

# CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THúc ĐẨY LIÊN KẾT VÙNG TRONG XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ NÔNG NGHIỆP TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

• Lê Thị Hoài Thương<sup>(\*)</sup>

## Tóm tắt

*Vùng Đồng bằng sông Cửu Long là vùng có lợi thế trong phát triển kinh tế nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực cho cả nước và đóng góp cho an ninh lương thực thế giới. Tuy nhiên, nhiều tiềm năng và thế mạnh của vùng trong phát triển kinh tế nông nghiệp chưa thật sự được phát huy. Do đó, bài viết tìm hiểu cơ chế, chính sách đồng bộ thúc đẩy liên kết vùng trong phát triển kinh tế nông nghiệp. Đồng thời nghiên cứu thực trạng về thực hiện liên kết vùng, đưa ra một số gợi ý góp phần hoàn thiện cơ chế, chính sách thúc đẩy liên kết vùng trong xây dựng và phát triển kinh tế nông nghiệp tại Đồng bằng sông Cửu Long. Đây là yêu cầu có tính khách quan nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của hàng hoá và khai thác có hiệu quả tiềm năng, lợi thế vượt trội của vùng.*

*Từ khóa: Cơ chế, chính sách, liên kết vùng, kinh tế nông nghiệp.*

### 1. Đặt vấn đề

Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) với 12 tỉnh và 01 thành phố trực thuộc Trung ương được xác định là vùng trọng điểm về sản xuất lúa gạo, thủy hải sản và cây ăn trái chiếm hơn 90% lượng gạo, 80% lượng thủy sản xuất khẩu của cả nước, là vùng giữ vai trò quyết định về an ninh lương thực quốc gia và đóng góp cho an ninh lương thực thế giới. Kinh tế nông nghiệp đóng vai trò quan trọng trong cơ cấu kinh tế của các tỉnh, là thu nhập chính chủ yếu của đại bộ phận người dân. Trong đó, đối với không ít địa phương, kinh tế nông nghiệp là kinh tế chủ lực. Liên kết vùng phát triển kinh tế nông nghiệp là một vấn đề vừa có tính thời sự cấp bách, vừa có tính chiến lược lâu dài của ĐBSCL.

Để phát huy lợi thế nông nghiệp của vùng ĐBSCL cần phải có cơ chế về liên kết đồng thời xây dựng vùng ĐBSCL thành vùng trọng điểm phát triển nông nghiệp, sản xuất lúa gạo, trái cây và thủy sản với quy mô lớn theo chuỗi giá trị, từng bước hiện đại gắn với sản xuất hàng hóa tập trung.

Nếu mỗi tỉnh của ĐBSCL phát triển riêng lẻ sẽ tạo ra sự cạnh tranh nhau, như tranh mua, tranh bán, tranh thu hút đầu tư, gây nên thiệt hại lẫn nhau, thậm chí là triệt tiêu nhau. Nhờ có việc phối hợp trong việc ban hành chính sách, sẽ giảm bớt, tiến tới chấm dứt việc tranh mua, tranh bán, tranh giành đầu tư nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các tỉnh, thành phố trong khu vực phát triển nông

nghiệp toàn diện. Đồng thời, liên kết vùng sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của vùng tốt hơn, phát huy lợi thế cạnh tranh của cả vùng giúp vùng có thể hội nhập vào kinh tế khu vực và quốc tế có hiệu quả.

Liên kết vùng còn nhằm mục đích bảo vệ môi trường và sử dụng tài nguyên tốt hơn và đúng quy luật trong điều kiện ĐBSCL đang phải đối diện với những thách thức về điều kiện tự nhiên như biến đổi khí hậu, nước biển dâng, sản xuất nông nghiệp (một lợi thế của ĐBSCL) đang chững lại. Do đó, các nguồn tài nguyên của vùng đặc biệt là tài nguyên nước, đất để phục vụ phát triển nông nghiệp cần phải tuân thủ các quy luật tự nhiên chứ không theo ranh giới hành chính hay theo ý chí chủ quan của mỗi địa phương thì đồng nghĩa với việc triệt tiêu động lực phát triển. Vì vậy, vùng cần tạo ra các cơ sở hạ tầng dùng chung như hệ thống giao thông, thủy lợi, viễn thông, cảng biển, cảng sông...

Trước bối cảnh toàn cầu hóa kinh tế và hội nhập quốc tế tất cả các tỉnh trong vùng đều có nền sản xuất gạo, lúa, cây ăn trái, thủy sản, chăn nuôi chất lượng cao... vì vậy cần tạo ra chuỗi giá trị hàng hóa có tính liên kết toàn vùng như xây dựng hệ thống thương hiệu cho cả vùng, cho từng sản phẩm chứ không phải thương hiệu riêng cho từng tỉnh, sản phẩm hàng hóa nông nghiệp của vùng mang giá trị toàn cầu.

### 2. Thực trạng về thực hiện liên kết vùng trong phát xây dựng và phát triển nông nghiệp tại ĐBSCL thời gian qua

Liên kết vùng trong phát triển nông nghiệp

<sup>(\*)</sup> Học viện Hành chính Quốc gia -  
Cơ sở Thành phố Hồ Chí Minh.

là một nội dung của tái cơ cấu nông nghiệp của đất nước. Ngày 06 tháng 04 năm 2016 Thủ tướng Chính phủ đã Ban hành Quyết định số 593/QĐ-TTg về Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020 và Quyết định số 2220/QĐ-TTg về Kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg về Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020 với mục tiêu khai thác, phát huy tốt hơn nữa tiềm năng thế mạnh của từng địa phương.

Thực hiện các chủ trương trên, Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ ngoài nhiệm vụ đảm bảo an ninh quốc phòng, công tác dân tộc, tôn giáo, xây dựng hệ thống chính trị trên địa bàn đây còn là cơ quan đầu mối liên kết lực lượng chỉ đạo của các tỉnh, thành trong phát triển kinh tế chung của vùng. Theo đó, nhiều địa phương trong vùng bước đầu đã triển khai những hoạt động mang tính liên kết với nhau (từ vùng Tiểu vùng đã được hình thành): *Tiểu vùng Đồng Tháp Mười* (của 3 tỉnh Long An - Đồng Tháp - Tiền Giang) với mục tiêu xây dựng và phát triển Tiểu vùng Đồng Tháp Mười trở thành vùng trọng điểm quốc gia về sản xuất nông nghiệp. Đề mục tiêu trở thành hiện thực, 3 tỉnh đã thống nhất ký biên bản ghi nhớ về việc xây dựng và liên kết trên các phương diện: liên kết tổ chức thực hiện tái cơ cấu nông nghiệp, xây dựng chuỗi ngành hàng và thương hiệu nông sản cho lúa gạo, trái cây và thủy sản trong Tiểu vùng; *Tiểu vùng Bán đảo Cà Mau* (gồm 6 thành viên Tây Sông Hậu, U Minh Thượng, U Minh Hạ, Quảng lộ Phụng Hiệp, Nam Cà Mau, ven biển Bạc Liêu); *Tiểu vùng Tứ giác Long Xuyên* (Kiên Giang, An Giang, Cần Thơ); *Tiểu vùng các tỉnh duyên hải phía đông* (Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh).

Đồng thời, các địa phương cũng đã liên kết xây dựng và nâng cấp kết cấu hạ tầng như giao thông, thủy lợi liên vùng như các công trình trọng điểm cần ưu tiên đầu tư như Quốc lộ N1, Quốc lộ N2, Quốc lộ 30, Quốc lộ 62, kênh Hồng Ngự - Vĩnh Hưng...; Liên kết về Quy hoạch vùng sản xuất chuyên canh quy mô lớn, kêu gọi hợp tác đầu tư, xúc tiến phát triển công nghiệp chế biến; Liên kết xây dựng các chương trình, dự án của Tiểu vùng liên quan đến biến đổi khí hậu, an ninh nguồn nước của vùng; liên kết để khuyến nghị chính sách phát

triển bền vững Tiểu vùng với Chính phủ, vận động các tổ chức quốc tế ủng hộ việc quản lý, sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Kông. Sự hình thành các tiểu vùng này thật sự đã gắn bó rất mật thiết cho cả vùng.

Ngoài ra, các tỉnh trong vùng như Kiên Giang, Cà Mau, Long An, Đồng Tháp, Cần Thơ, Bạc Liêu tham gia phối hợp với Bộ ngành Trung ương về xây dựng kết cấu hạ tầng như tuyến quốc lộ, tỉnh lộ, cảng biển, đê biển dần hoàn thiện như đường hành lang ven biển phía Nam (Cửa khẩu quốc tế Hà Tiên - Kiên Giang - Thành phố Cà Mau) đã hoàn thành giai đoạn 1; Đường Hồ Chí Minh (Kiên Giang - Long An - Đồng Tháp - Cần Thơ - Bạc Liêu - Cà Mau); Quốc lộ 80 (Lộ Tẻ, thành phố Cần Thơ - Rạch Sỏi, thành phố Rạch Giá, Kiên Giang); đường điện cáp ngầm ra Phú Quốc...

Các tỉnh trong vùng xây dựng mô hình sản xuất nông nghiệp, cơ cấu mùa vụ liên kết sản xuất bao tiêu sản phẩm nông - thủy sản, hoạt động khai thác thủy sản ven bờ, phòng chống dịch bệnh, liên kết đào tạo cán bộ kỹ thuật, cán bộ quản lý.

Tuy chủ trương đã có, nhưng trên thực tế thành phẩm liên kết vùng trong phát triển nông nghiệp của ĐBSCL đến nay vẫn còn nhiều bất cập.

*Một là*, hệ thống chính trị chưa thật sự vào cuộc trên thực tế trong ban hành chính sách về phát triển kinh tế - xã hội không ít tỉnh, thành phố chưa quan tâm đến liên kết vùng nhất là đối với quy hoạch các ngành kinh tế, việc khai thác tài nguyên (đất, nước) của từng địa phương. Do đó, chủ trương liên kết còn ở tầm vĩ mô, trên bàn giấy vì vậy cả vùng vẫn chưa có cơ chế chính sách đầu tư trọng điểm nhằm tạo sự phát triển lan tỏa trong vùng, chưa có chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung để thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các tỉnh, thành; các cơ chế, chính sách hiện tại chưa thiết thực và cụ thể cho phát triển kinh tế nông nghiệp của vùng.

*Hai là*, sự liên kết giữa các tỉnh trong vùng còn hạn chế, thiếu kế hoạch, quy hoạch chung (liên quan xúc tiến đầu tư, ưu đãi trong thu hút đầu tư, phát triển công nghiệp chế biến, đầu tư kết cấu hạ tầng...) đặc biệt chưa có phối hợp quy hoạch các vùng chuyên canh (lúa, cây ăn trái, mía, thủy sản...) giữa các địa phương, hầu như mỗi tỉnh quy hoạch một hướng, không tính đến sản lượng, diện

tích của toàn vùng, nhu cầu tiêu thụ của thị trường chung, dẫn đến nhiều vụ mùa trái cây “dội chợ, người nông dân phải bán giá thấp hơn chi phí sản xuất. Vì thiếu sự phối hợp giữa các địa phương nên có hiện tượng cạnh tranh thiếu lành mạnh để thu hút đầu tư giữa các tỉnh, thành phố trong vùng tạo bất lợi cho sự phát triển trong nội vùng gây tổn thất chung cho nền kinh tế.

Công tác phối hợp nội vùng giữa các tỉnh chưa chặt chẽ, tình trạng đầu tư trùng lặp vẫn còn xảy ra do tâm lý cục bộ trong xây dựng chính sách, không ít địa phương đặt ra mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao, cạnh tranh lẫn nhau thông qua nhiều chính sách ưu đãi đầu tư, phát triển nhiều khu, cụm công nghiệp, các ngành nghề, sản phẩm trùng lặp địa phương khác.

Nội dung liên kết giữa các địa phương chủ yếu còn mang tính hình thức, chỉ có tính thỏa thuận, tự nguyện chưa có cơ chế chặt chẽ để giải quyết hài hòa giữa các địa phương tham gia liên kết và đặc biệt chưa có cơ chế ràng buộc nên hiệu quả liên kết chưa cao; hiện vùng chưa có nhiều chiến lược phát triển nông nghiệp phù hợp, tương xứng với thế mạnh của vùng, sức cạnh tranh về giá trị hàng hóa còn thấp chưa tạo được chuỗi sản phẩm hàng hóa chủ lực cho khu vực.

*Ba là*, các chính sách đầu tư chưa đồng bộ, thiếu hệ thống tổ chức điều hành liên kết nhằm tạo ra sự thống nhất giữa các tỉnh trong đầu tư phát triển; cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn thiếu và yếu đặc biệt hệ thống giao thông, hạ tầng phục vụ sản xuất chưa đồng bộ, chưa tương xứng với tiềm năng.

*Bốn là*, nguồn vốn đầu tư chưa đáp ứng nhu cầu đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, trừ thành phố Cần Thơ, tất cả các tỉnh còn lại đều chờ sự trợ giúp của Trung ương. Do vậy, với nguồn tài chính hạn hẹp của mỗi tỉnh góp một quỹ liên kết chung cho cả vùng từ ngân sách của địa phương là không khả thi; nguồn nhân lực của vùng có trình độ cao còn thiếu, trong khi công tác đào tạo còn gặp nhiều khó khăn.

### **3. Một số cơ chế, chính sách nhằm thúc đẩy liên kết vùng trong xây dựng và phát triển kinh tế nông nghiệp tại ĐBSCL**

Đề thúc đẩy liên kết vùng trong phát triển nông nghiệp cần hoàn thiện một số cơ chế, chính sách như sau:

*Thứ nhất*, Chính phủ và các Bộ ngành Trung

ương có liên quan sớm ban hành những cơ chế chính sách đặc thù cho vùng ĐBSCL: đầu tư cơ sở hạ tầng, chính sách tín dụng, cơ chế chính sách đặc thù về đất đai (cho phép được giao đất hoặc cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với các dự án đầu tư vào các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn của vùng), cơ chế đặc thù về phát triển nguồn nhân lực (mở rộng chế độ cử tuyển, đưa nhân lực của vùng khó khăn đi đào tạo các ngành nghề của vùng đang cần để về phục vụ địa phương), công tác phòng, chống xâm nhập mặn, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi thích ứng với biến đổi khí hậu nhằm giúp vùng có thể huy động nguồn vốn ngoài ngân sách như ODA, hợp tác công - tư (PPP) phát huy thế mạnh của từng địa phương, có phân công cụ thể cho vùng nào, tỉnh nào tập trung sản xuất lương thực, thực phẩm, trái cây gì cho phù hợp... để tạo đột phá trong phát triển.

*Thứ hai*, nâng cao năng lực công tác quy hoạch vùng. Ngoài việc các Bộ ngành Trung ương cần sớm ban hành Quy hoạch phát triển sản xuất nông nghiệp đối với các sản phẩm chủ lực cho cả vùng theo các hình thức hợp tác, liên kết sản xuất, tiêu thụ nông sản theo chuỗi giá trị, kết nối với hệ thống tiêu thụ toàn cầu; Nghiên cứu điều chỉnh quy hoạch tổng thể về đất đai, nguồn nước phục vụ mục tiêu phát triển vùng phù hợp với xu thế biến đổi khí hậu và tác động của các hiện tượng khí hậu cực đoan như hạn hán, xâm nhập mặn. Đề khắc phục tình trạng “mạnh ai nấy làm” của các địa phương trong không gian kinh tế vùng, cần có giải pháp mạnh về vấn đề quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng, quy hoạch phải mang tính chất hỗ trợ, tạo cộng hưởng lợi thế hướng đến cơ cấu kinh tế bền vững và hiệu quả trên tầm nhìn toàn vùng và dựa trên đặc thù của từng địa phương với những cây trồng, vật nuôi chủ lực riêng và phù hợp.

*Thứ ba*, Chính phủ cần cụ thể hóa việc phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương về thực hiện liên kết vùng, vừa đảm bảo tập trung thống nhất của nền kinh tế, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Hài hòa lợi ích giữa các địa phương trong vùng; phát huy tính tương đồng (các địa phương có tiềm năng giống nhau cần so sánh lợi thế của từng địa phương để xác

định mức độ ưu tiên phát triển phục vụ cho công tác phối hợp, liên kết với nhau), không cạnh tranh về chính sách.

Thiết lập hệ thống thông tin vùng, xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung, phục vụ công tác xúc tiến, kêu gọi đầu tư, xúc tiến thương mại sản phẩm và thông tin thị trường. Nếu cần thiết phải xây dựng tổ chức quản lý vùng ở cấp quốc gia làm đầu mối trong hoạt động liên kết của các địa phương trong vùng với một thể chế hoạt động mang tính pháp lý cao, thực hiện nhiệm vụ trung gian kết nối các địa phương trong vùng, đôn đốc, kiểm tra việc liên kết ở từng tỉnh, thành phố. Lãnh đạo các tỉnh, thành phố trong vùng ĐBSCL cần đề cao trách nhiệm của người đứng đầu tỉnh, thành phố trong việc nâng cao khả năng tổ chức hoạt động phối hợp liên tỉnh đồng thời tăng cường phối hợp giữa lãnh đạo các tỉnh, thành phố trong việc thực thi chính sách chung của Chính phủ nhằm khắc phục tính cục bộ địa phương.

*Thứ tư*, cần phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, trước mắt cần ưu tiên đầu tư xây dựng mạng lưới giao thông toàn vùng, hệ thống

cảng, bến bãi, nâng cấp đê biển, đê bao, cống, đập, vành đai rừng ngập mặn, hệ thống thủy lợi phục vụ tưới tiêu và các dự án bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng... vấn đề này cũng cần sự hỗ trợ của bộ, ngành, trung ương và sự liên kết phối hợp chặt chẽ giữa các địa phương trong vùng.

*Thứ năm*, để tránh đầu tư dàn trải liên kết vùng cần lựa chọn cụ thể một số lĩnh vực ưu tiên, bức xúc để thực hiện thí điểm như xây dựng phát triển mạng lưới chế biến thủy hải sản chung của toàn vùng, tập trung phát triển các cơ sở sản xuất giống quy mô lớn. Đồng thời phải có sơ kết, tổng kết, rút kinh nghiệm nhân rộng mô hình liên kết hiệu quả.

#### 4. Kết luận

Xây dựng cơ chế, chính sách liên kết vùng hợp lý và từng bước hoàn thiện cơ chế, chính sách này nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp tại vùng ĐBSCL là vấn đề cấp thiết có tính khách quan được đặt ra không chỉ có ý nghĩa trong phát triển kinh tế nông nghiệp của vùng mà còn là động lực để phát triển toàn diện kinh tế - xã hội của khu vực ĐBSCL/.

#### Tài liệu tham khảo

[1]. Chính phủ (2016), Quyết định số 593/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 6 tháng 4 năm 2016 về *Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020*.

[2]. Chính phủ (2016), Quyết định số 2220/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17 tháng 11 năm 2016 về *Kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg về Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020*.

[3]. Chính phủ (2014), Quyết định số 245/QĐ-TTg ngày 12 tháng 2 năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ về *Phê duyệt tổng thể Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng trọng điểm ĐBSCL đến năm 2020 định hướng đến năm 2030 gồm 4 tỉnh (Thành phố Cần Thơ, tỉnh An Giang, tỉnh Kiên Giang, tỉnh Cà Mau)*.

[4]. Tỉnh ủy An Giang (2012), Nghị quyết số 09-NQ/TU của Tỉnh ủy An Giang về *Phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao giai đoạn năm 2012-2020 và tầm nhìn đến năm 2030*.

### MECHANISMS AND POLICIES TO PROMOTE REGIONAL LINKS IN MAKING AND DEVELOPING AGRICULTURAL ECONOMY IN THE MEKONG DELTA

#### Summary

The Mekong Delta region is advantageous to agricultural economy, ensuring food security for the whole country and contributing to world food security. However, many of the region's potentials and strengths in agricultural economic development have yet to be promoted. Therefore, the paper explores synchronous mechanisms and policies to promote regional integration in agricultural economy development. At the same time, it investigates current regional linkages and makes suggestions to perfect mechanisms and policies so as to promote regional integration in making and developing agricultural economy in the Mekong Delta. This is an objective requirement to enhance the competitiveness of goods and effectively exploit the potential and advantages of the region.

Keywords: Mechanisms, policies, regional links, agricultural economy.

Ngày nhận bài: 27/02/2017; Ngày nhận lại: 08/9/2017; Ngày duyệt đăng: 5/02/2018.