

# Phân vùng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030

Hà Huy Ngọc<sup>1</sup>, Bùi Quang Tuấn<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Viện Địa lý nhân văn, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

<sup>2</sup> Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: huyngoc47ql@yahoo.com

Nhận ngày 19 tháng 10 năm 2020. Chấp nhận đăng ngày 13 tháng 01 năm 2021.

**Tóm tắt:** Phân vùng để lập và quản lý nhà nước về quy hoạch theo vùng phù hợp với tổ chức lãnh thổ quốc gia, tạo không gian phát triển mới, phát huy hiệu quả phát triển tổng hợp các vùng và cả nước, khai thác chức năng đặc thù các vùng hướng đến tương lai lâu dài. Trong lịch sử phát triển, Việt Nam đã trải qua nhiều giai đoạn phân vùng khác nhau, với các phương án phân vùng phục vụ khác nhau. Phân vùng quy hoạch đã góp phần cho phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong những năm qua. Tuy nhiên, phân vùng quy hoạch chưa thực sự chuyển đổi, hướng tới hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Để phân vùng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội có hiệu quả hơn nữa đòi hỏi cần có những thể chế pháp lý thích hợp trong bối cảnh mới ở Việt Nam.

**Từ khóa:** Phát triển kinh tế - xã hội, phân vùng, quy hoạch.

**Phân loại ngành:** Kinh tế học

**Abstract:** Zoning is to formulate regional planning and conduct state management of it in a way appropriate to the organisation of the national territory, creating a new development space, bringing into full and effective play the integrated development of regions and the country, and tapping the characteristic functions of regions towards a long-term future. In the history of development, Vietnam has gone through many different stages of zoning, with different zoning plans. Zoning of planning has contributed to socio-economic development in the country in recent years. However, it has not really transformed and geared towards completing the institutional framework of the market economy. To make the zoning for socio-economic development planning more effective, it is necessary to have appropriate legal institutional framework in the new context in Vietnam.

**Keywords:** Socio-economic development, zoning, planning.

**Subject classification:** Economics

## 1. Mở đầu

Trên thế giới, vấn đề phân vùng để lập các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) luôn gắn kết chặt chẽ giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường và giải quyết các vấn đề xã hội. Trong phạm vi quốc gia, chính phủ các nước đều rất quan tâm đến những chính sách phát triển vùng, quy hoạch phát triển KT-XH vùng, đặc biệt ở các vùng khó khăn, vùng miền núi có sự phân hóa lớn về điều kiện tự nhiên, kinh tế, văn hóa, xã hội. Do đó, quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH cần phải có cách tiếp cận mới dựa trên cơ sở phân vùng chức năng. Cách tiếp cận mới này không chỉ mang lại lợi ích KT-XH, phát huy lợi thế so sánh vùng, tôn trọng sự đa dạng về văn hóa, tộc người mà còn hướng tới phục hồi và bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, nuôi dưỡng cuộc sống con người, giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH), thiên tai; đồng thời thúc đẩy liên kết vùng, hạn chế tình trạng cát cứ theo địa giới hành chính. Trong giai đoạn phát triển mới, Việt Nam đã bắt đầu tiến hành phân vùng và lập quy hoạch tổng thể KT-XH vùng. Tuy nhiên, việc phân vùng và lập quy hoạch cho giai đoạn 2021-2030 vẫn còn nhiều ý kiến tranh luận khác nhau. Bài viết<sup>3</sup> bàn về phân vùng và quy hoạch vùng ở Việt Nam trong bối cảnh mới.

## 2. Phân vùng lãnh thổ cho quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội

### 2.1. Các quan niệm về phân vùng lãnh thổ trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Hiện nay vẫn chưa có sự thống nhất về nội hàm của khái niệm “vùng”, mặc dù khái

niệm này được sử dụng nhiều trong các công trình nghiên cứu khoa học và văn bản quy phạm pháp luật. Chẳng hạn, dưới góc độ khoa học địa lý, Lê Bá Thảo cho rằng: “Vùng là một bộ phận lãnh thổ của một hay nhiều quốc gia với các đặc điểm khác biệt về địa lý tự nhiên, trình độ phát triển kinh tế và xã hội, có cấu trúc và hoạt động như một hệ thống trong mối quan hệ tương hỗ với quốc gia và với vùng khác” [14, tr.39]. Theo cách hiểu trên thì nhóm tác giả Nguyễn Văn Phú, Lê Thu Hoa đã khái quát lại: vùng có nhiều quy mô khác nhau, có thể: liên quốc gia, liên bang trong một quốc gia, vùng độc lập trong một quốc gia và có sự phân biệt rõ về lãnh thổ giữa vùng này với vùng khác, tùy thuộc vào tiêu chí xác định, mục tiêu của chủ thể quản lý [5], [9]. Luật Quy hoạch năm 2017 xác định: “Vùng là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia bao gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương lân cận gắn với một số lưu vực sông hoặc có sự tương đồng về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, lịch sử, dân cư, kết cấu hạ tầng và có mối quan hệ tương tác tạo nên sự liên kết bền vững với nhau” [12].

Các quan điểm trên cho thấy, dù hiểu theo cách nào thì vùng cũng là một bộ phận lãnh thổ với tính đặc thù riêng biệt của các yếu tố tạo thành. Điều đó có nghĩa: vùng là một không gian địa lý có tính thống nhất về quan hệ đồng cấp của các yếu tố tự nhiên, KT-XH, thể hiện mối quan hệ tương hỗ giữa chúng, tạo ra sản phẩm có tính chất mới mà các thành phần riêng lẻ không có được. Chính tính chất đặc thù là cơ sở hình thành tiềm năng, quỹ sinh thái - tài nguyên cho phát triển vùng; vùng càng có nhiều nét đặc thù càng làm cho các vùng dễ phân biệt với nhau hơn và càng làm cho vùng đa dạng hơn. Theo cách nhìn như vậy, đặc thù

của vùng có ý nghĩa rộng hơn và bao trùm lên cả nội dung về cơ cấu kinh tế và cơ cấu xã hội như quan niệm của Ngô Doãn Vịnh và cộng sự [21].

Ở Việt Nam, vùng KT-XH đã chính thức được đề cập trong Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 7 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH. Theo đó: “Vùng kinh tế - xã hội là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước” [2]. Và mục đích của việc phân vùng KT-XH ở Việt Nam là nhằm phục vụ việc “hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước” [2].

Từ các khái niệm trên, có thể hiểu, vùng trong quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH là một khu vực thuộc ranh giới của nhiều tỉnh/ thành phố có nét tương đồng về điều kiện tự nhiên, môi trường sinh thái (địa lí, tài nguyên, môi trường) và đặc điểm KT-XH, văn hóa, cùng với hệ thống thể chế, quản trị vùng. Đồng thời có mối quan hệ tác động qua lại, phụ thuộc lẫn nhau giữa hệ thống tự nhiên và hệ thống KT-XH, nhân văn, thể chế, tạo nên đặc trưng riêng biệt phục vụ cho quy hoạch tổng thể của lãnh thổ.

Tương tự khái niệm vùng, các kết quả nghiên cứu đều nhấn mạnh: phân vùng lãnh thổ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với công tác quản lý tổng hợp lãnh thổ theo vùng. Tại Việt Nam, phân vùng được tiếp cận theo nhiều cách khác nhau tùy theo mục

đích cụ thể. Lê Bá Thảo cho rằng: “Phân vùng là phân chia lãnh thổ, vùng biển ra thành các vùng hay các phần, được phân biệt bởi mức độ đồng nhất bên trong của nó” [14, tr.26]. Bên cạnh đó, những dấu hiệu phân vùng dựa trên đặc thù sinh thái và phục vụ mục đích tận dụng nguồn tài nguyên và lao động, bảo vệ môi trường. Trương Quang Học và cộng sự đã phân vùng chức năng theo các tiếp cận hệ sinh thái - xã hội. Tùy theo các đặc trưng cơ bản về sinh thái - xã hội, mà có thể phân chia thành nhiều vùng phục vụ cho mục đích quy hoạch KT-XH [6]. Còn theo quan điểm của Mai Trọng Nhuận [8], để đảm bảo cho quy hoạch vùng, không dựa vào tư duy nhiệm kỳ, lợi ích cục bộ của từng bộ/ ngành và địa phương, và không gian quy hoạch không bị hạn chế bởi địa giới hành chính và ý chí chính trị của các chủ thể lập quy hoạch, do đó định hướng quy hoạch mới cần được tiếp cận theo các hướng sau: (1) Dựa vào mức độ phù hợp về điều kiện KT-XH, tài nguyên, sinh thái; (2) Dựa vào khả năng phát huy lợi thế so sánh của vùng; (3) Dựa vào các tri thức và giá trị văn hoá, tôn trọng sự đa dạng về văn hoá; (4) Duy trì được tính bền vững của tự nhiên; (5) Ứng phó linh hoạt với các rủi ro về KT-XH, BĐKH và môi trường. Tổng quan các kết quả nghiên cứu cho thấy, phân vùng thường được xem xét trên các yếu tố: (1) Các địa phương có điều kiện tương đồng về điều kiện tự nhiên, sinh thái, lịch sử; (2) Các địa phương có mối quan hệ, liên kết tương đối chặt chẽ; (3) Quy mô của vùng phù hợp để xác định các định hướng phát triển theo tiềm năng, lợi thế của các địa phương trong vùng, mang lại hiệu quả tổng thể cao nhất. Đặc điểm chung của các hệ thống

phân vùng trên thế giới cũng như ở Việt Nam hiện nay là phụ thuộc vào mục đích phân vùng, đặc thù của từng kiểu phân vùng để xây dựng các tiêu chí phân chia phù hợp. Mục đích của phân vùng khá đa dạng, không chỉ hoàn thiện phương pháp luận mà chủ yếu để sử dụng hợp lý hơn các nguồn tài nguyên thiên nhiên; phát triển KT-XH; quản lý, bảo tồn tài nguyên, hệ sinh thái, văn hóa; quy hoạch phát triển bền vững (PTBV) vùng; phòng tránh thiên tai và giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

Phân vùng lãnh thổ là sự phân chia lãnh thổ thành các khu vực riêng biệt dựa vào tính không lặp lại trong không gian, có cấu trúc riêng biệt, bao gồm một tập hợp có quy luật các đơn vị lãnh thổ theo phân loại. Những phương pháp, cách tiếp cận phân vùng lãnh thổ cũng chưa có sự thống nhất trong văn bản quy phạm pháp luật mà tùy thuộc vào từng quy mô, cách tiếp cận và mục đích nghiên cứu lãnh thổ sẽ có các cấp và tiêu chí phân loại khác nhau. Đối với cấp phân loại tiểu vùng (được xem là cấp phân vùng cơ sở), mỗi tiểu vùng đều có chức năng đặc thù và có thể thay đổi tùy thuộc vào sự thay đổi đặc điểm cấu trúc lãnh thổ, không phụ thuộc vào ranh giới địa giới hành chính. Mỗi tiểu vùng có tính đặc thù hệ thống sinh thái - xã hội riêng biệt trong lãnh thổ nghiên cứu, xuất phát từ nhu cầu phát triển KT-XH hay bảo đảm an ninh môi trường.

Theo đó, phân loại vùng KT-XH có vai trò hết sức quan trọng đối với mỗi quốc gia, bởi nó phục vụ cho công tác kế hoạch hóa dài hạn nền kinh tế quốc dân. Đã có nhiều phương án phân loại vùng kinh tế khác nhau ở các nước, tùy thuộc vào mục đích phân chia và theo từng giai đoạn của từng

nước. Vùng kinh tế thường được phân theo tiềm năng phát triển kinh tế của vùng như: vùng kinh tế năng động; vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ)... hoặc phân theo ngành kinh tế, nhằm mục đích xác định hợp lý phương hướng phát triển chủ yếu trong từng vùng một cách hiệu quả [15].

Như vậy, phân vùng kinh tế nhằm mục đích cho quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH trong bối cảnh mới có các đặc điểm như sau: (1) Là một khu vực địa lý xác định (phạm vi bao gồm một hoặc nhiều tỉnh, thành phố, khu vực đô thị và ranh giới có thể thay đổi theo thời gian); (2) Đã hoặc có tiềm năng hội tụ đầy đủ thế mạnh, tập trung tiềm lực kinh tế, hấp dẫn nhà đầu tư; (3) Đã hoặc có khả năng thu hút, phát triển các ngành mới về công nghiệp và dịch vụ; (4) Đã hoặc có khả năng tạo ra tốc độ phát triển nhanh và thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển KT-XH cho toàn vùng và cả nước.

Ahmedatad cho rằng, quy hoạch vùng có vai trò hỗ trợ các cơ quan chính quyền địa phương, khu vực (vùng) và quốc gia bằng cách nghiên cứu các vấn đề ở từng cấp độ quy hoạch, nơi có mức độ không chắc chắn cao. Sự đóng góp của quy hoạch vùng là sự nghiên cứu, khám phá và tư vấn về lập kế hoạch địa phương và các hoạt động nhằm hỗ trợ các nhà quy hoạch và nhà quản lý xác định mức độ trách nhiệm mà họ phải làm. Các vấn đề có thể là khai thác những lợi ích chung, tránh cạnh tranh có hại, đánh giá tác động thiên tai, đáp ứng những thay đổi dự kiến, hoặc duy trì và đạt được các tiêu chuẩn đã xác định [22].

Theo đó, quy hoạch vùng có vai trò đặc biệt cao đối với sự PTBV của vùng, nên

Roberts đã lập luận rằng, ở cấp khu vực, quá trình lập kế hoạch vùng có lẽ là việc tốt nhất để đảm bảo sự hội nhập cần thiết giữa sự phát triển KT-XH và môi trường sinh thái. Mục tiêu cơ bản của quy hoạch vùng là nâng cao chất lượng các đầu ra, tăng cường phúc lợi xã hội thông qua các kế hoạch, phương án bố trí hoạt động KT-XH, khai thác tài nguyên hợp lý, không gian định cư, sản xuất và cơ sở hạ tầng phù hợp với đặc trưng và yêu cầu phát triển của mỗi lãnh thổ. Vì vậy, quy hoạch vùng góp phần thúc đẩy các mục tiêu PTBV lãnh thổ [25].

Theo Luật Quy hoạch năm 2017: “Quy hoạch vùng là quy hoạch cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia ở cấp vùng về không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, hệ thống đô thị và phân bố dân cư nông thôn, xây dựng vùng liên tỉnh, kết cấu hạ tầng, nguồn nước lưu vực sông, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên cơ sở kết nối các tỉnh” [12].

## *2.2. Vai trò của phân vùng lãnh thổ cho mục đích quy hoạch kinh tế - xã hội*

Theo G.Ixatsenko, phân vùng được xem như phương pháp toàn năng nhằm sắp xếp và hệ thống lại lãnh thổ đã được sử dụng rộng rãi trong khoa học địa lí, kể cả phân vùng địa lí tự nhiên bộ phận cũng như phân vùng địa lí tự nhiên tổng hợp [3].

Dưới góc độ khoa học địa lí, phân vùng có giá trị xác định quy luật phân hóa (sự tác động và các mối quan hệ) các thành phần địa lí của lãnh thổ so với lãnh thổ bên cạnh. Đối với thực tiễn, phân vùng lãnh thổ có ý nghĩa góp phần vào việc nghiên cứu, phân tích đánh giá tổng hợp về điều kiện tự nhiên và tài nguyên, các điều kiện

KT-XH, tài nguyên văn hoá phục vụ cho từng mục đích PTBV. Kết quả phân vùng lãnh thổ về KT-XH là cơ sở giúp các nhà hoạch định chính sách, nhà quản lý xây dựng quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH theo hướng bền vững.

Phân vùng lãnh thổ là cơ sở khoa học nền tảng trong nghiên cứu. Kết quả phân vùng lãnh thổ (bản đồ phân vùng, hệ thống chỉ tiêu chú giải và thuyết minh) là những cơ sở khoa học, tri thức tổng hợp một cách đầy đủ nhất về sự phân hoá của điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, KT-XH, văn hoá của một lãnh thổ nhất định. Từ đó cung cấp các thông tin, những nền tảng phục vụ khai thác lãnh thổ với các mục đích KT-XH khác nhau.

Phân vùng lãnh thổ nhằm tìm ra mức độ đa dạng, đặc trưng riêng về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, điều kiện KT-XH. Trong không gian, lãnh thổ có quy mô lớn thường không đồng nhất về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, vì thế nó đã tạo nên sự đa dạng và phong phú trong điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên. Các thể tổng hợp địa lí tự nhiên có những đặc điểm tự nhiên và mức độ tập trung tài nguyên khác nhau, vì vậy khả năng khai thác và sử dụng chúng là khác nhau. Như vậy, lãnh thổ có điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên càng phong phú sẽ càng đa dạng hơn trong phát triển KT-XH. Tóm lại, sự đa dạng về tự nhiên thường kéo theo sự đa dạng về văn hoá, tạo nên hệ thống văn hoá theo vùng, miền với những nét đặc trưng riêng (văn hoá địa phương) hình thành các nguồn lực tự nhiên, văn hoá khác nhau. Phân vùng lãnh thổ sẽ thực hiện nhiệm vụ là vạch ra các thể tổng hợp lãnh thổ tự nhiên tương đối đồng nhất về tự nhiên cũng như KT-XH.

Phân vùng lãnh thổ còn đóng vai trò quan trọng đối với đánh giá điều kiện tự nhiên và tài nguyên thiên nhiên cho mục đích phát triển KT-XH. Mỗi thể tổng hợp đã được vạch ra sẽ là nền tảng để sử dụng làm đơn vị đánh giá, so sánh, nhằm tìm ra mức độ thuận lợi của những thể tổng hợp lãnh thổ khác nhau trong phát triển KT-XH.

Phân vùng lãnh thổ là cơ sở xác lập những quy hoạch, định hướng mang tính chiến lược cho phát triển KT-XH. Trong đánh giá dựa trên các thể tổng hợp lãnh thổ, hướng đánh giá theo các đơn vị phân loại thể tổng hợp tự nhiên là một hướng tiếp cận được đánh giá rất cao, phù hợp với mục đích phát triển KT-XH. Theo đó, các địa phương, vùng miền là một lãnh thổ trải dài, tương đối lớn, việc đánh giá điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, điều kiện KT-XH, văn hoá, trên cơ sở bán định lượng sẽ giúp xây dựng quy hoạch, định hướng phát triển KT-XH. Từ đó, tìm ra các giải pháp thích hợp trong khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường trong phát triển KT-XH.

### **3. Thực trạng phân vùng kinh tế - xã hội ở Việt Nam**

#### *3.1. Các giai đoạn phân vùng kinh tế - xã hội ở Việt Nam*

Phân vùng phát triển KT-XH ở Việt Nam được chia thành nhiều giai đoạn gắn với các thời kỳ lịch sử khác nhau. Trong bài viết này, nhóm tác giả tập trung vào giai đoạn phân vùng KT-XH từ sau khi thống nhất đất nước (năm 1975) cho đến nay.

#### **a) Giai đoạn 1975-1980:**

Trong “Báo cáo tóm tắt về phân bố lực lượng sản xuất trong khoảng 10-15 năm” - Báo cáo về kế hoạch 5 năm do Ủy ban Kế hoạch Nhà nước trình Hội nghị lần thứ 25 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tháng 10 năm 1976, cả nước được chia thành 08 vùng kinh tế lớn: (1) Vùng Cao - Bắc Lạng; (2) Vùng Tây Bắc; (3) Vùng đồng bằng Bắc Bộ; (4) Vùng khu 4; (5) Vùng liên khu 5 và Tây Nguyên; (6) Vùng Đông Nam Bộ; (7) Vùng đồng bằng sông Cửu Long; (8) Vùng Quảng Ninh.

#### **b) Giai đoạn 1980-1986:**

Trong giai đoạn này, Ủy ban phân vùng kinh tế Trung ương (1982), đã xác định hệ thống vùng phục vụ cho xây dựng Tổng sơ đồ phân bố lực lượng sản xuất giai đoạn 1986-2000, lãnh thổ Việt Nam được phân thành 04 vùng kinh tế lớn, dưới vùng kinh tế lớn có 06 tiểu vùng: (1) vùng Bắc Bộ gồm 16 tỉnh, được chia thành 02 tiểu vùng (tiểu vùng trung du - miền núi gồm 10 tỉnh; tiểu vùng đồng bằng sông Hồng gồm 06 tỉnh); (2) vùng Bắc Trung Bộ gồm 3 tỉnh; (3) vùng Nam Trung Bộ gồm 7 tỉnh, được chia thành 02 tiểu vùng (tiểu vùng duyên hải khu 5 gồm 4 tỉnh; tiểu vùng Tây Nguyên gồm 3 tỉnh); (4) vùng Nam Bộ gồm 14 tỉnh, được chia thành 02 tiểu vùng (tiểu vùng Đông Nam Bộ gồm 5 tỉnh; tiểu vùng đồng bằng sông Cửu Long gồm 9 tỉnh).

#### **c) Giai đoạn 1986-2000:**

Theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH các vùng đến năm 2010, cả nước có 08 vùng KT-XH (53 tỉnh, thành) và 03 vùng KTTĐ (12 tỉnh, thành). Tám vùng KT-XH, bao gồm: (1) vùng Đông Bắc gồm 10 tỉnh; (2) vùng Tây Bắc

gồm 3 tỉnh; (3) vùng đồng bằng sông Hồng gồm 7 tỉnh, thành phố; (4) vùng Bắc Trung Bộ gồm 6 tỉnh; (5) vùng duyên hải miền Trung gồm 5 tỉnh, thành phố; (6) vùng Tây Nguyên gồm 3 tỉnh; (7) vùng Đông Nam Bộ gồm 8 tỉnh, thành phố; (8) vùng đồng bằng sông Cửu Long gồm có 11 tỉnh.

d) Giai đoạn từ năm 2001-2020:

Trong Chiến lược phát triển KT-XH 2001-2010, cả nước phân thành 06 vùng KT-XH và 03 vùng KTTĐ và được thể chế hóa trong Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 7 tháng 9 năm 2006 về việc lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, cho đến nay lãnh thổ Việt Nam gồm 63 tỉnh/thành phố được chia thành 06 vùng KT-XH và 04 vùng KTTĐ. Sáu vùng KT-XH gồm: (1) vùng trung du và miền núi phía Bắc gồm 14 tỉnh; (2) vùng đồng bằng sông Hồng gồm 11 tỉnh, thành phố; (3) vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung gồm 14 tỉnh, thành phố; (4) vùng Tây Nguyên gồm 5 tỉnh; (5) vùng Đông Nam Bộ gồm 6 tỉnh/ thành phố; (6) vùng đồng bằng sông Cửu Long gồm 13 tỉnh/ thành phố.

đ) Dự kiến phân vùng giai đoạn 2021-2030:

Nhằm triển khai Luật Quy hoạch năm 2017, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã nghiên cứu đề xuất các phương án phân vùng giai đoạn 2021-2030 và đã trình Chính phủ hai phương án phân vùng, như sau.

Phương án 1 (6 vùng): sẽ giữ nguyên hai vùng là vùng đồng bằng sông Hồng và vùng đồng bằng sông Cửu Long; tách vùng trung du và miền núi phía Bắc hiện tại thành vùng Đông Bắc và vùng Tây Bắc; tách vùng duyên hải miền Trung hiện tại thành vùng Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ (tỉnh Thừa

Thiên Huế đưa vào vùng Nam Trung Bộ), điều chỉnh một tỉnh (Bình Thuận) sang vùng Đông Nam Bộ và gộp 4 tỉnh Tây Nguyên (Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông) vào vùng Nam Trung Bộ. Vùng Đông Nam Bộ mới được hình thành trên cơ sở Vùng Đông Nam Bộ hiện nay và bổ sung thêm hai tỉnh là Lâm Đồng và Bình Thuận.

Phương án 2 (7 vùng): tách vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung thành hai vùng là vùng Bắc Trung Bộ và vùng Nam Trung Bộ (tỉnh Thừa Thiên Huế thuộc vùng Bắc Trung Bộ); mở rộng vùng đồng bằng sông Hồng thêm các tỉnh Hòa Bình, Phú Thọ, Thái Nguyên, Bắc Giang để trở thành vùng đồng bằng và trung du Bắc Bộ. Phương án này hiện được đa số bộ/ ngành và địa phương ủng hộ.

Nếu phân vùng theo phương án 2, vùng miền núi phía Bắc gồm 10 tỉnh; vùng đồng bằng và trung du Bắc Bộ gồm 15 tỉnh (mở rộng thêm bốn tỉnh: Hòa Bình, Phú Thọ, Thái Nguyên và Bắc Giang); vùng Bắc Trung Bộ gồm 05 tỉnh từ Thanh Hóa đến Thừa Thiên Huế; vùng Nam Trung Bộ gồm 08 tỉnh từ Đà Nẵng đến Bình Thuận; các vùng: Tây Nguyên (05 tỉnh), Đông Nam Bộ (06 tỉnh, thành phố) và vùng đồng bằng sông Cửu Long (13 tỉnh, thành phố) vẫn giữ nguyên như hiện nay.

### 3.2. *Đánh giá phân vùng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*

a) Thành tựu đạt được

- Thứ nhất, nếu tính từ sau năm 1975 (thời kỳ sau khi đất nước thống nhất) cho đến nay, Việt Nam đã trải qua 5 thời kỳ phân vùng KT-XH, số lượng vùng luôn biến động và có sự kế thừa trong các thời kỳ

(nhiều nhất là 8 vùng và ít nhất là 4 vùng). Các địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) trong vùng cơ bản tương đồng về điều kiện tự nhiên, lịch sử, văn hóa, dân cư. Nhìn chung, các tỉnh có mối quan hệ nhất định về kinh tế, xã hội, kết nối kết cấu hạ tầng.

- Thứ hai, việc phân vùng KT-XH đã và đang là cơ sở cho việc lập quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH và xây dựng các chính sách phát triển vùng (bao gồm các kế hoạch phát triển) trong những năm vừa qua.

- Thứ ba, việc phân vùng này căn bản dựa trên sự tương đồng về điều kiện tự nhiên, lịch sử, văn hóa, dân cư của các địa phương và trên cơ sở có mối quan hệ nhất định về kinh tế, xã hội, kết nối kết cấu hạ tầng.

- Thứ tư, từ quy hoạch 6 vùng KT-XH để thúc đẩy phát triển kinh tế vùng, hình thành các động lực tăng trưởng, đầu tàu kinh tế. Năm 2006, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt thành lập vùng KTTĐ (quy định tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP). Đến nay, cả nước đã có 4 vùng KTTĐ với diện tích tự nhiên 90.804,9 km<sup>2</sup> (bằng 27,4% cả nước); dân số trung bình 48.878,8 nghìn người năm 2017 (bằng 52,18% dân số cả nước); mật độ dân số 538,3 người/ km<sup>2</sup> (bằng 1,9 lần cả nước). Trong giai đoạn 2011-2018, cả 4 vùng KTTĐ đóng góp khoảng 71,6-74% GDP của cả nước. Trong đó, quy mô GDP của vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam chiếm tỷ lệ khá cao so với 2 vùng KTTĐ còn lại [17]. Bên cạnh việc hình thành vùng KTTĐ, hiện Việt Nam còn thành lập vùng Thủ đô Hà Nội và vùng Thành phố Hồ Chí Minh, theo đó tính chất của hai vùng này cũng khá giống vùng KTTĐ.

b) Hạn chế, bất cập

- Thứ nhất, lợi ích địa phương chi phối quy hoạch vùng. Trong các giai đoạn phân vùng thì số đơn vị hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương từ 40 đơn vị hành chính năm 1980, tăng lên 63 đơn vị hành chính đến thời điểm hiện nay. Quá trình chia tách đơn vị hành chính cấp tỉnh, cùng với việc Chính phủ phân cấp, phân quyền cho địa phương, đã làm cho mục đích phân vùng không có nhiều ý nghĩa trên thực tế. Cùng với sự tăng lên về số đơn vị hành chính cấp tỉnh sau gần 35 năm đổi mới, gắn liền với phân cấp, phân quyền mạnh cho địa phương về kế hoạch hóa ngân sách, đầu tư công hạ tầng quy mô lớn, cấp phép dự án cho doanh nghiệp đầu tư trong và ngoài nước... đã làm cho mỗi địa phương trở thành một “pháo đài kinh tế”, hình thành lợi ích cục bộ của từng địa phương, điều này cũng góp phần làm “vô hiệu hóa” các quy hoạch KT-XH vùng giai đoạn vừa qua.

Bên cạnh đó, về cơ cấu kinh tế vùng, cho đến nay, kinh tế cấp tỉnh đang thực sự chi phối phát triển kinh tế vùng. Do đó, kinh tế vùng trên thực tế mang tính thống kê nhiều hơn là sự kết nối, bổ sung cho nhau, tận dụng các thế mạnh của nhau, nhằm phân bổ và sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn lực có được ở trong toàn vùng. Trái lại, các tỉnh trong mỗi vùng đang theo đuổi mô hình phát triển, cơ cấu kinh tế, các chính sách kinh tế tương tự nhau. Từ đó, các tỉnh đang cạnh tranh nhau hơn là bổ sung cho nhau trong thu hút và sử dụng nguồn lực. Như vậy, ở các tỉnh nguồn lực đã ít, lại bị phân tán và sử dụng không đạt hiệu quả như mong muốn. Trên thực tế, phát triển công nghiệp và dịch vụ cũng chỉ tập trung ở khu vực đồng bằng sông Hồng và miền

Đông Nam Bộ, và xu hướng tập trung này đang tăng lên trong những năm qua.

- Thứ hai, thiếu thống nhất và liên kết giữa các loại quy hoạch. Việc phân vùng để phục vụ cho mục đích quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH thực sự được bắt đầu từ năm 2001, khi Đảng Cộng sản Việt Nam ban hành Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010. Chính phủ đã cho lập 6 quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH đến năm 2020 cho 6 vùng. Tuy nhiên, việc triển khai các quy hoạch này không có nhiều ý nghĩa về định hướng không gian phát triển KT-XH và liên kết vùng trong thực tế. Bởi có một số quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng còn được ban hành sau Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH của địa phương trong vùng, và bị chi phối bởi quy hoạch các ngành của quốc gia.

Thực tiễn trong thời gian qua cho thấy, trình tự cho việc ra đời các quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH đối với vùng không được tuân thủ, dẫn đến việc hoặc là có sự tách rời giữa các quy hoạch, hoặc là quy hoạch ở bậc cao hơn phải xem quy hoạch ở bậc thấp hơn làm căn cứ. Mặc dù theo quy định của Nhà nước, có nhiều cấp quy hoạch và cấp thấp hơn phải theo định hướng của cấp cao hơn, song quy định này không được tuân thủ. Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng được xây dựng và phê chuẩn sau khi quy hoạch của các ngành và tỉnh đã được phê duyệt. Các quy hoạch ngành và địa phương thường không được đặt trong bố cục phát triển tổng thể. Bên cạnh đó, rất nhiều quy hoạch vùng được xây dựng và phê duyệt quá muộn, và do đó khi đưa vào thực hiện còn muộn hơn, làm thu ngắn thời hiệu của chúng cũng như lệch về thời gian so với các quy hoạch

khác. Theo quy định hiện hành, thời hiệu của các quy hoạch là 10 năm hoặc hơn, nhưng các quy hoạch ở các vùng hiện nay chủ yếu có thời hiệu 6-7 năm. Hơn nữa, quy trình lập quy hoạch vùng vẫn mang nhiều tính chất kế hoạch hóa tập trung, với cách thức tiếp cận chủ yếu từ trên xuống, ít có sự tham gia, tham vấn của các bên liên quan, nhất là cộng đồng doanh nghiệp; các dự báo thị trường mờ nhạt; và việc huy động nguồn lực chủ yếu dựa vào đầu tư của Nhà nước [13].

- Thứ ba, chưa có thiết chế vùng thật sự. Hiến pháp năm 2013 và Luật Ngân sách 2015 đã quy định chỉ có chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương, ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Không có quy định về chính quyền và ngân sách cho vùng. Điều này làm cho việc phân vùng và quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng trở nên kém hiệu quả và hiệu lực trên thực tiễn, hay còn gọi là “quy hoạch nằm trên giấy” [10], [11].

Mặt khác, trong giai đoạn 2011-2020, để hiện thực hóa chủ trương, chính sách phát triển vùng, Chính phủ đã cho lập và ban hành 6 quy hoạch phát triển tổng thể KT-XH vùng. Tuy nhiên, lại thiếu thể chế vùng, đó là: Ủy ban điều phối vùng, chính sách tài khóa vùng; chính sách liên kết vùng. Trong đó, Ủy ban điều phối vùng, chính sách tài khóa vùng thì không được quy định trong các văn bản pháp luật; còn vấn đề liên kết vùng được đề cập đến nhiều, nhưng việc thực hiện còn mờ nhạt trong thực tiễn. Nếu không giải quyết được 3 nút thắt về thể chế nêu trên thì việc phương án phân vùng thành 6 vùng hay 7 vùng để thực hiện các quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH cũng không khả thi về mặt thực tiễn và rơi vào

lãng phí như quy hoạch vùng đã lập ở các giai đoạn trước đây.

- Thứ tư, phân vùng và quy hoạch phát triển KT-XH vùng chưa hướng đến liên kết kinh tế vùng và hình thành các cực tăng trưởng. Mục đích quan trọng của quy hoạch KT-XH là nhằm đạt được tối ưu, chuyên môn hóa sản xuất được thực hiện thông qua liên kết, hợp tác phát triển địa phương, vùng. Tuy nhiên, đây là yếu tố tự thân của các chủ thể địa phương, xuất phát từ nhu cầu “nội sinh” cộng với sức ép “ngoại sinh”, chứ không thể được thực hiện bởi các mệnh lệnh của Trung ương, hay văn bản hành chính, hay bởi các quy hoạch vùng. Ví dụ, để đảm bảo đầu vào nông lâm, thủy sản cho các doanh nghiệp ở Thành phố Hồ Chí Minh, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, đã ký kết biên bản hợp tác với các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long; doanh nghiệp ở Thành phố Hồ Chí Minh chủ động ký kết với chính quyền, và các đơn vị cung ứng của vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Bên cạnh đó, phát triển kinh tế vùng chưa dựa trên quan điểm hợp tác, liên kết vùng; chưa dựa trên quan điểm hỗ trợ, bổ sung, dựa vào lợi thế so sánh của mỗi vùng mà thực hiện các chiến lược đôi khi cạnh tranh với nhau.

Liên kết kinh tế vùng dù đã được triển khai, nhưng còn hạn chế trên các khía cạnh: (1) kết nối về hạ tầng giao thông; (2) kết nối thị trường, trong đó doanh nghiệp giữ vị trí hạt nhân; (3) thể chế vùng chưa đầy đủ, việc kết nối thể chế và phối hợp chính sách ở các cấp còn yếu. Điều cần nhấn mạnh là liên kết vùng hoặc hội nhập vùng trên thực tế phải dựa trên ba sự kết nối chủ yếu: a) kết nối về hạ tầng (cả hạ tầng cứng và hạ tầng mềm); b) kết nối doanh nghiệp

dựa trên mạng sản xuất và chuỗi giá trị; và c) kết nối về thể chế và chính sách, mà quan trọng nhất chính là cơ chế phối hợp chính sách. Nói cách khác, liên kết vùng chỉ có thể có hiệu quả, nếu bản thân quá trình này đạt được sự tương tác hài hòa giữa liên kết danh nghĩa, pháp lý với liên kết thực tế. Nhiều khi đã có quyết định về thí điểm liên kết vùng (như ở trường hợp của đồng bằng sông Cửu Long), nhưng vẫn là chưa đủ, không đồng bộ; doanh nghiệp còn nhỏ, yếu và rời rạc; hệ thống quản trị và phối hợp chính sách vùng chưa xuất phát từ thực tế phát triển.

- Thứ năm, đối với phân vùng nhằm phục vụ quy hoạch tổng thể KT-XH giai đoạn năm 2021-2030, phương án 2 (chia thành 7 vùng KT-XH), có ưu thế về sự đồng thuận cao hơn của các bộ/ ngành và địa phương, nhưng chưa thể hiện rõ về cơ sở khoa học và tiêu chí, nhất là chưa tạo được động lực phát triển cho vùng miền núi phía Bắc do toàn tỉnh nghèo; các tỉnh có tiềm năng, thế mạnh và là động lực tăng trưởng của vùng (Thái Nguyên, Phú Thọ) về hết vùng đồng bằng sông Hồng, do đó, rất khó đảm bảo được mục tiêu của quy hoạch là nhằm phát huy nguồn lực, thế mạnh, vị thế của vùng.

#### **4. Đề xuất bổ sung một số cơ sở phân vùng và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2030**

##### *4.1. Nguyên tắc phân vùng phục vụ quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội*

- Thứ nhất, trước hết phải dựa trên nguyên tắc của phân vùng địa lý, đây là nền tảng cơ bản cho việc phân vùng phục vụ quy hoạch phát triển KT-XH. Ở Việt Nam,

nguyên tắc phân vùng địa lý được sử dụng rộng rãi là của nhóm tác giả Vũ Tự Lập và của Tổ phân vùng Địa lý tự nhiên, dựa vào các nguyên tắc sau: (1) nguyên tắc phát sinh; (2) nguyên tắc yếu tố trội, áp dụng để giải quyết sự phân cấp trong hệ thống phân vị khu vực nghiên cứu; (3) nguyên tắc đồng nhất; (4) nguyên tắc tổng hợp; (5) nguyên tắc toàn vẹn lãnh thổ [7], [16].

- Thứ hai, có điều kiện tương đồng về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên; các hoạt động kinh tế vùng; ngành sản xuất được chuyên môn hóa, ngành sản xuất hỗ trợ; dân cư, nguồn lao động; cơ sở hạ tầng; có sự tương đồng về yếu tố lịch sử, văn hóa.

- Thứ ba, dựa trên cơ sở đánh giá kỹ những thành công và thất bại của 6 quy hoạch vùng KT-XH giai đoạn 2010-2020: Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng trung du và miền núi phía Bắc đến năm 2020; Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng đồng bằng sông Hồng đến năm 2020; Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung đến năm 2020; Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng Tây Nguyên đến năm 2020; Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020; Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020.

- Thứ tư, xuất phát từ yêu cầu cấp thiết của thực tiễn nhằm đảm bảo tính liên kết, tối ưu hóa, chuyên môn hóa trong sản xuất và kinh doanh của vùng; phân bổ và sử dụng hiệu quả nhằm tạo sức mạnh cộng hưởng cho địa phương, vùng và quốc gia.

- Thứ năm, xuất phát từ tính tương thích, phù hợp, cần thiết của quy hoạch vùng so với quy hoạch quốc gia và quy hoạch tỉnh,

quy hoạch ngành và các quy hoạch chuyên biệt khác; đồng thời cần xem xét đến khía cạnh hiệu quả và hiệu lực trong thực thi quy hoạch vùng trong bối cảnh mới hiện nay.

- Thứ sáu, hình thành được các cực tăng trưởng mới, trung tâm tăng trưởng để dẫn dắt vùng, kết nối các địa phương và đóng góp cho quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng quốc gia.

#### 4.2. Tiêu chí phân vùng

Tiêu chí phân vùng nên phù hợp với nguyên tắc trên, gồm các chỉ tiêu về tự nhiên, KT-XH; khả năng liên kết nội vùng, ngoại vùng và hội nhập quốc tế; tạo được động lực cho phát triển của địa phương, vùng và quốc gia.

Bên cạnh các tiêu chí đang được sử dụng để phân vùng KT-XH, hiện nay, nhóm tác giả đề xuất nghiên cứu thêm bộ tiêu chí phân vùng KT-XH đang được các nước phát triển sử dụng, được gọi là bộ chỉ số năng lực phát triển vùng. Bộ chỉ số này được xây dựng khá chi tiết, cụ thể và được xác định dựa trên việc tính điểm, xếp hạng các chỉ số, từ đó cho phép xác định vùng tăng trưởng. Bộ chỉ số gồm 6 nhóm và có trọng số từng nhóm [23].

Nhóm 1: chỉ số về khả năng tiếp cận (IA - 15%): A.1. tiếp cận hệ thống đường, tiếp cận giáo dục, tiếp cận y tế...

Nhóm 2: chỉ số về khoảng cách, vị trí trong vùng (IP - 20%): B.1. khoảng cách đến thành phố/ thị trấn có số dân trên 30 ngàn người (km).

Nhóm 3: chỉ số về phát triển kinh tế (IED - 20%): C.1. số doanh nghiệp/ 1.000 dân;

C.2. tỷ lệ thất nghiệp (số lượng người thất nghiệp/ 1.000 người đang làm việc); C.3. tỷ lệ có việc làm (số lượng người lao động/ 1.000 dân); C.4. tỷ lệ đi lại; C.5. tỷ lệ lao động trong hoạt động phi nông nghiệp (số lượng người làm việc trong lĩnh vực phi nông nghiệp/ 1.000 người lao động).

Nhóm 4: chỉ số về nguồn vốn và phát triển con người (IHU - 18%): D.1. tỷ lệ lao động có kỹ năng (số lượng người lao động có kỹ năng/ 1.000 người đang làm việc); D.2. tỷ lệ dân số với trình độ giáo dục bậc cao (số lượng người học học từ cao đẳng trở lên/ 1.000 người dân); D.3. tỷ lệ di cư (tỷ suất di cư thuần/ 1.000 người dân địa phương); D.4. tỷ lệ dân số phụ thuộc (số người trên 60 tuổi và từ 0-14 tuổi/ số người 15-59 tuổi); D.5. tỷ lệ di cư tạm thời; D.6. tỷ lệ lực lượng lao động mới; D.7. tỷ lệ tăng trưởng dân số; D.8. số lượng dân địa phương.

Nhóm 5: chỉ số về dịch vụ công (IPS - 15%): E.1. tỷ lệ hộ gia đình sử dụng hệ thống cung cấp nước sạch; E.2. tỷ lệ hộ gia đình sử dụng hệ thống xử lý nước thải; E.3. tỷ lệ tử vong ở trẻ em; E.4. số lượng dân/ bác sỹ; E.5. tỷ lệ dân số đi học.

Nhóm 6: chỉ số về cơ sở hạ tầng kỹ thuật (IPI - 12%): F.1. số lượng nhà mới xây; F.2. Mức sàn bình quân trên đầu người; F.3. số lượng các bệnh viện; F.4. số lượng trường cấp 3/ số lượng trường hướng nghiệp.

Như vậy, hiện nay, để xác định vùng KT-XH, không thể chỉ dựa vào một tiêu chí hoặc một nhóm tiêu chí (chẳng hạn chỉ dựa vào mỗi tiêu chí về kinh tế), mà rất cần có một bộ các chỉ tiêu khác nhau và mỗi một chỉ tiêu lại có một trọng số khác nhau tùy theo mức độ đánh giá về tầm quan trọng chỉ tiêu đó đối với mục đích

phát triển KT-XH vùng. Số lượng các chỉ tiêu lựa chọn ở mỗi quốc gia cũng có sự khác nhau, nguyên nhân có thể do: sự sẵn có của số liệu, mức độ quan trọng/ ý nghĩa của số liệu...

Tiếp đến, nghiên cứu bộ tiêu chí để quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng, có thể phác thảo như sau: (1) Nhóm tiêu chí cho sản xuất, kinh doanh dịch vụ (tự nhiên, tài nguyên, con người, tài chính, cơ sở hạ tầng...); (2) Nhóm các tiêu chí về yếu tố bất lợi (môi trường, thiên tai, BĐKH, con người, chính sách, thể chế, văn hóa, xã hội...); (3) Nhóm tiêu chí về yếu tố khả năng chống chịu của hệ thống tự nhiên - xã hội (hệ thống tự nhiên, hệ thống xã hội - nhân văn); (4) Nhóm tiêu chí đánh giá nhu cầu phát triển hiện tại và tương lai.

#### *4.3. Một số đề xuất nâng cao hiệu quả quy hoạch phát triển vùng kinh tế - xã hội*

- Thứ nhất, trong giai đoạn phát triển mới của đất nước (2021-2030), để quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH vùng và liên kết vùng có hiệu quả, Quốc hội có thể nghiên cứu, xem xét việc sáp nhập để giảm bớt một số đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhằm tinh gọn bộ máy chính quyền địa phương.

- Thứ hai, đồng thời căn cứ Hiến pháp và các chế định pháp luật hiện hành, có thể cho thí điểm mô hình thể chế quản trị Ủy ban vùng (trước mắt đã chín muồi để thí điểm Ủy ban vùng ở vùng đồng bằng sông Cửu Long), Ủy ban vùng dù không phải là cấp hành chính trung gian, nhưng lại trên cấp tỉnh và dưới cấp Trung ương, để thực hiện chức năng quản lý PTBV vùng, giám sát việc thực hiện quy hoạch vùng, liên kết vùng.

## 5. Kết luận

Trong các giai đoạn phát triển trước đây đã có nhiều phương án phân vùng KT-XH phục vụ quản lý nhà nước về vùng và quản lý quy hoạch phát triển trên các vùng. Các phương án phân vùng đã đáp ứng yêu cầu quản lý phát triển KT-XH trong mỗi thời kỳ phát triển của đất nước. Luật Quy hoạch được ban hành năm 2017 với nhiều nội dung mang tính cải cách, đổi mới quan trọng, hướng đến hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Luật Quy hoạch được kỳ vọng sẽ bảo đảm môi trường pháp lý điều chỉnh các hoạt động quy hoạch, nâng cao chất lượng, hiệu quả, hiệu lực của quy hoạch trên cơ sở đảm bảo sự thống nhất giữa các loại quy hoạch theo cấp độ lãnh thổ từ quy hoạch quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh/ thành phố trực thuộc Trung ương. Để triển khai thực hiện Luật Quy hoạch trong bối cảnh phát triển mới có nhiều thay đổi, cần phải có phương án phân vùng mới phục vụ cho công tác quy hoạch vùng trong giai đoạn 2021-2030, đồng thời cần phải có thể chế và chế định pháp lý cho vùng hoạt động, đi cùng với sáp nhập lại đơn vị hành chính cấp tỉnh.

## Chú thích

<sup>3</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 507.01-2019.301.

## Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Quang Ân (1997), *Việt Nam - Những thay đổi địa danh và địa giới các đơn vị hành chính (1945-1947)*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
- [2] Chính phủ (2006), *Nghị định 92/2006/NĐ-CP, ngày 7 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Hà Nội.
- [3] G.Ixatsenko (1969), *Cơ sở cảnh quan học và phân vùng địa lý tự nhiên*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- [4] Trương Quang Hải (2012), “Cấp vùng trong hệ thống các đơn vị tổ chức lãnh thổ phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo: Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế của Việt Nam*, Nxb Thế giới, Hà Nội.
- [5] Lê Thu Hoa (2007), *Kinh tế vùng ở Việt Nam từ lý luận đến thực hiện*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
- [6] Trương Quang Học, Hoàng Thị Ngọc Hà, Nguyễn Tiến Trường (2015), “Đánh giá khả năng chống chịu biến đổi khí hậu của hệ sinh thái xã hội: Lý thuyết và nghiên cứu điển tại Hải Phòng”, *Kỷ yếu Hội nghị Khoa học và công nghệ về bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
- [7] Vũ Tự Lập (1978), *Địa lý tự nhiên Việt Nam (phần khu vực)*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- [8] Mai Trọng Nhuận (2018), “Tiêu chí phân vùng theo định hướng quy hoạch kinh tế - xã hội theo hướng tích hợp giai đoạn 2021-2030”, *Kỷ yếu Hội thảo: Định hướng quy hoạch phát triển bền vững các tiểu vùng Tây Bắc*, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội, Tp. Bắc Kạn.
- [9] Nguyễn Văn Phú (1988), *Sơ lược một số vấn đề phân kiểu vùng*, Báo cáo chuyên đề nghiên cứu, Viện Phân vùng quy hoạch Trung ương (nay là Viện Chiến lược phát triển).
- [10] Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

- [11] Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước*, Hà Nội.
- [12] Quốc hội (2017), *Luật Quy hoạch*, Hà Nội.
- [13] Nguyễn Danh Sơn (2015), “Quy hoạch phát triển vùng trong bối cảnh mới ở nước ta”, Tạp chí *Phát triển bền vững vùng*, số 3.
- [14] Lê Bá Thảo (1998), *Việt Nam: lãnh thổ và các vùng địa lý*, Nxb Thế giới, Hà Nội.
- [15] Nguyễn Xuân Thu, Nguyễn Văn Phú (2006), *Phát triển kinh tế vùng trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [16] Tổ phân vùng Địa lý tự nhiên - Ủy ban Khoa học Nhà nước (1970), *Phân vùng địa lý tự nhiên lãnh thổ Việt Nam*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- [17] Tổng cục Thống kê (2019), *Niên giám thống kê năm 2018*, Hà Nội.
- [18] Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (1976), *Báo cáo về phân bố lực lượng sản xuất trong khoảng 10-15 năm*, Báo cáo do Ủy ban Kế hoạch Nhà nước trình Hội nghị lần thứ 25 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, tháng 10 năm 1976.
- [19] Ủy ban Phân vùng kinh tế Trung ương (1982), *Dự án phân vùng kinh tế lớn của Việt Nam giai đoạn 1986-2000*.
- [20] Viện Chiến lược phát triển (2019), *Báo cáo nghiên cứu phân vùng phục vụ quy hoạch kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2030*.
- [21] Ngô Doãn Vịnh, Nguyễn Văn Phú (2000), Bài giảng dùng cho hệ đào tạo sau đại học chuyên ngành Kinh tế vùng và Phân bố lực lượng sản xuất: “Tổ chức lãnh thổ kinh tế - xã hội”.
- [22] Ahmedabad Municipal Corporation (1985), *Revised Draft Development Plan 1975-1985*, Town Development Department, Ahmedabad.
- [23] M. Cristea (2013), *The Applications of Growth Pole Theories and Concept in Romania*, The babes-Bolyai Univeristy, Cluj-Napoca.
- [24] Edgar M. Hoover, Frank Giaratani (1984), *An Introduction to Regional Economics*, Knopf Publishing House, New York.
- [25] Robert J. Stimson, Roger R. Stough, Brian H. Roberts (2002), “Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy”, *Advances in Spatial Science*, ISBN 978-3-662-04913-6, ISBN 978-3-662-04911-2(eBook), DOI 10.1007/978-3-662-04911-2.

