



ISSN
1859-3968

TẠP CHÍ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC HÙNG VƯƠNG
Tập 27, Số 2 (2022): 43-51

Email: tapchikhoahoc@hvu.edu.vn Website: www.hvu.edu.vn

JOURNAL OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
HUNG VUONG UNIVERSITY
Vol. 27, No. 2 (2022): 43-51

LIÊN KẾT VÙNG Ở MỘT SỐ NƯỚC CHÂU Á VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Mai¹, Nguyễn Anh Tuấn^{2*}, Lê Nữ Minh Quyên¹

¹Bộ môn Khoa học cơ bản, Trường Đại học Ngoại thương CSII tại TP. Hồ Chí Minh

²Khoa Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

Ngày nhận bài: 08/2/2022; Ngày chỉnh sửa: 31/3/2022; Ngày duyệt đăng: 12/04/2022

Tóm tắt

Trong bối cảnh toàn cầu hóa phát triển nhanh hiện nay, hoạt động của nền kinh tế không chỉ dừng lại ở nội bộ các địa phương, mà còn mở rộng tạo mối liên hệ chặt chẽ với tất cả các ngành và lĩnh vực ở nhiều địa phương khác nhau, thậm chí toàn cầu. Do vậy, phát triển kinh tế không chỉ gói gọn trong một địa phương mà cần mở rộng, đặt trong khuôn khổ phát triển của một vùng nhất định, qua đó phát huy được thế mạnh của từng thành viên. Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính để tổng hợp kinh nghiệm phát triển vùng của một số quốc gia châu Á (Hàn Quốc, Trung Quốc, Indonesia) dựa trên việc phân tích các yếu tố chính giúp hình thành và phát triển vùng qua đó tổng hợp một số bài học kinh nghiệm trong chính sách thúc đẩy liên kết vùng tại Việt Nam: (1) Phát huy vai trò của Chính phủ trong điều phối, hỗ trợ liên kết vùng; (2) Nâng cao sự đồng thuận của các địa phương trong vùng; (3) Thúc đẩy sự vận hành của thị trường.

Từ khóa: Liên kết vùng; châu Á; bài học kinh nghiệm; Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Liên kết vùng thông qua sự phát triển của các trung tâm tăng trưởng kinh tế nhằm duy trì sự cân bằng giữa khu vực thành thị và nông thôn, hướng tới tăng năng suất kinh tế và nâng cao mức sống [1]. Theo đó, các địa phương trong vùng sẽ phát triển nếu được hỗ trợ cơ sở hạ tầng, kết nối khu vực trung tâm sản xuất với thị trường. Các chính sách hỗ trợ phải bao gồm việc thiết lập và thực thi các quy tắc và tăng khả năng tiếp cận thị trường, tín dụng và dịch vụ [2].

Nhiều nghiên cứu cho thấy liên kết vùng có sự hiện diện của nhiều yếu tố đồng thời, theo vị trí (như quốc gia, khu vực, thành phố)

và hoạt động (như sản phẩm, ngành, nghề) bằng cách xem xét sự hiện diện các hoạt động tương tự ở một địa điểm hoặc các địa điểm lân cận [3]. Ở cấp độ sản phẩm, các nghiên cứu của Bahar; Boschma; và Jun cho thấy khả năng một khu vực xuất khẩu sản phẩm tăng lên đáng kể nếu khu vực đó có chung biên giới với khu vực đã xuất khẩu thành công [4,5,6]. Ở cấp khu vực, Acemoglu và các cộng sự nhận thấy tác động lan tỏa giữa các địa phương là khá lớn, chiếm khoảng 50% các yếu tố ảnh hưởng đến việc mở rộng ở địa phương [7]. He & ctg thấy rằng sự lan tỏa kiến thức đóng một vai trò quan trọng trong đa dạng hóa công nghiệp và lan tỏa

*Email: natuanvt84@gmail.com

nhiều hơn nếu hai khu vực có khoảng cách thể chế lớn hơn [8]. Hầu hết các nghiên cứu tìm được sự đồng thuận về nhân tố ảnh hưởng đến liên kết như: động cơ của các bên tham gia liên kết, thể chế liên kết, thể chế chính trị và vai trò của người lãnh đạo [9,10]. Tuy nhiên, một số các nhân tố khác như sự tương đồng về kinh tế, văn hóa hay bối cảnh lịch sử, đang có những ý kiến trái chiều [11-13].

Tại Việt Nam, liên kết vùng nói chung đã đạt được những kết quả quan trọng. Đầu tiên đó là cơ sở hạ tầng vùng và liên vùng được kết nối đồng bộ. Việc thúc đẩy liên kết vùng cũng đã tạo sự chia sẻ, lan tỏa kinh nghiệm tốt trong quản lý nhà nước. Thông qua liên kết vùng, mâu thuẫn giữa các địa phương trong vùng được giải quyết hài hòa hơn. Các địa phương trong vùng đã cùng bàn bạc và có những đề xuất chính sách, dự án chung đối với vùng và liên vùng. Liên kết vùng đã góp phần đáng kể trong việc lôi kéo các chủ thể khác trong nền kinh tế tham gia hợp tác, đặc biệt là thu hút sự quan tâm của các doanh nghiệp tham gia các hội nghị vùng, hội nghị xúc tiến đầu tư, thương mại vùng... Mặc dù vậy, vẫn còn không ít thách thức liên quan đến giám sát việc thực hiện quy hoạch, tính toán lợi thế so sánh giữa các tỉnh, thành phố trong vùng, hay liên kết đầu tư phát triển. [14]. Ngoài ra, liên kết vùng là nội dung quan trọng được đề cập trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng như trong kế hoạch phát triển kinh tế trung hạn giai đoạn 2021-2025 và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội cả nước giai đoạn 2021-2030. Điều đó cho thấy cần thiết phải có thêm nghiên cứu về phân tích chính sách liên kết kinh tế vùng của các nước trên thế giới và rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Mục tiêu của bài viết nhằm hệ thống hóa bài học kinh nghiệm từ các chính sách liên kết vùng của một số quốc gia ở châu Á như

Indonesia, Hàn Quốc, Trung Quốc và rút ra các bài học cho Việt Nam nhằm tăng cường hiệu quả liên kết vùng trong giai đoạn tới.

2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

2.1. Khái niệm và các yếu tố ảnh hưởng đến liên kết vùng

Có nhiều quan điểm khác nhau về liên kết vùng. Theo Henderson “Liên kết vùng là tổng thể những mối liên kết trên nhiều lĩnh vực khác nhau như về kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường và tài nguyên trong phạm vi một vùng hoặc khu vực cụ thể” [15]. Tương đồng với quan điểm trên, Porter đưa ra khái niệm liên kết vùng. Theo đó, vùng liên kết là một khu vực địa lý gần nhau có thể kết nối với nhau thông qua một lĩnh vực cụ thể và phải có hai đặc điểm sau: (i) các yếu tố tạo thành vùng và (ii) khả năng kết nối nhau để tạo ra tăng trưởng, đổi mới và tăng khả năng cạnh tranh [16]. Porter cũng cho rằng liên kết vùng giúp tăng năng lực cạnh tranh, mang tính bổ sung và hỗ trợ nhau trong việc phát triển kinh tế, xã hội [16].

Tại Việt Nam, tác giả Trần Thị Phương Mai đã đưa ra khái niệm liên kết vùng là việc hợp tác giữa các chủ thể nhằm biến những tiềm năng và lợi thế so sánh thành lợi thế cạnh tranh thông qua việc hình thành một không gian kinh tế chung theo hướng tập trung nguồn lực nhằm tạo ra quy mô hoặc chuyên môn hóa sản xuất [17]. Cụ thể hơn đó là sự hợp tác và chia sẻ thông tin, nguồn lực, hoạt động và khả năng của các tổ chức trong vùng nhằm đạt được hiệu quả chung (hay kết quả đầu ra chung) mang lại lợi ích chung cho toàn vùng mà không một tổ chức/địa phương riêng lẻ nào có thể đạt được [13]. Theo nghiên cứu của Trần Thị Phương Mai có bốn yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến việc liên kết vùng đó là [17]:

Thứ nhất là về đặc điểm tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, bao gồm những quy định về địa lý, khí hậu, tài nguyên thiên nhiên về khoáng sản, đất đai, biển... và tiềm năng phát triển khu vực tạo ra những lợi thế so sánh về mặt tự nhiên của vùng liên kết;

Thứ hai là về trình độ phát triển nguồn nhân lực bao gồm các yếu tố về thu nhập, trình độ dân trí, kỹ năng của người lao động trong khu vực liên vùng;

Thứ ba là về hệ thống kết cấu hạ tầng bao gồm các yếu tố về giao thông, cảng biển, sân bay, đường sắt giúp kết nối các khu vực lại với nhau và thu hẹp khoảng cách trong giao lưu kinh tế giữa các khu vực trong và ngoài vùng;

Thứ tư là về thể chế, chính sách bao gồm các yếu tố liên quan đến đường lối, chính sách quốc gia về mặt thể chế, văn bản pháp lý của quốc gia trong việc thúc đẩy hoàn thiện và hình thành các vùng liên kết. Một chính sách hiệu quả là một chính sách có cơ chế phối hợp nhịp nhàng giữa yếu tố hữu hình (định hướng của Nhà nước) và vô hình (sự liên kết chủ động của các đối tượng trong nền kinh tế: doanh nghiệp, người lao động...). Nếu việc định hướng một cách cưỡng ép, không thực hiện theo yêu cầu thị trường thì sẽ tạo ra một cơ chế lỏng lẻo, không phát huy được tính chủ động của các doanh nghiệp. Ngược lại, nếu để cho thị trường tự hình thành liên kết thiếu sự định hướng thì sẽ dẫn đến việc điều chỉnh quy hoạch khó khăn cho các địa phương về lâu dài.

2.2. Phương pháp tiếp cận trong nghiên cứu

Để thực hiện nghiên cứu này, nhóm tác giả tiếp cận và áp dụng các phương pháp định tính bao gồm:

* Tiếp cận từ lý thuyết đến thực tiễn:

Đề tài sử dụng các phương pháp tiếp cận từ lý thuyết đến thực tiễn nhằm nghiên cứu về

cơ sở lý thuyết về liên kết vùng. Phương pháp này nhằm phân tích, đánh giá những điểm phù hợp với điều kiện thực tiễn địa phương, từ đó đề xuất các giải pháp mang tính khả thi nhằm nâng cao hiệu quả liên kết vùng.

* Tiếp cận liên ngành

Phương pháp tiếp cận liên ngành và liên vùng được áp dụng để thấy được mối quan hệ giữa các ngành kinh tế; các mối quan hệ kinh tế - xã hội - môi trường; giữa các chủ thể liên kết ở các địa phương trong cả nước. Đặc biệt là sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành, các cấp và các địa phương trong quá trình liên kết.

3. Liên kết vùng tại một số quốc gia ở châu Á

Liên kết vùng phụ thuộc vào nhận thức và kỳ vọng của các bên về việc quá trình liên kết sẽ mang lại kết quả thiết thực gì cho họ, đặc biệt là so với những phí tổn quyền lợi, thời gian, công sức mà quá trình liên kết đòi hỏi. Mỗi quốc gia đều có những thể chế trong việc liên kết các tỉnh trong vùng khác nhau, điển hình như tại Indonesia, Hàn Quốc và Trung Quốc.

3.1. Liên kết vùng tại Indonesia

Ở Indonesia, điều 3 của Đạo luật phân cấp số 32/2004 đã trao quyền tự chủ ra quyết định cho chính quyền địa phương đối với việc sử dụng đất, cơ sở hạ tầng, lập kế hoạch và cung cấp các tiện ích công và xã hội. Trong quá trình phân cấp ở Indonesia, chính quyền địa phương có xu hướng tập trung vào những dự án dành riêng cho địa phương để đáp ứng nhu cầu của người dân hoặc đưa ra các chính sách “có lợi” cho địa phương mình và dễ dàng quên đi các vấn đề có ảnh hưởng đến phát triển liên địa phương [18]. Bên cạnh đó, do cản trở về văn hóa và thực thi nên việc phân cấp một cách nhanh chóng dường như đã làm phức tạp hóa việc chính quyền địa phương [19].

Mihajia và Woltjer đã sử dụng cách tiếp cận chi phí giao dịch khi nghiên cứu trường hợp lập kế hoạch giao thông vùng Bandung (vùng với diện tích 324,644 ha và khoảng 8,4 triệu dân) để giải thích hiện tượng tại sao tình trạng cát cứ địa phương trong lập kế hoạch giao thông vẫn diễn ra khá phổ biến ở vùng này [20]. Nghiên cứu này đã nhấn mạnh các chính quyền địa phương tỏ ra rất quan ngại về việc tuân thủ các cam kết bởi việc phải tuân thủ các cam kết sẽ đe dọa tiềm ẩn tới tính tự chủ của chính quyền địa phương trong kế hoạch sử dụng đất. Đất là tài sản có giá trị đối với chính quyền địa phương bởi đất sản sinh ra nguồn thu cho chính quyền địa phương và cho lãnh đạo địa phương. Việc cùng thỏa thuận với chính quyền địa phương khác về lập kế hoạch giao thông đô thị sẽ làm giảm thẩm quyền của chính quyền địa phương trong quá trình ra quyết định sử dụng đất. Bên cạnh lo sợ mất quyền tự chủ, các chính quyền địa phương cũng bày tỏ sự thiếu tin tưởng vào việc thực hiện các cam kết của các chính quyền địa phương khác và một trong những lý do chính khiến họ thiếu tin tưởng là do hiệu lực thi hành pháp luật ở Indonesia còn yếu và không rõ ràng. Hiệu lực thực thi pháp luật thiếu nghiêm túc sẽ dẫn tới sự yếu kém trong việc đảm bảo các bên tham gia thực hiện đúng cam kết của mình. Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng chi phí thành lập tổ chức lập kế hoạch giao thông và chi phí giám sát thực hiện kế hoạch được các chính quyền địa phương nhìn nhận là cao hơn chi phí thương lượng lập kế hoạch, và chi phí trao đổi thông tin lập kế hoạch được nhìn nhận là thấp nhất.

Ngoài ra, các nhà lãnh đạo địa phương ở Indonesia thiếu động cơ liên kết vì họ cho rằng lợi ích của liên kết lập kế hoạch giao thông là không rõ ràng và không dễ dàng nhận ra [20]. Thông thường sẽ mất nhiều thời

gian để thấy được lợi ích của liên kết, ví dụ: có thể mất vài năm để kế hoạch xây dựng giao thông toàn diện vùng được đưa vào sử dụng. Khoảng thời gian này có thể dài hơn nhiệm kỳ của chính trị gia, những nhà lãnh đạo địa phương; trong khi đó những người này cần phải thấy rõ dấu hiệu thành công khi tiến hành liên kết và họ thường có xu hướng tối đa hóa lợi ích trong ngắn hạn. Bởi thực tế phần lớn công chúng thường dễ dàng đánh giá năng lực của chính trị gia, nhà lãnh đạo thông qua cảm nhận về sự phát triển thực tế của địa phương. Những dấu hiệu dễ nhận biết về sự phát triển như: xây dựng đường mới, chợ, trường học... Công chúng thường khó nhận biết những vấn đề phức tạp như mối quan hệ giữa liên kết lập kế hoạch giao thông với giải quyết tình trạng giao thông hàng ngày hay sự phát triển chung của cả vùng.

3.2. Liên kết vùng tại Hàn Quốc

Ở Hàn Quốc, hầu hết liên kết vùng là liên kết tự nguyện và thường được chính quyền trung ương khuyến khích, thậm chí được dẫn dắt thông qua các chính sách công nghiệp và chương trình phát triển cụm liên kết ngành. Từ năm 2009, chính quyền trung ương (đại diện là Ủy ban Tổng thống về phát triển vùng) không chỉ sử dụng cơ chế hỗ trợ về mặt hành chính mà còn tăng cường cơ chế hỗ trợ tài chính cho các dự án liên kết. Trong mỗi vùng, các địa phương liên kết với nhau để xây dựng và phát triển các dự án kinh tế vùng. Các dự án này nếu được lựa chọn, chính quyền trung ương sẽ cung cấp, hỗ trợ phần lớn tài chính để thực hiện dự án. Mức hỗ trợ tài chính có thể lên tới 50% tổng nguồn vốn cần thiết [21]. Trong giai đoạn 2009-2012, các hỗ trợ tài chính đã tương đương gần 2 tỷ USD cho 67 dự án liên kết [21]. Nhìn nhận một cách thẳng thắn, ở Hàn Quốc, liên kết vùng không hoàn toàn diễn ra một cách tình nguyện, mà chính xác hơn, chính quyền trung ương đóng một vai trò hết sức quan trọng trong

việc tạo cơ chế khuyến khích, động lực liên kết mạnh mẽ [21].

Bên cạnh đó, việc đảm bảo hiệu lực thực thi và đảm bảo chế tài tuân thủ thực thi chiến lược, kế hoạch phát triển vùng và các dự án vùng đã được phê duyệt của chính quyền trung ương đã giúp các địa phương có động lực tham gia liên kết. Các dự án liên kết vùng thường có sự phân chia rất rõ ràng về trách nhiệm, chức năng và nguồn lực thực hiện dự án của từng địa phương tham gia và các địa phương đã có mối liên kết chặt chẽ và phụ thuộc vào nhau. Chẳng hạn, khi vùng Chungcheong được chính quyền trung ương định hướng hình thành cụm công nghiệp IT (đây được coi là thung lũng Silicon của Hàn Quốc), các chính quyền địa phương trong vùng đã liên kết xây dựng kế hoạch và tự phân bổ sản xuất. Cụ thể, thành phố Daejeon tập trung vào hoạt động nghiên cứu và phát triển ở Khu phức hợp khoa học Daedeok, hai tỉnh Chungcheongnam và Chungcheongbuk tập trung các nhà máy sản xuất chế tạo. Ngoài ra, Chính phủ Hàn Quốc còn khuyến khích các chính quyền địa phương liên kết với nhau thông qua hình thức chuyển giao chức năng hay hình thức thành lập LGA-Hiệp hội chính quyền địa phương (Local Government Association: Hiệp hội chính quyền địa phương). Cả hai hình thức này đã được thể chế hóa trong Đạo luật tự chủ địa phương [21].

Cũng giống như hình thức chuyển giao công việc, hình thức thành lập Hiệp hội chính quyền địa phương đang được áp dụng rất hạn chế. Mục tiêu đưa LGA thành cơ quan điều phối, thúc đẩy liên kết vùng đang gặp lực cản về vấn đề công tác cán bộ. Cụ thể, người đứng đầu Hiệp hội chính quyền địa phương lại không có thẩm quyền liên quan tới cán bộ trong Hiệp hội chính quyền địa phương, trong khi đó thị trường và người đứng đầu

chính quyền địa phương lại có quyền quyết định các vấn đề liên quan tới cán bộ mặc dù các cán bộ này đã được cử đến làm việc ở Hiệp hội chính quyền địa phương. Thậm chí, các đánh giá tốt của người đứng đầu Hiệp hội chính quyền địa phương đối với cán bộ làm việc trong Hiệp hội chính quyền địa phương không đảm bảo cho việc thăng tiến của người này ở địa phương. Vì vậy, những người làm việc trong Hiệp hội chính quyền địa phương có thể có động cơ tìm kiếm lợi ích cho chính quyền địa phương (nơi mình được cử đại diện) thay vì lợi ích chung của tổ chức Hiệp hội chính quyền địa phương [21]

3.3. Liên kết vùng tại Trung Quốc

Theo số liệu thống kê từ IMF năm 2021 (Quỹ Tiền tệ Quốc tế), Trung Quốc hiện nay được xem là cường quốc kinh tế trên thế giới với chỉ số GDP danh nghĩa dự báo trong năm 2021 đứng thứ hai thế giới và GDP theo sức mua (PPP) là đứng đầu thế giới, mức tăng trưởng GDP dự báo năm 2021 là 8,5% tăng 6,2% so với năm 2020 là 2,3. Để đạt được những thành tựu vượt bậc như ngày hôm nay thì từ những năm 1970, Trung Quốc đã tiến hành cải cách nền kinh tế và bắt đầu chuyển đổi từ một cơ cấu kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế theo định hướng thị trường. Trong quá trình phát triển này, cơ cấu kinh tế tại Trung Quốc đã trải qua những thay đổi sâu sắc, trong đó có việc phân vùng, liên vùng phát triển kinh tế xã hội. Nhiều chính sách phát triển kinh tế vùng được đưa ra tại Trung Quốc mang lại hiệu quả cao như:

Thứ nhất, Chiến lược phát triển miền Tây bao gồm 6 tỉnh Cam Túc, Quý Châu, Thanh Hải, Thiểm Tây, Tứ Xuyên, Vân Nam và 5 khu tự trị Nội Mông, Ninh Hạ, Tân Cương, Tây Tạng, Quảng Tây và 1 thành phố trực thuộc Trung ương là Trùng Khánh. Từ năm 2001, Chính phủ Trung Quốc đưa ra các

chính sách tập trung phát triển vùng 5 năm chú trọng đầu tư hạ tầng, kết nối các khu vực miền Tây tạo tiền đề về mặt liên kết vùng cơ học về mặt địa lý. Đến năm 2005, khu vực miền Tây thực hiện các chiến lược 5 năm và 10 năm nhằm thúc đẩy phát triển thần tốc khu vực toàn diện về mặt kinh tế, xã hội, đảm bảo các vấn đề an sinh xã hội, lao động tại khu vực, tạo nhiều công ăn việc làm cho lao động trong khu vực. Về cơ bản, chính sách liên vùng tại khu vực miền Tây mang lại hiệu quả cao cho khu vực thông qua tốc độ tăng trưởng khu vực tăng liên tục trong những năm qua, trong top 500 công ty lớn trên toàn thế giới đã có 100 công ty đầu tư vào khu vực này, cho thấy môi trường phát triển khu vực có nhiều thuận lợi, thu hút đầu tư.

Thứ hai, chiến lược phục hồi Đông Bắc Trung Quốc được thực hiện tại vùng Hắc Long Giang, Cát Lâm và Liêu Ninh - vùng công nghiệp nặng tại Trung Quốc. Mục tiêu chủ yếu của chiến lược này nhằm trẻ hóa các cơ sở công nghiệp tại khu vực 3 tỉnh này. Chiến lược phục hồi Đông Bắc Trung Quốc được Thủ tướng Ôn Gia Bảo triển khai từ năm 2003 tại cuộc họp Hội đồng Nhà nước về vấn đề phục hồi vùng Đông Bắc Trung Quốc. Tuy nhiên, đến năm 2009 mới diễn ra cuộc họp đầu tiên để triển khai và thông qua các chiến lược liên quan đến vấn đề liên kết tại khu vực. Tháng 10/2010 đã diễn ra cuộc họp thứ hai và chính thức thông qua khung thoả thuận 25 điều về hợp tác và phát triển tích hợp vùng kinh tế Đông Bắc. Các chính sách tập trung vào thế mạnh khu vực khi hồi sinh các ngành công nghiệp truyền thống khu vực, đồng thời tăng tốc độ phát triển trong khía cạnh điều chỉnh cơ cấu, hợp tác khu vực, cải cách kinh tế khu vực theo hướng thân thiện với môi trường. Bên cạnh đó, các chính sách phát triển khu vực tại vùng kinh tế Đông Bắc cũng chú trọng tới các dự án giáo dục, chăm sóc sức khỏe và văn hóa một cách toàn diện trong

khu vực. Việc liên kết các tỉnh công nghiệp tại vùng Đông Bắc tạo lợi thế về sản lượng, đảm bảo nguồn cung cấp các sản phẩm về khí đốt (sản phẩm chủ lực vùng) trong quá trình xuất khẩu, hợp tác với nước ngoài như Nga, Mông Cổ, Hàn Quốc và Triều Tiên [22].

Trong quá trình phát triển vùng tại Trung Quốc, Chính phủ đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển vùng. Một mặt Chính phủ đưa ra một loạt chính sách thúc đẩy liên kết vùng, mặt khác Chính phủ tạo đề xuất thực thi các chính sách thúc đẩy liên kết vùng nhằm tạo điều kiện tối ưu hóa lợi thế khi thực hiện liên kết.

4. Bài học kinh nghiệm về liên kết vùng cho Việt Nam

Trên cơ sở phân tích chính sách liên kết vùng tại một số quốc gia ở khu vực châu Á, ta có thể thấy được việc thúc đẩy liên kết vùng trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay là một vấn đề quan trọng, thiết yếu. Chính sách này khuyến khích đồng thuận từ các địa phương trên cơ sở một khuôn khổ pháp lý đủ mạnh và quy hoạch chung mang tính định hướng lâu dài, tạo điều kiện hình thành nên chuỗi giá trị, chuỗi cung ứng để tạo nên hệ sinh thái trên nền tảng ngành/lĩnh vực công nghiệp dẫn dắt. Tại Indonesia, việc trao quyền tự chủ khá cao cho các địa phương liên quan đến sử dụng đất, cơ sở hạ tầng, lập kế hoạch và cung cấp các tiện ích công và xã hội dẫn đến việc các địa phương chưa nhận thức được lợi ích tổng thể, do vậy thiếu động lực liên kết, chỉ chú trọng lợi ích của địa phương. Tại Hàn Quốc, việc thúc đẩy liên kết vùng dựa vào sự đồng thuận của địa phương nhưng kết hợp với sự tác động từ phía chính sách của Chính phủ. Tuy nhiên, một vấn đề cũng cần xem xét đó chính là trao quyền nhiều hơn cho Hiệp hội chính quyền địa phương bởi họ thiếu các động lực để nâng tầm và phát triển liên

kết giữa các khu vực. Tại Trung Quốc, việc phân vùng rõ ràng, cùng với chú trọng phát triển hạ tầng giao thông, kết nối liên vùng đã tạo tiền đề để thu hút nhiều nhà đầu tư lớn và phát triển ngành công nghiệp nặng. Bên cạnh đó, cũng không thể không nhắc đến vai trò quyết liệt của Chính phủ trong việc quy hoạch, định hướng làm bệ đỡ cho toàn bộ hệ thống. Từ những nội dung này, rút ra một số bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam trong việc thúc đẩy liên kết vùng như sau:

Thứ nhất, tùy từng quốc gia, tùy từng vùng lại có những đặc thù riêng. Sẽ không có công thức chung cho việc đảm bảo thành công của việc thực thi thực hiện liên kết vùng. Tuy nhiên, cần phải xác định đây là nhiệm vụ cấp thiết lâu dài, tạo ra năng lực cạnh tranh thúc đẩy kinh tế các địa phương trong vùng.

Thứ hai, Chính phủ đứng vai trò điều phối và có vị trí vô cùng quan trọng trong tạo khung thể chế rõ ràng, khuyến khích sự hợp tác chung của các địa phương trong vùng. Việc hình thành mô hình quản trị vùng cần thông qua 3 cấp độ: thứ nhất điều phối thông qua chính sách cấp quốc gia; thứ hai, điều phối thông qua hợp tác, đàm phán ở các cấp địa phương và thứ 3, điều phối thông qua quy hoạch và phân bổ ngân sách chung [23]. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là Chính phủ đi làm hết mọi việc, mà cần thể hiện vai trò bệ đỡ, tạo ra khuôn khổ pháp lý phù hợp để phát huy vai trò của doanh nghiệp, địa phương trong quá trình liên kết.

Thứ ba, sự đồng thuận và nhận thức của các địa phương, đặc biệt là các địa phương giáp ranh đóng vai trò chủ chốt. Kinh nghiệm của Indonesia đã chỉ ra, các địa phương thiếu động cơ liên kết, vẫn còn tình trạng cát cứ, lợi ích địa phương, bởi việc nhận thấy vai trò của liên kết không phải ngay lập tức mà nó cần phải tiến hành dài hạn, có khả năng vượt quá thời hạn nhiệm kỳ của lãnh đạo.

Do vậy, cam kết và minh bạch lợi ích, vai trò của địa phương trong quy hoạch tổng thể cần được thể hiện rõ. Song song với đó, từ phía các cơ quan quản lý nhà nước, cần chủ động xây dựng các chương trình gắn chặt với quy hoạch chung, xúc tiến đầu tư và thương mại để các doanh nghiệp trong vùng có thêm thông tin để quyết định tham gia liên kết.

Thứ tư, vai trò của bàn tay vô hình dẫn dắt bởi thị trường cũng cần được phát huy dưới sự dẫn dắt thông qua các chính sách công nghiệp và các chương trình trọng điểm quốc gia về phát triển các cụm liên kết. Điều cơ bản của liên kết vùng cần gắn chặt với thị trường, đó là tạo điều kiện cho hàng hóa sản xuất một cách thuận lợi, nhanh chóng và hiệu quả về chi phí. Cùng với đó, việc thành lập cơ quan điều phối vùng là quan trọng. Tuy nhiên, cơ quan này cần thể hiện được vai trò định hướng, dẫn dắt và đảm bảo lợi ích song hành giữa cơ quan điều phối và chính quyền địa phương, thì khi đó việc phân vùng, hình thành các động lực kinh tế của vùng mới phát huy được vai trò lan tỏa trong toàn vùng. Cơ quan điều phối này cần đảm bảo được 3 chức năng: (1) đảm bảo quyền thực thi pháp lý; (2) đảm bảo thẩm quyền về chính trị; và (3) đảm bảo được năng lực về mặt tài chính.

5. Kết luận

Liên kết vùng là một trong những chiến lược quan trọng góp phần phát triển kinh tế - xã hội địa phương và vùng một cách đồng bộ và bền vững. Liên kết vùng là điều kiện cần thiết để tận dụng lợi thế theo quy mô, tăng cường tính hiệu quả theo quy mô, từ đó tạo ra năng lực cạnh tranh, giúp kinh tế quốc gia cũng như địa phương phát triển trong bối cảnh toàn cầu hóa. Trên cơ sở tham khảo về thực thi chính sách liên kết vùng của một số quốc gia ở châu Á, nhóm tác giả đã rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Trong đó cần

nhấn mạnh rằng, liên kết vùng không chỉ trên cơ sở thị trường, mà nó còn kết hợp tính chủ quan từ Chính phủ và sự đồng thuận của các địa phương. Chính phủ cần hạn chế can thiệp quá sâu, trực tiếp vào việc phát triển vùng mà cần chú trọng đưa ra khung chính sách ở tầm quốc gia. Ngoài ra, việc duy trì ngân sách vùng là vô cùng quan trọng, nhưng chủ yếu đóng vai trò điều phối, thu hút đầu tư từ đối tác.

Về cơ bản, nhiệm vụ chính về kinh tế của liên kết vùng đó là gắn chặt với thị trường, tạo điều kiện cho hàng hóa sản xuất một cách thuận lợi, nhanh chóng và hiệu quả về mặt chi phí. Điều này được hình thành từ việc chuyên môn hóa lao động, nguyên liệu đầu vào, kiến thức, kỹ năng... để thúc đẩy hình thành các khu, cụm, ngành, doanh nghiệp gần nhau, đặc điểm gần nhau để hình thành nên các chuỗi giá trị, chuỗi sản phẩm, tạo ra dòng chảy trong sự lưu thông nguồn lực, tạo ra sự chuyên môn hóa và thúc đẩy năng lực cạnh tranh của vùng.

Vai trò của thực thi liên kết vùng không phải chỉ thể hiện ở trước mắt mà nó được thể hiện ở dài hạn, đồng thời cũng không có một mô hình, khuôn mẫu chung cho tất cả các khu vực, địa phương mà nó cần phải dựa trên nhiều yếu tố về địa lý, kinh tế. Do vậy, để liên kết vùng tại Việt Nam đi vào thực chất, mang lại hiệu quả cần có sự phân tích sâu về đặc thù vùng, cùng với quyết tâm cao và tầm nhìn dài hạn của các địa phương cùng với một khung chính sách thuận lợi từ phía Chính phủ.

Lời cảm ơn: Nghiên cứu được tài trợ bởi Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh (ĐHQG-HCM) trong khuôn khổ Đề tài mã số: B2019-34-02.

Tài liệu tham khảo

- [1] Rajah, R. (2018), Indonesia's Economy: Between Growth and Stability. Sydney: Lowy Institute. p1-29.
- [2] Houessou, S.O., Dossa, L.H., Rodrigue, V.C.D., Houinato, M., Buerkert, A., Schlecht, E. (2019), Change and continuity in traditional cattle farming systems of West African Coast countries: A case study from Benin. *Agricultural Systems*, 168, 112-122.
- [3] Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A.-L., & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487. <https://doi.org/10.1126/science.1144581>.
- [4] Bahar, D., Hausmann, R., & Hidalgo, C. A. (2014). Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: Evidence of international knowledge diffusion? *Journal of International Economics*, 92(1), 111-123. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2013.11.001>.
- [5] Boschma, R. (2017). Relatedness as driver of regional diversification: A research agenda. *Regional Studies*, 51(3), 351-364. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1254767>
- [6] Jun, B., Alshamsi, A., Gao, J., & Hidalgo, C. A. (2020). Bilateral relatedness: Knowledge diffusion and the evolution of bilateral trade. *Journal of Evolutionary Economics*, 30(2), 247-277. <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00638-7>.
- [7] Acemoglu, D., García-Jimeno, C., & Robinson, J. A. (2015). State capacity and economic development: A network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409. <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>.
- [8] He, C., Zhu, S., Hu, X., & Li, Y. (2019). Proximity matters: Interregional knowledge spillovers and regional industrial diversification in China. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 110(2), 173-190. <https://doi.org/10.1111/tesg.12345>.
- [9] Zhou Ling và Wu Jiang (2013), "Intergovernmental cooperation in Cheng-Yu economic zone: A case study on Chinese regional collaboration under synergy governance", *Canadian Social Science*, 9(3), 15-23.
- [10] Andyan Diwangkari (2014), Metropolitan transport planning collaboration in decentralized Indonesia: A case study of Greater Yogyakarta, Master thesis at Radboud University and at Blekinge Institute of Technology.
- [11] Chen Yu (2011), Inter-provincial cooperation in China: a case study of Pan- Pearl River Delta cooperation, Thesis for degree of Doctor of Philosophy at the University of Hong Kong.

- [12] Lê Anh Vũ và cộng sự (2016), Liên kết nội vùng trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên, Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp Nhà nước KH-CN-TN3/X16 “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên”.
- [13] Trần Thị Thu Hương và Lê Việt Thái (2015). Liên kết vùng và định hướng liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế ở Việt Nam. Tạp chí Quản lý Kinh tế số 70.
- [14] CIEM và các cộng sự (2021). Kinh tế Việt Nam năm 2020 và triển vọng 2021. Đổi mới để thích ứng. Chương trình Australia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam.
- [15] Henderson A. (1974), The sizes and types of cities, *American Economic review*, 640-656.
- [16] Porter M.E (2000), Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy.
- [17] Trần Thị Phương Mai (2020). Tăng cường liên kết vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tạp chí Tài chính online. <https://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/tang-cuong-lien-ket-vung-kinh-te-trong-diem-bac-bo-thu-hut-dau-tu-truc-tiep-nuoc-ngoai-325681>.
- [18] Lowery. D (2000), “Transaction costs model of metropolitan governance: allocation vs. redistribution in urban America”. *Journal of Public Administration research and theory*, 10, 49-78.
- [19] Usman. S (2001), Indonesia’s decentralization policy: initial experiences and emerging problems, SMERV Working paper prepared for the Third EUROSEAS Conference panel on Decentralisation in Southeast Asia, London, 9/2001.
- [20] Miming Miharja và Johan Woltjer (2010), “Inter-local government collaboration and perceived transaction cost in Indonesia metropolitan transport planning”. *IDPR*, 32(2) 2010. Doi: 10.3828/idpr.2010.03.
- [21] Eunok Im (2015), The effects of interlocal collaboration on local economic performance: investigation of Korean cases, Degree of doctor of philosophy, University of Southern California.
- [22] Huang W. (2007), Northeast revitalization plan, China State Council retrieved 31, August 2010.
- [23] Nguyễn Quang (2014), Các sáng kiến Quy hoạch và Phát triển vùng bền vững, Hội thảo quốc tế: “Hội thảo chuyên đề quy hoạch và phát triển vùng kinh tế trọng điểm phía Nam”, Đại học Quốc gia TP. HCM, 23-25/10/2014.

REGIONAL LINKAGE IN SEVERAL ASIAN COUNTRIES AND LESSONS FOR VIETNAM

Nguyen Thi Mai¹, Nguyen Anh Tuan², Le Nu Minh Quyen¹

¹*Faculty of Basic Science, Foreign Trade University, Ho Chi Minh City Campus, Ho Chi Minh City*

²*Faculty of Economics, University of Economics and Law, Vietnam National University Ho Chi Minh City*

Abstract

In the context of rapidly developing globalization, the economic activities not only stop within the localities, but also expand to create close connections with all industries and fields in many different regions, even global. Therefore, economic development should not only be confined to one locality, but which should be expanded and placed within the development framework of a certain region, thereby promoting the strengths of each member. The article uses qualitative research methods to synthesize regional development experiences of some Asian countries (Korea, China, Indonesia) based on the analysis of the main factors that help to form and develop the region. Thereby synthesizing a number of lessons learned in the policy of promoting regional linkages in Vietnam: (1) promoting the role of the Government in coordinating and supporting regional linkages; (2) improving the consensus of localities in the region; (3) motivating the operation of the market.

Keywords: *Regional linkage; lesson; Asian countries; Vietnam.*