

## NHẬN XÉT VỀ “KẾ HOẠCH ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG”

Nguyễn Minh Quang, P.E.  
2 tháng 12 năm 2016



### PHẦN GIỚI THIỆU

Vương quốc Hòa Lan và Việt Nam có một quá trình hợp tác chặt chẽ trong lãnh vực thủy lợi và quản trị bờ biển. Một thí dụ điển hình là Kế hoạch Tổng thể Mekong (Mekong Master Plan) do công ty cố vấn NEDECO của Hòa Lan soạn thảo vào năm 1993. Tháng 10 năm 2009, các Bộ Tài nguyên và Môi trường và Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn của Việt Nam và Bộ Cơ sở Hạ tầng và Môi trường của Hòa Lan ký một Biên bản Ghi nhớ (Memorandum of Understanding) cho việc hợp tác đến năm 2015. Hai bên đồng ý tăng cường sự hợp tác sẵn có trong lãnh vực quản trị tổng hợp lưu vực sông và bờ biển giữa Hòa Lan và Việt Nam thành sự hợp tác lâu dài dựa trên lợi ích hỗ tương và bình đẳng. Hai bên đồng ý việc chú trọng vào Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) và Vùng Kinh tế Cà Mau của Việt Nam.

Tháng 10 năm 2010, Việt Nam yêu cầu Hòa Lan giúp đỡ trong việc soạn thảo một kế hoạch cho ĐBSCL. Hai bên đã ký kết một Thỏa ước Đối tác Chiến lược về Thích ứng Thay đổi Khí hậu và Quản trị nguồn Nước (Strategic Partnership Agreement on Climate Change Adaption and Water Management) nhằm mục đích “hợp tác chặt chẽ trong việc soạn thảo một Kế hoạch tổng hợp dài hạn cho ĐBSCL để đối phó với những hậu quả của thay đổi khí hậu và để phát triển khả chấp (sustainable) kinh tế xã hội. “Kế hoạch Đồng bằng sông Cửu Long (Kế hoạch ĐBSCL)” [1] là kết quả của Thỏa ước đối tác Chiến lược đó [2].

Bài viết này có mục đích tìm hiểu về Kế hoạch ĐBSCL và trình bày một vài nhận xét về những ưu và khuyết điểm của nó, với hy vọng nó sẽ được điều chỉnh một cách thích

hợp để mang lại kết quả tốt nhất cho ĐBSCL nói riêng và cho cả nước nói chung.

## SƠ LƯỢC VỀ “KẾ HOẠCH ĐBSCL”

### Mục đích của Kế hoạch ĐBSCL

Tên “Kế hoạch ĐBSCL” có thể làm cho người đọc hiểu lầm, nhưng lời giải thích ngay bên dưới thì không thể sai lạc. Có thể gọi nó một cách chính xác hơn là viễn kiến và sách lược dài hạn cho một đồng bằng an ninh, thịnh vượng, và khả chấp (long-term vision and strategy for a safe, prosperous, and sustainable delta).

*“Kế hoạch ĐBSCL có mục đích đề ra một viễn kiến chiến lược dài hạn hướng đến một đồng bằng an ninh, thịnh vượng, và khả chấp, bao gồm đề nghị về các chính sách và giải pháp. Vì thế, Kế hoạch ĐBSCL là một tài liệu tham khảo cho chính phủ Việt Nam trong việc cứu xét và nếu cần duyệt lại việc quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch vùng, quy hoạch tổng thể khu vực cho ĐBSCL cũng như hướng dẫn trong việc lấy quyết định, luật lệ và đầu tư ở ĐBSCL. Kế hoạch ĐBSCL không phải là một kế hoạch tổng thể. Nó cũng không phải là một kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội hay chương trình trọng điểm của khu vực. Kế hoạch ĐBSCL không có một giá trị chính thức trong hệ thống hành chính của Việt Nam ngoài việc khuyến cáo chiến lược cho chính phủ Việt Nam. Trong ý nghĩa đó, Kế hoạch ĐBSCL là bước đầu của một tiến trình quy hoạch liên tục (continuous planning process) cho ĐBSCL do chuyên viên đề ra để làm thế nào phát triển tốt nhất vùng đồng bằng này.*

*Kế hoạch ĐBSCL dựa trên kiến thức hiện có và hiện trạng của đồng bằng và được diễn dịch vào một tầm ưu điểm, khuyết điểm, cơ hội và đe dọa mà ĐBSCL đang đối mặt. Kế hoạch ĐBSCL áp dụng lợi khí quy hoạch tình huống (scenario planning) để nhìn trước tương lai có thể xảy ra, cứu xét (và dựa trên) sự kiện là tương lai thì không thể biết được một cách chính xác. Dùng nhiều tình huống khác nhau, kế hoạch ĐBSCL xác định một tương lai mong muốn, một viễn kiến dài hạn chiến lược cho ĐBSCL được nhiều người chia sẻ và ủng hộ. Viễn kiến này tạo nên thẩm*

*quyền chính yếu trong việc tìm tòi những giải pháp và biện pháp có thể áp dụng được (ngắn hạn, không hồi tiếc, cũng như trung và dài hạn).” [1]*

### Nội dung của Kế hoạch ĐBSCL

Kế hoạch ĐBSCL trình bày hiện trạng của ĐBSCL (những vấn đề trước mắt, áp lực của sự phát triển, vấn đề quy hoạch và quản lý); những tình huống phát triển kinh tế-xã hội có thể xảy ra; viễn kiến kinh tế dài hạn đối với việc sống chung với lũ; cải thiện năng lực của cơ quan công quyền; và tính khả chấp và những biện pháp kiểm soát lũ lụt. Nội dung của Kế hoạch ĐBSCL được tóm tắt như sau:

#### Hiện trạng của ĐBSCL

- Về thủy học, ĐBSCL bị lũ lụt ở diện rộng, độ mặn gia tăng, nước phèn với nồng độ aluminum cao nhưng nghèo phosphorous. Mưa mùa phân phối không đồng đều gây hạn hán cục bộ trong nhiều vùng trung và đông của ĐBSCL.
- Môi trường nước lợ Duyên hải trở nên quan trọng – không chỉ vì sự hiện diện ngày càng lớn của nó – mà cũng vì sự quan trọng ngày càng tăng trong việc thích ứng với tình trạng ban đầu không có lợi này. Mực nước biển dâng 1 m sẽ tăng diện tích bị mặn 4 g/l lên 334.000 ha so với năm 2014, một mức gia tăng 25%. Nước mặn đã xâm nhập sâu trong mùa khô, gia tăng đáng kể cho thiệt hại mùa màng.
- Nước an toàn chỉ được bảo đảm cho khoảng 60-65% dân thành thị và tỉ lệ này thấp hơn nhiều cho dân ở nông thôn... Nước thải chưa thanh lọc, ô nhiễm kỹ nghệ và các tiện ích vệ sinh giới hạn ảnh hưởng đến phẩm chất nước và, hợp với tình trạng thiếu nước, tạo ra nguy cơ về y tế.
- Cơ sở hạ tầng thủy lợi hiện nay được vận hành dưới khả năng của chúng. Khả năng thoát nước không đủ ở nhiều vùng trong lúc mưa lớn hay lưu lượng của sông cao khiến nước rút chậm. Nhiều kinh đào chưa có cống để ngăn nước mặn. Và ở những nơi có cống ngăn mặn, thỉnh thoảng có xung đột giữa nhu cầu nước ngọt cho việc trồng lúa và nước mặn cho việc nuôi tôm.
- Dân số gia tăng nhanh chóng và việc phát triển mạnh mẽ nông ngư nghiệp trong

những thập niên qua làm giảm đáng kể giá trị tự nhiên của ĐBSCL. Rất nhiều vùng đất ngập nước như rừng sát, ao, hồ, phá, và bưng biền bị đe dọa diệt chủng qua các dự án thủy nông, trồng rừng, ruộng muối, vùng kinh tế và ao tôm.

- Các rừng sát bị suy thoái vì nhiều lý do. Sự sụt giảm vùng thủy triều ven biển do các công trình bảo vệ bờ biển ở phía ngoài làm suy thoái thêm các rừng sát, và đưa đến việc xói mòn bờ biển nghiêm trọng hơn.
- Mực nước biển dâng được tiên đoán có thể làm nhiều vùng rộng lớn bị ngập thường trực và đồng bằng ven biển bị ngập thường xuyên hơn. Tùy theo tình huống, tỉ lệ ĐBSCL bị ngập có thể từ 12,8 đến 37,8%.
- Lún sụt đất do việc thoát thủy dài hạn và khai thác nước ngầm. Có rất ít dữ kiện, nhưng con số phổ biến là 1 đến 2 cm/năm. Những nghiên cứu gần đây ở Cà Mau xác nhận lún sụt đất có liên hệ mật thiết với việc khai thác nước ngầm.
- Việc phát triển ở thượng nguồn sông Mekong (đập, hồ chứa nước, phá rừng, các dự án thủy nông quy mô, đô thị hóa, ngừa lụt và thay đổi cách sử dụng đất) sẽ ảnh hưởng trực tiếp đối với lưu lượng của sông, cả trong mùa mưa lẫn mùa khô... Ảnh hưởng có thể tích cực: làm dịu bớt đỉnh lũ trong mùa mưa hay tăng cường nguồn nước ngọt trong mùa khô; hay tiêu cực: chảy tràn nhanh hơn, giảm tính giữ nước (retention), giữ nước ngọt để dùng riêng, lưu lượng giảm trong mùa khô làm nước mặn xâm nhập nhiều hơn ở hạ lưu, ô nhiễm, ngăn chặn di ngư, và giảm lượng phù sa.
- ĐBSCL đang có những vấn đề sau đây:
  - thiếu liên kết giao thông và cơ sở hạ tầng,
  - phân quyền quyết định về đầu tư công gây cạnh tranh giữa các tỉnh và thành phố,
  - một hệ thống ngập nước tự nhiên dễ tổn thương mà nhiều nhà đầu tư cho là nguy hiểm,
  - mức giáo dục thấp gây thiếu hụt lực lượng lao động lành nghề,
  - sự di cư nhân lực to lớn ra khỏi ĐBSCL,
  - chánh sách "an toàn lương thực" và các rào cản công quyền khác kèm chế nông dân đa dạng hóa sản phẩm của họ, và

○ cơ chế công quyền trong việc quy hoạch tổng hợp không có hiệu quả.

- Ảnh hưởng của thay đổi khí hậu, cùng với sự phát triển ở thượng nguồn, sẽ khuếch đại những thay đổi và ảnh hưởng đến thủy học của ĐBSCL. Trong việc thích ứng với thay đổi khí hậu, sự khác biệt trong cơ chế thủy học giữa các vùng của ĐBSCL là một thử thách lớn. Ba cơ chế thủy học này có thể được phân biệt như sau:
  - Thượng ĐBSCL, đối phó với sự gia tăng lũ trong sông và tăng cường khả năng giữ nước qua việc sử dụng đất đai và nguồn nước được thích nghi (thí dụ, sống chung với lũ),
  - Trung ĐBSCL, đối phó với hạn hán và thiếu ược ngọt trong mùa khô và bảo đảm nguồn cung cấp nước ngọt, và
  - Duyên hải ĐBSCL, đối phó với nước lợ và xâm nhập của nước mặn (sống chung với nước lợ) và bảo vệ bờ biển một cách khả chấp...

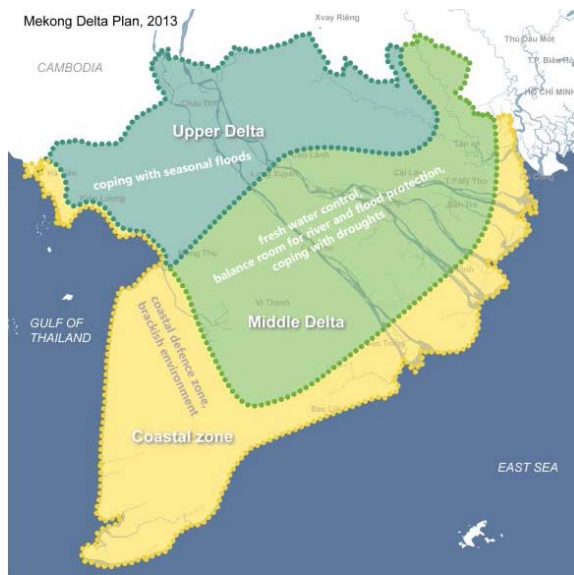


Figure 3-12 Upper, Middle, Coastal delta

Hình 1 – Vùng thủy học ở ĐBSCL

- Mặc dù có một hệ thống cơ quan công quyền dày đặc và nhiều tổ chức hưởng lợi, vẫn còn nhiều thách thức cho chánh quyền các cấp để cải thiện việc điều hành đất đai và nguồn nước, khiến cho các kế hoạch vùng không được phối hợp và thống nhất. Có nhiều sự chông chéo trong trách nhiệm và công việc, thỉnh thoảng đưa đến xung

đột giữa các cơ quan. Sự hợp tác giữa các bộ phận và các cấp hành chính rất lỏng lẻo. Các tỉnh có quyền tự trị cao, đưa đến kết quả kém tối ưu ở quy mô lớn hơn. Và sau cùng, nhân lực trong quản trị thủy lợi tương đối kém so với tiêu chuẩn quốc gia, về lượng lẫn phẩm.

Các tình huống phát triển kinh tế-xã hội có thể xảy ra

Dựa trên hiện trạng của ĐBSCL, bốn tình huống hợp lý được đề ra cho việc phát triển kinh tế-xã hội của ĐBSCL [1]. Các tình huống này được tóm tắt như sau:

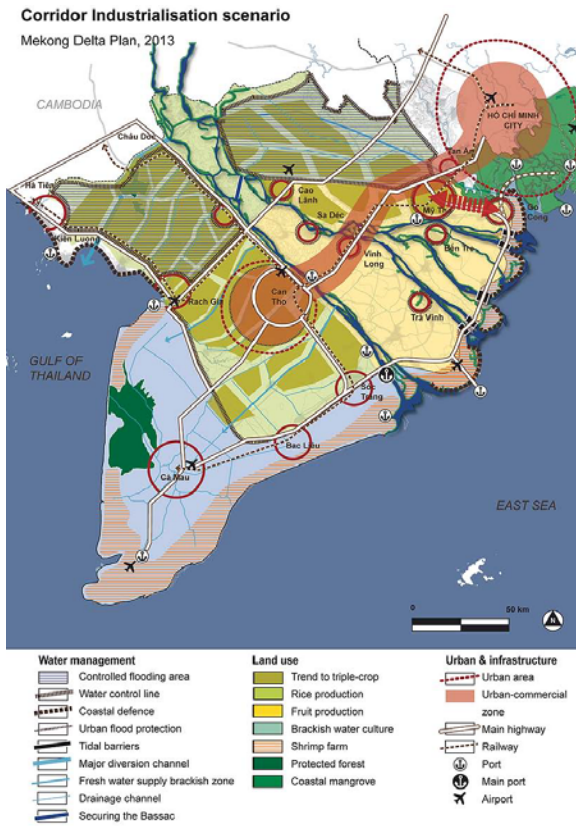


Figure 4-3 Potential development scenario with diversified industry in the HCMC - Can Tho corridor; as continued accumulation of industry and by consequence loss of fertile area for agriculture (fruit)

Hình 2 – Hành lang Kỹ nghệ hóa

1. **Hành lang Kỹ nghệ hóa (Corridor Industrialisation):** Những hạn chế phát triển ở Thành phố Hồ Chí Minh và tình hình kinh tế thuận lợi sẽ đưa các hoạt động kinh tế - các kỹ nghệ kinh doanh phi nông nghiệp - sâu hơn vào ĐBSCL, tập trung trong hành lang đô thị và kỹ nghệ từ Thành phố Hồ Chí Minh đến Cần

Thơ. Việc chuyển đổi cấu trúc kinh tế của hành lang này chia kinh tế ĐBSCL thành 2 vùng: một khu đô thị hóa trong vùng đất màu mỡ dễ bị ngập và một vùng nông thôn xa xôi đang chật vật để sống còn. Tình huống này thích hợp với phát triển kinh tế toàn cầu cao. Mức gia tăng GDP trong cả hai vùng thấp hơn sự mong đợi vì sử dụng đất đai kém hiệu quả. Bất bình đẳng cao giữa hành lang và nông thôn.

2. **Sản xuất lương thực (Food Production):** ĐBSCL không thể thực hiện tiến trình chuyển đổi kinh tế dự định do tình hình kinh tế quốc gia và toàn cầu không thuận lợi, và trong quá trình phục hồi phát triển kinh tế, đã thất bại trong việc chuyển chiều hướng phát triển kinh tế dựa trên kỹ nghệ và dịch vụ đến ĐBSCL. Kết quả là áp lực tiếp tục đè lên ĐBSCL để bảo đảm phúc lợi an toàn lương thực quốc gia và hoàn tất, hay ít ra, duy trì mức sản xuất lương thực gia tăng (lúa) và rổ lương thực tổng quát (cá, trái cây, rau). Tình huống này sẽ gây đình trệ với mức tăng trưởng GDP thấp nhất.

3. **Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh (Agro-Business Industrialisation):** ĐBSCL sẽ được phát triển thành một chuyên vùng của nông sản và lương thực có giá trị cao cho thị trường trong nước và xuất cảng. Đây là một mô hình phát triển kinh tế chuyên biệt đi ra ngoài mức trung bình quốc gia, nhưng phản ánh gần hơn, và dựa trên, tình hình và cấu trúc kinh tế nông nghiệp hiện nay của ĐBSCL. Tình huống này thích hợp cho mức tăng trưởng kinh tế toàn cầu thấp hoặc vừa phải. Mức gia tăng GDP ổn định được thực hiện bằng nông sản có giá trị cao.

4. **Kỹ nghệ hóa Lưỡng Cực (Dual Node Industrialisation):** ĐBSCL sẽ phát triển thành một nền kinh tế đa dạng phát đạt, với sự thành công của kinh doanh nông phẩm có giá trị cao, tương ứng với các hoạt động thứ yếu trong các vùng kinh tế được ấn định. Tình huống này thích hợp cho tình hình kinh tế toàn cầu thật thuận lợi và tự do thương mại, và ĐBSCL phải được quy hoạch phối hợp vùng và liên kết

một cách hoàn hảo. Tình huống này cho mức gia tăng GDP cao nhất, có được trong các dịch vụ và thành phần kỹ nghệ đa dạng bởi việc kết nối cơ sở hạ tầng hoàn hảo.

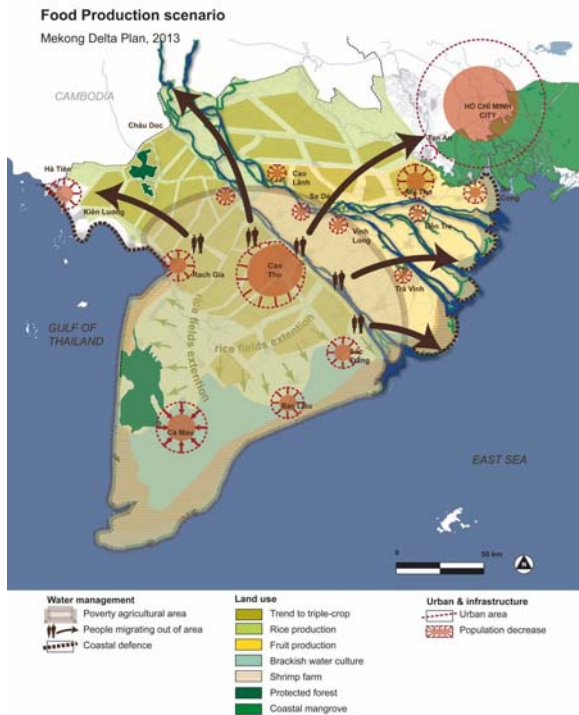


Figure 4-5 Agriculturally based economic development scenario assuming a continued focus on food supply security

Hình 3 – Sản xuất Lương thực

Triển vọng an toàn lương thực

"Sản xuất lúa gạo và tính sẵn có là nền tảng, và sự thành công, của chính sách an toàn lương thực của Việt Nam trong 3 thập niên qua. Trong viễn cảnh tương lai của việc phát triển ĐBSCL như được trình bày trong các tình huống kể trên, điều này chắc chắn phải thay đổi. Một mặt vì cơ hội để ĐBSCL chuyển qua việc phát triển kinh tế nông nghiệp dựa trên nông sản có giá trị cao (Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh) và mặt khác mức ổn định của sự gia tăng nhân khẩu ở Việt Nam, cùng với phát triển kinh tế, sẽ giảm nhu cầu tiêu thụ gạo. Điều này không có nghĩa là không cần sản xuất gạo ở ĐBSCL trong tương lai. ĐBSCL phải tiếp tục là nguồn cung cấp gạo quan trọng của Việt Nam, để bảo đảm tính sẵn có và dễ mua của lương thực." [1]

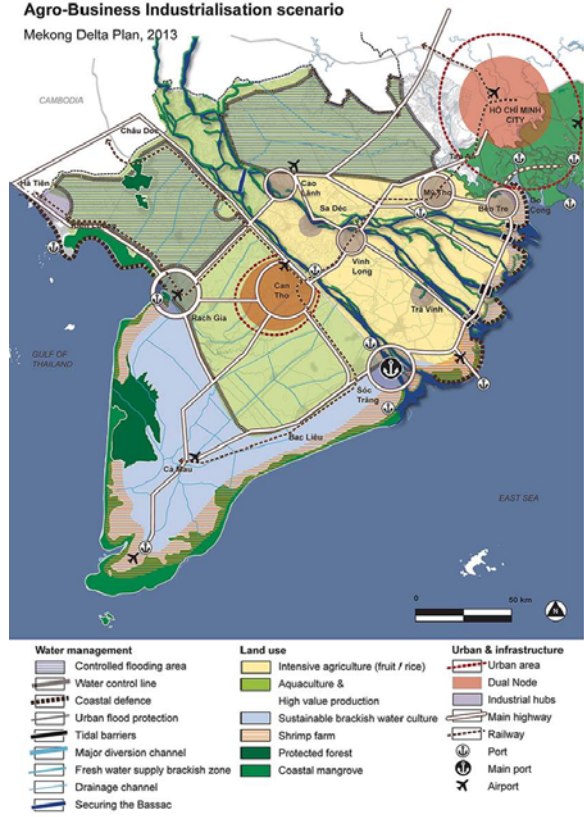


Figure 4-7 Agro-Business Industrialisation, economy scenario, assuming successful spatial planning and resources management

Hình 4 – Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh

Nút thắt của chuỗi giá trị nông nghiệp hiện nay

"Bên trong sự xếp đặt nông nghiệp hiện nay ở ĐBSCL, nút thắt quan trọng của việc thiết lập các chuỗi giá trị liên kết hàng dọc là có quá nhiều người chủ nhỏ. Nó gây trở ngại trong việc liên kết các nhà sản xuất trong một chuỗi giá trị qua việc thiết lập các kế ước trực tiếp và quan hệ thương mại giữa nông dân và xí nghiệp. Các chi phí chuyển nhượng khổng lồ liên quan đến việc cung cấp hiện đang ngăn cản chuỗi giá trị trong cả hai hướng:

- Đối với các nhà sản xuất, để tiếp cận trực tiếp với nguồn cung cấp tốt (nguyên liệu và kỹ thuật cao) và thị trường có giá trị cao – nhà cung cấp cần có thặng dư kinh tế lớn hơn, an toàn thị trường và bảo đảm đầu tư trong tiến trình sản xuất.

- *Đối với người bán và nhà cung cấp, rất khó và tốn kém để gặp các nhà sản xuất, ngăn cản đầu tư của xí nghiệp trong việc phát triển kỹ thuật mới, dịch vụ chế biến, và phát triển thị trường.” [1]*

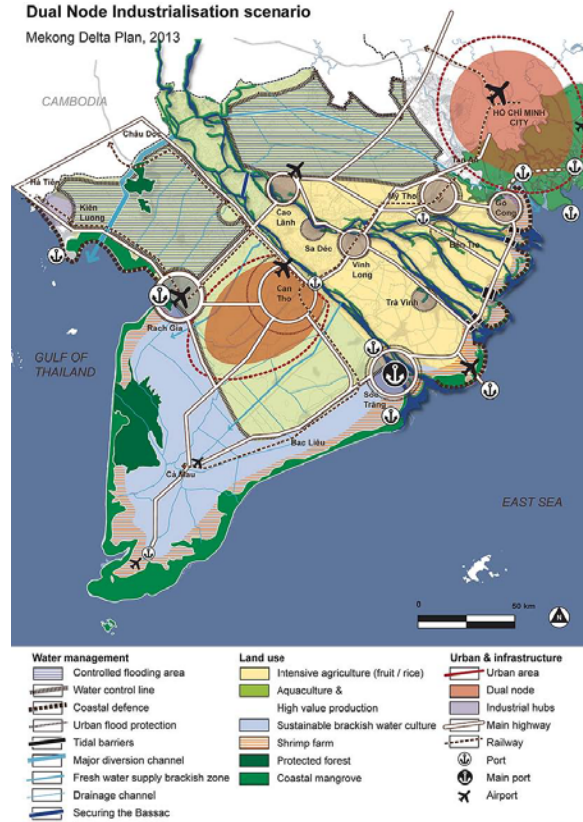


Figure 4-10 The Dual Node Industrialisation scenario assumes effective land-use planning of Hồ Chí Minh City preservation of valuable fertile soils for agriculture and fruit culture between Hồ Chí Minh City and Can Tho. West of Can Tho agriculturally unfavourable soils are used for industrial development.

Hình 5 – Kỹ nghệ hóa Lương Cục

### Cải thiện năng lực của cơ quan công quyền

Kế hoạch ĐBSCL đưa ra những đề nghị để cải thiện năng lực và quản trị của cơ quan công quyền ở ĐBSCL theo chiều hướng Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh. Việc quản trị ĐBSCL nên tập chú vào (a) việc chuyển đổi trong nông/ngư nghiệp và chỉ đạo chiến lược mạnh hơn trong việc quy hoạch, tài trợ và phê duyệt dự án cho tất cả các bộ phận phù hợp với sự phát triển mong muốn và (b) quản trị đất đai và nguồn nước một cách có hiệu quả, và khả chấp vượt qua ranh giới trên mọi mặt.

Những đề nghị bao gồm các vấn đề sau đây:

- Chú trọng đến những chuỗi giá trị trong nông nghiệp-kinh doanh: giải quyết vấn đề đất đai và nguồn nước cần có những giải pháp xuyên ranh giới và quản trị đồng bằng tổng quát, quản trị đất đai và nguồn nước không chỉ là đòi hỏi duy nhất của ĐBSCL, đưa vai trò hợp nhất của cơ quan vào việc quản trị vùng, hướng việc hỗ trợ vào Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh, và hợp lý hóa quy hoạch và tài trợ;
- Thu hồi chi phí và tài trợ cho việc quản trị nguồn nước;
- Nâng cao kiến thức trong việc tìm hiểu sự kiện chung;
- Thống nhất các luật lệ về nước;
- Nâng cao năng lực ở cấp tỉnh và địa phương;
- Chánh sách ngoại giao đối cho những vấn đề ở thượng lưu có ảnh hưởng đến ĐBSCL: Việt Nam cần có một chánh sách ngoại giao tích cực về các đề tài như lưu lượng chảy vào ĐBSCL của sông Mekong trong mùa khô, tiềm năng hạn chế di ngư và ảnh hưởng của nó đối với nguồn cá ở ĐBSCL, lượng phù sa và sự lắng đọng của sông Mekong, và thủy đở đỉnh lũ chảy vào ĐBSCL trong mùa mưa (cả nước chảy tràn trên mặt đất lẫn lưu lượng trong sông).

### Tính khả chấp và các biện pháp kiểm soát lũ lụt

Kế hoạch ĐBSCL cũng đưa ra một vài cách bố trí và các loại biện pháp có thể được xét để giải quyết những vấn đề tiêu biểu và dai dẳng của vùng đồng bằng như ĐBSCL.

Kế hoạch ĐBSCL đề nghị 3 cách bố trí khác nhau:

- kiểm soát lũ lụt hàng năm và chuyển đổi nông nghiệp trong vùng Thượng ĐBSCL,
- an toàn lũ lụt và giải quyết nguồn nước ngọt trong vùng Trung ĐBSCL, và
- thích ứng kinh tế đối với độ mặn vì nước mặn tiếp tục xâm nhập ở vùng Duyên hải ĐBSCL.

Điểm chú trọng chính được dành cho các biện pháp “không hối tiếc” và “ưu tiên” có thể thực hiện trong ngắn và trung hạn (2050). Các biện pháp cho trung và dài hạn được soạn thảo riêng để chuẩn bị cho ĐBSCL trong

việc đối phó, và thích ứng, với các ảnh hưởng khắc nghiệt hơn của thay đổi khí hậu.

Vùng Thượng ĐBSCL – Nông nghiệp dựa trên lũ và các biện pháp giảm nhẹ lũ lụt

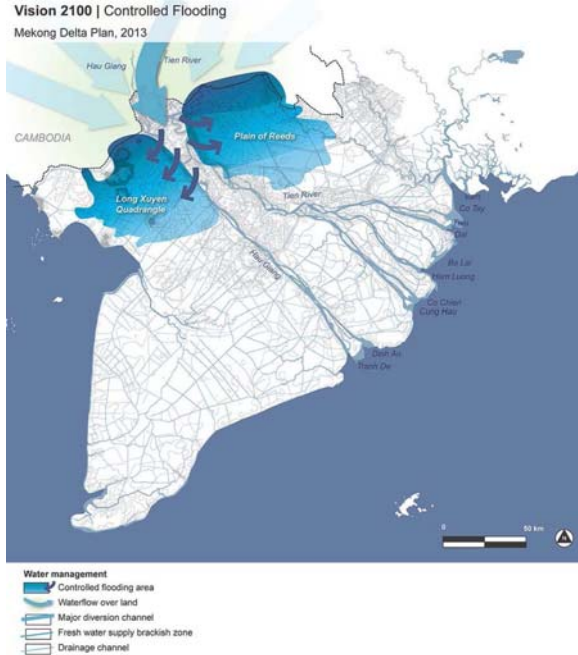


Figure 7-1 Schematic presentation of preserving and maintaining controlled flooding potential in the Upper Delta, despite a tendency of reclaiming flood retention for triple-crop rice. By lack of discharge capacity in the river channels itself, the water is retained and flows over land in an ingenious cascade system downstream.

Hình 6 – Kiểm soát lũ lụt Thượng ĐBSCL

Chiều hướng phát triển cho vùng này được phác họa như sau:

- Kiểm soát lũ lụt, trồng 2 vụ mùa mỗi năm, và nuôi cá đồng,
- Ngừa lụt cho đô thị và nông thôn, nhưng vẫn dành khoảng trống cho sông,
- Chuyển lũ: Đồng Tháp Mười (ĐTM) và Tứ giác Long Xuyên (TGLX) có vai trò quan trọng trong việc điều hòa lũ lụt cho vùng Thượng và Trung ĐBSCL. Tận dụng địa thế của ĐTM và TGLX, một hệ thống chuyển lũ gồm kinh đào và hồ chứa nước được thực hiện để giảm lũ cho vùng Thượng và Trung ĐBSCL trong mùa mưa và xả ra trong mùa khô khi cần thiết. Đất đai cho dự án này phải được dự trù trước và dành "ưu tiên."

Vùng Trung ĐBSCL – Ngừa lụt cho đô thị và kỹ nghệ và bảo đảm nguồn cung cấp nước ngọt



Figure 7-5 Schematic presentation of the principle that large scale additional discharge infrastructure may be required in the future to keep flooding measures in the Middle Delta in control. Systems of canals dug rivers, cascades to bypass the Middle Delta in control, either the West Sea (Gulf of Thailand) through the Long Xuyên Quadrangle or the East Sea through the Plain of Reeds and the Vam Cỏ River. The exact location, dimension and design are still subject for research.

Hình 7 – Phân lũ cho vùng Thượng ĐBSCL

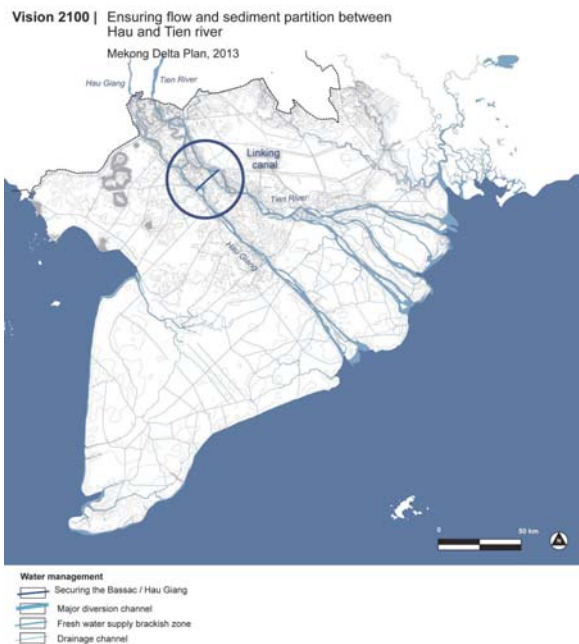


Figure 7-7 Principle of ensuring the division of water flow among the main branches of the Mekong. Creation of certainty on river and sediment flow is of major importance for effective and efficient investments in flood protection.

Hình 8 – Phân phối dòng chảy trong sông Tiền và Hậu

Chiều hướng phát triển cho vùng này được phác họa như sau:

- Phân phối dòng chảy trong sông Tiền và Hậu bằng một kinh đào mới để cân đối lưu lượng và phù sa, và
- Kiểm soát lưu lượng ở các cửa sông để ngăn ngừa nước mặn xâm nhập vào sông nhánh trong mùa khô và cung cấp khả năng trữ nước ngọt trong các nhánh sông.

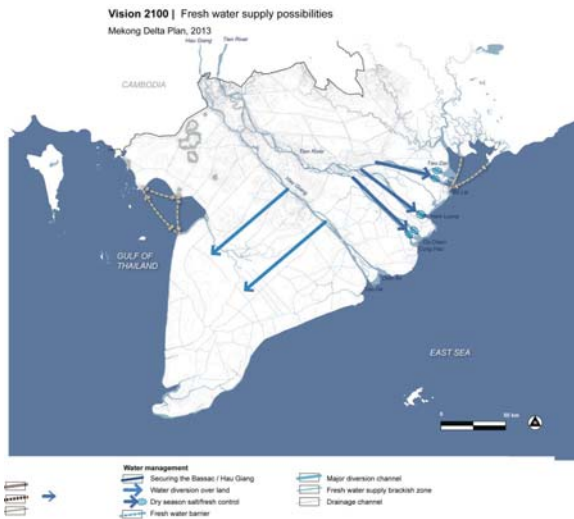


Figure 7-8 Principles for ensuring fresh water supply in the long-term during periods of low fresh water availability in the dry season; fresh water storage in large fresh water lakes behind closure dams and a number of estuary flow control structures. All these measures still require research, investigation and long-term planning.

Hình 9 – Kiểm soát lưu lượng ở cửa sông

### Vùng Duyên hải ĐBSCL – Kinh tế nước lợ và bảo vệ bờ biển tiên tiến

Chiều hướng phát triển cho vùng này được phác họa như sau:

- Quản trị bờ biển kép - sống với nước lợ và bờ biển năng động: đầu tư vào sự bền chắc và năng suất của việc nuôi thủy sản nước lợ dọc duyên hải và phục hồi việc củng cố bờ biển năng động,
- Quản trị nước ngọt dọc duyên hải: ở các vùng tương đối cao, các cơ sở dự trữ nước ngọt khả thi về kỹ thuật và kinh tế (hứng nước mưa, trữ nước sông trong mùa nước) có thể được phát triển để có thể trồng trọt giới hạn hoa màu và trái cây có giá trị cao,
- Củng cố việc bảo vệ bờ biển với việc phục hồi rừng sạt tự nhiên.



Figure 7-10 Schematic presentation of strategy for water resources management in the Coastal Zone of the Mekong Delta. The Dual Zone Coastal Management strategy assumes a wide Coastal Zone as a first line defence in which a new sustainable brackish water economy has developed. A triplet system of seabass-tilapia-shrimp would form the base of the aquaculture economy, also aiming at restoration of the mangrove coast. A second defence line of dykes would form the separation between the brackish and the fresh water economy and the flood safe defence line. The first defence line is supposed to grow, accrete with sea level rise, the second defence line will bring the high required safety level in the long-term.

Hình 10 – Vùng sống chung với nước mặn

### Các biện pháp tổng quát

Ngoài các biện pháp trên, Kế hoạch ĐBSCL cũng đề cập đến những biện pháp cần thiết cho mọi tình huống. Các biện pháp này gồm có:

- Một hệ thống thủy lợi nội địa tốt và các hải cảng tốt dọc bờ biển,
- Nghiên cứu và điều tra: tìm hiểu sự kiện chung, thu thập dữ kiện chặt chẽ, nghiên cứu chặt chẽ để soạn chương trình và kế hoạch cho các quyết định,
- Thống nhất quản trị và quy hoạch, và
- Chánh sách ngoại giao và Ủy hội sông Mekong.

### CHƯƠNG TRÌNH ĐBSCL (MEKONG DELTA PROGRAMME)

Như một bước kế tiếp để hoàn thành mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội một cách an toàn, thịnh vượng và khả chấp cho ĐBSCL, một lộ trình tổng quát cũng được phác họa để thực hiện những đề nghị trong Kế hoạch ĐBSCL. Lộ trình này đòi hỏi những quy hoạch rõ ràng và chính xác trong một chương trình được gọi là Chương trình ĐBSCL.

*"Việc thiết lập một chương trình như thế đòi hỏi:*



- thiết lập một văn phòng hành chính thường trực có nhiệm vụ chuẩn bị và sắp xếp cho Chương trình ĐBSCL,
- soạn thảo một kế hoạch điều hành chặt chẽ cho một bộ phận phối hợp, dựa trên trách nhiệm và ủy thác trong việc tăng cường việc quyết định kết hợp, cải thiện phẩm chất của quyết định (qua việc tìm hiểu sự kiện chung) cũng như tạo nhận thức và cam kết,
- chuyển những đề nghị của Kế hoạch ĐBSCL thành những chương trình tổng quát hay chuyên biệt qua các nhóm dự án đầy nhiệt tâm,
- bảo đảm sự liên lạc và tham gia của các đại học, viện nghiên cứu, thành phần tư nhân và các người có quan tâm, và
- đến năm 2020, cùng với các dự án và chương trình đang tiếp diễn, điểm chính của Chương trình ĐBSCL sẽ là việc soạn thảo các quyết định quản trị đồng bằng một cách có hệ thống.” [1]

## VÀI NHẬN XÉT VỀ “KẾ HOẠCH ĐBSCL”

Có thể nói Kế hoạch ĐBSCL là một viễn kiến và sách lược dài hạn “hoàn hảo” nhất cho ĐBSCL từ trước cho đến nay. Nó cho thấy nhiều ưu điểm nổi bật nhưng cũng không thiếu những khuyết điểm nghiêm trọng có tiềm năng triệt tiêu những ưu điểm. Những ưu điểm và khuyết điểm của Kế hoạch ĐBSCL có thể được tóm tắt như sau.

### Ưu điểm

#### Tận dụng và dựa vào thiên nhiên

Ưu điểm đặc thù và nổi bật nhất của Kế hoạch ĐBSCL là đường lối tận dụng và dựa vào điều kiện thiên nhiên để phát triển, đặc biệt là việc sử dụng vùng trũng ĐTM và TGLX và khai thác vùng duyên hải dựa trên căn bản nước lợ. Nhưng ưu điểm này có thể là một chướng ngại rất khó để vượt qua vì nó hoàn toàn đi ngược với quan niệm “cổ hủ và kinh điển” của những người hoạch định chính sách sau năm 1975, với niềm tự hào có “2.000 năm kinh nghiệm trong việc trị thủy” [3]. “Quan niệm được dùng để quy hoạch hệ thống thủy lợi hiện nay ở ĐBSCL có lẽ đã được áp dụng ở khắp miền Bắc sau năm 1954 và toàn miền Nam sau năm 1975.

Những khẩu hiệu rất phổ biến, như ‘Nghiêng đồng đổ nước’ hoặc ‘Vắt đất ra nước, thay trời làm mưa’ hoặc ‘Thăng trời hãy đứng một bên, để ông thủy lợi thay trời làm mưa’ dùng để quảng bá ‘phong trào làm thủy lợi’ rầm rộ ở khắp miền Nam sau ngày 30 tháng 4 năm 1975, có lẽ đã giải thích một cách cụ thể quan niệm của miền Bắc và những người có trách nhiệm trong việc quy hoạch hệ thống thủy lợi hiện nay ở ĐBSCL: ưu tiên cho mục tiêu chính trị, tự cao tự đại, và thách thức thiên nhiên.” [4]

#### Uyển chuyển cao

Kế hoạch ĐBSCL thừa nhận những thay đổi không thể tiên liệu được của tương lai để dự trù những điều chỉnh cần thiết, thích hợp và kịp thời, nhất là trong việc đối phó với thay đổi khí hậu. “Vi tương lai của thay đổi khí hậu trong tương lai rất không chắc chắn, giải pháp tình huống được sử dụng... Thay vì dùng trị số cố định, giải pháp của Kế hoạch ĐBSCL cứu xét trị số cao nhất và thấp nhất, những khoảng biến đổi của mực nước biển dâng được đoán và của lưu lượng sông để lượng định các biện pháp được áp dụng.” [1]

#### Đa dạng hóa sản phẩm có giá trị cao

Một lần nữa, Kế hoạch ĐBSCL đã đi ngược lại với với quan niệm “cổ hủ và kinh điển” của những người hoạch định chính sách sau năm 1975 và chính sách “an toàn lương thực” là “... biến tất cả đất đai có thể trồng trọt còn lại của ĐBSCL thành ruộng lúa có thể trồng nhiều vụ một năm, nhằm đạt chỉ tiêu 20 triệu tấn/năm trong kế hoạch ngũ niên 1975-1980” [4] để đa dạng hóa sản phẩm nông ngư nghiệp có giá trị cao nhằm đáp ứng với nhu cầu của thị trường trong nước và xuất cảng. Cũng giống như việc tận dụng và dựa vào thiên nhiên, đây cũng là một trở ngại khó vượt qua nếu những người có trách nhiệm hiện nay vẫn không chịu từ bỏ “giáo điều” của họ.

### Khuyết điểm

#### Kiểm soát ô nhiễm và bảo vệ môi trường

Thật ngạc nhiên và lạ lùng khi Kế hoạch ĐBSCL đã hoàn toàn bỏ qua vấn đề kiểm soát ô nhiễm và bảo vệ môi trường ở ĐBSCL. Có thể nói, đây là khuyết điểm “chết người” của Kế hoạch ĐBSCL vì nó có ảnh hưởng trực tiếp đến phẩm chất của các sản phẩm nông nghiệp được sản xuất hay chế biến từ ĐBSCL. Hậu quả là những sản phẩm này sẽ không tiêu thụ được trên thị trường trong nước hay ngoài nước, một đe dọa lớn cho sự sụp đổ của sách lược Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh mà Kế hoạch ĐBSCL xem như tình huống tốt nhất.

Trên thực tế, nhiều nông sản xuất cảng của Việt Nam đã bị trả lại vì bị ô nhiễm. Trong năm 2014 và 2105, có 32.000 tấn tôm cá xuất cảng bị trả về vì nhiễm kháng sinh và chứa mầm bệnh [5], hậu quả của ô nhiễm môi trường nuôi tôm cá. Gần đây nhất có *“nhiều lô gạo Việt Nam xuất cảng nhưng bị từ chối vì nhiễm thuốc trừ sâu quá độ hay thiếu vệ sinh.”* [6]

#### Nguồn nước sông Mekong từ Cao nguyên miền Trung

Một điều ngạc nhiên khác là Kế hoạch ĐBSCL đã “bỏ quên” phần lưu vực sông Mekong trong lãnh thổ Việt Nam trên Cao nguyên miền Trung. Đây là một nguồn nước quan trọng mà Việt Nam có thể kiểm soát để điều hòa lưu lượng lũ trong mùa mưa hay lưu lượng kiệt trong mùa khô cho ĐBSCL. *“... bất cứ một dự án thủy lợi nào làm thay đổi lưu lượng phát xuất từ vùng này đều có khả năng thay đổi tình trạng lũ lụt ở ĐBSCL. Thí dụ như việc xả lũ từ đập thủy điện Yali ở Việt Nam vào đầu tháng 8 năm 2005. Việc xả lũ này đã gây lũ lụt ở hạ lưu sông Sesan trong tỉnh Ratanakiri của Kampuchia và có lẽ đã làm mực nước ở nội đồng ĐTM đang tăng nhanh lại càng tăng nhanh hơn vào trung tuần tháng 8.”* [4]

Với nguồn nước sẵn có đó, có thể *“nghiên cứu khả thi việc sử dụng hồ chứa của các dự án thủy điện hiện có trên Cao nguyên miền Trung như Yali Falls, Plei Krong, và Sesan 4 cho mục đích thủy nông. Dựa theo diện tích của các hồ chứa này, một lượng nước lên đến 210 triệu m<sup>3</sup> có thể tích trữ nếu tăng mực nước điều hành của hồ lên 1 m. Số nước này,*

*dùng để dự phòng cho tình trạng khẩn cấp như hiện nay, đủ để cung cấp cho ĐBSCL một lưu lượng trung bình khoảng 500 m<sup>3</sup>/sec trong 5 ngày; dĩ nhiên, với sự đồng ý và hợp tác của Cambodia.”* [7]

#### Sử dụng nước sông Mekong của các quốc gia duyên hà



Lễ ký kết Thỏa ước 1995 ở Chang Rai, Thái Lan

Việt Nam là một trong 6 quốc gia nằm trong lưu vực sông Mekong và ĐBSCL ở tận cùng của lưu vực, vì thế, có một vị thế vô cùng bất lợi so với các quốc gia thượng nguồn. Có lẽ muốn duy trì hòa khí giữa các quốc gia duyên hà và Ủy hội sông Mekong nên Kế hoạch ĐBSCL chỉ đề nghị Việt Nam nên có một chánh sách ngoại giao tích cực và cùng cố thêm sự hợp tác qua Thỏa ước Hợp tác Phát triển Khả chấp Lưu vực sông Mekong 1995 (Thỏa ước 1995). *“Thỏa ước 1995 không có một điều khoản ràng buộc pháp lý nào về việc sử dụng nước sông Mekong. Nói cách khác, Thỏa ước 1995 dành quyền quyết định cho “mỗi quốc gia thành viên được tự do thực hiện kế hoạch cho tương lai của mình (each member nation is free to carry out whatever plan or plans it has for its future).”* [7]

Đây là một thiếu sót của Kế hoạch ĐBSCL vì Việt Nam cần phải làm nhiều hơn nữa để bảo vệ quyền lợi của mình trong việc chia sẻ tài nguyên thiên nhiên của sông Mekong. Vì thế, *“tình trạng “mạnh ai nấy làm” trong lưu vực sông Mekong cần phải được chấm dứt càng sớm càng tốt với việc “phục hồi” nguyên tắc của MC 1957 và Tuyên cáo chung 1975 về việc sử dụng nước ở hạ lưu sông Mekong. Hai nguyên tắc đầu tiên của MC*

1957 là "(1) lưu lượng kiệt của sông Mekong hiện tại không thể bị giảm bằng bất cứ cách nào và bất cứ ở đâu; và (2) nước dùng cho thủy nông chỉ được dự trữ trong lúc mực nước sông dâng cao". Hai điều khoản quan trọng nhất của Tuyên cáo chung 1975 gồm có Điều X: "Nước trong dòng chính là tài nguyên chung, không một quốc gia duyên hà nào được đơn phương sử dụng nếu không được các quốc gia trong lưu vực chấp thuận trước qua Ủy ban" và Điều XI: "Các quốc gia duyên hà có thẩm quyền ngang nhau trong việc sử dụng nước trong dòng chính". Thỏa ước 1995 cũng cần có những ràng buộc pháp lý và biện pháp chế tài nếu các quốc gia vi phạm những điều khoản đã ký kết. Nếu cần, Việt Nam có thể thương lượng song phương với các quốc gia ở thượng lưu để bảo vệ quyền lợi quốc gia trong việc phát triển sông Mekong." [7]

## TÓM TẮT VÀ KẾT LUẬN

Vào tháng 12 năm 2013, Kế hoạch ĐBSCL - được soạn thảo với sự trợ giúp của Vương quốc Hòa Lan - được công bố. Kế hoạch ĐBSCL đưa ra một viễn kiến chiến lược dài hạn để phát triển một đồng bằng an ninh, thịnh vượng, và khả chấp. Nó là một tài liệu tham khảo cho chính phủ Việt Nam trong việc phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch vùng, quy hoạch tổng thể khu vực cho ĐBSCL. Nó không phải là một kế hoạch tổng thể và cũng không phải là một kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Nó chỉ có nhiệm vụ khuyến cáo chiến lược cho chính phủ Việt Nam.

Kế hoạch ĐBSCL trình bày hiện trạng của ĐBSCL (những vấn đề trước mắt, áp lực của sự phát triển, vấn đề quy hoạch và quản lý); những tình huống phát triển kinh tế-xã hội có thể xảy ra; viễn kiến kinh tế dài hạn đối với việc sống chung với lũ; cải thiện năng lực của cơ quan công quyền; và tính khả chấp và những biện pháp kiểm soát lũ lụt. Kế hoạch ĐBSCL đưa ra 4 tình huống phát triển có thể xảy ra: Hành lang Kỹ nghệ hóa, Sản xuất Lương thực, Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh, và Kỹ nghệ hóa Lương Thực. Tình huống Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh được xem là tình huống thích hợp nhất.

Để thực hiện mục tiêu của Kế hoạch ĐBSCL, một số đề nghị đã được đưa ra như việc thay đổi chính sách "an toàn lương thực," đa dạng hóa sản phẩm có giá trị cao, giải quyết nút thắt của chuỗi giá trị nông nghiệp hiện nay, cải thiện năng lực của cơ quan công quyền và chia ĐBSCL thành 3 vùng thủy học (Thượng, Trung và Duyên hải) để quản trị nguồn nước. Thêm vào đó là những đề nghị chung về giao thông vận tải, nghiên cứu điều tra, quản trị và quy hoạch, và chính sách ngoại giao.

Như bước tiếp theo, một lộ trình cũng được phác họa để thực hiện những đề nghị trong Kế hoạch ĐBSCL. Lộ trình này đòi hỏi những quy hoạch rõ ràng và chính xác trong một chương trình được gọi là Chương trình ĐBSCL. Chương trình này đòi hỏi một văn phòng hành chính thường trực - dưới dạng một ủy ban (commission), có lẽ tương tự như Ủy ban Quốc gia Thủy lợi ở miền Nam trước năm 1975 - để chuẩn bị, sắp xếp việc điều hành, soạn thảo chương trình công tác, phối hợp với các cơ quan và trường đại học, và soạn thảo các quyết định quản trị đồng bằng vào năm 2020.

Có thể nói Kế hoạch ĐBSCL là một viễn kiến và sách lược dài hạn "hoàn hảo" nhất cho ĐBSCL từ trước cho đến nay. Nó cho thấy nhiều ưu điểm nổi bật nhưng cũng không thiếu những khuyết điểm nghiêm trọng có tiềm năng triệt tiêu những ưu điểm.

Ưu điểm đặc thù và nổi bật nhất là đường lối tận dụng và dựa vào điều kiện thiên nhiên để phát triển, tuy nhiên, nó có thể là một chướng ngại rất khó để vượt qua vì hoàn toàn đi ngược với quan niệm "cổ hữu và kinh điển" của những người hoạch định chính sách sau năm 1975. Ưu điểm thứ nhì là tính uyển chuyển cao, thừa nhận những thay đổi không thể tiên liệu được của tương lai để dự trù những điều chỉnh cần thiết, thích hợp và kịp thời, nhất là trong việc đối phó với thay đổi khí hậu. Ưu điểm thứ ba đường lối đa dạng hóa sản phẩm nông ngư nghiệp có giá trị cao để đáp ứng với nhu cầu của thị trường trong nước và xuất cảng. Đây cũng là một trở ngại khó vượt qua nếu những người có trách nhiệm hiện nay vẫn không chịu từ bỏ "giáo điều" của họ.

Việc bỏ qua vấn đề kiểm soát ô nhiễm và bảo vệ môi trường có lẽ là khuyết điểm “chết người” của Kế hoạch ĐBSCL. Nó ảnh hưởng trực tiếp đến phẩm chất của các sản phẩm nông nghiệp khiến cho chúng không tiêu thụ được trên thị trường trong nước hay ngoài nước, một đe dọa lớn cho sự sụp đổ của sách lược Kỹ nghệ hóa Nông nghiệp-Kinh doanh mà Kế hoạch ĐBSCL xem như tình huống thích hợp nhất. Khuyết điểm thứ hai là bỏ qua nguồn nước sông Mekong từ Cao nguyên miền Trung mà Việt nam có thể kiểm soát để điều hòa lưu lượng lũ trong mùa mưa hay lưu lượng kiệt trong mùa khô cho ĐBSCL. Và khuyết điểm cuối cùng là quá nhẹ nhàng với Thỏa ước 1995 và vai trò của Ủy hội sông Mekong thay vì đề nghị Việt Nam nên có những biện pháp mạnh hơn để bảo vệ quyền lợi của mình trong việc chia sẻ tài nguyên thiên nhiên của sông Mekong.

Dù sao, Kế hoạch ĐBSCL cũng chỉ là bước khởi đầu mở ra một quan niệm và đường lối mới cho việc phát triển kinh tế-xã hội của ĐBSCL một cách an toàn, thịnh vượng và khả chấp. Chìa khóa của sự phát triển này đang nằm trong tay của những người có trách nhiệm hiện nay ở Việt Nam!

## SƠ LƯỢC VỀ TÁC GIẢ

Tác giả là Kỹ sư Công chánh Chuyên nghiệp (Professional Civil Engineer) của Tiểu bang California. Tốt nghiệp Kỹ sư Công chánh tại Trung tâm Quốc gia Kỹ thuật Phú Thọ, Sài Gòn năm 1972; Trưởng ty Kế hoạch của Ủy ban Quốc gia Thủy lợi thuộc Bộ Công chánh và Giao thông đến tháng 4 năm 1975. Tốt nghiệp Cao học Thủy lợi tại Đại học Nebraska, Hoa Kỳ năm 1985; Chuyên viên Thủy học (Hydrologist) của Sở Quản trị Thủy lợi, Broward County, Florida đến năm 1989. Từ năm 1990 đến 2015, Kỹ sư Giám sát trưởng (Senior Supervising Engineer) của Stetson Engineers Inc., một công ty cố vấn về thủy lợi và ô nhiễm nguồn nước, thành lập năm 1957 ở Los Angeles.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Socialist Republic of Vietnam: Ministry of Natural Resources and Environment and

Ministry of Agriculture and Rural Development; Kingdom of the Netherlands: Ministry of Infrastructure and Environment and Embassy of Kingdom of the Netherlands, Hanoi; Royal Haskoning DHV; Wageningen University and Research Centre; Deltares; Rebel; and Water.NL. December 2013. *Mekong Delta Plan. Long-term vision for and strategy for a safe, prosperous and sustainable delta.* Amersfoort, Netherlands. [https://www.wur.nl/upload\\_mm/2/c/3/b5f2e669-cb48-4ed7-afb6-682f5216fe7d\\_mekong.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/2/c/3/b5f2e669-cb48-4ed7-afb6-682f5216fe7d_mekong.pdf)

- [2] [www.government.nl](http://www.government.nl). Accessed December 2, 2016. “Relationships between the Netherlands and Vietnam.” *Government of the Netherlands*. <https://www.government.nl/topics/international-relations/contents/vietnam>
- [3] David Brown. October 18, 2016. “A plan to save the Mekong Delta.” *Mongabay*. <https://news.mongabay.com/2016/10/a-plan-to-save-the-mekong-delta/>
- [4] Nguyễn Minh Quang, P.E. Tháng 9 năm 2006. “Những vấn đề thủy lợi ở Đồng bằng sông Cửu Long.” *Chính danh hóa Việt Nam*. <http://chinhdanhhoavietnam.com/images/file/wrrnF4bz0ggQABhQ/nhung-van-de-thuy-loi-o-dong-bang-song-cuu-long.pdf>
- [5] Quang Huy. 30 tháng 10 năm 2015. “Vi sao 32.000 tấn tôm, cá Việt bị trả về?” Dân trí. <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/vi-sao-32-000-tan-tom-ca-viet-bi-tra-ve-20151030070337351.htm>
- [6] Người Việt. 12 tháng 11 năm 2016. “Việt Nam bán lại ở nội địa gạo xuất cảng bị chê là ‘nhiễm độc’.” *Người Việt*. <http://www.nguoi-viet.com/viet-nam/viet-nam-ban-lai-o-noi-dia-loai-gao-xuat-cang-bi-che-nhiem-doc/>
- [7] Nguyễn Minh Quang, P.E. Tháng 3 năm 2016. “Tình trạng thiếu nước ở Đồng bằng sông Cửu Long.” *Chính danh hóa Việt Nam*. <http://chinhdanhhoavietnam.com/images/file/WFnAuFFQ0wgQAEMa/tinh-trang-thieu-nuoc-o-dong-bang-song-cuu-long.pdf>