

TỔNG QUAN CƠ SỞ KHOA HỌC CHO PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

Ngày nhận bài: 14/12/2014

Ngày nhận lại: 14/01/2015

Ngày duyệt đăng: 19/05/2015

Trần Tiến Khai¹

TÓM TẮT

Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới đang được triển khai rộng rãi khắp cả nước. Tuy nhiên, cần thiết phải xác định cơ sở khoa học về phát triển nông thôn bền vững để xây dựng khung phân tích cho xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam. Bài viết nhằm mục đích tổng quan lý thuyết và kinh nghiệm thế giới để xây dựng khung phân tích phát triển nông thôn bền vững cho Việt Nam. Kết quả khảo lược cho thấy phát triển nông thôn bền vững dựa trên bốn cột trụ kinh tế, xã hội – văn hóa, môi trường và thể chế, vừa là động lực vừa là nội dung của phát triển nông thôn bền vững. Phát triển nông thôn luôn mang tính động, tính phức tạp và dài hạn. Muốn phát triển nông thôn bền vững, cần tiếp cận phát triển theo vùng và tiếp cận từ dưới lên, lấy cộng đồng cư dân nông thôn làm chủ tiến trình phát triển, kết hợp với sự chỉ đạo của Nhà nước, chú trọng đa dạng hóa và hài hòa nguồn lực, phát triển kinh tế nông thôn, tăng thu nhập cư dân, duy trì bản sắc văn hóa, xã hội và môi trường nông thôn. Bài báo đã đề xuất khung phân tích ứng dụng để định hướng cách tiếp cận, nội dung, phương thức và nguồn lực cho phát triển nông thôn bền vững ở Việt Nam.

Từ khóa: khung phân tích, phát triển nông thôn bền vững.

ABSTRACT

In Vietnam, the National Program for Building New Rurals is being broadly implemented at national scale. However, it is essential to define scientific base of sustainable rural development for building a comprehensive analytic framework for the Program. The paper aims at elaborating a worldwide theoretical and empirical review on which to build the analytic framework for sustainable rural development in Vietnam. The review shows four economic, social-cultural, environmental and institutional pillars are the base and motivation as well as the must-do of sustainable rural development. Rural development is always a dynamic and complicated longtime process. To be sustainable, rural development must be area-based and community-driven; the rural community should be considered as the main actor in collaboration with government's direction; development resources should be diversified and harmonized; rural economy enhanced; rural income improved; and rural social, cultural and environmental features maintained. The paper suggests an analytic framework of sustainable rural development that can be applied to identify the approaches, the must-do, methods and resources for sustainable rural development in Vietnam.

Keywords: analytic framework, sustainable rural development.

1. Giới thiệu

Từ năm 2008, thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW Chính phủ đã tiến hành Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 theo Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP; Quyết định số 491/2009/QĐ-TTg; và Quyết định số 800/2010/QĐ-TTg. Chương trình xây dựng nông thôn mới được đồng loạt triển khai ở nhiều tỉnh, thành phố

trong cả nước. Sau giai đoạn 2013-2014, một số địa phương công bố hoàn thành xây dựng nông thôn mới ở các xã thí điểm. Mặc dù vậy, có một số vấn đề nảy sinh trong thực tiễn triển khai chính sách xây dựng nông thôn mới đòi hỏi được xem xét một cách cẩn trọng. Có thể nhận dạng bốn vấn đề mang tính cốt lõi như sau:

Thứ nhất, bản chất và đặc trưng của nông thôn mới. Nông thôn mới là gì? Mục tiêu

¹ TS, Trường Đại học Kinh tế TP.HCM.

phát triển nông thôn mới là gì? Những nền tảng khoa học nào là cơ sở phù hợp cho xây dựng nông thôn mới hiện nay trong bối cảnh đặc trưng về thể chế của xã hội Việt Nam và nông thôn Việt Nam hiện nay? Liệu ta có thể học được kinh nghiệm gì từ hệ thống lý luận về phát triển nông thôn trên thế giới để xây dựng mẫu hình nông thôn mới ở Việt Nam?

Thứ hai, tiếp cận trong xây dựng nông thôn mới. Xây dựng nông thôn mới nên được tiếp cận từ trên xuống hay từ dưới lên? Hệ thống chính quyền từ trung ương đến địa phương đóng vai trò quyết định đối với tiến trình xây dựng nông thôn mới hay cộng đồng cư dân nông thôn là người có vai trò quyết định? Hoặc có thể tồn tại một phương thức trao quyền mà chính quyền cơ sở phối hợp chặt chẽ hay dựa vào cộng đồng cư dân nông thôn?

Thứ ba, nguồn lực cho xây dựng nông thôn mới. Xây dựng nông thôn mới cần nhiều đầu tư cho phát triển. Trong bối cảnh ngân sách Nhà nước hạn hẹp, cư dân nông thôn còn nghèo liệu quá trình phát triển nông thôn nên dựa vào tập hợp nguồn lực như thế nào để có hiệu quả? Sự kết hợp hai nguồn lực này tác động như thế nào đến tính bền vững của xây dựng nông thôn mới? Xây dựng nông thôn mới có khả năng tự thân phát triển tại địa phương, nhờ vào nguồn lực địa phương hay không? Sự rút lui của nguồn lực bên ngoài có thể tác động như thế nào đến xây dựng nông thôn mới?

Thứ tư, làm sao đo lường được khái niệm nông thôn mới. Hiện nay, khái niệm nông thôn mới đồng nghĩa với việc xã nông thôn đạt được 19 tiêu chí nông thôn mới do Chính phủ ban hành. Luận cứ khoa học để xây dựng các tiêu chí này cần được làm rõ. Liệu vùng nông thôn đạt 19 tiêu chí có phải là đã đạt được mục đích của phát triển nông thôn hay chưa?

Mục tiêu của bài viết là nhằm đúc kết cơ sở khoa học về phát triển nông thôn trên thế giới để phát triển khung phân tích cho phát triển nông thôn ở Việt Nam, từ đó nhận dạng cách giải quyết bốn vấn đề về bản chất, tiếp cận, nguồn lực và đo lường nông thôn mới.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết chủ yếu sử dụng phương pháp nghiên cứu văn bản để tổng kết và tổng quát hóa các vấn đề nghiên cứu. Các lý thuyết về phát triển nông thôn và kinh nghiệm phát triển

nông thôn trên thế giới sẽ được nghiên cứu, đối chiếu, so sánh với quan niệm xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam, từ đó bài viết đúc rút kinh nghiệm và xây dựng khung phân tích phát triển nông thôn cho Việt Nam.

3. Khảo lược lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn

3.1. Khái niệm phát triển nông thôn

Khái niệm phát triển nông thôn đã thay đổi rất nhiều theo thời gian (Ellis & Biggs, 2001; Nimal, 2008). Từ thập niên 50 đến 70, phát triển nông thôn đồng nghĩa với phát triển nông nghiệp. Từ 1980, World Bank định nghĩa phát triển nông thôn là một chiến lược được hoạch định để cải thiện đời sống kinh tế xã hội của người nghèo ở nông thôn. Lakshmanan (1982) cho rằng phát triển nông thôn phải nhằm cải thiện mức sống của đa số người nghèo ở nông thôn, làm cho họ có khả năng tự phát triển và cần có sự huy động và phân bổ các nguồn lực và sự phân phối công bằng đầu ra trong một khuôn khổ chính sách phù hợp ở các mức độ quốc gia và vùng, bao gồm cả việc nâng cấp thể chế và kỹ năng. Suốt thập niên 1980, cách tiếp cận theo quan điểm tự do hóa thị trường làm lu mờ vai trò của nhà nước trong phát triển nông thôn nhưng sau đó đã được chú trọng thích đáng. Nhà nước có vai trò thúc đẩy phát triển các thể chế, cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công như R&D cho nông nghiệp, giáo dục cơ bản và cung cấp cơ sở hạ tầng kỹ thuật, xã hội, thông tin, liên lạc, hỗ trợ hình thành tổ chức nông dân, cung cấp dịch vụ khuyến nông, và trợ cấp tín dụng, vật tư đầu vào. Nhà nước đóng vai trò kiến tạo, là người khởi đầu, cung cấp các khuyến khích và quy định cho các nhà cung cấp (Kydd & Dorward, 2004; Engel et al., 2008, trích bởi Dethier & Effenberger, 2012).

Tiếp cận phát triển nông thôn cũng thay đổi từ phương thức trên xuống (top-down) đến hướng tiếp cận từ dưới lên (bottom-up). Cách tiếp cận này cho rằng phát triển nông thôn là một quá trình có sự tham gia, nhấn mạnh giao quyền cho cư dân nông thôn để họ có thể kiểm soát tiến trình phát triển theo những ưu tiên mà họ lựa chọn. Từ thập niên 2000 cho tới nay, phát triển nông thôn lại gắn với mục tiêu giảm nghèo của các quốc gia dựa trên tiếp cận lý thuyết sinh kế bền vững (Ellis & Biggs, 2001). Giảm nghèo trở thành vấn đề trung tâm của phát triển nông thôn, và các chính phủ hiện

nay đang có xu hướng chuyển từ tiếp cận nghèo đơn chiều sang nghèo đa chiều.

Các quan niệm hiện đại đều quan niệm việc nâng cao chất lượng đời sống vật chất, tinh thần của cư dân nông thôn chính là mục đích của phát triển nông thôn. Dower (2001, trang 31) định nghĩa “phát triển nông thôn là một quá trình thay đổi bền vững có chủ ý về xã hội, kinh tế, văn hóa và môi trường nhằm nâng cao chất lượng đời sống của người dân địa phương”. Cộng đồng châu Âu cho rằng phát triển nông thôn thể hiện ở ba mục tiêu: 1) cải thiện năng lực cạnh tranh của nông nghiệp; 2) cải thiện môi trường và cảnh quan nông thôn; và 3) cải thiện chất lượng đời sống nông thôn và khuyến khích đa dạng hóa các hoạt động kinh tế (Lazdinis, 2006). USDA (2006) định nghĩa phát triển nông thôn là “cải thiện các điều kiện của cộng đồng nông thôn một cách tổng thể, bao gồm kinh tế và chất lượng cuộc sống ở các phương diện khác như môi trường, sức khỏe, cơ sở hạ tầng và nhà ở”. OECD (dẫn theo United Nations, 2007) cho rằng phát triển nông thôn chú trọng sự khác biệt tính chất lãnh thổ, chủ đề phát triển và mang tính động, vì vậy nó phải được hiểu trong một tiến trình trung hạn và dài hạn mang tính động về lịch sử và được phản ánh ở các khía cạnh thay đổi công nghệ, kinh tế, và xã hội. Nimal (2008) diễn giải mô hình phát triển nông thôn (inclusive rural development) bao gồm ba phương diện kinh tế, xã hội và chính trị, tạo ra năng lực và cơ hội để tham gia vào và hưởng lợi từ quá trình phát triển, tạo ra năng lực và cơ hội để tham gia vào quá trình chính trị, và phát triển xã hội toàn diện.

Nhìn chung, khái niệm hiện đại về phát triển nông thôn bao hàm chuyển biến và tiến bộ của nông thôn trên các phương diện kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường và thể chế; quan tâm toàn diện đến phúc lợi mà người nghèo và cộng đồng nông thôn thụ hưởng, bao gồm các lĩnh vực giáo dục, y tế, dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng kỹ thuật. Nói cách khác, các quan niệm hiện đại đều nhấn mạnh sự kết hợp giữa việc cải thiện mức sống kinh tế và xã hội cho cư dân nông thôn, nhất là người nghèo và bền vững về môi trường; lấy con người làm trung tâm; và phát triển đa ngành.

3.2. Nguyên tắc của phát triển nông thôn

Theo các định nghĩa hiện đại, phát triển nông thôn phải bảo đảm nguyên tắc của phát

triển bền vững, và lấy con người làm trung tâm. Nguyên tắc bền vững đòi hỏi phát triển nông thôn phải có tăng trưởng về kinh tế, nhưng thành quả của tăng trưởng phải được chia sẻ hài hòa và công bằng cho tất cả thành viên của cộng đồng nông thôn. Đồng thời, việc khai thác và sử dụng tài nguyên cho phát triển phải hợp lý, bảo vệ được môi trường tự nhiên và phải bảo đảm khả năng sử dụng tài nguyên của các thế hệ tương lai. Nguyên tắc lấy con người làm trung tâm đòi hỏi có nhận thức đúng đắn về vai trò chủ thể của cộng đồng cư dân nông thôn trong tiến trình phát triển.

3.3. Các phương diện của phát triển nông thôn

Bốn cột trụ kinh tế, văn hóa – xã hội, môi trường và thể chế là động lực của phát triển nông thôn, vừa là những yếu tố phải đạt đến của một nông thôn phát triển và từ đó tạo ra được thành quả của phát triển nông thôn là tăng trưởng và giảm nghèo. Các động lực của phát triển nông thôn phải được hình thành và từ đó thúc đẩy tiến trình phát triển nông thôn. Nói cách khác, tạo ra các động lực của phát triển nông thôn cũng là các nội dung mà các chương trình phát triển nông thôn phải nhắm vào để đạt được mục tiêu nâng cao chất lượng đời sống toàn diện cho cư dân nông thôn.

Nông thôn phát triển về mặt kinh tế là nông thôn có nền tảng kinh tế vững chắc, mạnh mẽ, tăng trưởng ổn định và bền vững, giảm dần khoảng cách thu nhập giữa thành thị - nông thôn và giữa những nhóm cư dân nông thôn khác nhau. Tăng trưởng kinh tế nông thôn cũng có nghĩa là tăng trưởng kinh tế vì người nghèo. Theo Ellis (1999, 2000), Hazell và Rosegrant (2000), Dorward, Kydd, Morrison, và Urey (2002), Davis (2003), Global Donor Platform for Rural Development (2006), Pingali (2006), Meijerink và Roza (2007), Bruntrup (2008), Nimal (2008), và de Janvry và Sadoulet (2014) nông thôn phát triển về mặt kinh tế có thể được nhìn thấy qua các khía cạnh: 1) có cơ sở hạ tầng kinh tế vững chắc làm nền tảng cho phát triển; 2) phân phối nguồn lực sản xuất có hiệu quả nhưng vẫn chú trọng đến khía cạnh công bằng; 3) có nền nông nghiệp mạnh mẽ; 4) kinh tế phi nông nghiệp phát triển và đa dạng gắn với các doanh nghiệp phi nông nghiệp; 5) các dịch vụ nông thôn đa dạng và hiệu quả; và 6) sinh kế nông thôn vững chắc, ít bị tổn thương.

Về phương diện xã hội, phát triển nông thôn bền vững đòi hỏi thành quả của phát triển phải được chia sẻ công bằng cho các bên liên quan, nhất là cho cộng đồng cư dân nông thôn. Phát triển nông thôn phải tạo ra sự công bằng về quyền lực, tiếp cận nguồn lực và thụ hưởng.

Phương diện văn hóa trong phát triển nông thôn dường như còn rất ít được đề cập. Dower (2001) cho rằng di sản văn hóa ở nông thôn bao gồm các phong cảnh tự nhiên và nhân tạo; các di tích lịch sử, các công trình xây dựng truyền thống. Di sản văn hóa còn là một nền văn hóa thừa kế, dựa trên lịch sử của nhân dân, văn học dân gian và tôn giáo, tín ngưỡng, tập quán lâu đời; truyền thống ẩm thực, nghệ thuật, nghề thủ công và công nghiệp. Di sản này rất khác nhau giữa các vùng và giữa các cộng đồng dân tộc. Sự đa dạng về di sản văn hóa làm cho các địa phương có đặc trưng riêng và điều này tạo ra sự thu hút với mọi người, và là nền tảng để phát triển du lịch văn hóa địa phương như là một nguồn lợi kinh tế bổ sung vào nền kinh tế nông thôn. Bảo vệ bản sắc văn hóa của nông thôn là một thách thức rất lớn của phát triển nông thôn, khi đô thị hóa ngày càng mở rộng.

Về phương diện môi trường, hoạt động sản xuất nông nghiệp ở nông thôn lệ thuộc vào các nguồn lực tự nhiên, tính đa dạng sinh học của các hệ sinh thái tự nhiên và hệ sinh thái nông nghiệp. Phát triển nông nghiệp bền vững và bảo vệ nguồn tài nguyên tự nhiên trở thành hai mặt của một vấn đề. Muốn phát triển nông nghiệp bền vững thì phải bảo vệ được nguồn tài nguyên tự nhiên; ngược lại, muốn duy trì năng lực của nền tảng tài nguyên tự nhiên trong dài hạn thì phải sản xuất nông nghiệp theo các phương cách bền vững, không gây ra hoặc giảm thiểu các tác động xấu đến môi trường (Freeman, 2008).

Về phương diện thể chế, các quan niệm phát triển nông thôn hiện đại cho rằng phải dựa trên nguyên tắc lấy con người làm trung tâm. Cư dân nông thôn vừa là người thụ hưởng, vừa là chủ thể của tiến trình phát triển nông thôn. Vì vậy, phát triển nông thôn cũng là tiến trình có sự tương tác chặt chẽ giữa các thể chế nhà nước, thể chế địa phương và cư dân nông thôn, cho phép chia sẻ quyền lực một cách công bằng, hợp lý và tôn trọng quyền làm chủ của cư dân nông thôn (Dower, 2001). Chính vì vậy, sự tham gia vào tiến trình phát triển của cộng đồng cư dân nông thôn, chính

quyền địa phương, Nhà nước trung ương và các tổ chức hỗ trợ khác là hết sức quan trọng và cần có thể chế phù hợp để bảo đảm sự tham gia công bằng và hiệu quả của tất cả các bên liên quan. Do đó, các quan niệm về phát triển nông thôn hiện đại đều đề cao tiến trình phân quyền và phi tập trung hóa, ủng hộ sự tham gia mạnh mẽ của cộng đồng, giới tư nhân và thị trường dưới nhiều hình thức khác nhau (Arcand, 2008; McAndrews, Brillantes & Siamwalla, 2001; FAO, 2001; Farrington, 2008; Roche, Frederick, & Siamwalla, 2001).

Nhìn chung, phát triển nông thôn có thể được nhìn nhận và đánh giá ở bốn phương diện kinh tế, xã hội – văn hóa, môi trường và chính trị - thể chế. Bốn phương diện này cũng là bốn trụ cột của phát triển nông thôn, vừa là động lực vừa là nội dung của phát triển nông thôn, và cũng thể hiện tính chất phức tạp và dài hạn của phát triển nông thôn. Phát triển nông thôn luôn mang tính động, và yêu cầu về chất lượng của phát triển nông thôn ở bốn phương diện này chắc chắn luôn thay đổi theo thời gian. Vì vậy, việc đánh giá sự tiến bộ của phát triển nông thôn cũng chính là đánh giá sự hình thành và phát triển của bốn phương diện này.

Trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện đại cùng với tiến trình toàn cầu hóa, phát triển nông thôn, nhất là ở các nước nghèo chịu tác động rất lớn từ hai phía: nguồn lực bên trong và các nhân tố bên ngoài. Các nguồn lực bên trong bao gồm quan hệ giữa khu vực nông thôn và thành thị, tác động của các chính sách quốc gia về phát triển nông thôn. Các nhân tố bên ngoài bao gồm tác động của toàn cầu hóa, thương mại quốc tế, đầu tư trực tiếp nước ngoài và trợ giúp phát triển. Các nhân tố này vừa tạo ra các cơ hội hay thách thức; tạo ra thêm nguồn lực hay hạn chế phát triển (Castle, 1977; Daviron & Vagneron, 2008; Dethier & Effenberger, 2012; Dries, Reardon, & Swinnen, 2004; Pingali, 2006; Reardon, Timmer & Minten, 2010; Swinnen & Maertens, 2008; UNDP & FAO, 2007). Bối cảnh toàn cầu hóa tác động rất lớn đến phát triển nông thôn của các quốc gia đang phát triển. Ngược lại, môi trường bên trong của từng quốc gia lại tạo ra nền tảng tiếp nhận và thích ứng với các tác động của toàn cầu hóa. Cơ hội và thách thức đều xuất hiện ở môi trường bên trong và bên ngoài.

3.4. Đo lường phát triển nông thôn: các tiêu chí

Đo lường trình độ phát triển sự tiến bộ của nông thôn là rất phức tạp, vì bản chất của phát triển nông thôn là đa chiều. Nhằm đo lường tình hình và xu hướng phát triển của nông thôn, nhiều tổ chức trên thế giới như World Bank, OECD, FAO, và Cộng đồng châu Âu đã xây dựng hệ thống tiêu chí phát triển nông thôn (United Nations, 2007). Thực tiễn thế giới cho thấy các tiêu chí phát triển nông thôn là các chỉ tiêu thống kê giúp nắm bắt trình độ phát triển của nông thôn ở bốn phương diện kinh tế, xã hội – văn hóa, môi trường và thể chế. Các tiêu chí có thể là công cụ phân tích, lập kế hoạch và theo dõi. Theo kinh nghiệm của OECD, việc thiết kế và phát triển các tiêu chí phát triển nông thôn phải dựa trên ba nguyên tắc: có tính thích hợp, có tính tin cậy và có tính thực tế. Các nước Cộng đồng châu Âu đề xuất các tiêu chuẩn cho tiêu chí phát triển nông thôn là có tính nhạy, có khả năng phân tích, có tính toàn diện, có tính thích hợp, có giá trị tham khảo, có tính tổng quát và có tính sẵn có về dữ liệu. Hội nghị thế giới về Cải cách nông nghiệp và Phát triển nông thôn (WCARRD) đề xuất rằng các tiêu chí kinh tế - xã hội phải có tính thích hợp; có giá trị; có mục tiêu và kiểm tra được; có tính nhạy; có tính khả thi; có tính thời gian; và đơn giản.

Các bộ tiêu chí theo các đề xuất của các tổ chức quốc tế trên có nền tảng giống nhau. WCARRD đã giới thiệu một bộ tiêu chí dựa trên 6 nhóm chủ đề có khả năng áp dụng cho các nước đang phát triển (Solagberu, 2012; United Nations, 2007). Cộng đồng châu Âu áp dụng các hệ thống chỉ số đánh giá phức tạp hơn (European Evaluation Network for Rural Development, 2010). World Bank đề xuất các nhóm yếu tố 1) sự cải thiện của kinh tế nông thôn; 2) nền tảng tài nguyên tự nhiên bền vững; 3) thúc đẩy sự hoạt động của một môi trường vĩ mô phù hợp cho tăng trưởng nông thôn bền vững; và 4) cải thiện phúc lợi xã hội, quản lý và giảm thiểu rủi ro và giảm tính dễ tổn thương. FAO khuyến nghị áp dụng hệ thống tiêu chí đánh giá phát triển nông thôn bao gồm xóa nghèo công bằng; thu nhập, tiêu dùng; dinh dưỡng; sức khỏe; giáo dục; nhà ở; tiếp cận đến dịch vụ cộng đồng; tiếp cận đến đất, nước và các nguồn tài nguyên khác; tiếp cận đến đầu vào, thị trường và dịch vụ; phát triển các hoạt động phi nông trại; giáo dục nghề nghiệp, huấn luyện và khuyến nông và tăng trưởng.

Nhìn chung, đo lường tiến bộ hay thành quả của tiến trình phát triển nông thôn cũng là một khía cạnh được cộng đồng khoa học quan tâm. Tuy nhiên, mục tiêu của việc xây dựng bộ tiêu chí đo lường chỉ để nhằm đánh giá sự tiến bộ của tiến trình phát triển nông thôn trên một khu vực không gian lãnh thổ cụ thể theo tiến trình vì bản chất của phát triển nông thôn là một tiến trình liên tục, không ngừng nghỉ, và cột mốc đánh dấu sự phát triển luôn được thay đổi theo hướng nâng cao lên để phù hợp với nhận thức và yêu cầu mới của phát triển. Nói cách khác, bộ tiêu chí được dùng để theo dõi kết quả đạt được trong tiến trình, chứ không nhằm vào việc chỉ ra kết quả cuối cùng của phát triển nông thôn. Đồng thời, bộ tiêu chí cũng có thể giúp so sánh trình độ phát triển giữa các vùng nông thôn khác nhau, từ đó giúp đưa ra những định hướng phát triển phù hợp cho những giai đoạn cụ thể cho từng vùng nông thôn cụ thể.

3.5. Mô hình phát triển nông thôn hiện đại: phát triển nông thôn theo vùng và phát triển nông thôn hướng cộng đồng

Phát triển theo vùng là một cách tiếp cận cho phát triển nông thôn được UNDP và ADB đề xuất trong những năm 2000 trở lại đây (Harfst, 2006). Quan điểm cơ bản là mỗi vùng lãnh thổ đều có những đặc trưng tự nhiên, kinh tế, xã hội hoàn toàn khác nhau, do vậy mục tiêu phát triển nông thôn của mỗi vùng đều khác biệt nhau. Vì vậy phát triển nông thôn phải dựa trên yếu tố vùng để tiếp cận và thực thi các chương trình hoạt động cụ thể được thiết kế để phù hợp với đặc điểm riêng và mục tiêu phát triển riêng của từng vùng. Như vậy, với tiếp cận phát triển theo vùng, đầu tiên sẽ phải là xác định những tình huống phát triển đặc thù của các vùng cụ thể bị tác động và sau đó tìm kiếm các phương thức phát triển thích ứng với các đặc thù của vùng. Việc thiết kế một chương trình phát triển phù hợp với các yêu cầu cấp bách và ưu tiên cụ thể của một vùng cụ thể để nhằm vào các nhóm mục tiêu cụ thể là phương thức hợp lý.

Phát triển nông thôn dựa trên cộng đồng là cách tiếp cận và áp dụng của Quỹ Phát triển Nông nghiệp thế giới (IFAD). Theo IFAD (2009), phát triển hướng cộng đồng là một phương thức thiết kế và thực thi các chính sách và dự án phát triển mà chúng tạo ra cơ hội tiếp cận cho người nghèo ở nông thôn đến các tài sản vốn con người và vốn vật chất, bằng cách

tạo ra các điều kiện để 1) chuyển đổi các nhà hoạch định chính sách – lập kế hoạch theo hướng từ trên xuống thành các nhà “cung cấp dịch vụ hướng tới khách hàng”; 2) trao quyền cho cộng đồng nông thôn để tạo ra các sáng kiến phát triển kinh tế - xã hội cho chính họ; 3) tạo ra khả năng hoạt động cho các tổ chức cấp cộng đồng, nhất là các tổ chức của người nghèo, để đóng vai trò thiết kế và thực thi các chính sách và chương trình phát triển ảnh hưởng đến sinh kế của họ; và 4) thúc đẩy các tác động của chỉ tiêu công đến nền kinh tế địa phương ở cấp cộng đồng.

Theo IFAD, tạo ra môi trường thể chế và các tổ chức cộng đồng là hết sức quan trọng. Các tổ chức cộng đồng có vai trò cần thiết cho tăng trưởng ở cấp cộng đồng. Phát triển hướng cộng đồng có liên quan đến việc tạo ra cơ chế và công cụ khuyến khích các tổ chức cộng đồng phát triển, hoạt động, tăng trưởng và thiết lập một cách có hiệu quả và bền vững các liên kết với chính quyền, các tổ chức dân sự xã hội và ngành thương mại. Đặc biệt, phát triển nông thôn hướng cộng đồng nhằm đến việc làm rõ quyền, tính tự chủ, tính trách nhiệm và tính giải trình của các tổ chức cộng đồng, và quan hệ đối tác của họ đối với các cấp quản lý công. Phát triển hướng cộng đồng đòi hỏi có sự thay đổi về hệ thống thể chế để cho phép các tổ chức cộng đồng đóng vai trò trong năm chức năng cung ứng dịch vụ: điều khiển, lập kế hoạch, sản xuất, chuyển giao và tài trợ.

Có thể thấy quan điểm coi cộng đồng là chủ thể của phát triển nông thôn và thiết lập môi trường thể chế phù hợp để phát huy vai trò làm chủ của cộng đồng của IFAD rất phù hợp với quan điểm về hợp tác và dựa trên cộng đồng của Dower (2001); của tổ chức Global Donor Platform for Rural Development (2006) về hai động lực của phát triển nông thôn bao là Phát triển lấy con người làm trung tâm và Quản trị địa phương; quan điểm thể chế hiệu quả của Nimal (2006) và của nhiều tác giả khác (Arcand, 2008; McAndrews, Brillantes & Siamwalla, 2001; FAO, 2001; Farrington, 2008; Roche, Frederick, & Siamwalla, 2001).

3.6. Kinh nghiệm từ một số chương trình phát triển nông thôn trên thế giới

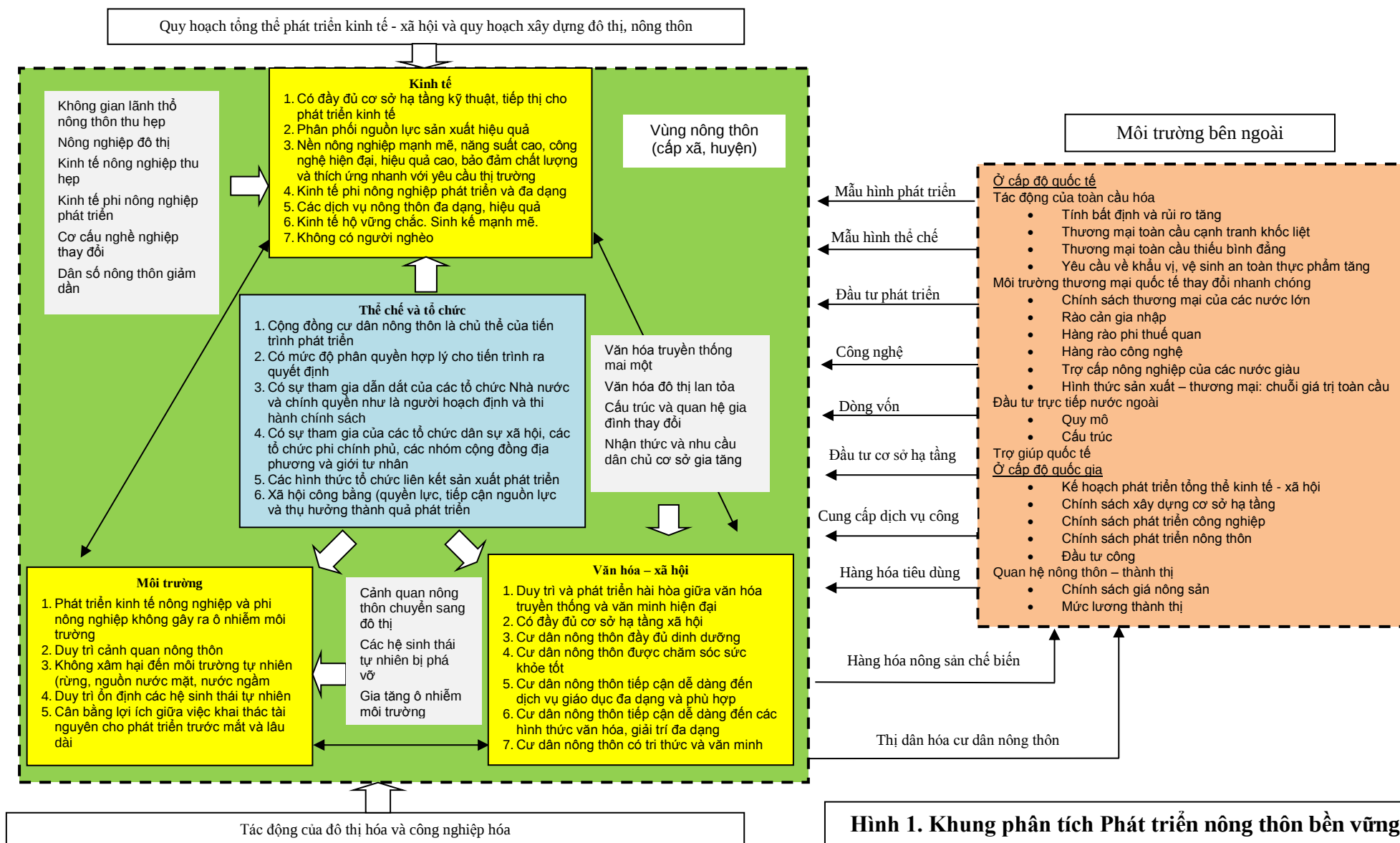
Từ các trường hợp phát triển nông thôn của quốc gia Hàn Quốc, Nhật Bản, và châu Âu, có thể rút ra được nhiều kinh nghiệm quý giá cho phát triển nông thôn, hoặc xây dựng

nông thôn mới ở Việt Nam. Về tiếp cận, cần phát triển nông thôn theo vùng và phát huy tiếp cận từ dưới lên, tôn trọng và phát huy dân chủ cơ sở, phải xác định phát triển nông thôn là một quá trình dài lâu, nên phải phát triển nông thôn theo phương châm “chậm mà chắc”, làm thí điểm diện hẹp và lựa chọn nơi nào làm tốt để làm hạt nhân phát triển tiếp theo. Về phương thức thực hiện, phát triển nông thôn lấy cộng đồng cư dân nông thôn làm chủ tiến trình phát triển, kết hợp với phát huy tối đa vai trò chỉ đạo của Nhà nước. Về nội dung, lấy phát triển kinh tế nông thôn, tăng thu nhập cho người nông dân làm cốt lõi, và phải bảo vệ bản sắc nông thôn. Về nguồn lực, huy động vốn cho xây dựng nông thôn mới cần cân đối, hài hòa các nguồn, tránh tạo ra gánh nặng tài chính cho nhân dân. Các kết quả tổng quan cơ sở khoa học và kinh nghiệm phát triển nông thôn ở một vài quốc gia trên thế giới là một phần nền tảng quan trọng để xây dựng khung phân tích cho phát triển nông thôn ở Việt Nam. Dựa trên các khái niệm phát triển nông thôn trên thế giới, dựa trên cơ sở lý thuyết và khoa học, kế thừa kinh nghiệm thế giới và gắn với đặc trưng chính trị, kinh tế, xã hội Việt Nam làm nền tảng, xây dựng khung phân tích cho phát triển nông thôn, và vận dụng khung phân tích này cho xây dựng các chính sách phát triển nông thôn phù hợp. Khung phân tích này cũng phải được điều chỉnh cho tương thích với bối cảnh kinh tế xã hội đặc thù của Việt Nam (Hình 1).

4. Kết luận và đề nghị

Từ những khảo lược kinh nghiệm phát triển nông thôn ở một số quốc gia và kinh nghiệm xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam, có thể rút ra một số bài học quan trọng mang tính chiến lược, và có thể được vận dụng xuyên suốt trong tiến trình phát triển nông thôn và xây dựng nông thôn mới cho Việt Nam. Các kinh nghiệm này xây dựng nông thôn mới có thể được tổng quát hóa theo Hình 1.

Khung phân tích thể hiện bối cảnh của phát triển nông thôn ở Việt Nam, các bốn cột trụ của phát triển nông thôn bền vững và quan hệ tương tác giữa khu vực nông thôn và môi trường bên ngoài. Khung phân tích cũng chỉ ra tổng quát các nội dung cần hướng đến của phát triển nông thôn, và dựa trên các nội dung này, có thể xây dựng hệ thống tiêu chí xây dựng nông thôn mới phù hợp cho Việt Nam.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Arcand, J.-L. (2008). Decentralization, Local Governance, and Rural Development. In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development* (pp. 147-156). InWent and the World Bank.
- Bruntrup, M. (2008). Agriculture and Development: the Perspective of a Think Tank on the WDR 2008 Outline. In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development*. InWent.
- Castle, E. N. (1977). A framework for rural development. *Culture and Agriculture*, 3.
- Daviron, B., & Vagneron, I. (2008). Market Access for Small Farmers: The New Standards Challenge. In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development* (pp. 41-47). Berlin Workshop Series 2008: InWent.
- Davis, J. R. (2003). *The rural non-farm economy, livelihoods and their diversification: issues and options*. Natural Resources Institute, DIFD, World Bank.
- de Janvry, A., & Sadoulet, E. (2010). Agricultural growth and poverty reduction: additional evidence. *The World Bank Research Observer*, 25 (1), 1-20.
- Dethier, J.-J., & Effenberger, A. (2012). Agriculture and development: A brief review of the literature. *Economic System*, 36, 175-205.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., & Urey, I. (2002). *A policy agenda for pro-poor agricultural growth*. Imperial College of Science, Technology and Medicine. DFID.
- Dower, M. (2001). *Bộ Cẩm nang Đào tạo và Thông tin về Phát triển nông thôn toàn diện*. Hà Nội, Việt Nam: Nhà Xuất bản Nông nghiệp.
- Dries, L., Reardon, T., & Swinnen, J. F. (2004). The Rapid Rise of Supermarkets in Central and Eastern Europe: Implications for the Agrifood Sector and Rural Development. *Development Policy Review*, xx-xx.
- Ellis, F. (1999). Livelihoods, Deversification and Agrarian Change. In F. Ellis (Ed.), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Ellis, F. (2000). The determinants of rural livelihood diversification in developing countries. *Journal of Agricultural Economics*, 51 (2), 289-302.
- Ellis, F., & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4), 437-448.
- FAO. (2001). *Decentralized rural development and the role of self help organizations*. Bangkok: FAO Regional Office for Asia and Pacific.
- Farrington, J. (2008). Decentralization, Agriculture, and Poverty Reduction: Harsh Reality? In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development* (pp. 157-160). InWent and the World Bank.
- Freeman, A. H. (2008). Designing Improved Natural Resource Management Intervention in Agriculture for Poverty Reduction and Environmental Sustainability in Developing Countries. In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development* (pp. 57-70). InWent and the World Bank.
- Global Donor Platform for Rural Development. (2006). *On common ground: A joint donor concept on rural development*.

- Harfst, J. (2006). *A Practitioner's Guide to Area-Based Development Programming*. UNDP Regional Bureau for Europe & CIS.
- Hazell, P. B., & Rosegrant, M. W. (2000). *Transforming the rural Asian economy: the unfinished revolution*. Oxford University Press.
- IFAD. (2009). *Community-driven development decision tools for rural development programmes*. IFAD.
- Lakshmanan, T. R. (1982). A system model of rural development. *World Development*, 10 (10), 885-898.
- Lazdinis, M. (2006). EU Rural Development Strategy and Emerging Policy Issues in Forestry. *International Seminar on Policies Fostering Investment and Innovations in Support of Rural Development*. Zvolen-Sielnica.
- McAndrews, C., Brillantes, A., & Siamwalla, A. (2001). Devolution and Decentralization. In A. Siamwalla (Ed.), *The evolving roles of the State, Private, and Local Actors in rural Asia, study of rural Asia: Volume 5*. Oxford University Press.
- Meijerink, G., & Roza, P. (2007). The role of agriculture in development. *Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper, no.5*. Wageningen: Stichting DLO.
- Nimal, F. A. (2008). *Rural Development Outcomes and Drivers. An Overview and Some Lessons*. ADB.
- OECD. (2006b). *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. OECD Publishing.
- OECD. (2006a). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Publishing.
- Pingali, P. (2006). *Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens*. Presidential Address to the 26th International Conference of Agricultural Economists, Gold Coast, Australia, 12-18th August. FAO.
- Reardon, T., Timmer, P. C., & Minten, B. (2010). Supermarket revolution in Asia and emerging development strategies to include small farmers. *PNAS Early Edition*.
- Roche, Frederick, & Siamwalla, A. (2001). The evolving paradigms and patterns of rural development. In A. Siamwalla (Ed.), *The evolving role of the State, Private, and Local Actors in Rural Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Solagberu, A. R. (2012). Rural development in the twenty-first century as a global necessity. In A. R. Solagberu (Ed.), *Rural development - Contemporary Issues and Practices* (pp. 3-14). Rijeka, Croatia: InTech.
- Swinnen, J. F., & Maertens, M. (2008). Globalization, Privatization, and Vertical Coordination in Food Value Chains. In G. Kochendörfer-Lucius, & B. Pleskovic (Eds.), *Agriculture and Development* (pp. 49-54). Berlin Workshop Series 2008: InWent.
- UNDP & FAO. (2007, July 9-11). Globalization, Agriculture and the Least Developed Countries. Making Globalization Work for the LDCs. United Nations Ministerial Conference of the Least Developed Countries. Istanbul.
- United Nations. (2007). *Rural Households' Livelihood and Well-Being. Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income*. The Wye Group Handbook.
- USDA. (2006). 2007 Farm Bill Theme Paper. Rural Development. Executive Summary.