

# **Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL): Quy hoạch phải vượt lên trên lợi ích cục bộ địa phương**

*GS.TSKH. Nguyễn Ngọc Trân*



*ĐBSCL thuộc vùng kinh tế trọng điểm phía Nam*

## ***Đường lối, chủ trương về phát triển vùng***

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội chủ trương: "Bảo đảm phát triển hài hòa giữa các vùng, miền; thúc đẩy phát triển nhanh các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời tạo điều kiện phát triển các vùng có nhiều khó khăn; giảm dần tình trạng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, các tầng lớp dân cư; các chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với đặc thù của các vùng và các dân tộc".

Văn kiện Đại hội Đảng 13 ghi: "Nghiên cứu phân vùng phù hợp, nâng cao chất lượng quy hoạch vùng theo hướng tích hợp, đa ngành; khai thác tốt hơn và phát huy tốt nhất các lợi thế của mỗi vùng về kết cấu hạ tầng, điều kiện tự nhiên, vị trí địa kinh tế - chính trị, nguồn nhân lực và tăng cường tính liên kết nội vùng và liên vùng để tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu, tạo không gian phát triển mới... Nghiên cứu, ban hành quy chế phối hợp điều hành các vùng, liên vùng; xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng".

"Tiếp tục hoàn thiện thể chế về quy hoạch, kế hoạch phát triển vùng và bố trí nguồn lực nhằm phát huy lợi thế vùng. Tập trung xây dựng quy hoạch vùng mang tính đột phá theo hướng tích hợp, đa ngành, hình thành chuỗi giá trị và triển khai thực hiện có hiệu quả, lấy quy hoạch làm cơ sở quản lý, phát triển vùng".

"ĐBSCL thuộc vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, là một trong 6 vùng kinh tế - xã hội của cả nước, bao gồm 13 tỉnh, thành phố trực thuộc TƯ với tổng diện tích khoảng 40,6 nghìn km<sup>2</sup>, chiếm 13% diện tích tự nhiên cả nước. Trong đó có khoảng 1,5 triệu ha đất trồng lúa màu mỡ bậc nhất ở nước ta và trên thế giới, dân số vùng khoảng 17,5 triệu người, chiếm gần 18% dân số cả nước"

Đây là vùng có vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng, có địa chính trị, địa kinh tế và địa quân sự hết sức trọng yếu đối với cả nước. Vùng nằm liền kề tuyến hàng hải Đông - Tây, có đường giao thông hàng hải và hàng không quốc tế quan trọng, kết nối Nam Á và Đông Á cũng như với Úc và các quần đảo khác trong Thái Bình Dương.

### ***Đôi điều về cảnh báo 'xóa sổ' Đồng bằng Sông Cửu Long***

Vùng ĐBSCL có nhiều tiềm năng, lợi thế cho phát triển; là một trong những đồng bằng lớn nhất, phì nhiêu nhất ở Đông Nam Á và thế giới; là vùng sản xuất và xuất khẩu lương thực, thực phẩm, thủy hải sản và trái cây lớn nhất của cả nước; đóng góp khoảng 50% sản lượng lúa, 95% lượng gạo xuất khẩu, gần 65% sản lượng thủy sản nuôi trồng, 60% lượng cá xuất khẩu và gần 70% các loại trái cây của cả nước.

Đây cũng là khu vực có hệ thống sông ngòi, kênh rạch chằng chịt và nhiều vườn cây, rừng cây rộng lớn, với 4 khu dự trữ sinh quyển, vườn quốc gia, khu bảo tồn tự nhiên được công nhận là khu Ramsar của thế giới.

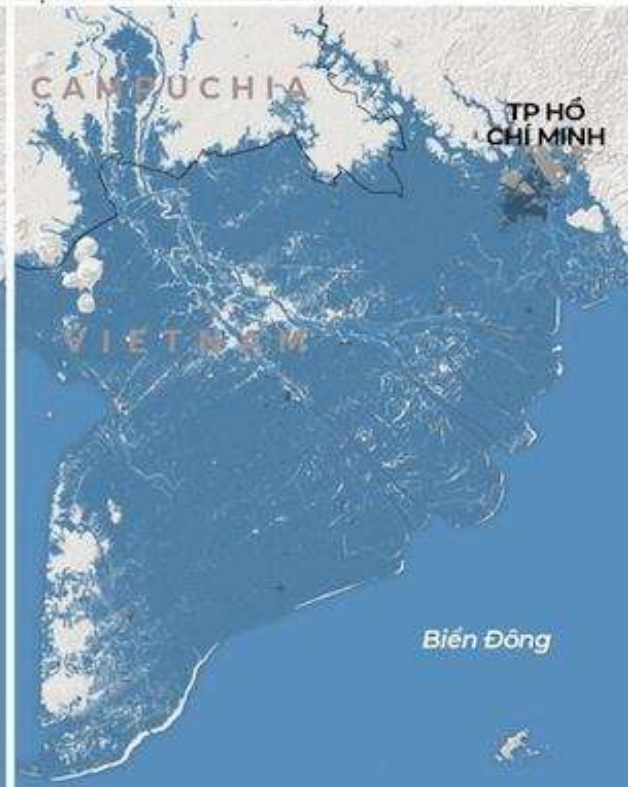
■ Khu vực dưới mức thủy triều

■ Khu dân cư

Dự báo cũ cho năm 2050



Dự báo mới cho năm 2050



### *Dự báo ngập tại ĐBSCL*

Vùng giàu truyền thống lịch sử, văn hoá và cách mạng, hào hùng và rất vẻ vang; là địa bàn sinh sống, gắn bó đoàn kết lâu đời của cộng đồng các dân tộc Việt, Khơ Me, Hoa, Chăm... Người dân nơi đây kết tinh nhiều đức tính quý báu: Chịu thương, chịu khó; tự chủ, tự lực, tự cường; năng động, sáng tạo; kiên cường, bất khuất, vượt qua những cảnh ngộ, bất trắc của cuộc sống; luôn coi trọng nghĩa tình; sống bình dị, chân thực, chân tình, cởi mở, phóng khoáng, mang nặng tình yêu thương con người.

Như vậy, vùng ĐBSCL thực sự là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của cả nước; là "Vùng cực Nam - Thành đồng của Tổ quốc", cửa ngõ phía Tây Nam của quốc gia, có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng cần được phát huy cao hơn, và tiềm năng, lợi thế to lớn cho phát triển cần được khai thác có hiệu quả hơn" (Trích [phát biểu](#) của Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng tại hội nghị toàn quốc về phát triển ĐBSCL, ngày 22/4).

## ***Thách thức, khó khăn***

Về môi trường, ĐBSCL là một trong ba châu thổ lớn trên thế giới bị đe dọa nghiêm trọng nhất bởi biến đổi khí hậu. Mô hình tăng trưởng, như đã nói, làm suy kiệt tài nguyên đất, lãng phí tài nguyên nước, làm nghèo đa dạng sinh học và xóa dần các hệ sinh thái tự nhiên vốn có.

Nền đất ĐBSCL rất yếu. Sụt lún tự nhiên cộng với sụt lún gia tốc do khai thác quá mức nước ngầm và cát, do xây dựng công trình và đô thị hóa, khiến cho sụt lún ở đồng bằng là khá nhanh, một nhân tố mà mọi quy hoạch vùng phải tính đến, nhất là trong tầm nhìn đến các năm giữa và cuối thế kỷ 21.

Thiếu nước ngọt trong vùng mặn ven biển trong mùa khô, nhất là ở Nam bán đảo Cà Mau dẫn đến khai thác nước ngầm, một nguyên nhân chủ yếu của sụt lún ở địa bàn, và tỷ suất di cư thuần của các tỉnh Cà Mau, Bạc Liêu, Sóc Trăng lần lượt là - 62,7%, -52,2% và -75% cao nhất đồng bằng, và tỷ suất này của đồng bằng lại cao nhất nước.



*Quy hoạch vùng lãnh thổ phải là một quy hoạch tích hợp đa ngành*

Nhưng nghiêm trọng hơn cả là đồng bằng đang bị đe dọa trong chính sự tồn tại của mình, do đã được hình thành trước đây bởi biển lùi và lượng trầm tích sông Mekong tải ra biển cao, những yếu tố mà hiện nay, do biến đổi khí hậu nước biển dâng và trầm tích bị giữ lại trong các đập thủy điện ở thượng nguồn, đang diễn ra trong chiều ngược lại.

Về kinh tế, có ba điểm nổi bật: Hạ tầng cơ sở yếu kém, đặc biệt hệ thống giao thông, không đủ sức chuyên tải sản phẩm nông nghiệp của Vùng, khiến chi phí logistic cao. Cả ODA lẫn FDI phân bổ về ĐBSCL thuộc loại thấp nhất trong 6 vùng của cả nước.

Nền kinh tế của 13 tỉnh thành phố ĐBSCL vẫn hoạt động riêng lẻ, ít hỗ trợ nhau, đôi khi còn cạnh tranh nhau. Liên kết giữa các tỉnh về cơ bản vẫn dậm chân tại chỗ. Một nền kinh tế vùng cho ĐBSCL vẫn còn ở thì tương lai mặc dù đã được Chương trình khoa học cấp nhà nước “Điều tra cơ bản tổng hợp ĐBSCL” đề xuất từ năm 1990, cách đây 32 năm.

Quá là một nghịch lý khi nền kinh tế thế giới đang toàn cầu hóa, Việt Nam hội nhập sâu rộng với thế giới, thì đến hôm nay ở ĐBSCL vẫn là 13 nền kinh tế riêng lẻ.

Về văn hóa xã hội, những con số sau đây nói lên nhiều điều đáng lo về nguồn nhân lực của Vùng.

Tỷ lệ tăng dân số bình quân năm giai đoạn (2009-2019) thấp nhất cả nước. Chỉ số già hóa dân số cao nhất nước. Tỷ suất di cư thuần là -39,9% cao nhất nước.

Tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ thấp nhất nước (94,2% / 95,8%) chỉ xếp trên Tây Nguyên. Tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên đã tốt nghiệp THPT thấp nhất cả nước.

Tỷ lệ lao động giản đơn cao hơn bình quân cả nước, chỉ thấp hơn Tây Nguyên và trung du và miền núi phía Bắc. Tỷ lệ lao động đã qua đào tạo, có bằng, chứng chỉ thấp nhất cả nước. Vùng trũng về giáo dục ở ĐBSCL sẽ ngày càng trũng hơn với các cuộc cách mạng công nghiệp thứ 3 rồi thứ 4 nếu không có quyết tâm thoát ra.

Một điều cũng cần nhấn mạnh là các yếu tố nêu lên về môi trường, về kinh tế và về văn hóa xã hội không tác động biệt lập lên sự phát triển của vùng mà ảnh hưởng đến nhau, liên hoàn.

***Phát triển bền vững ĐBSCL***

Trong bối cảnh môi trường - kinh tế - văn hóa xã hội như vậy, hội nghị về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu do Thủ tướng chủ trì đã được tiến hành tại Cần Thơ ngày 26/9/2017 với sự tham dự của đông đảo các chuyên gia trong nước và các tổ chức quốc tế.

Nghị quyết 120 được ban hành trên cơ sở kết quả của hội nghị này. Hai quan điểm chỉ đạo quan trọng nhất cần được quán triệt là:

Thay đổi tư duy phát triển, chuyển từ tư duy sản xuất nông nghiệp thuần túy, chủ yếu là sản xuất lúa sang tư duy phát triển kinh tế nông nghiệp đa dạng, đáp ứng nhu cầu của thị trường, chuyển từ phát triển theo số lượng sang chất lượng;

Tôn trọng quy luật tự nhiên, phù hợp với điều kiện thực tế, tránh can thiệp thô bạo vào tự nhiên; chọn mô hình thích ứng theo tự nhiên, thân thiện với môi trường và phát triển bền vững với phương châm chủ động sống chung với lũ, ngập, nước lợ, nước mặn.

Chủ trương và định hướng chiến lược phát triển ĐBSCL của Nghị quyết 120 còn nhấn mạnh: Bên cạnh tài nguyên nước ngọt, cần coi nước lợ, nước mặn cũng là nguồn tài nguyên thiên nhiên để phát triển kinh tế.

Có một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng và mới mẻ mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư được phân công. Đó là: Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và cơ quan liên quan xây dựng Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững ĐBSCL đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 thích ứng với biến đổi khí hậu theo phương pháp tích hợp đa ngành, trình Thủ tướng xem xét phê duyệt trước quý 3 năm 2020.

Nghị quyết 120 đánh dấu một khúc quanh tất yếu trong lịch sử phát triển của vùng ĐBSCL. Nghị quyết được các nhà khoa học đồng tác giả bài báo trên Tạp chí Science (G.M. Kondolf, R.J.P. Schmitt et al. *Save the Mekong Delta from Drowning*, 2022) chia sẻ và cho là cần thiết, đúng lúc để cứu vãn ĐBSCL trước nguy cơ bị lún chìm. Vấn đề là hiểu và thực hiện đúng Nghị quyết.

### **Quy hoạch vùng từ thực tế**

Quy hoạch vùng ĐBSCL đã được Thủ tướng phê duyệt. Làm gì và làm thế nào để quy hoạch vùng lãnh thổ (QHVL) thích ứng với biến đổi khí hậu, vì lợi ích của người dân và vì sự phát triển bền vững hiện là những câu hỏi lớn đặt ra cho Chính phủ và Quốc hội, cũng như cho tất cả những ai tâm huyết với Vùng.

QHVLТ phải là một quy hoạch tích hợp đa ngành. Bởi lẽ các yếu tố tự nhiên không tồn tại biệt lập mà gắn kết, tương tác với nhau trong một hệ thống (môi trường tự nhiên). Chúng không tùy thuộc vào ranh giới hành chính. Cũng vì lẽ đó, QHVLТ phải là một quy hoạch liên kết các tỉnh, các tiểu vùng trong vùng.

QHV về thực chất là tác động lên môi trường để đạt những mục tiêu mong muốn. Vì sự phát triển bền vững, QHVLТ cần tuân thủ quy luật tự nhiên tại địa bàn, các giới hạn của cải tạo hay sức chịu đựng của môi trường, và chờ đợi phản ứng lại của môi trường. Diễn biến của môi trường theo thời gian, diễn biến của biến đổi khí hậu cần được theo dõi sát, nhất là các vùng mẫn cảm với những tác động, từ gần và xa, lên nó như trường hợp ĐBSCL.

QHVLТ luôn phải cân nhắc giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài trong khai thác tài nguyên của vùng. Tầm nhìn càng xa càng phải quan tâm đến những tiến bộ khoa học và công nghệ có thể áp dụng để nâng cao giá trị của tài nguyên tại địa bàn. Các tiến bộ KHCN trong lĩnh vực năng lượng gió và năng lượng mặt trời chẳng hạn đã thay đổi hoàn toàn cách nhìn về tiềm năng của tỉnh Ninh Thuận hiện nay so với trước đây là một trong nhiều minh chứng.

Mối quan hệ giữa VLT với các vùng tiếp giáp cần được xem xét trong QHVLТ, bởi lẽ phạm vi của vùng là nhân tạo, tùy thuộc vào quy định của Nhà nước. Vì những yêu cầu trên đây, QHVLТ phải đứng trên lợi ích cục bộ của các ngành cũng như của các địa phương.

### ***Xây dựng quy hoạch vùng minh bạch***

Mỗi ngành trình bày dự thảo quy hoạch ngành trên địa bàn vùng, nói rõ dựa trên phân vùng nào của vùng; quy hoạch gì, thực hiện ở đâu, trong từng thời kỳ của quy hoạch. Thuyết minh tại sao, công nghệ gì. Đề xuất các chương trình mục tiêu, các dự án ưu tiên của ngành trong quy hoạch, phân kỳ ra sao... Đây là bước khởi đầu cần thiết cho công tác tích hợp liên ngành.

Bộ phận tổng hợp xây dựng QHV (gọi tắt bộ phận tổng hợp) xem xét, lọc ra các ý kiến khác nhau trong các quy hoạch ngành, hướng giải quyết mà các ngành đề xuất, đưa vào bảng tổng hợp các vấn đề còn khác nhau, và hướng giải quyết tối ưu khả dĩ. Bộ phận tổng hợp đánh giá quy hoạch của từng ngành, cụ thể của từng chương trình, dự án tác động thế nào lên 3 trụ cột của phát triển bền vững, có dẫn đến phân giao bền vững hay không.



Những việc làm trên đây cần được bộ phận tổng hợp rà soát, đối chiếu một lần nữa với tác động của biến đổi khí hậu nước biển dâng, của tình hình sụt lún của đồng bằng, và những tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan. Khi tổng hợp xong, báo cáo lên cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Có chế độ thông báo cho lãnh đạo các tỉnh trong vùng để điều chỉnh từ góp ý của các tỉnh cho dự thảo QHV. Ghi nhận các ý kiến khác nhau của các tỉnh đối với các quy hoạch ngành. Thảo luận ngành-tỉnh, tỉnh-tỉnh để giải quyết các khác biệt trên cơ sở khoa học và thực tiễn.

Có chế độ thông báo cho cộng đồng (nhà nông, nhà khoa học, các viện trường, các doanh nghiệp), trước tiên những người am tường và gắn bó với vùng, kết quả từng bước trên đây nhằm có những bổ khuyết cho dự thảo QHV từ những góc nhìn cộng đồng và tạo được sự đồng thuận cần thiết khi triển khai sau khi QHV được phê duyệt.

Yêu cầu và lợi ích của cách tiến hành: Cách tiến hành phác thảo trên đây đòi hỏi một sự đổi mới cách làm cho tới nay. Một thay đổi cơ bản là người chịu trách nhiệm dự thảo quy hoạch ngành/tỉnh phải nắm và biết bảo vệ nó, đồng thời biết tiếp nhận, trao đổi về những ý kiến khác, và đề xuất với cấp trên những điều chỉnh để dự thảo quy hoạch ngành/tỉnh tốt hơn.

Bộ phận tổng hợp có trách nhiệm nặng nề, cần gồm có những người có trình độ chuyên ngành đồng thời có khả năng tiếp cận tổng hợp, hơn là nhiều người mà mỗi người chỉ biết chuyên ngành của mình, không có khả năng tổng hợp.



Cách tiến hành như trên có 3 điều lợi: (a) Phương pháp tổng hợp tường minh sẽ tạo ra sự thống nhất liên ngành, liên tỉnh, sự đồng thuận trong cộng đồng; (b) Các bước của phương pháp tổng hợp càng rõ, việc áp dụng các thành tựu của cuộc “cách mạng số” vào công tác tổng hợp sẽ càng thuận lợi; (c) Các vùng, tiểu vùng có phương pháp tổng hợp tương đồng sẽ thuận lợi cho việc liên kết nhờ nói cùng “ngôn ngữ”.

Đổi mới về thể chế, cơ chế, chính sách: Đi đến một bản quy hoạch vùng như trên là một điều mới mẻ. Tuy nhiên công tác quy hoạch vùng chỉ hoàn tất khi kèm theo là những thể chế, cơ chế, chính sách tương thích để quy hoạch được triển khai thành công.

Tương thích không đồng nghĩa với đặc thù cho mỗi vùng. Tìm ra sự tương thích cho các vùng kinh tế - sinh thái, với tối thiểu ngoại lệ cho các vùng, chính là nỗ lực đổi mới về thể chế, cơ chế, chính sách cần thiết để các vùng, và đất nước, phát triển bền vững.

***GS.TSKH. Nguyễn Ngọc Trân***

*Nguyên Phó chủ nhiệm Ủy ban KHKTNN, Chủ nhiệm Chương trình khoa học nhà nước Điều tra cơ bản tổng hợp ĐBSCL (1983-1990), đại biểu QH khóa 9, 10, 11*