

Phát triển vùng: lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế cho Việt Nam

Nguyễn Văn Khánh*, Đỗ Huyền Trang, Đào Thanh Trường

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Ngày nhận bài 2.4.2015, ngày chuyển phản biện 6.4.2015, ngày nhận phản biện 5.5.2015, ngày chấp nhận đăng 8.5.2015

Phát triển vùng hiện đang là một chủ đề nghiên cứu mang tính cấp thiết, thu hút sự chú ý của nhiều nhà nghiên cứu trong và ngoài nước. Những vấn đề thực tế đang đặt ra hiện nay đối với việc phát triển các vùng khác nhau của một quốc gia như chênh lệch trong phát triển, khoảng cách trình độ phát triển và chất lượng dân cư, các vấn đề kinh tế, văn hóa, giáo dục - đào tạo, đặc biệt là vai trò chiến lược và trọng yếu của các vùng này về an ninh, chính trị, quốc phòng đã đặt ra thách thức ngày càng tăng đối với chính phủ của các quốc gia trong việc hoạch định kế hoạch, đòi hỏi phải có chiến lược phát triển đồng đều, phát huy được tiềm năng và đẩy mạnh tăng trưởng, phát triển bền vững các vùng khác nhau trên phạm vi quốc gia. Sự ra đời của các tiếp cận và lý thuyết phát triển vùng chính là một tất yếu nhằm cung cấp những cơ sở lý thuyết vững chắc cho quá trình hoạch định chính sách đó. Bài viết điểm lại những lý thuyết phát triển vùng phổ biến cũng như một số kinh nghiệm quốc tế trong phát triển vùng. Việc nghiên cứu các lý thuyết và mô hình phát triển vùng của các quốc gia khác nhau trên thế giới sẽ mang đến nhận thức rõ ràng và sâu sắc hơn về thực trạng và những vấn đề đặt ra đối với phát triển vùng của Việt Nam.

Từ khoá: lý thuyết, phát triển, vùng.

Chỉ số phân loại 5.12

REGIONAL DEVELOPMENT: THEORIES AND INTERNATIONAL EXPERIENCES FOR VIETNAM

Summary

Regional Development is currently a hot research topic, draws the attention of many researchers domestically and internationally. Problems posed today for the development of different regions inside a country, such gap in level of development and population quality; economic, cultural, educational, and training issues; especially the strategic and crucial role of these areas in national security, politics, and defence have created a growing challenge for the governments in country's development planning which focuses on equal development, boosting the potential of each region, and promoting sustainable development across the country. The emergence of regional development approaches and theories is thus a necessity to provide a solid theoretical basis for policy-making process. This article reviews some common theories of regional development as well as international experiences in regional development. Study on different theories and models of regional development in various countries around the world will provide a clearer awareness of the real situation in Vietnam, and the arising issues as well as the corresponding preliminary solutions to regional development in Vietnam.

Keywords: development, regional, theory.

Classification number 5.12

Tầm quan trọng và ý nghĩa của phát triển vùng

Khái niệm về “vùng”

Vấn đề phát triển vùng mặc dù đã trở thành mối quan tâm của nhiều học giả cũng như nhiều quốc gia khác nhau, nhưng giữa họ lại có rất ít sự thống nhất trong việc định nghĩa thuật ngữ “vùng” (region). Những tiếp cận sớm nhất coi “vùng” là một hệ thống các thành phố hoặc địa điểm có tính thứ bậc, trong đó mỗi vùng bao gồm một vài thành phố có thứ hạng cao hơn và nhiều thành phố nhỏ ở cấp thấp hơn. Một tiếp cận phổ biến hơn cho rằng “vùng” nên được dùng để hiểu nhóm người lao động có sự phụ thuộc lẫn nhau về mặt không gian. Tiếp cận này được chấp nhận khá rộng rãi, với nhiều biến thể hoặc mở rộng (như khái niệm “khu vực kinh tế theo chức năng”). Cách

*Tác giả chính: Email: khanhvn@vnn.vn

tiếp cận thứ ba là “vùng” theo nghĩa “vùng kế hoạch” mà liên quan chủ yếu đến việc kiểm soát chính trị và quản lý hành chính. Nhưng “vùng” cũng có thể được hiểu là các giới hạn địa lý hoặc tài nguyên thiên nhiên hay hệ sinh thái [1]. Mặc dù không tồn tại sự thống nhất chung nhất, nhưng hầu hết các tiếp cận vùng và phân tích vùng đều bao gồm hai yếu tố cơ bản nhất: đó là không gian (space) và dân cư (population). Tuy nhiên, việc chọn lựa định nghĩa “vùng” phù hợp nhất phải gắn liền với các đặc điểm riêng và một trình độ sản xuất nhất định. Trong trường hợp của Việt Nam, “vùng” nên được hiểu là vùng địa lý gắn liền với các đặc điểm và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có các đặc điểm nổi bật về dân cư.

Vì sao phải quan tâm đến phát triển vùng?

Phát triển toàn diện và đồng đều trên mọi lĩnh vực là mục tiêu chung mà mọi quốc gia trên thế giới đều hướng tới, và đồng thời cũng là một trong những mục tiêu khó đạt được nhất. Từ xưa đến nay luôn tồn tại sự khác biệt rất tự nhiên giữa các vùng/miền khác nhau trong lãnh thổ một nước, và khoảng cách về mọi mặt của đời sống giữa các vùng cũng như trong phạm vi một vùng đang có xu hướng ngày càng tăng. Những câu hỏi như: “Các vùng địa lý đã và đang phát triển như thế nào?”, “Tại sao một số vùng lại có tốc độ tăng trưởng cao hơn các vùng khác?” hay “Tại sao sự khác biệt về kinh tế/quốc phòng - an ninh/an sinh xã hội giữa các vùng lại tồn tại dai dẳng đến vậy?” là những vấn đề quan trọng đã thu hút được sự chú ý của nhiều học giả và trở thành trọng tâm chiến lược của nhiều quốc gia trong khoảng 50 năm trở lại đây, trong đó có Việt Nam [2]. Vấn đề phát triển vùng cũng như bản thân các lý thuyết và chính sách phát triển vùng sau này luôn gắn liền với các vấn đề và lý thuyết kinh tế vùng [3].

Trên thực tế, các điều kiện khí hậu, thổ nhưỡng, địa hình và dân cư tự nhiên của một vùng miền nào đó đóng vai trò rất quan trọng trong việc quyết định khả năng và tốc độ tăng trưởng của vùng. Ngoài ra, sự kế thừa từ lịch sử phát triển của quốc gia nói chung và vùng địa lý đó nói riêng cũng là một yếu tố quan trọng không kém. Thực khó để đạt được trình độ phát triển đồng đều trong cả nước, nhưng không thể vì thế mà làm cho tình trạng này kéo dài và để các khoảng cách về phát triển ngày càng tăng lên. Khoảng cách trong phát triển giữa các vùng trong một quốc gia càng lớn thì các chỉ số thể hiện năng lực cũng như sức cạnh tranh của quốc gia sẽ có xu hướng càng nhỏ (ví dụ, GDP hay các chỉ số khác về thu nhập, hoặc chỉ số phát triển con người...). Mặt

khác, phát triển vùng luôn nhằm mục đích khai thác tối đa tiềm năng và những lợi thế của vùng đó, trước hết để đảm bảo phát triển vùng trong điều kiện các nguồn lực luôn bị hạn chế (có được lợi thế cạnh tranh chính là việc có thể đảm bảo một nguồn lực nào đó - nhân lực dồi dào, dư thừa, tài nguyên thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên... được tận dụng để giảm áp lực về sự khan hiếm) [4], sau đó là đóng góp vào sự phát triển chung của quốc gia (ví dụ việc khai thác tiềm năng du lịch của một vùng sẽ mang lại nguồn thu không chỉ cho địa phương, mà còn đóng góp vào GDP của đất nước)¹. Không chỉ có ý nghĩa về mặt kinh tế, sự phát triển đồng đều giữa các vùng trong một quốc gia còn góp phần thu hẹp khoảng cách về văn hóa, xã hội (nâng cao dân trí, đảm bảo phúc lợi và an sinh xã hội...) hay góp phần củng cố quốc phòng - an ninh, đặc biệt là những vùng biên giới, biển đảo. Thêm vào đó, các thiên tai và thảm họa xảy ra do tác động của biến đổi khí hậu cũng đòi hỏi sự quan tâm nhiều hơn đến vấn đề quy hoạch và phát triển vùng một cách khoa học. Việc nghiên cứu về phát triển vùng còn nhằm thực hiện một hệ mục tiêu trong quản lý, trong đó có cải thiện chính sách kinh tế - xã hội, ban hành và thực thi các chính sách ở cấp vùng hoặc quốc gia, là giải pháp cho những vấn đề kinh tế - xã hội hiện tại... Từ quan niệm đó, phát triển vùng là một khâu phải thực hiện để hướng tới mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia.

Mục tiêu phát triển bền vững phải được nhìn nhận dưới các tiếp cận đa ngành và tiếp cận vùng cũng như một nhóm chính sách gắn kết và bổ sung trực tiếp cho nhau, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập quốc tế, toàn cầu hóa và biến đổi khí hậu toàn cầu ngày càng nhanh chóng. Để có thể phát triển vùng tiến tới phát triển bền vững, nhất định phải nhận thức được tính đa dạng và phức tạp của vấn đề này. Như trên đã nêu, vấn đề phát triển vùng phải được dựa trên các lý thuyết kinh tế và tiếp cận liên ngành. Tuy nhiên, sau hàng loạt sự kiện cho thấy tình trạng tàn phá hệ sinh thái cũng như những điều kiện tự nhiên của con người, dẫn đến sự cạn kiệt nhiều nguồn tài nguyên quý giá và sự mất cân bằng nghiêm trọng hệ sinh thái, buộc phải có thái độ nghiêm túc khi suy nghĩ về phát triển nói chung, phát triển vùng nói riêng nếu chỉ dựa trên “lợi ích kinh tế”². Vì vậy,

¹Xem thêm Cooke P and Leydesdorff L (2006), “Regional Development in the Knowledge-Based Economy: The Construction of Advantage”, *Journal of Technology Transfer*, Vol.31, issue 1, pp.5-15.

²Xem thêm M. Nikolova (2011), *Scientific research basis for sustainable development of the Mountain regions: Main concepts and basic theories*.

chiến lược hay các mô hình phát triển vùng hiện nay không thể chỉ dựa trên tăng trưởng kinh tế, mà còn phải bao hàm cả hai yếu tố quan trọng khác là trách nhiệm xã hội và cao hơn nữa là gắn với phát triển bền vững.

Các tiếp cận lý thuyết trong nghiên cứu vùng

Tiếp cận vùng, tiếp cận chùm đổi mới (Lundvall, 1994), chùm vùng (Jacob và De Man, 1995) đã được đề cập đến trong các nghiên cứu khác nhau. Có thể kể đến nghiên cứu các doanh nghiệp mới, phát triển vùng và cách tiếp cận chùm do Sternberg R. (Đại học Cologne, CHLB Đức) tiến hành năm 2001, tập trung vào mối quan hệ giữa phát triển vùng, tiếp cận chùm và chính sách phát triển công nghệ cũng như vai trò của các doanh nghiệp trong khuôn khổ chùm.

Trong nghiên cứu của Cooke P. (Đại học Cardiff, UK, 2001) về đổi mới vùng và hệ thống học hỏi, chùm đổi mới, tác giả tập trung vào các vấn đề của đổi mới vùng, các vấn đề phát triển chùm địa phương cũng như các biện pháp hỗ trợ hệ thống học hỏi và đổi mới vùng, quan hệ giữa chùm và chuỗi giá trị trong lý thuyết kinh tế. Cùng hướng này, trong công trình nghiên cứu về động lực chùm - lý thuyết và thực tế tại Xcôtlen, Brown G. (Đại học Strathclyde, UK, 2000) đã xem xét những vấn đề lý thuyết về chùm và chiến lược dựa trên chùm, các mức độ mà ở đó các nhà hoạch định chính sách cố gắng thực hiện chiến lược chùm, đánh giá các cách tiếp cận và phương pháp khác nhau trong phân tích chùm cũng như đề xuất các biện pháp làm thế nào các quốc gia có thể xây dựng các chương trình chùm. Ngoài ra, còn phải kể đến dự án nghiên cứu của Tây Ban Nha về “đổi mới vùng và chính sách chùm - tìm kiếm cách tiếp cận mới” do Helander E. và Wollmann H. (2000) đề cập đến vai trò của vùng trong việc hình thành chính sách vùng, đánh giá đổi mới vùng và các chính sách chùm; hoặc nghiên cứu thực tế của Carlos Q. (Đại học Parana, Brasil, 2003) về thúc đẩy chùm đổi mới cho phát triển vùng Parana, Brasil.

Ở châu Âu, các nghiên cứu về các chùm vùng năm 2002 đã tập trung tìm hiểu những lợi thế cạnh tranh của chùm vùng, đặc trưng của các chùm vùng ở châu Âu cũng như xu thế phát triển của các chùm vùng ở khu vực này.

Báo cáo của Ủy ban châu Âu về chùm và mạng lưới cũng đưa ra cách xác định về chùm đổi mới, những thuận lợi, khó khăn, tóm tắt chính sách phát triển chùm của các quốc gia châu Âu. Đặc biệt, trong luận văn TS của Verbeek H. thực hiện tại Đại học Rotterdam, Hà

Lan năm 1999 về “chùm đổi mới” đã dựa trên các số liệu điều tra về đổi mới của châu Âu và lý thuyết về chuỗi giá trị, đã xây dựng các hình ảnh chùm đổi mới của một số quốc gia châu Âu. Các hình ảnh này cho biết các ngành công nghiệp nào trong một quốc gia có thể kết hợp thành “chùm” với nhau (tức là liên kết giữa các ngành này vượt qua một giới hạn nhất định về mối quan hệ theo lý thuyết chuỗi giá trị).

Như đã nêu ở trên, phát triển vùng phải dựa trên phát triển kinh tế vùng, do đó các lý thuyết phát triển vùng cũng phần lớn là dựa trên các lý thuyết phát triển kinh tế vùng. Dưới đây xin điểm qua một số lý thuyết phát triển vùng phổ biến nhất.

Lý thuyết cực tăng trưởng (growth pole theory)

Đây là lý thuyết của nhà kinh tế vùng người Pháp Francois Perroux (1955), với ý tưởng chung là tăng trưởng không xuất hiện đồng thời ở mọi nơi, mà chỉ xuất hiện ở một số điểm hoặc cực tăng trưởng với mức độ khác nhau; tăng trưởng sẽ lan truyền qua các kênh khác nhau và tạo ra các ảnh hưởng khác nhau cho nền kinh tế. Theo lý thuyết này, sự tăng trưởng kinh tế nói chung không thể đồng đều trong cả vùng, mà chỉ có thể diễn ra xung quanh một cực cụ thể (hay một cụm). Cực này được đặc trưng bởi sự hình thành và phát triển của ngành kinh tế chủ đạo của vùng đó, mà mỗi ngành chủ đạo lại có những đặc thù hay đòi hỏi riêng, do đó cực tăng trưởng chính là nơi có thể đáp ứng được một cách đầy đủ nhất các đòi hỏi riêng ấy. Sự phát triển của cực tăng trưởng sẽ thu hút và dẫn đến khả năng tích lũy ngày càng nhiều các yếu tố sản xuất (nhân lực, tài lực, vật lực...) về điểm cực đó. Sự tích lũy ngày càng nhiều đến lượt nó lại dẫn đến sự phát triển nhanh, đầy đủ và toàn diện hơn của ngành kinh tế chủ đạo. Cứ như thế, quy trình tích lũy và phát triển này sẽ tạo nên một địa điểm phát triển nhất trong toàn vùng, đồng thời cũng sẽ tạo ra hiệu ứng thúc đẩy các vùng xung quanh điểm cực, kích thích sản xuất, nâng cao năng suất lao động, dẫn đến nâng cao đời sống người dân.... Điều này về sau được gọi là “hiệu ứng nhỏ giọt” (trickle effect) (A.O. Hirschman). Như vậy, theo lý thuyết này, sẽ tồn tại đồng thời sự hướng tâm của các dòng nguồn lực sản xuất tới cực, và sự ly tâm của các dòng tiền, thông tin, tiến bộ khoa học và công nghệ... từ cực sang các vùng xung quanh³. Tuy nhiên, sự thu hút các yếu tố về một trọng tâm phát triển thường dễ dàng hơn và có vẻ là

³Xem thêm Darwent D (1969), “Growth poles and growth centers in regional planning - a review”, *Environment and Planning*, Vol.1, pp.5-32.

một xu hướng tất yếu, nên sau một thời gian càng dẫn đến khoảng giãn cách phát triển lớn hơn trong nội bộ vùng, hoặc giữa vùng này và các vùng khác [5, 6].

Lý thuyết vùng trung tâm (Central place theory) (Walter Christaller 1933)

Lý thuyết này xuất phát từ quan điểm về “những vị trí trung tâm cung cấp dịch vụ và hàng hóa cho các vùng xung quanh”. Các quan điểm của Christaller cho rằng, con người luôn thực hiện các hành vi mua bán ở những địa điểm gần và thuận tiện nhất, và khi nhu cầu về một loại hàng hóa cao đến một mức nhất định, sẽ lựa chọn các địa điểm gần nhất đó, và nếu nhu cầu giảm, thì hàng hóa đó có khả năng sẽ không được bày bán ở các địa điểm trung tâm (central places) đó nữa. Từ đây dẫn đến hai khái niệm hàng hóa bậc thấp (low - order goods) và hàng hóa bậc cao (high - order goods), trong đó bậc thấp có thể là các nhu yếu phẩm hàng ngày, bậc cao là những đồ dùng như phương tiện, máy móc, các thiết bị điện tử... Như vậy, ở mỗi vùng đều cần phải tồn tại nhiều địa điểm trung tâm để phục vụ các hàng hóa bậc thấp, đồng thời phải có số lượng ít hơn những địa điểm có thể đáp ứng hàng hóa bậc cao, thường là sẽ nằm ở các thị trấn hay thành phố lớn hơn, do đó phải đảm bảo việc xây dựng và quy hoạch những địa điểm này theo hướng tối giản hóa quãng đường phải di chuyển của người mua đến mức hợp lý nhất, bên cạnh sự phát triển đến một mức nhất định hệ thống đường xá hay thông tin liên lạc. Đây là một mô hình không gian vùng hợp lý và được áp dụng ở nhiều nơi trên thế giới [6, 7].

Lý thuyết Desakota (theo tiếng Indonesia, desa có nghĩa là làng, kota có nghĩa là thành phố)

Lý thuyết này đã được nhà nghiên cứu đô thị (urban researcher) Terry McGee tại Đại học British Columbia phân tích vào những năm 90 của thế kỷ trước. Đây là lý thuyết chú trọng cụ thể đến sự phát triển vùng của các nước đang phát triển ở châu Á. Trong quá trình đô thị hóa, ở khu vực này tồn tại một loại vùng đặc thù là vùng nông thôn nằm giữa các thành phố hay thị trấn lớn, chịu ảnh hưởng trực tiếp của các thành phố này, hình thành nên các khu công nghiệp, ngành dịch vụ riêng, đồng thời với các hoạt động phi nông nghiệp khác. Những vùng này dần dần phát triển đạt đến trình độ có thể gần bằng các thành phố hay thị trấn lớn xung quanh. Lý thuyết này cũng đưa ra 3 loại vùng Desakota điển hình: (a) lao động nông thôn di chuyển ra thành thị hoặc dịch chuyển sang các ngành phi nông nghiệp, (b)

tác động lan tỏa quá lớn dẫn đến việc các vùng xen giữa phát triển mạnh mẽ, tạo thành một dải vùng phát triển lớn hơn ban đầu, và (c) các vùng nông thôn vẫn tiếp tục với các ngành nghề truyền thống trong khi sản xuất phi nông nghiệp phát triển chậm⁴. Lý thuyết Desakota này đã khiến các nhà hoạch định chính sách chú ý nhiều hơn đến khả năng tự nhận diện tiềm năng của các vùng. Có thể nói, đây cũng là một lý thuyết phát triển vùng đáng chú ý và đã được nhiều nước ở châu Á và khu vực Đông Á triển khai.

Trên đây đã điểm qua ba lý thuyết phát triển vùng nổi bật: lý thuyết cực tăng trưởng, lý thuyết vùng trung tâm và lý thuyết Desakota. Trong đó, lý thuyết cực tăng trưởng nhấn mạnh tính tất yếu của việc tồn tại một điểm cực phát triển trong một vùng, nơi đáp ứng đầy đủ nhất các điều kiện hình thành và phát triển của ngành kinh tế vùng chủ đạo, và cũng là nơi sau đó thu hút dòng chảy các yếu tố sản xuất. Khác với lý thuyết cực tăng trưởng chỉ tập trung vào một điểm cực trong một vùng, lý thuyết vùng trung tâm nhấn mạnh việc quy hoạch và xây dựng những địa điểm trung tâm có thể đáp ứng nhu cầu hàng hóa bậc thấp và bậc cao một cách hợp lý nhất. So với hai lý thuyết trên, lý thuyết Desakota dành sự quan tâm đặc biệt đến khoảng cách phát triển nông thôn - thành thị và vùng xen giữa. Đây cũng là lý thuyết phù hợp với khu vực châu Á, nơi có nhiều nước đang phát triển và đang tiến hành công nghiệp hóa. Nhìn chung, vấn đề phát triển vùng hay phát triển kinh tế vùng còn mới, nên chưa có nhiều lý thuyết liên quan. Tuy nhiên, những lý thuyết nêu trên đã giúp nhận diện được nhiều vấn đề trong phát triển vùng cũng như đóng góp các mô hình phát triển vùng hiệu quả [6, 8].

Bàn luận về một số vấn đề trong phát triển vùng ở Việt Nam

Tại Việt Nam, vấn đề phát triển toàn diện và bền vững cũng gắn liền với phát triển (kinh tế) vùng. Phát triển vùng nhằm nhằm giải quyết vấn đề về cách thức để tận dụng tiềm năng của mỗi vùng, nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các vùng, giữa thành thị và nông thôn, giữa khu vực sinh sống của người Kinh và các

⁴Xem thêm Moench M and Gyawali D (2008), “Desakota: Reinterpreting the Urban-Rural Continuum”, *Natural Environment Research Council*, UK, trong báo cáo tổng thể của chương trình Ecosystem Services for Poverty Alleviation (ESPA). Ngoài ra, các nghiên cứu trường hợp của Sui D and Zeng H (2001), “Modeling the dynamics of landscape structure in Asia’s emerging desakota regions: a case study in Shenzhen”, *Landscape and Urban Planning*, Vol.53, issues 1-4, pp.37-52.

dân tộc thiểu số. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 đã chỉ rõ “thúc đẩy phát triển những vùng kinh tế trọng điểm, tạo động lực và điều kiện thuận lợi để phát triển nhanh hơn những vùng còn khó khăn, đặc biệt là các vùng biên giới, hải đảo, các vùng Tây Nam Bộ, Tây Nguyên, Tây Bắc và các tỉnh miền Trung. Lựa chọn một vài địa phương tiềm năng, đặc biệt là trong các tỉnh duyên hải, để xây dựng những vùng kinh tế mũi nhọn” (Nghị định 04/2008/NĐ-CP). Ý thức được tầm quan trọng của phát triển vùng, Việt Nam đã bắt đầu quy hoạch phân vùng từ khá sớm, và cho tới nay, đã xây dựng và hình thành bảy vùng kinh tế trong cả nước bao gồm: Tây Bắc, Đông Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ và Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long với ba khu vực kinh tế trọng điểm ở Bắc, Trung, Nam. Những thành tựu kinh tế - xã hội tích cực đã xuất hiện, ví dụ như việc gia tăng số lượng hàng hóa thế mạnh ở mỗi vùng. Hiện tại, song song với việc khai thác thế mạnh của các vùng, Nhà nước đang tập trung phát triển một số vùng miền núi, biên giới hay vùng Tây Nam Bộ thông qua các chương trình trọng điểm quốc gia “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Bắc giai đoạn 2013-2018”, “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Nam Bộ giai đoạn 2014-2019”, “Tây Nguyên 3”. Thêm vào đó, các khuyến khích và ưu đãi từ địa phương và chính phủ để thu hút đầu tư, nhằm tăng mức độ xã hội hóa nguồn vốn phát triển vùng cũng đang được triển khai và tỏ ra khá hiệu quả [9, 10].

Trong công tác phát triển vùng, việc phát triển bền vững khu vực miền núi đang trở thành một vấn đề đáng lưu tâm vì đây là những khu vực có vị trí quan trọng về quốc phòng - an ninh và còn kém phát triển. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia châu Âu và các thành viên khác trong khối OECD đã khẳng định, các chính sách hướng tới phát triển bền vững khu vực miền núi nhất thiết phải là tập hợp các chính sách hình thành từ tiếp cận liên ngành. Cũng như vùng hải đảo ở Việt Nam, khu vực miền núi không những có địa hình đặc biệt hiểm trở, chiếm diện tích lớn mà hầu hết còn đều thuộc các tỉnh biên giới có vị trí trọng yếu về quốc phòng và an ninh. Dân cư phân tán, chủ yếu là đồng bào các dân tộc thiểu số, dân trí thấp, không chỉ cần có các biện pháp kinh tế, văn hóa, xã hội, mà còn cần sự hỗ trợ tích cực của các chính sách quốc phòng - an ninh, hay sự tham gia của các tổ chức/chuyên gia trong lĩnh vực môi trường (liên quan đến việc bảo vệ, giữ gìn cân bằng sinh thái, chống biến đổi khí hậu...). Trong vấn đề

này, chúng ta nên học tập kinh nghiệm trong triển khai dự án “The Eastern Black Sea Regional Development Plan (DOKAP)”. Đây là một dự án nhằm phát triển một trong những vùng kém phát triển nhất của Thổ Nhĩ Kỳ, nâng cao mức sống và thu nhập của người dân, xóa bỏ dần sự chênh lệch phát triển giữa các vùng, cũng như để tăng cường khả năng phát triển bền vững của vùng đó. Cho đến nay, dự án đã thực hiện thành công nhiều mục tiêu, với những kết quả nổi bật như: (1) nhận thức được nguyên nhân kém phát triển của khu vực này là do sự thiếu hụt các nguồn lực cũng như khả năng có được các nguồn lực đó, từ đó có các kế hoạch phân bổ nguồn lực đúng đắn, tập trung trước hết để củng cố các cơ sở hạ tầng giao thông và thông tin liên lạc. Các tuyến giao thông vốn dĩ vô cùng cần thiết cho giao thương (các sản phẩm nông nghiệp thường mang tính thời vụ, không thể bảo quản lâu); hơn nữa, đường xá và thông tin còn giúp đẩy mạnh tương tác hai chiều giữa nội bộ vùng và các vùng khác, giúp cho việc tiếp cận với các vùng miền núi vốn có vẻ xa xôi hiểm trở, trở nên dễ dàng và thông suốt hơn; (2) nhận thức được phát triển du lịch là nguồn thu đáng kể cho nhiều vùng miền núi, trên cơ sở khai thác triệt để thế mạnh thiên nhiên vốn có, và còn góp phần giúp cư dân trong vùng hội nhập hơn vào nền kinh tế quốc dân cũng như môi trường toàn cầu. Sự đa dạng về địa hình, thổ nhưỡng, khí hậu, cảnh quan... và văn hóa chính là yếu tố góp phần tích cực nhất vào việc thu hút khách du lịch trong nước và quốc tế. Bên cạnh đó, phát triển du lịch bền vững cũng là một mục tiêu được xác định rõ ràng từ ban đầu của dự án này; (3) xây dựng, quy hoạch các công viên quốc gia. Đây chính là một mô hình để phát triển vùng núi bền vững, bằng cách thu hút khách du lịch chủ yếu nhờ vào các yếu tố thiên nhiên và các đặc điểm văn hóa. Điểm đáng nói là các công viên quốc gia này không chỉ đơn thuần là các khu quy hoạch và bảo tồn, phát triển cây xanh, hay muông thú mà còn là nơi DOKAP đã quy hoạch cả các làng bản của cư dân, tiếp tục các hình thức nuôi trồng và sản xuất truyền thống của họ, với cây chè là nông sản chính và khá nổi tiếng từ xa xưa [11]. Du khách đến đây, bên cạnh các hoạt động giải trí dã ngoại thông thường còn có thể quan sát và tham gia trực tiếp vào đời sống của người dân⁵...

Từ những kinh nghiệm nêu trên, chúng tôi thấy rằng, trên thực tế, khu vực miền núi của Việt Nam, mà cụ thể hơn là vùng Tây Bắc, là một khu vực có rất nhiều

⁵Xem thêm Mehmet Somuncu, *Sustainable development in the Eastern Black Sea Mountains: Present state and Perspectives*.

tiềm năng phát triển. Các vùng núi của Việt Nam thậm chí có nhiều lợi thế để có thể phát triển theo hướng đi tích cực này. Sự đa dạng của thiên nhiên, địa hình, các cộng đồng người dân tộc và văn hóa nơi đây chính là một yếu tố rất quan trọng để phát triển du lịch. Những cao nguyên đá Đồng Văn, ruộng bậc thang, hoa ban, hoa mận nở trắng rừng, những phiên chợ vùng cao, hay sự rực rỡ của những bộ trang phục truyền thống của bà con dân tộc... đều có sức hấp dẫn đặc biệt với du khách. Tuy nhiên, điều quan trọng nhất mà Việt Nam cần phải xúc tiến triển khai, đó là tăng cường khả năng tiếp cận đối với khu vực này thông qua việc hiện đại hóa hệ thống cơ sở hạ tầng và thông tin liên lạc, nhất là việc xây dựng những con đường giao thông quan trọng và điện khí hóa tới từng bản làng. Yếu tố cơ sở hạ tầng có vững thì những vấn đề phát triển có chiều sâu hơn và phát triển bền vững mới có thể đạt được hiệu quả. Bên cạnh đó, vấn đề phát triển bền vững du lịch vùng cũng cần được tiến hành đồng thời theo một quy hoạch tổng thể ngay từ ban đầu, để có thể ngăn ngừa từ sớm những hành vi tự phát, tăng cường trách nhiệm xã hội trong vấn đề phát triển du lịch. Có thể bắt đầu bằng những việc nhỏ nhất, như trong việc giữ gìn vẻ sinh cảnh quan thiên nhiên, hay khai thác hạn chế theo số lượng và khả năng có thể, không chạy theo lợi ích kinh tế trước mắt.... Khai thác được thế mạnh du lịch này chính là một nguồn cung dồi dào cho việc tiếp tục đầu tư hạ tầng cơ sở, hay sử dụng có hiệu quả lao động địa phương. Tuy nhiên, trong quy hoạch phát triển, bên cạnh việc khai thác, phát huy lợi thế để phát triển cũng cần phải hết sức lưu ý tới vị trí quốc phòng - an ninh trọng yếu của các tỉnh biên giới. Tăng cường các biện pháp an ninh là một điều cần thiết để tránh các nguy cơ bùng phát từ việc tăng cường tiếp cận từ bên ngoài hay mở rộng hoạt động du lịch.

Kết luận

Phát triển vùng đang ngày càng trở nên quan trọng, không chỉ ở Việt Nam mà còn trên phạm vi toàn cầu. Trong khi sự chênh lệch phát triển giữa các vùng trong nước đang có xu hướng ngày càng gia tăng, thì việc sử dụng các chính sách phát triển vùng nhằm thu hẹp khoảng cách này, tạo đà phát triển cho các vùng kém phát triển hơn, hướng tới mục tiêu phát triển toàn diện và bền vững là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết. Kinh nghiệm trong phát triển vùng, thậm chí kinh nghiệm quốc tế trong hoạch định và thực thi chính sách vùng là không thiếu, hơn nữa là rất đa dạng. Nhiều quốc gia cũng rất cởi mở trong việc chia sẻ các kinh nghiệm từ thực tiễn của mình cho các nước bạn. Tuy nhiên, việc

hoạch định hay thực hiện các chính sách vùng không thể có sự dập khuôn máy móc mà phải thật linh hoạt trên cơ sở các tiếp cận liên ngành. Thời gian gần đây, nước ta rất chú trọng tới việc phát triển các khu vực miền núi, vì các lý do cấp thiết liên quan tới tình hình kinh tế - xã hội và quốc phòng - an ninh. Qua kinh nghiệm phát triển vùng nói chung, vùng núi nói riêng của một số nước, có thể thấy việc quan trọng nhất trước hết đối với khu vực này chính là cần có hệ thống cơ sở hạ tầng được tăng cường toàn diện, đi đôi với vấn đề đảm bảo chủ quyền lãnh thổ và an ninh quốc gia.

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn sự tài trợ của Chương trình khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Bắc, Đại học Quốc gia Hà Nội cho đề tài này.

Tài liệu tham khảo

- [1] Dunford, Micheal, *Area definition and classification and regional development finance: The European Union and China*, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=area-definition-and-classification&site=2> (truy cập lần cuối 14.4.2015).
- [2] Casey J. Dawkins (2003), "Regional development theory: Conceptual foundations, Classic works, and recent developments", *Journal of Planning Literature*, **18**(2), http://www.slideshare.net/yutri_aprillia/regional-development-theory-urban-and-regional-planningh (truy cập lần cuối 16.1.2015).
- [3] Phi Vinh Tuong (2012), *Regional Development along Economic Corridors: Southern Coastal and Northern Sub - Corridors in Vietnam in Emerging Economic Corridors in the Mekong Region*, edited by Masami Ishida, BRC Research Report No.8, Bangkok Reseach Center, IDE - JETRO, Bangkok, Thailand.
- [4] Harmaakorpi, Vesa & Pekkarinen, Satu (2002), *The concept of regional platform and Regional development Platform Method as a tool for Regional Development*, ERSA conference.
- [5] Rodrigue, Jean - Paul (2013), *The geography of transport systems* Routledge, 3rd edition, <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch2en/conc2en/growthpoles.html> (truy cập lần cuối 14.4.2015).
- [6] Phạm Sĩ Liêm, *Tóm lược nguyên lý kinh tế học và quy hoạch tổng thể vùng*, <http://tonghoixaydungvn.vn/Gi%E1%BB%9Bithi%E1%BB%87u/tabid/89/catid/115/item/6728/gioi-thieu-tom-luoc-nguyen-ly-kinh-te-hoc-va-quy-hoach-tong-the-vung.aspx> (truy cập lần cuối 14.4.2015).
- [7] Briney, Amanda, *An overview of Christaller's central place theory*, <http://geography.about.com/od/urbaneconomicgeography/a/centralplace.htm> (truy cập lần cuối 14.4.2015).
- [8] Smirnova, Vera (2013), *Desakota, the emergence of extended metropolitan region in South-East Asia: adaptive model of urban planning*, class project 2013, <http://cargocollective.com/verasmirnova/Desakota-the-emergence-of-extended-metropolitan-region-in-South-East> (truy cập lần cuối 14.4.2015).
- [9] Quy hoạch vùng của Việt Nam, <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/quyhoachvung> (truy cập lần cuối 16.1.2015).
- [10] Tổng quan vùng Tây Bắc, <http://dattaybac.com/GioiThieu.aspx?MenuId=31&LeftMenu=3> (truy cập lần cuối 16.1.2015).
- [11] Georgi Zhelezov (Editor 2011), *Sustainable development in mountain regions Southeastern Europe*, Springer.