnh/thành phố giáp biển từ Quảng Ninh đến Cà Mau. Hành lang này có tính chất kết nối các khu vực phát triển kinh tế năng động, như: các KKT ven biển, các khu đô thị, du lịch, nông nghiệp (nuôi trồng, khai thác thủy, hải sản)... nhằm khai thác có hiệu quả các tiềm năng và nguồn lợi từ biển, tạo không gian phát triển mới.

- *Phát triển các hành lang kinh tế Đông - Tây*. Trên cơ sở đánh giá tiềm năng, lợi thế, điều kiện về kết cấu hạ tầng, cơ sở kinh tế - kỹ thuật, khả năng liên kết với các hành lang kinh tế trong khu vực, nghiên cứu phát triển các Hành lang kinh tế Đông - Tây gồm: Hành lang kinh tế Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng, Hành lang kinh tế Sơn La - Hòa Bình - Hà Nội, Hành lang kinh tế Cầu Treo - Vũng Áng, Hành lang kinh tế Lao Bảo - Đông Hà - Đà Nẵng, Hành lang kinh tế Bờ Y - Pleiku - Quy Nhơn, Hành lang kinh tế Mộc Bài - TP. Hồ Chí Minh - Vũng Tàu, Hành lang kinh tế Châu Đốc - Cần Thơ - Sóc Trăng, Hành lang kinh tế Hà Tiên - Rạch Giá - Cà Mau.

#### **(2) Hình thành các vùng động lực**

Trên cơ sở các vùng KTTĐ, tập trung

hình thành các vùng động lực tại địa bàn thuận lợi nhất là vị trí địa lý, nhân lực chất lượng cao, tiềm năng khoa học, công nghệ và đặc biệt là mạng lưới hạ tầng quy mô lớn (cảng biển cửa ngõ, sân bay quốc tế...) như sau:

(i) *Tam giác Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh* là vùng giữ vai trò quan trọng đối với cả nước (trong giai đoạn 2011-2020 đóng góp khoảng 22,1%-23,9% GDP, 29,3%-30,9% thu ngân sách cả nước), là đầu mối xuất - nhập khẩu lớn của cả nước, đi đầu trong hội nhập quốc tế. Hệ thống kết cấu hạ tầng của vùng đã và đang được đầu tư tương đối đồng bộ, nguồn nhân lực chất lượng cao, tiềm lực khoa học nổi trội. Vùng có vị trí thuận lợi kết nối theo tất cả các phương thức vận tải quốc tế (đường biển, hàng không, đường sắt, đường thủy, đường bộ). Nằm ở vị trí giao thoa của Hành lang kinh tế quốc tế Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng và Hành lang kinh tế Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng, với cửa ra biển là cảng cửa ngõ quốc tế Lạch Huyện với quy mô lớn, có dư địa mở rộng, phát triển dài hạn và có đủ điều kiện để hấp dẫn tàu hàng quốc tế.

(ii) *Khu vực ven biển Đà Nẵng - Quảng Ngãi*. Khu vực ven biển Đà Nẵng - Quảng Ngãi trong giai đoạn 2011-2020 đóng góp khoảng 3%-3,4% GDP và 3,8%-4,4% thu ngân sách cả nước, giữ vị thế quan trọng trong thúc đẩy phát triển, kết nối với Hành lang Đông - Tây và dải ven biển Nam Trung Bộ. Vùng nằm ở vị trí giao điểm của Hành lang kinh tế Đông - Tây (qua trục Quốc lộ 9) và Hành lang kinh tế Bắc - Nam (qua trục Quốc lộ 1), có khả năng kết nối vận tải đa phương thức. Hệ thống kết cấu hạ tầng khu vực ven biển đã và đang được đầu tư tương đối đồng bộ, tiếp tục hấp dẫn các dòng vốn đầu tư.

(iii) *Tứ giác TP. Hồ Chí Minh - Bình Dương - Đồng Nai - Bà Rịa - Vũng Tàu*. Là vùng phát triển năng động, giữ vai trò quan trọng hàng đầu đối với phát triển kinh tế của cả nước (trong giai đoạn 2011-2020 đóng góp khoảng 30,9%-35,5% GDP, 37,8%-39,4% thu ngân sách cả nước), đi đầu trong hội nhập quốc tế. Vùng là đầu mối giao thông quan trọng, với đầy đủ các phương thức vận tải (đường bộ, đường biển, hàng không, đường sắt, đường thủy nội địa), có hệ thống kết cấu hạ tầng đang từng bước được đầu tư đồng bộ, hiện đại, nguồn nhân lực năng động, có trình độ cao, đóng góp lớn vào nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

(iv) *Tam giác Cần Thơ - An Giang - Kiên Giang*. Khu vực Cần Thơ - An Giang - Kiên Giang trong giai đoạn 2011-2020 đóng góp 3,4%-3,7% GDP cả nước, khoảng 1,8%-2% thu ngân sách cả nước, giữ vai trò quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao năng suất lao động, hội nhập kinh tế của vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

Nằm ở vị trí trung tâm của vùng Đồng bằng sông Cửu Long, có hành lang kinh tế ven biển phía Nam và đường Hồ Chí Minh, Quốc lộ 1 đi qua. Hệ thống kết cấu hạ tầng kết nối vùng và liên vùng đang được đẩy nhanh tiến độ hoàn thành, thúc đẩy khai thác lợi thế của Vùng. □