

Chương trình xây dựng nông thôn mới: một cái nhìn từ lịch sử chính sách

Bùi Quang Dũng *

Nguyễn Trung Kiên **

Bùi Hải Yên ***

Phùng Thị Hải Hậu ****

Tóm tắt: Bài viết phân tích chương trình xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam đang được triển khai từ góc độ lịch sử chính sách; các quan điểm về nông thôn mới từ trước khi có Nghị quyết 26 (NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Nông nghiệp, nông dân, nông thôn ngày 5 tháng 8 năm 2008) để tìm ra quá trình manh nha, hình thành và triển khai chương trình xây dựng nông thôn mới. Bài viết cũng làm rõ khái niệm nông thôn mới, xây dựng nông thôn mới, các văn bản chính sách hiện có về chương trình này. Theo các tác giả, tư tưởng về nông thôn mới đã xuất hiện từ kỳ Đại hội Đảng khóa IV, nhưng trải qua nhiều giai đoạn ngắt quãng và mới được hình thành trong khoảng 10 năm trở lại đây.

Từ khóa: Chính sách; nông thôn mới; chương trình xây dựng nông thôn mới; nông dân; nông nghiệp.

1. Giới thiệu

Xây dựng nông thôn mới (XDNTM) bắt đầu từ năm 2009 là một trong những Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) của Việt Nam trong giai đoạn 2010 - 2020. Tới nay, ở cấp trung ương, chương trình có Ban chỉ đạo và Văn phòng điều phối; ở cấp địa phương, có các Ban chỉ đạo CTMTQG XDNTM các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ngoài cổng thông tin điện tử CTMTQG XDNTM giai đoạn 2010 - 2020 tại: <http://nongthonmoi.gov.vn/>, các tỉnh, thành phố đều có các cổng thông tin điện tử riêng để cập nhật về tình hình XDNTM của mình. Báo cáo của Ban chỉ đạo CTMTQG XDNTM cho biết, tính đến hết năm 2014, cả nước có 785 xã đạt chuẩn nông thôn mới (NTM) (chiếm 8,8% tổng số xã cả nước), tăng 600 xã so với tháng 5 năm 2014.

Mặc dù Chương trình đã trải qua 5 năm thực hiện trên toàn quốc, nhưng các nghiên cứu vấn đề XDNTM ở Việt Nam còn rất hạn chế.

Những hiểu biết thiếu hụt về XDNTM đặt ra yêu cầu cấp bách phải có các nghiên cứu tìm hiểu quá trình hình thành, bản chất và các đặc trưng của cái gọi là NTM. Với ý nghĩa đó, bài viết này sẽ tập trung phân tích chương trình XDNTM từ góc độ lịch sử

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ khoa học, Viện Xã hội học.
ĐT: 0915206669. Email: buiquynh1952@gmail.com.
Bài viết trong khuôn khổ đề tài “Nghiên cứu, đề xuất giải pháp nâng cao trách nhiệm xã hội và vai trò chủ thể của nông dân trong xây dựng nông thôn mới” do Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015 tài trợ.

(**) Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu và hỗ trợ phát triển

(***) Viện Nghiên cứu và tư vấn phát triển

(****) Viện Xã hội học

chính sách, trả lời câu hỏi chính là: Quá trình hình thành quan điểm về NTM cũng như chính sách XDNTM ở Việt Nam bắt đầu từ bao giờ và diễn ra như thế nào? Để trả lời câu hỏi đó, trước hết bài viết sẽ phân tích khái niệm NTM và XDNTM từ các văn bản chính sách gần đây, và lấy đó làm điểm tham chiếu để nhìn nhận quá trình hình thành chính sách.

2. Nông thôn mới và xây dựng nông thôn mới

Chưa có văn bản nào định nghĩa NTM một cách rõ ràng, nhưng các đặc trưng của NTM được xác định tương đối rõ. Quyết định 491-QĐ/TTg ngày 16 tháng 4 năm 2009 “Về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về NTM” chia nhỏ NTM theo các cấp hành chính: xã NTM, huyện NTM và tỉnh NTM. Trong đó, để đạt xã NTM, một địa phương phải đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn từ 5 lĩnh vực lớn, bao gồm 19 tiêu chí lớn và 39 tiêu chí nhỏ. Năm lĩnh vực lớn của một xã NTM là: quy hoạch, hạ tầng kinh tế - xã hội, kinh tế và tổ chức sản xuất, văn hóa - xã hội - môi trường, và hệ thống chính trị. Trong mỗi lĩnh vực lớn này, NTM được cụ thể hóa bằng các tiêu chí nhỏ hơn. Ví dụ lĩnh vực văn hóa - xã hội - môi trường có 4 tiêu chí lớn cần đạt là giáo dục, y tế, văn hóa và môi trường. Trong mỗi tiêu chí lớn, có thể có những tiêu chí hay chỉ báo nhỏ hơn, có thể đo lường và đánh giá được. Ví dụ, để được công nhận đạt chuẩn tiêu chí về y tế, một xã cần đạt được hai chỉ báo là tỷ lệ người dân tham gia các hình thức bảo hiểm y tế và y tế xã đạt chuẩn quốc gia. Để một huyện đạt chuẩn huyện NTM, thì cần có 75% số xã trong huyện đạt NTM, và để một tỉnh đạt chuẩn tỉnh NTM thì cần có 80% số huyện trong tỉnh đạt NTM.

Từ Bộ tiêu chí quốc gia về NTM, có thể rút ra mấy nhận xét như sau:

Thứ nhất, NTM lấy xã làm đơn vị cơ

bản. Nói cách khác, xã hội nông thôn có thể được thu nhỏ thành xã NTM. Huyện và tỉnh đạt chỉ tiêu NTM là kết quả của XDNTM từ đơn vị xã, mà bản thân mỗi huyện hay mỗi tỉnh không có thêm một tiêu chí nào để đánh giá. Sự liên kết giữa các xã/phường trong một huyện, các huyện/quận trong một tỉnh chưa được nhấn mạnh. Ví dụ, một huyện liệu có thể xem là huyện NTM nếu mỗi liên hệ giữa các chính quyền xã trong huyện, hoặc vai trò quản lý, dẫn đầu của chính quyền huyện yếu kém?

Thứ hai, NTM chỉ hiện trạng xã hội nông thôn với tư cách là một tổng thể hoàn chỉnh trong tương quan với xã hội đô thị. Vì vậy, nếu như một xã tiến lên thành phường thì nó sẽ thoát khỏi phạm trù xã NTM? Tỷ lệ các thị xã, thị trấn hoặc thành phố ở trong một huyện/một tỉnh sẽ không được tính vào sự phát triển từ nông thôn cũ sang NTM.

Thứ ba, khi đề cập đến NTM, chúng ta cần phải phân biệt với nông thôn cũ. Có sự khác biệt nào giữa NTM và nông thôn cũ? Thực tế, mới và cũ ở đây không phải là một trạng thái đối lập và tách biệt như bản thân thuật ngữ vốn ám chỉ. Sự phát triển từ nông thôn cũ sang NTM không phải là bước nhảy từ trạng thái A sang trạng thái B hoàn toàn khác, mà là một quá trình tiến triển biện chứng từ A lên A+. Các tiêu chí đề ra các ngưỡng (biểu thị ở các thang đo ví dụ như tỷ lệ (%), đạt/không đạt, có/không có) mà ở đó một xã thoát khỏi nông thôn cũ và tiến lên NTM. Ví dụ, một xã cần đạt trung bình 70% tỷ lệ km đường trục thôn, xóm được cứng hóa đạt chuẩn theo cấp kỹ thuật của Bộ Giao thông vận tải thì được xét là đạt chuẩn một tiêu chí về giao thông.

Thứ tư, NTM yêu cầu sự toàn diện. Bộ tiêu chí đòi hỏi một xã NTM phải đáp ứng chuẩn ở 5 lĩnh vực khác nhau, từ vấn đề quy hoạch, cho đến xây dựng hạ tầng kinh tế xã hội, tổ chức hoạt động kinh tế và sản

xuất, cho tới các mặt văn hóa, xã hội và môi trường và hệ thống chính trị. Điều cần chú ý là việc đạt một hay một vài tiêu chí không biến một xã thành NTM, điều cần thiết là phải đạt được đầy đủ 19 tiêu chí đã đề ra. Ví dụ một xã có mức thu nhập trung bình cao, nhưng chưa xây dựng được đường trục xã cứng hóa thì chưa thể trở thành xã NTM. Sự thiếu hụt các bằng chứng khoa học của các tiêu chí này đặt ra yêu cầu cho các nhà nghiên cứu tìm hiểu và chứng minh.

Thứ năm, tính phức tạp của văn bản, chính sách. Với tính toàn diện trên, NTM đòi hỏi sự tham gia của các bộ, ban ngành khác nhau. Nói cách khác, để đạt là NTM, một xã cần phải tuân theo các văn bản pháp luật và chính sách từ Quốc hội và các bộ ban ngành khác nhau, ví dụ như Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải (trong xây dựng cơ sở hạ tầng, kênh mương v.v..), Bộ Giáo dục và Đào tạo (xây dựng trường học đạt chuẩn quốc gia), Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (tiêu chuẩn hộ nghèo), v.v.. Chẳng hạn, theo Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT ngày 21 tháng 8 năm 2009 về “Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về NTM”, thì để đạt được tiêu chí về quy hoạch, có tới 81 văn bản pháp luật và chính sách là cơ sở để đánh giá các tiêu chí.

Thứ sáu, NTM được xác định dựa trên sự khác biệt vùng. Bộ tiêu chí quốc gia phân các lãnh thổ thành 7 khu vực kinh tế - xã hội, gồm Trung du và Miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Duyên hải Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, và Đồng bằng sông Cửu Long. Điều này có nghĩa là các xã ở Đồng bằng sông Hồng sẽ có ngưỡng chuẩn NTM khác với các xã ở vùng Tây Nguyên. Ví dụ, trong tỷ lệ hộ được sử dụng nước sạch hợp vệ sinh theo quy chuẩn quốc gia, trong khi mức trung bình của cả nước là 85%, thì ở Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ -

được xem là hai vùng phát triển nhất cả nước - cần đạt ở mức 90%, còn Trung du và miền núi phía Bắc chỉ cần đạt 70%. Tuy vậy, việc có nên tính đến sự khác biệt tỉnh, thậm chí xã hay chỉ nên dừng lại ở cấp vùng cũng là một câu hỏi khoa học thú vị.

Thực tế, định nghĩa NTM cần gắn với khái niệm XDNTM, trong đó, khái niệm đầu là mục tiêu, đích đến, khái niệm sau là hành động cần thực hiện. Nghị quyết 24/2008/NQ-CP về Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ Thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn ngày 28 tháng 10 năm 2008, tóm lược nội dung XDNTM là “xây dựng, tổ chức cuộc sống của dân cư nông thôn theo hướng văn minh, hiện đại, giữ gìn bản sắc văn hoá và môi trường sinh thái gắn với phát triển đô thị, thị trấn, thị tứ”. Như vậy, NTM là một trạng thái phát triển cao, toàn diện của xã hội nông thôn, kết hợp đầy đủ các khía cạnh từ kinh tế, sản xuất tới phát triển văn hóa, giáo dục, môi trường, kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội và hệ thống chính trị.

Xây dựng chính sách về NTM có sự tham gia của nhiều chủ thể là các cơ quan chính trị khác nhau, bao gồm Đảng Cộng sản Việt Nam (gọi tắt là Đảng), Chính phủ Việt Nam (gọi tắt là Chính phủ), Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NNPTNT) và các bộ ban ngành liên quan và các cơ quan chính quyền ở địa phương. Trong đó, Đảng thông qua các kỳ đại hội đại biểu toàn quốc (gọi tắt là đại hội) 5 năm một lần, đưa ra đường lối và chiến lược phát triển chung, lâu dài (thường là 5 năm, 10 năm) trong các văn bản như Báo cáo chính trị, Phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội. Dựa trên các văn kiện đại hội này, Đảng sẽ tiến hành họp các hội nghị trong chặng 5 năm đó, để xây dựng và

thông qua các nghị quyết nhằm cụ thể hóa đường lối đại hội và hướng dẫn cho Chính phủ thực hiện. Từ các nghị quyết này, Chính phủ sẽ ban hành các nghị quyết, Thủ tướng Chính phủ ban hành các quyết định để cụ thể hóa các nghị quyết của Đảng và chuyển biến thành hành động. Trên cơ sở đó, các bộ, trong đó Bộ NNPTNT là chủ quản, cụ thể hóa, giải thích cặn kẽ các nội dung chương trình cho các cấp địa phương thực hiện. Các bộ ban ngành liên quan đưa ra các thông tư, thông tư liên tịch để kết nối với nhau trong việc đạt được mục tiêu chương trình. Các đơn vị chính quyền như Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, huyện, xã sẽ trực tiếp triển khai, thực hiện các nội dung đề ra ở cấp trung ương và báo cáo hàng kỳ. Mối quan hệ giữa các chủ thể này sẽ được thể hiện rõ trong quá trình mạnh mẽ, hình thành và phát triển chính sách về XDNTM dưới đây.

3. Lịch sử chính sách phát triển NTM

Nghị quyết 26 tại Hội nghị lần thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Nông nghiệp, nông dân, nông thôn (sau đây gọi tắt là Nghị quyết 26) ngày 5 tháng 8 năm 2008 được xem là khởi đầu cho CTMTQG XDNTM của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, quá trình hình thành tư tưởng và chính sách về XDNTM cần phải truy nguyên trở về các văn bản chính sách đề ra trước đó.

3.1. Giai đoạn mạnh mẽ 1975 - 1990

Nghiên cứu lại các văn kiện đại hội Đảng và nghị quyết Ban chấp hành (BCH) Trung ương Đảng các kỳ cho thấy, trước Nghị quyết 26, thuật ngữ NTM và XDNTM đã xuất hiện từ kỳ đại hội IV. Tuy vậy, điều cần phân biệt là sự khác nhau về mặt bản chất khái niệm ở từng thời kỳ lịch sử, qua đó sẽ thấy được sự tiến hóa của hai thuật ngữ NTM và XDNTM.

Sau khi đất nước thống nhất (1975),

nhiệm vụ phát triển nông nghiệp không những được xem là một trong hai nhiệm vụ cơ bản bên cạnh việc phát triển công nghiệp nặng mà còn được xem là nhiệm vụ cấp cao nhất, cấp bách nhất (Báo cáo Phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu chủ yếu của kế hoạch 5 năm 1976 - 1980 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội Đảng lần thứ IV).

Đảng đã 3 lần nhắc tới thuật ngữ XDNTM. Một số điểm cần chú ý về ý tưởng chính sách NTM trong văn kiện này:

Một là, mặc dù XDNTM được xem là một nhiệm vụ gắn kết chặt chẽ với phát triển nông nghiệp, tuy nhiên, nhiệm vụ này chỉ bó hẹp trong ý nghĩa quy hoạch lại, sắp xếp lại khu vực cư trú, khu vực sản xuất và khu vực sinh hoạt văn hóa, chứ chưa có tính toàn diện như Bộ chỉ tiêu theo Quyết định 491/QĐ-TTg (2009).

Hai là, NTM, từ quan điểm của Đảng, là nông thôn xã hội chủ nghĩa được sử dụng như một trình độ phát triển vượt bậc so với nông thôn nhỏ lẻ, manh mún, bị tàn phá bởi chiến tranh, thiếu khả năng đáp ứng các nhu cầu thiết yếu về lương thực, thực phẩm và đầu vào cho công nghiệp và đặc biệt là bị xen lẫn các yếu tố tư bản chủ nghĩa ở Miền Nam trước khi đất nước thống nhất.

Tư tưởng về NTM như là nông thôn xã hội chủ nghĩa chỉ mới dừng lại ở loại hình lý tưởng và chưa được định hình một cách rõ rệt. Ở Nghị quyết số 41-NQ/TW năm 1981, tư tưởng NTM là cải tạo quan hệ sản xuất cũ, đem quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa (mới) vào nông thôn kết hợp với nâng cao đời sống vật chất và văn hóa cho nhân dân. Có thể kết luận rằng, NTM tuy được nhắc tới nhưng còn chung chung, chưa được làm rõ về nội hàm khái niệm. Việc XDNTM chỉ là một thuật ngữ gắn thêm với phát triển nông nghiệp mà chưa được làm rõ một cách độc lập và trọng tâm như hiện nay.

Kể từ Đại hội Đảng IV, NTM xuất hiện

duy nhất một lần ở Hội nghị lần thứ 11 (12/1981), nhưng lại không được xuất hiện trong bất kỳ văn bản nào tại Đại hội Đảng V (3/1982). Thuật ngữ này chỉ xuất hiện một lần duy nhất trong Nghị quyết 06-NQ/TW tại Hội nghị lần thứ 3 khóa V về “Phương hướng, nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 1983 và mức phấn đấu đến năm 1985” (ngày 10/12/1982). Trong văn kiện này, NTM cũng chưa được cung cấp thêm ý nghĩa nào mới, ngoài việc gắn kết với “xã hội chủ nghĩa”.

Trong giai đoạn 5 năm 1981 - 1985, có một bài phát biểu khá quan trọng của ông Vũ Oanh - Ủy viên Trung ương Đảng, Trưởng Ban Nông nghiệp Trung ương tại Hội nghị chuyên khảo về nông thôn của Viện Xã hội học (16 và 17/4/1984). Bài phát biểu đã nhấn mạnh việc quá tập trung vào nhiệm vụ phát triển kinh tế (tức phát triển nông nghiệp) mà chưa tập trung vấn đề xã hội: “Chúng ta có khuyết điểm là còn coi nhẹ vấn đề xã hội. Coi nhẹ vấn đề xã hội là chưa thấu suốt, chưa hiểu toàn diện mục tiêu của Đảng”. Đây có thể là nhận thức bước ngoặt của lãnh đạo Đảng lúc đó trong gắn việc phát triển nông nghiệp với XDNTM.

Ông Vũ Oanh cũng đã chỉ ra các vấn đề XDNTM, như: gắn trình độ sản xuất, khối lượng và chất lượng sản phẩm hàng hóa với phát triển dân số; đưa ra chính sách tiêu dùng hợp lý; áp dụng văn hóa vào đời sống, sản xuất; thu hút nhân lực đặc biệt là thanh niên ở lại nông thôn để phát triển sản xuất nông nghiệp. Những ý tưởng này phần nào giúp định hình quan điểm về NTM sau này.

Tư tưởng về NTM lại không được tiếp tục xây dựng ở kỳ đại hội “Đổi mới” 1986. Thuật ngữ NTM không một lần xuất hiện trong các văn kiện đại hội Đảng cũng như các Hội nghị BCH Trung ương sau Đại hội Đảng VI. Việc phát triển nông thôn vẫn chỉ dừng lại ở việc phát triển kinh tế hơn là

nhấn mạnh cả vấn đề xã hội.

3.2. Giai đoạn sơ thành 1991 - 2005

Có thể xem tư tưởng về XDNTM bắt đầu định hình một cách hệ thống từ Đại hội Đảng lần thứ VII (6/1991).

Trong Báo cáo chính trị của BCH TW Đảng tại Đại hội VII, thuật ngữ XDNTM được nhắc tới 2 lần, nhưng nội dung thì cũng chưa có gì mới so với việc sử dụng thuật ngữ những năm trước đó. NTM xã hội chủ nghĩa được nhắc lại với nghĩa là một nhiệm vụ bên cạnh phát triển nông nghiệp. Nội dung NTM cũng chưa có gì rõ ràng ngoài việc được xác định là các vấn đề xã hội bên cạnh các vấn đề kinh tế: “...cùng với chính quyền và các đoàn thể chăm lo các vấn đề xã hội và XDNTM”.

Tuy vậy, có hai văn kiện quan trọng được thông qua trong kỳ Đại hội Đảng VII. Nghị quyết Đại hội Đảng VII thông qua “Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế xã hội đến năm 2000, ngày 27 tháng 6 năm 1991, trong đó, thuật ngữ NTM đã xuất hiện 6 lần, trong số 22 lần xuất hiện của thuật ngữ nông thôn. Có mấy điểm cần chú ý về tư tưởng XDNTM trong văn kiện này.

(1) NTM gắn với phát triển nông nghiệp được nhấn mạnh là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu trong giai đoạn 1991 - 2000 “để ổn định tình hình kinh tế - xã hội”; (2) XDNTM chú trọng vai trò của hộ nông dân và cư dân nông thôn. Cụ thể, tiềm năng của các hộ nông dân cần được khơi dậy trong khi phát triển kinh tế. Việc nhấn mạnh vai trò nông dân với tư cách là người chủ và hưởng lợi của quá trình XDNTM được nhắc lại trong Cương lĩnh (1991) và làm rõ trong Nghị quyết 26 (2008); (3) vấn đề xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội ở NTM được Nhà nước đầu tư, hỗ trợ; (4) NTM được gắn chặt với “văn hóa mới”, “tiên bộ xã hội” như giáo dục, sức khỏe, nghèo đói; (5) vấn đề NTM cũng gắn với việc quy hoạch xã

hội nông thôn một cách hợp lý để làm nền cho phát triển kinh tế.

Như vậy, các đặc trưng của NTM đã bắt đầu được định hình rõ ràng hơn, chứ không chỉ dừng lại là các vấn đề xã hội chung chung bên cạnh vấn đề phát triển kinh tế nữa.

Đặc biệt, việc XDNTM là một trong những trọng tâm của “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội” (1991). Trong Cương lĩnh, thuật ngữ XDNTM xuất hiện 2 lần. Trong đó, “phát triển nông - lâm - ngư nghiệp gắn với công nghiệp chế biến và XDNTM là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để ổn định tình hình kinh tế - xã hội” được xem là một trong những định hướng lớn về chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng - an ninh, đối ngoại trong thời kỳ quá độ.

Một trong những nhấn mạnh của Cương lĩnh chính là việc xác định vai trò của nông dân gắn với XDNTM. Trong khi giai cấp công nhân được xác định là giai cấp tiên phong trong xây dựng chủ nghĩa xã hội, đội ngũ trí thức là nguồn lực trí tuệ và nhân tài cho đất nước, thì nông dân là lực lượng cơ bản trong XDNTM. Đây là tư tưởng cơ bản định hình cái gọi là “vai trò chủ thể” của nông dân trong xây dựng phát triển kinh tế - xã hội của Đảng đề ra một cách hệ thống trong Nghị quyết 26-NQ/TW.

Trong Nghị quyết 02-NQ/HNTW về “nhiệm vụ và giải pháp ổn định, phát triển kinh tế xã hội trong những năm 1992 - 1995, ngày 4 tháng 12 năm 1991, thuật ngữ XDNTM xuất hiện 3 lần. Các vấn đề gắn với NTM trong Nghị quyết 02 chủ yếu liên quan đến các giải pháp ổn định và phát triển kinh tế xã hội giai đoạn này chứ chưa bổ sung nội dung gì mới so với trước đó. Ví dụ, gắn XDNTM với vai trò của “hộ xã viên” với tư cách là “đơn vị kinh tế tự chủ”.

Một trong những điểm quan trọng mà Nghị quyết 02 đưa ra chính là “đề tạo môi

trường và điều kiện thuận lợi cho kinh tế tập thể và hộ xã viên, kinh tế hộ cá thể và tư nhân phát triển sản xuất kinh doanh, XDNTM”, thì cần giải quyết các vướng mắc, trong đó có vấn đề ruộng đất. Có thể xem đây là cơ sở để xây dựng Luật Đất đai sửa đổi 1993 và Luật Đất đai 2003.

Sau Đại hội Đảng VII, phải tới Nghị quyết 05 thì tư tưởng về NTM được phát triển lên một bước mới, có hệ thống hơn. Nghị quyết 05-NQ/HNTW tại Hội nghị lần thứ năm khóa VII (ngày 10 tháng 6 năm 1993) về “tiếp tục đổi mới và phát triển nông thôn” đã tiếp tục phát triển tư tưởng về NTM. Thuật ngữ XDNTM được xuất hiện 4 lần trong Nghị quyết này.

Trong đó, lần đầu tiên sau khi đất nước thống nhất, Đảng đã đưa XDNTM lên trước làm một phong trào, trong đó hoạt động kinh tế chỉ là một khía cạnh. Điều này khác hẳn với các văn bản trước đó, chỉ xem XDNTM là một nhiệm vụ theo sau nhiệm vụ phát triển kinh tế. Quan điểm này xuất hiện trong mục “mục tiêu đến năm 2000” của “đổi mới và phát triển nông nghiệp, nông thôn”. XDNTM đã được xem xét là một nhiệm vụ tổng quát. Nói cách khác, XDNTM không chỉ đơn thuần là giải quyết các vấn đề xã hội theo sau phát triển kinh tế, mà là xây dựng một xã hội tổng thể (societal development) trong tương quan với xã hội đô thị, bao gồm nhiều khía cạnh, kinh tế, văn hóa, cơ sở hạ tầng, nhu cầu xã hội của nông dân, hệ thống chính trị, dân chủ, công bằng xã hội, đoàn kết xã hội, trật tự xã hội, quốc phòng, an ninh, môi trường sinh thái, quy hoạch. Cũng trong văn kiện này, vai trò của các hội đoàn thể chính trị - xã hội được nhấn mạnh, trong đó, vai trò của Hội nông dân là then chốt trong XDNTM - một sự khẳng định lại quan điểm xem nông dân đóng vai trò chủ thể trong phát triển nông thôn. Có thể thấy, các khía

cạnh này sau này được nhắc tới trong Bộ tiêu chí Quốc gia.

Tới Đại hội Đảng lần thứ VIII (1996), sự phát triển chính sách về NTM lại bị ngắt quãng theo nghĩa không có sự đầu tư công phu nào về chính sách NTM.

Báo cáo Chính trị của BCH Trung ương Đảng khóa VII tại Đại hội VIII chỉ duy nhất một lần nhắc tới NTM, nhấn mạnh việc “Xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, từng bước hình thành NTM văn minh, hiện đại” là một trong những trọng tâm của công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn sau 10 năm đổi mới. Đáng ngạc nhiên là Báo cáo “Phương hướng, nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 1996 - 2000” tại đại hội này lại không một lần đề cập đến XDNTM như các văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII và các hội nghị trung ương trước đó. Các hội nghị BCH Trung ương sau đó của Đại hội Đảng lần thứ VIII cũng không một lần nhắc tới việc XDNTM.

Từ Đại hội Đảng lần thứ IX năm 2001, các văn kiện quan trọng được thông qua tại đại hội như Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2001 - 2010, Báo cáo Phương hướng, nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2001 - 2005 đều chưa đề cập đến thuật ngữ NTM hay XDNTM.

Tuy nhiên, Hội nghị lần thứ 5 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX ngày 2 tháng 3 năm 2002 đã thông qua 5 nghị quyết khác nhau, trong đó có Nghị quyết về “Đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001 - 2010” (gọi tắt là Nghị quyết số 12-NQ/TW) đã lần đầu sau 6 năm kể từ Đại hội Đảng VIII đề cập đến thuật ngữ NTM và XDNTM (xuất hiện 1 lần trong toàn văn bản). Tuy nội dung XDNTM chỉ nhắc qua khá sơ sài so với Nghị quyết 05-NQ/HNTW (1993), nhưng Nghị quyết số 12 đã định hướng gắn “phát

triển sản xuất hàng hóa và XDNTM”. Việc gắn NTM với phát triển kinh tế hàng hóa cho thấy bước chuyển rõ rệt trong tư tưởng phát triển kinh tế xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam, từ kinh tế tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường. Thay đổi quan hệ sản xuất cũ, sang quan hệ sản xuất theo nền kinh tế hàng hóa thị trường sẽ tạo ra bước ngoặt trong phát triển một xã hội NTM.

3.3. Giai đoạn hình thành và triển khai XDNTM 2006 - nay

Tại Đại hội Đảng X (2006), thuật ngữ XDNTM đã xuất hiện 3 lần trong “Báo cáo Phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2006 - 2010”. Trong đó, Báo cáo khẳng định việc “phát triển kinh tế” phải đi cùng với XDNTM. Nhiệm vụ XDNTM được xác định là kết cấu hạ tầng, các vấn đề xã hội bức xúc.

Một trong những điểm quan trọng trong “Phương hướng” này là việc lần đầu tiên đề xuất việc xây dựng chương trình XDNTM: “Tổ chức chương trình XDNTM nhằm xây dựng các làng, xã, ấp, bản có cuộc sống văn minh, sạch đẹp, gắn với việc hình thành các khu dân cư đô thị hoá”. Quan điểm này có thể được xem là cơ sở để xây dựng Nghị quyết số 26-NQ/TW “tam nông” và CTMTQG XDNTM.

Dựa trên cơ sở văn kiện Đại hội Đảng X, Nghị quyết 26-NQ/TW là một bước ngoặt quan trọng trong quá trình xây dựng tư tưởng về NTM và XDNTM. Nghị quyết này đã đưa ra quan điểm khá toàn diện về mối quan hệ giữa nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Trong đó, NTM xuất hiện 9 lần, XDNTM xuất hiện 7 lần. Văn bản này đã xác định những quan điểm phát triển quan trọng sau đây:

Một là, gắn chặt nông nghiệp, nông dân và nông thôn với nhau. Trong đó, nông nghiệp là một ngành kinh tế bên cạnh công nghiệp – xây dựng và dịch vụ, nông dân với

tư cách là lực lượng xã hội, bên cạnh các giai cấp, tầng lớp khác như công nhân, trí thức, thương nhân, v.v.. và nông thôn với tư cách là một khu vực xã hội bên cạnh khu vực đô thị. Nông dân là “chủ thể của quá trình phát triển” tức là trung tâm, là chủ đạo, là lực lượng dẫn đầu trong việc phát triển nông nghiệp, nông thôn. NTM được xây dựng phải gắn chặt với việc phát triển kinh tế công nghiệp, dịch vụ và đô thị. Như vậy, so với Cương lĩnh (1991) thì vai trò của nông dân được xác định một cách rõ ràng hơn. Nông dân được xem là lực lượng được đầu tư để có thể “đóng vai trò làm chủ NTM”.

Hai là, Nghị quyết cũng làm rõ các khía cạnh của NTM gồm kết cấu kinh tế - xã hội, cơ cấu kinh tế, quy hoạch xã hội, sự ổn định, văn hóa, dân trí, môi trường sinh thái và hệ thống chính trị. Quan điểm này đặt cơ sở cho việc XDNTM một cách toàn diện.

Ba là, NTM cần được hiểu là một trạng thái phát triển cấp cao, chứ không phải là xã hội nông thôn hiện tại. Có nghĩa là, để đạt đến trình độ NTM thì hiện tại phải “xây dựng xã hội nông thôn ổn định, hòa thuận, dân chủ, có đời sống văn hóa phong phú, đậm đà bản sắc dân tộc” và chỉ có được như vậy thì mới có thể “tạo động lực cho phát triển nông nghiệp và XDNTM, nâng cao đời sống nông dân”. Tức NTM là mục tiêu phía trước của xã hội nông thôn hiện nay. Như vậy, xã hội nông thôn sẽ được phân ra thành đạt/không đạt NTM. Để làm rõ hơn việc đạt được NTM, Nghị quyết đã cụ thể hóa thành mục tiêu cho các chặng phát triển. Ví dụ đến năm 2010, thì “triển khai một bước chương trình XDNTM”, đến năm 2020 thì “số xã đạt tiêu chuẩn NTM khoảng 50%”. Nghị quyết cũng xác định cần phải “Thực hiện chương trình XDNTM với các tiêu chí cụ thể” và các tiêu chí này cũng cần xem xét đến đặc trưng vùng miền, đặc biệt là các xã vùng cao và đặc biệt khó khăn.

Bốn là, ưu tiên phát triển kết cấu hạ tầng làm cơ sở cho các lĩnh vực khác: “Triển khai chương trình XDNTM, trong đó thực hiện xây dựng kết cấu hạ tầng đi trước một bước”.

Như vậy, Nghị quyết 26 chính là cơ sở để xây dựng chương trình mục tiêu quốc gia về XDNTM và các chính sách liên quan sau này.

Dựa trên Nghị quyết 26, Chính phủ đã ra Nghị quyết 24/2008/NQ-CP ngày 28 tháng 10 năm 2008 về “Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn”. Nghị quyết 24 đã chính thức chuyển đường lối phát triển của Đảng thành chương trình hành động, hay nói cách khác, chuyển từ lý thuyết thành thực hiện trên cả nước. Nghị quyết 24 đã cụ thể hóa Nghị quyết 26 vào 5 mục tiêu Chương trình hành động của Chính phủ, gồm xây dựng nền nông nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, sản xuất hàng hóa lớn; tập trung đào tạo nguồn nhân lực ở nông thôn; nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của dân cư nông thôn; hoàn thiện đồng bộ kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội nông thôn; và nâng cao năng lực phòng chống giảm nhẹ thiên tai. Với các mục tiêu đó, Chính phủ đã xác định 5 nhóm nhiệm vụ chủ yếu gồm: thống nhất nhận thức, hành động về nông nghiệp, nông dân, nông thôn; xây dựng các chương trình MTQG đến năm 2020, trong đó XDNTM là một trong ba chương trình MTQG bên cạnh chương trình “thích ứng với sự biến đổi khí hậu”, và “đào tạo nguồn nhân lực nông thôn”; nâng cao chất lượng quy hoạch và quản lý quy hoạch. Ví dụ, như sử dụng đất, giao thông, thủy lợi, cơ cấu nông - lâm - ngư; xây dựng các đề án chuyên ngành như phát triển ngành trồng trọt, chăn nuôi; và nhóm dự án luật và chính sách như tiếp tục sửa đổi Luật

Đất đai, v.v..

Trong việc xây dựng CT-MTQG về XDNTM, Bộ NNPTNT được giao làm nhiệm vụ chủ quản, trong đó, các cơ quan phối hợp gồm 10 bộ: Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Tài Nguyên và Môi trường, Giao thông vận tải, Xây dựng, Công Thương, Lao động - Thương binh và Xã hội, Giáo dục và Đào tạo, Y tế, Thể dục thể thao, Ủy ban Dân tộc, và các UBND tỉnh, thành phố. Như vậy, việc xây dựng và thực hiện chương trình NTM yêu cầu sự tham gia và phối hợp hết sức chặt chẽ giữa nhiều bộ, ban, ngành và cơ quan chính quyền ở các cấp khác nhau.

Trên cơ sở Nghị quyết 24 và 26, ngày 16 tháng 4 năm 2009, Thủ tướng chính phủ đưa ra Quyết định 491/QĐ-TTg “Về việc ban hành Bộ tiêu chí Quốc gia về XDNTM”. Theo sau đó là Thông tư 54/2009/TT-BNNPTNT ngày 21 tháng 8 năm 2009 về “Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về NTM”. Ngày 4 tháng 6 năm 2010, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định “Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về XDNTM giai đoạn 2010 - 2020”, trong đó nêu rõ các mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể đến năm 2020. Ví dụ, các mục tiêu cụ thể như đến năm 2015, 20% số xã đạt tiêu chuẩn NTM, đến năm 2020, 50% số xã đạt tiêu chuẩn. Các nội dung cụ thể của Bộ tiêu chí được đưa vào chương trình thực hiện, gồm mục tiêu cụ thể, các nội dung cơ bản và việc phân công cho các bộ, ban, ngành quản lý thực hiện. Tới ngày 20 tháng 9 năm 2010, Ban chỉ đạo Trung ương CTMTQG XDNTM đã thông qua Kế hoạch số 435/KH-BCĐXDNTM “Triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia XDNTM giai đoạn 2010-2020”. Cùng với Quyết định số 1013/QĐ-TTg về thành lập BCĐ TW CTMTQG về XDNTM giai đoạn 2010 - 2020, Kế hoạch này chính thức thành lập

Thường trực Ban chỉ đạo (BCĐ) Trung ương, Văn phòng điều phối chương trình (CT), các BCĐ cấp tỉnh, huyện/thị xã và cấp xã để triển khai và thực hiện chương trình.

Bộ tiêu chí quốc gia về NTM như đã phân tích trên đã được sửa đổi, bổ sung với Quyết định số 342/QĐ-TTg ngày 20 tháng 2 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ. Đi sau Quyết định này là Thông tư 41/2013/TT-BNNPTNT “Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về NTM” làm rõ hơn cách thức đạt chuẩn NTM. Điểm đáng chú ý là khi đưa ra Bộ tiêu chí, thì Thủ tướng Chính phủ cũng xác định rằng “Bộ tiêu chí sẽ được điều chỉnh phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước và từng thời kỳ” (Quyết định 491/QĐ-TTg). Điều 3, Thông tư 54/2009/TT-BNNPTNT cũng nhấn mạnh vai trò chủ động và linh hoạt của từng tỉnh. Việc xét và công nhận xã đạt chuẩn NTM cũng vì vậy dựa vào Bộ tiêu chí Quốc gia cùng với các tiêu chí bổ sung của từng tỉnh (Điều 23, Thông tư 54).

4. Kết luận

Như vậy, quá trình manh nha và hình thành các quan điểm lý thuyết và hành động thực tiễn về NTM và XDNTM trải qua nhiều biến chuyển lịch sử. Đảng đóng vai trò là chủ thể đưa ra và điều chỉnh đường lối phát triển dài hạn, Chính phủ cụ thể hóa thành chương trình hành động và chỉ đạo thực hiện, Văn phòng điều phối và Bộ NNPTNT trực tiếp điều phối và đánh giá, các cấp chính quyền, đặc biệt là cấp xã trực tiếp thực thi và báo cáo. Khái niệm NTM dù xuất hiện từ rất sớm, nhưng đã có sự thay đổi và tiến hóa nhiều mặt, từ chỗ là một khái niệm đơn lẻ thuần túy về quy hoạch, còn lý thuyết và mơ hồ, trở thành một khái niệm toàn diện, bao quát và được cụ thể hóa tới mức có thể đo lường được. Đó là một quá trình phát triển của chính sách, gắn chặt chẽ với sự phát triển kinh tế -

xã hội và chính trị của đất nước. Bài viết này là tiền đề để cho các nghiên cứu tiếp theo như đi sâu tìm hiểu mối quan hệ giữa các sự kiện chính trị - kinh tế - xã hội đối với việc điều chỉnh, bổ sung, xây dựng mới chính sách, hoặc tìm hiểu các tác động của các chính sách ở mỗi thời kỳ đối với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, v.v..

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Tất Thắng (2011), “Vấn đề chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong XDNTM”, Tạp chí *Xã hội học*, số 4(116), tr.22-30.
2. Chính phủ Việt Nam (2008), *Nghị quyết 24/2008/NQ-CP ngày 28/10/2008 về “Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn”*.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (1976), “*Báo cáo Phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu chủ yếu của kế hoạch 5 năm 1976 - 1980*”, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV, Nxb Sự thật, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (1981), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 11 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IV) Số 41-NQ/TW, ngày 28 tháng 12 năm 1981 về “Phương hướng, nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 1982”*.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (1982), *Nghị quyết 06-NQ/TW tại Hội nghị lần thứ 3 khóa V về “Phương hướng, nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 1983 và mức phấn đấu đến năm 1985”*, ngày 10 tháng 12 năm 1982.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), “*Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*”.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Nghị quyết 02-NQ/HNTW về “Nhiệm vụ và giải pháp ổn định, phát triển kinh tế xã hội trong những năm 1992-1995”*, ngày 4 tháng 12 năm 1991.
8. Đảng Cộng sản Việt Nam (1993), *Nghị quyết 05-NQ/HNTW về “Tiếp tục đổi mới và phát triển nông thôn”*, tại Hội nghị lần thứ 5 khóa VII ngày 10 tháng 6 năm 1993).
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII tại Đại hội Đảng khóa VIII*.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), *Nghị quyết số 12-NQ/TW về “Đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001 - 2010”*, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2008), *Nghị quyết 26 tại Hội nghị lần thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về “Nông nghiệp, nông dân, nông thôn”* ngày 5 tháng 8 năm 2008.
12. Đỗ Thiên Kính (2011), “Cấu trúc xã hội trong cả nước, nông thôn - đô thị và phân tầng lớp nông dân Việt Nam”, Tạp chí *Xã hội học*, số 4(116), tr.8-21.
13. Nguyễn Đăng Khoa (2011), “Nông nghiệp, nông dân, nông thôn ở Việt Nam trong sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước”, Tạp chí *Xã hội học*, số 4(116), tr.5-7.
14. Nguyễn Quang Thuần (2011), “Vấn đề XDNTM ở Việt Nam”, Tạp chí *Xã hội học*, số 4(116), tr.3-4.
15. Nguyễn Xuân Thắng và Bùi Quang Dũng (2013), “Trách nhiệm xã hội và vai trò chủ thể của nông dân trong phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới”, Tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (66), tr.3-11.
16. Thành Chung (2015), “Sau 7 tháng, có thêm 600 xã đạt chuẩn NTM”, <http://baodientu.chinhphu.vn/Hoat-dong-dia-phuong/Sau-7-thang-them-600-xa-dat-chuan-nong-thon-moi/218778.vgp>, cập nhật ngày 29/4/2015.
17. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định 491/QĐ-TTg “Về việc ban hành Bộ tiêu chí Quốc gia về XDNTM”*, ngày 16 tháng 4 năm 2009.
18. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định “Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về XDNTM giai đoạn 2010 - 2020” (800/QĐ-TTg)*, ngày 4 tháng 6 năm 2010.
19. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 342/QĐ-TTg ngày 20 tháng 2 năm 2013 về “Sửa đổi một số tiêu chí của Bộ tiêu chí quốc gia về NTM”*.
20. Vũ Oanh (1984), “Những vấn đề XDNTM ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Xã hội học*, số 2, tr.9-12.

