

**TƯ DUY PHÁT TRIỂN HIỆN ĐẠI
VÀ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN CỘNG ĐỒNG NÔNG THÔN NƯỚC TA**
Modern development thinking and Vietnam rural community development planning

TS Phạm Sỹ Liêm
PCT Tổng hội Xây dựng Việt Nam

1. Mở đầu

“Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020” (sau đây gọi tắt là Chiến lược) đưa ra định hướng phát triển nông nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững, phát huy lợi thế của từng vùng và gắn kết chặt chẽ với xây dựng nông thôn mới. Theo định hướng nói trên, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020” với 11 nội dung về phát triển kinh tế-xã hội, chính trị và an ninh quốc phòng (Quyết định số 800/QĐ-TTg ngày 4/6/2010), đánh giá theo 19 “Tiêu chí quốc gia về nông thôn mới” (Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009). Nội dung đầu tiên của Chương trình là *quy hoạch xây dựng nông thôn mới*, trong đó riêng đối với xây dựng điểm dân cư nông thôn, Bộ Xây dựng đã ban hành bộ “Tiêu chuẩn quy hoạch xây dựng nông thôn” (Thông tư số 31/2009/TT-BXD ngày 10/9/2009) và “Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng nông thôn” (Thông tư số 32/2009/TT-BXD cùng ngày trên). Đến tháng 6/2012 đã có 65% số xã hoàn thành quy hoạch xây dựng nông thôn mới, tuy vậy quy hoạch xây dựng nông thôn vẫn còn nhiều hạn chế, nội dung na ná như nhau và đã xuất hiện “chạy xô” lập quy hoạch cho kịp thời hạn. Tình hình này có nguyên nhân chủ quan như đã nêu trong Chiến lược là “tư duy phát triển kinh tế-xã hội chậm đổi mới, chưa đáp ứng kịp yêu cầu phát triển đất nước; bệnh thành tích còn nặng”. Ngay công tác quy hoạch đô thị vốn đã được triển khai hơn 20 năm mà đến nay vẫn còn nhiều vướng mắc về tư duy phát triển đô thị. Ngoài nguyên nhân chủ quan nói trên còn có nguyên nhân khách quan rất quan trọng là nước ta tiến hành chuyển đổi kinh tế, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, trong lúc tư duy phát triển trên toàn thế giới đang chuyển biến mạnh mẽ để đối mặt với các thách thức mới nổi lên khi bước vào thế kỷ XXI.

Trong bài này người viết mong trình bày kết quả tìm hiểu bước đầu về tư duy phát triển hiện đại trên thế giới và nêu lên một số suy nghĩ về việc vận dụng tư duy mới vào quy hoạch xây dựng nông thôn nước ta.

2. Tư duy phát triển hiện đại

Sau Chiến tranh Thế giới thứ II, môn kinh tế học phát triển được hình thành trên cơ sở phân tích và đánh giá các thành công cũng như thất bại của các nền kinh tế. Từ đó đến nay, tư duy phát triển chủ đạo trên thế giới đã chuyển biến qua nhiều giai đoạn nhưng tựu trung đều xoay quanh vai trò và mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường (mà cực đoan nhất là tư duy chỉ còn nhà nước, không còn thị trường của các nước XHCN trước đây) rồi cuối cùng hội tụ thành quan điểm cho rằng nhà nước và thị trường đều có mặt mạnh và mặt hạn chế riêng, mặt

mạnh của bên này sẽ giúp bổ khuyết mặt hạn chế của bên kia trong quá trình phát triển quốc gia. Quan điểm nói trên đưa ra các yêu cầu đối với phát triển là:

1. **Phát triển hài hòa**, vừa quan tâm phát triển kinh tế và xây dựng cơ sở vật chất vừa chú trọng phát triển văn hóa, con người và bảo tồn các giá trị tinh thần;
2. **Phát triển bền vững**, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và năng lượng, ứng phó với biến đổi khí hậu;
3. **Phát triển công bằng**, hướng tới người nghèo và bình đẳng giới, giúp đỡ những người/ những nơi thiệt thòi, không phân biệt chủng tộc, dòng họ, tín ngưỡng;
4. **Phát triển hiệu quả**, minh bạch, giảm chi phí giao dịch.

Tóm lại, tư duy phát triển hiện đại có mục đích cao nhất là đưa ra những tư vấn chính sách nhằm tạo điều kiện cho các nước đang phát triển đạt được tiến bộ xã hội và phát triển kinh tế hòa nhập (inclusive) và bền vững. Các nước này có lợi thế của người đi sau (lợi thế hậu phát) để học tập các kinh nghiệm hay và các tránh sai lầm trong quá khứ của các nước đã phát triển để phát triển nhanh hơn và ít tốn kém hơn (1).

Ở nước ta, tư duy phát triển được thể hiện trong hệ thống 5 quan điểm phát triển nêu trong Chiến lược.

3. Vai trò của nông nghiệp trong quốc gia chuyển đổi

Trong quá trình phát triển, cơ cấu kinh tế dần dần được chuyển đổi theo hướng tăng tỷ trọng của công nghiệp và dịch vụ, và giảm dần tỷ trọng của nông nghiệp. Điều đó khiến một bộ phận người làm chính sách nước ta và một số chính quyền địa phương có phần coi nhẹ nông nghiệp, dù Chiến lược đã nêu rõ định hướng phát triển nông nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững gắn với giải quyết tốt vấn đề nông dân, nông thôn, phát huy lợi thế của nền nông nghiệp nhiệt đới.

Báo cáo phát triển thế giới năm 2008 của Ngân hàng Thế giới với tựa đề “Tăng cường nông nghiệp cho phát triển” (2), xuất phát từ vai trò ngày càng tăng của nông nghiệp trong đẩy mạnh tăng trưởng và giảm nghèo, đã chia các quốc gia thành ba loại: nước nông nghiệp, nước chuyển đổi và nước đô thị hóa. Việt Nam thuộc loại nước chuyển đổi, có đặc điểm là nông nghiệp đóng góp ít hơn cho tăng trưởng so với các nước nông nghiệp, tình trạng đói nghèo vẫn xảy ra chủ yếu ở nông thôn và khoảng cách thu nhập nông thôn-đô thị ngày càng lớn. Trong bối cảnh ấy, nông nghiệp có vai trò:

- Bảo đảm an ninh lương thực quốc gia; đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về thực phẩm tươi sống của người dân đô thị có thu nhập ngày càng tăng và số lượng ngày càng đông;
- Cung ứng nguyên liệu cho công nghiệp;
- Giảm nghèo ở khu vực nông thôn thông qua hiện đại hóa nông nghiệp mới và tăng thêm nhiều việc làm phi nông nghiệp (như thương mại và vận tải nông thôn);
- Đóng góp nguồn ngoại tệ cho phát triển kinh tế.

Vai trò của nông nghiệp nước ta tuy được đề cao trên bình diện chiến lược nhưng vẫn chưa được xem là một lợi thế so sánh, là một mũi đột phá có thể đem lại đem lại tăng trưởng, nhất là trong lúc thế giới đang đối diện với nguy cơ thiếu lương thực. Tuy đạt nhiều tiến bộ nhưng

nông nghiệp Việt Nam vẫn chưa có những đột phá sáng tạo về mặt chính sách, và do đó chưa đóng góp tương xứng vào tăng trưởng quốc gia như đáng nhẽ nó phải như vậy. Nhiều chuyên gia kinh tế và các nhà làm chính sách đang quan tâm xem xét vấn đề này.

4. Chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn bền vững

Phát triển nông nghiệp phải gắn kết chặt chẽ với phát triển nông thôn, mà việc đầu tiên là quy hoạch xây dựng nông thôn. Chính phủ đã ban hành bộ Tiêu chí quốc gia về xã nông thôn mới cho 7 vùng. Một câu hỏi được đặt ra: quy hoạch là để phát triển, thế nhưng phát triển theo cách tiếp cận nào và định hướng nào?

Khu dân cư nông thôn có thể phát triển theo cách tiếp cận hành chính (xã) hay cách tiếp cận “dựa vào cộng đồng”/ “cộng đồng làm chủ” (Community-based/Community-driven). Hiện nay nhiều quốc gia và tổ chức phát triển quốc tế (như NHTG) ưa chuộng cách tiếp cận sau, vì ở nông thôn sự gắn kết cộng đồng rất mạnh mẽ, tạo ra nguồn vốn xã hội (social capital) hữu dụng có thể huy động cho phát triển. Tôi nghĩ chúng ta nên theo cách tiếp cận dựa vào cộng đồng vì rất phù hợp với Quy chế dân chủ ở cơ sở và các phương châm “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” và “*Nhà nước và nhân dân cùng làm*”.

Định hướng phát triển rất quan trọng đối với quy hoạch, nhất là khâu thực hiện quy hoạch, vì nó thể hiện tư duy phát triển hiện đại. Đối với phát triển đô thị, Liên minh Đô thị (Cities Alliance) đề xuất “Chiến lược phát triển đô thị bền vững” (City Development Strategy/CDS). Chiến lược này đang được nhiều đô thị các nước tham khảo vận dụng.

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế về phát triển đô thị, tôi đề nghị xây dựng một *Chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn* (Rural Community Development Strategy/RCDS) bao gồm 4 độ đo là:

- Chất lượng cuộc sống
- Hiệu quả
- Khả năng tiếp cận
- Trị lý giới

Hai độ đo trước của RCDS là đầu ra còn hai độ đo sau là đầu vào, là điều kiện thực hiện hai độ đo trước. Sau đây xin giải trình nội dung từng độ đo.

- *Chất lượng cuộc sống* (Livability)

“Chất lượng cuộc sống cộng đồng” (Community livability) có nhiều định nghĩa hơi khác nhau tùy theo ngữ cảnh. Trong xây dựng nông thôn, chất lượng cuộc sống cộng đồng được hiểu là chất lượng xã hội và môi trường của khu vực dân cư nông thôn trong nhận thức của cư dân tại chỗ và của khách vãng lai, thể hiện qua mức độ an toàn, an ninh trong cuộc sống và sức khỏe của người dân, tình trạng trong lành của môi trường (vệ sinh, tiếng ồn, bụi, chất lượng không khí và nước), chất lượng tương tác xã hội (láng giềng thân thiện, trung thực, tinh thần tương trợ của cộng đồng) cùng với sự hiện hữu của không gian công cộng âm cúng, di sản lịch sử và văn hóa, lễ hội phong phú, kiến trúc truyền thống và cảnh quan thiên nhiên đặc sắc. Mọi hộ dân, kể cả người nghèo, đều có nhà cửa vững chắc và vườn tược xanh tốt, thích ứng với khí hậu và thiên tai, được sử dụng điện lưới và có nước sạch cho sinh hoạt. Tùy

từng vùng, nhà ở không chỉ là nơi ở mà còn cần kết hợp với sản xuất gia đình để tăng thu nhập. Tại đồng bằng nên hướng tới kiểu nhà 2 tầng để tiết kiệm đất xây dựng. Đường làng ngõ xóm thuận tiện, sạch sẽ, không lầy lội khi trời mưa. Người dân được cung ứng các dịch vụ công ích (giáo dục, y tế, bưu điện) ở mức cần thiết. Kết quả là hình thành được cộng đồng có bản thể (identity) và bản sắc (character), mỗi thành viên đều có cảm nhận cộng đồng (sense of community), tức là cảm nhận quy thuộc (sense of belonging) đối với cộng đồng đó, và cảm nhận nơi chốn (sense of place) tạo ra sự gắn bó với quê hương. Chính các cảm nhận nói trên khởi động sự gắn kết xã hội, lòng yêu nước, yêu đồng bào, hình thành động lực tham gia đóng góp vào công việc chung của cộng đồng, tạo ra nguồn vốn xã hội (social capital) quý báu cho “phát triển cộng đồng” (community development).

- **Hiệu quả** (Efficiency)

Hiệu quả trong sử dụng bền vững tài nguyên đất và nước, của cơ giới hóa và ứng dụng các tiến bộ khoa học-kỹ thuật, của phương thức tổ chức sản xuất (hợp tác xã kiểu mới, trang trại, doanh nghiệp hương trấn) và năng lực tiếp cận các loại thị trường, tạo thêm nhiều việc làm, là nhân tố đem lại phần vinh cho cộng đồng nông thôn, tăng thu nhập và nâng cao mức sống người dân, giảm số thanh niên bỏ ra thành phố. Phân tích và tận dụng lợi thế so sánh của cộng đồng, nâng cao năng lực cạnh tranh của cộng đồng (thương hiệu sản phẩm, tiếp thị hàng hóa địa phương vào dịp các lễ hội, tham dự hội chợ, triển lãm v.v.) là tiền đề quan trọng để phát triển nông nghiệp hàng hóa đạt hiệu quả.

Có rất nhiều giải pháp để nâng cao hiệu quả sản xuất và dịch vụ thông qua phát triển nông nghiệp hữu cơ; sử dụng tiết kiệm và hạn chế ô nhiễm đất và nước; thích ứng với ngập lụt, khô hạn, chống cháy rừng; tăng tỷ trọng nông nghiệp hàng hóa, nhạy bén đáp ứng nhu cầu thực phẩm của đô thị, tổ chức chuỗi cung ứng liên kết sản xuất với thị trường đầu ra (hệ thống chợ, cửa hàng và siêu thị) và với thị trường đầu vào (giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, nhiên liệu...); chú trọng phát triển chăn nuôi, cây ăn quả và cả sản phẩm phi truyền thống như hoa, cây cảnh đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước và nước ngoài; phát triển nông nghiệp đô thị ít sử dụng đất tại nông thôn vùng ven đô, gắn kết với xây dựng đô thị “xanh”, tạo lập vành đai xanh quanh đô thị; nâng cao giá trị gia tăng cho các mặt hàng nông, lâm, thủy sản xuất khẩu chủ lực; phát triển du lịch sinh thái và nghỉ dưỡng tại các cộng đồng có danh lam thắng cảnh và đặc điểm dân tộc nổi bật.

- **Khả năng tiếp cận** (Accessibility)

Cộng đồng nông thôn cần có *khả năng tiếp cận với mạng giao thông* huyện, tỉnh và quốc gia để đáp ứng nhu cầu lưu thông hàng hóa đầu ra và đầu vào của sản xuất, nhu cầu lưu động lao động vào mùa vụ thu hoạch hay lúc nông nhàn, và cũng không kém phần quan trọng đối với cấp cứu y tế. Khả năng tiếp cận không gian có tầm quan trọng hàng đầu đối với phát triển cộng đồng nông thôn và thu hút vốn đầu tư của khu vực tư nhân.

Cộng đồng nông thôn cũng rất cần có *khả năng tiếp cận “tín dụng vi mô”* (microcredit), và nói rộng ra là với “tài chính vi mô” (microfinance) (ngoài cho vay còn có gửi tiết kiệm, bảo hiểm). Sản xuất và dịch vụ ở nông thôn chủ yếu do các hộ thực hiện, chỉ cần đến những

khoản vay nhỏ mà hệ thống tín dụng chính tắc không đáp ứng. Kinh nghiệm Ngân hàng Grameen Bank của người đoạt giải Nobel Mohammad Yunus phục vụ người nghèo ở Bangladesh đang được nhiều nước học tập áp dụng.

Cộng đồng nông thôn còn cần đến *khả năng tiếp cận thông tin*, trước hết là thông tin thị trường, vì vậy kết nối cộng đồng nông thôn với truyền hình và Internet là một yêu cầu không kém phần cấp bách của phát triển cộng đồng.

Tóm lại, ba khả năng tiếp cận kể trên là điều kiện cần để phát triển cộng đồng nông thôn.

- **Trị lý giỏi** (Good governance)

Trị lý là quá trình ra quyết định và quá trình thi hành quyết định của chính quyền/đảng lãnh đạo. Ngoài chủ thể nói trên, ở nông thôn nước ta còn có tổ chức hợp tác xã, chủ trang trại, tổ chức quần chúng, tổ chức tôn giáo v.v., trong nhiều trường hợp còn có các trường dòng họ, cũng tác động đến trị lý!

Chú: Nước ta coi chức năng của chính quyền là “quản lý nhà nước” đối với các hoạt động kinh tế-xã hội của các tổ chức và công dân, mà thời thực dân trước đây gọi là “govern” (cai trị, thống trị), là từ gốc của các từ “government” (chính phủ), “governance” (quyền cai trị) và “governor” (thống sứ, thống đốc). Sau Thế chiến II, từ cai trị được thay bằng từ “quản lý” trong các văn kiện LHQ, có lẽ không chỉ để tránh ký ức không mấy tốt đẹp về thời kỳ thống trị của các cường quốc thực dân, mà còn để nhấn mạnh đến vai trò của chính quyền trong quản lý (management) cung ứng các dịch vụ công cộng với số lượng và chất lượng ngày càng tăng cho khu vực sản xuất kinh doanh và cho các hộ dân. Vào thập kỷ 80 thế kỷ trước, Ngân hàng Thế giới dùng trở lại từ “governance” trong một văn kiện về vai trò của chính phủ, nhưng với ý nghĩa đổi mới. Dần dần từ này được dùng rộng rãi trong các chuyên văn quốc tế về phát triển và được Trung Quốc dịch bằng từ mới là “trị lý”.

Trị lý giỏi có các đặc điểm như sau (3):

1. **Sự tham gia** (participation) trực tiếp hay gián tiếp của các thành viên cộng đồng vào việc ra quyết định.
2. **Thực thi luật pháp** thông qua cưỡng chế không thiên vị, tôn trọng phẩm giá con người;
3. **Tính minh bạch** (transparency);
4. **Tinh thần trách nhiệm** (responsiveness);
5. **Hướng đến đồng thuận** (consensus oriented);
6. **Công bằng** (equity) và **bao quát** (inclusiveness) đối với mọi tầng lớp, đặc biệt đối với người nghèo, phụ nữ và các nhóm dễ bị tổn thương;
7. **Hiệu lực** và **hiệu quả** (effectiveness and efficiency) trong sử dụng tốt nhất và bền vững các nguồn lực để đáp ứng nhu cầu xã hội;
8. **Trách nhiệm giải trình** (accountability) không chỉ của chính quyền mà còn của mọi tổ chức đối với công chúng, nhất là đối với bộ phận công chúng chịu tác động của quyết định.

Tóm lại, trị lý giỏi với **tầm nhìn chiến lược** là điều kiện đủ cho phát triển cộng đồng nông thôn.

Tác động của trị lý giỏi được thể hiện trong ma trận sau đây:

Bảng 1. Ma trận tác động của trị lý giỏi

| Tác động | Kinh tế | Chính trị | Xã hội | Môi trường |
|---|---|--|--|--|
| Cung ứng dịch vụ công cộng | Giảm chi phí do tham nhũng | Tăng sự ủng hộ của dân đối với các quyết định khó khăn | Tăng cảm nhận của dân về sự trung thực khi phân chia lợi ích | Giảm tác động tiêu cực do lãng phí và dùng sai nguồn lực |
| Thu hút đầu tư, khách đến thăm | Tạo ra nhiều việc làm ổn định | Tăng cảm nhận tin cậy của nhà đầu tư và khách đến thăm | Tăng lợi ích địa phương trong đầu tư và du lịch | Bảo đảm tuân thủ pháp quy bảo vệ môi trường |
| Quản lý rủi ro, bảo đảm an ninh | Giảm tổn thất sản xuất | Tăng sự tham gia của dân vào quản lý rủi ro | Tăng cơ may cho mọi tầng lớp thu nhập | Giảm tác động đến môi trường |
| Lập ngân sách, tìm nguồn tài chính | Tăng khả năng vay với lãi suất thấp và đem lại hiệu quả | Tăng ủng hộ của dân khi phân bổ ưu tiên các nguồn lực | Giảm các hiện tượng trốn thuế và nộp phí | Tăng ủng hộ của dân đối với chi phí bảo vệ môi trường |

5. Quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn

Hiện tại đang có sự thiếu rõ ràng trong quan niệm về cấu tạo của quy hoạch xây dựng nông thôn mới, như bao gồm:

- 3 quy hoạch (sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu cho sản xuất; hạ tầng kinh tế-xã hội-môi trường khu dân cư; khu dân cư hiện có) theo QĐ 491-TTg ngày 14/6/2009;
- 2 quy hoạch (sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu cho sản xuất; hạ tầng kinh tế- xã hội-môi trường khu dân cư) theo QĐ 800-TTg ngày 4/6/2010;
- 2 quy hoạch (sử dụng đất cho khu dân cư và hạ tầng công cộng; sử dụng đất cho sản xuất) theo Thông tư Liên bộ ngày 13/4/2011;
- 3 quy hoạch (mạng điểm dân cư và phân vùng sản xuất; chi tiết trung tâm xã và điểm dân cư tập trung; chi tiết hệ thống thủy lợi và giao thông nội đồng) theo Sổ tay hướng dẫn xây dựng NTM của Bộ NN& PTNT.

Ngoài ra còn một số chồng chéo khác nữa trong các văn bản pháp quy (4).

Tôi cho rằng, sau khi lập ra Chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn (hoặc Định hướng phát triển kinh tế-xã hội) như đã trình bày ở phần trước, thì tiến hành lập Quy hoạch xây dựng nông thôn gồm hai phần gắn bó với nhau là: 1) Quy hoạch ruộng đồng và 2) Quy hoạch khu dân cư.

Bài này chỉ tập trung thảo luận phần quy hoạch khu dân cư nông thôn, mà theo cách tiếp cận cộng đồng thì nên gọi là “**Quy hoạch chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn**” (Strategic Planning for Rural Community Development) (5)(6).

Trước hết cần nêu rõ các đặc điểm chủ yếu của “tam nông” trong thời kỳ nước ta chuyển đổi từ một nước nông nghiệp thu nhập thấp thành nước công nghiệp có thu nhập trung bình thông qua công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Các đặc điểm ấy là:

1. Về kinh tế: Tổng sản phẩm nông nghiệp tuy tăng trưởng khá, năm 2010 bằng 146% so với năm 1990, nhưng tỷ trọng nông nghiệp trong toàn bộ nền kinh tế lại giảm đi nhanh chóng, từ 31,8 % năm 1990 giảm xuống còn 16,4% năm 2010.

2. Về dân số: Tỷ trọng dân số nông thôn trong tổng dân số quốc gia giảm nhanh, từ 80,5% năm 1990 giảm xuống còn 69,5% năm 2010, nhưng dân số nông thôn không giảm, từ 53,1 triệu dân năm 1990 tăng lên đến 60,4 triệu dân năm 2010.
3. Về xã hội: Tỷ suất xuất cư hàng năm (Out-migration), chủ yếu là từ nông thôn ra thành thị, tăng nhanh từ 0,5 % năm 2005 lên đến 0,97% năm 2010 (gần gấp đôi).

Nhìn chung trong 20 năm qua, tỷ trọng sản phẩm nông nghiệp trong tổng sản phẩm xã hội giảm bớt một nửa, nhưng tỷ trọng dân số nông thôn trên tổng dân số cả nước chỉ giảm đi 14%, điều đó nói lên sự chênh lệch giàu nghèo giữa nông thôn và đô thị ngày càng doãng ra.

Từ những điều trình bày trên đây, có thể thấy đối với nước ta **quy hoạch đô thị và quy hoạch nông thôn tuy đều là quy hoạch vì sự phát triển nhưng lại khác nhau cơ bản ở chỗ: quy hoạch đô thị phục vụ cho sự tăng trưởng bền vững của đô thị trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, còn quy hoạch nông thôn chủ yếu hướng đến nâng cao chất lượng cuộc sống, cải thiện môi trường và xóa đói giảm nghèo cho cộng đồng nông thôn.**

Xuất phát từ đặc điểm nói trên, tùy theo hiện trạng của từng cộng đồng mà nội dung quy hoạch phát triển cộng đồng nông thôn nên hướng vào một số hoặc toàn bộ các chủ đề sau đây:

1). **Nhà ở.** So với đô thị thì cộng đồng nông thôn tương đối ổn định về số người, hàng năm tăng bình quân không đến 1%, một số cộng đồng thậm chí còn giảm người do nhiều thanh niên chuyển ra nhập cư vào đô thị, vì vậy vấn đề nhà ở không nặng về về tăng số lượng mà chủ yếu tập trung vào nâng cao điều kiện vệ sinh, ứng phó với thiên tai, ngập lụt và giúp đỡ người nghèo cải thiện nhà ở. Tại vùng đồng bằng Bắc bộ và ven biển miền Trung, nhà ở nên hướng tới hai tầng để tiết kiệm đất ở, nên tăng mật độ dân số trong khu vực đã xây dựng theo “ hình thái nông thôn nén” (compact rural form). Cần hạn chế xây dựng mới ra ngoài khu vực đó, không hình thành điểm dân cư mới nếu không có lý do vững chắc (như đổi mới phương thức sản xuất, phòng tránh thiên tai, ứng phó nước biển dâng, nhường đất cho phát triển hạ tầng quốc gia và vùng). Quy hoạch cũng cần **xử lý tình trạng nhà ở xây mới bám theo các tuyến đường** quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ theo 3 phương án: 1/ để tồn tại như cũ; 2/ để tồn tại nhưng có sắp xếp lại (bảo đảm hành lang giao thông, tầm nhìn giao thông); 3/ quy tụ thành thị tứ, thị trấn tại địa điểm thích hợp (ngã ba, ngã tư; gần với bến xe, nhà ga, chợ). Tốt nhất là theo phương án 3 với sự phối hợp của UBND Huyện, các phương án khác là tạm thời.

2). **Doanh nghiệp nông thôn.** Doanh nghiệp nông thôn (TQ gọi là doanh nghiệp hương trấn) là các loại doanh nghiệp công nghiệp, thủ công nghiệp, dịch vụ sản xuất do HTX hay tư nhân lập ra ở nông thôn (trạm xay xát, xưởng cơ khí, xưởng đóng thuyền, xưởng chế biến nông sản, thức ăn gia súc, trạm máy cày, cơ sở vận tải v.v.) để hỗ trợ sản xuất nông nghiệp. Căn cứ vào nhu cầu và khả năng địa phương mà đưa phát triển doanh nghiệp nông thôn vào quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất

3). **Thị tứ trung tâm.** Thị tứ thường gắn với chợ và bến xe, là nơi tập trung một số cửa hàng, cửa hiệu kinh doanh các nhu yếu phẩm, cung ứng dịch vụ ăn uống, may mặc, giải trí, sửa chữa đồ dùng v.v. Đây cũng là nơi tọa lạc trụ sở UBND và các công trình công ích.

4). **Hạ tầng công cộng.** Nâng cấp và phát triển hạ tầng công cộng (đường làng ngõ xóm, bến đò, bến xe, cấp điện, cấp nước, thoát nước, tiêu úng, thu gom xử lý rác, nghĩa trang) của khu vực đã xây dựng. Xây dựng cầu qua kênh, qua suối vững chắc và an toàn.

5). **Công trình công ích.** Nâng cấp và phát triển các công trình sự nghiệp công ích (chợ, bưu điện viễn thông, trạm y tế, nhà trẻ mẫu giáo, trường học có nhà vệ sinh hợp chuẩn, tại miền núi thì có thêm nhà ở công vụ cho giáo viên và chỗ nội trú đủ tiện nghi cho học sinh ở xa). Bảo tồn và tôn tạo các cảnh quan thiên nhiên đặc sắc (hồ, bờ sông, con suối, mỏm đá, cây cổ thụ) và các di sản văn hóa và lịch sử (đền, chùa, miếu mạo, cổng làng, điểm canh, cố cư của danh nhân văn hóa và lịch sử), bổ sung các địa tiêu (landmark) như cây gạo, cổng làng, tháp chuông v.v. để có thể từ xa nhận biết và định hướng vị trí của cộng đồng.

So với đô thị thì khu dân cư nông thôn khá ổn định, ít bị đảo lộn. Nông thôn nước ta rất khác biệt nhau do các khác biệt về vùng địa lý và phương thức sản xuất, về dân tộc và tôn giáo tín ngưỡng, về mối quan hệ với đô thị v.v., do đó đòi hỏi then chốt đối với quy hoạch cộng đồng nông thôn không phải là đưa ra một mẫu hình phát triển thống nhất hoặc na ná như nhau mà là quá trình “tạo ra sự thay đổi tốt hơn” theo nguyện vọng của cộng đồng. Phương pháp luận quy hoạch truyền thống/quy hoạch thông dụng (conventional planning) không phù hợp với đòi hỏi đó, vì vậy ngày nay các nước chuyển sang áp dụng phương pháp luận **quy hoạch chiến lược** (strategic planning), mà các khác biệt chủ yếu với quy hoạch truyền thống được trình bày trong Bảng 2.

Bảng 2. So sánh Quy hoạch truyền thống với Quy hoạch chiến lược

| | Quy hoạch truyền thống | Quy hoạch chiến lược |
|----|--|--|
| 1 | Hướng tới sản phẩm (đồ án) | Hướng tới quá trình và hành động |
| 2 | Khởi đầu bằng quyền lực khép theo quy chế | Khởi đầu bằng đồng thuận về các chủ đề |
| 3 | Mang tính phản ứng bị động | Có tính chủ động |
| 4 | Toàn diện | Có trọng tâm và chọn lọc |
| 5 | Coi trọng phân tích định lượng | Coi trọng trực giác và tầm nhìn |
| 6 | Không xem xét các giá trị | Coi trọng giá trị tổ chức |
| 7 | Không xem xét mặt mạnh mặt yếu | Phân tích các mặt mạnh, mặt yếu |
| 8 | Tương tác phần nào với các dữ liệu | Tương tác với các bên có lợi ích |
| 9 | Định hướng hành chính | Nhận thức và nhập cuộc chính trị |
| 10 | Tin vào năng lực thực thi | Xét năng lực thực thi |
| 11 | Tách rời quy hoạch với huy động và phân bổ nguồn lực | Hướng về phân bổ các nguồn lực tổ chức |
| 12 | Loại trừ quy hoạch tình huống bất lợi | Bao gồm cả quy hoạch tình huống bất lợi |
| 13 | Tầm nhìn hướng tới sự kết thúc lý tưởng | Cam kết phát triển tầm nhìn qua tương tác |
| 14 | Chuyên gia quy hoạch làm quy hoạch theo chức trách được giao | Người quản lý thực hiện quy hoạch làm quy hoạch với sự trợ giúp của chuyên gia quy hoạch |
| 15 | Thực thi bằng chỉ thị | Thực thi bằng trao quyền |

Cộng đồng nông thôn là cấp cơ sở vì vậy quy hoạch và thực hiện quy hoạch phát triển cộng đồng nông thôn phải phù hợp với Quy chế dân chủ ở cơ sở. Cộng đồng là bên thực hiện quy

hoạch, vì vậy có trách nhiệm chủ trì việc lập quy hoạch với sự hậu thuẫn và tài trợ của UBND xã và sự giúp đỡ của chuyên gia quy hoạch.

Sau đây là thông lệ ***trình tự các bước triển khai*** quy hoạch chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn:

1. Tổ chức và tài trợ: Cộng đồng thành lập *Hội đồng quy hoạch*. UBND xã là nhà tài trợ (bằng nguồn vốn ngân sách). Mời một số trí thức nông thôn (giáo viên sử-địa cấp 2, cấp 3; kỹ sư nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, xây dựng, giao thông, thủy lợi; y sĩ, bác sĩ) thành lập *tổ tư vấn*. Gửi tư vấn đi dự bồi dưỡng về quy hoạch chiến lược của UBND Tỉnh bằng tiền tài trợ.

2. Nhận dạng các chủ đề then chốt: Cộng đồng chỉ nên tập trung vào một *bộ chủ đề* hạn chế, dựa trên kết quả trả lời của các câu hỏi: 1/ Cộng đồng hiện thời đang ở đâu? 2/ Chúng ta muốn cộng đồng của mình trở nên như thế nào trong tương lai? 3/ Cộng đồng chuyển đến tương lai bằng cách nào cho hiệu quả? Tư vấn tiến hành điều tra xã hội học, lấy ý kiến người dân, phụ nữ, nhà kinh doanh về các vấn đề này và khả năng đóng góp của cộng đồng.

3. Phân tích các mục tiêu phát triển và đề xuất biện pháp thực hiện: Mục tiêu là đầu ra mà cộng đồng muốn đạt tới theo từng chủ đề trong bộ chủ đề đã được chọn. Mỗi mục tiêu cũng được xem như một thách thức. Đối với từng mục tiêu, chia tổ tư vấn thành nhiều nhóm, mỗi nhóm phân tích chủ đề và đề xuất các biện pháp thực hiện với Hội đồng quy hoạch để so sánh chọn lựa.

4. Lập Kế hoạch Hành động: Hội đồng quy hoạch tổ chức thảo luận lấy ý kiến rộng rãi trong cộng đồng về các mục tiêu đó, nhận dạng các bên thực hiện và các nhóm trợ giúp chủ chốt đối với từng mục tiêu. Sau khi đã chốt lại các mục tiêu và biện pháp thực hiện, tổ tư vấn xây dựng Kế hoạch Hành động (Action Plan) để thực hiện. Đối với mỗi mục tiêu, KHHĐ đưa ra các bước thực hiện, giao trách nhiệm cho các cá nhân hay bộ phận phải thực hiện bước đó theo tiến độ và thời hạn hoàn thành được quy định, và trách nhiệm kèm theo của các nhóm trợ giúp.

5. Thực hiện Kế hoạch Hành động: Khi đã có KHHĐ, các bên có liên quan phải thực sự quán triệt nhiệm vụ và kỳ hạn hoàn thành được giao và triển khai ngay việc thực hiện. Hiện nhiên có thể xảy ra những sự kiện bất ngờ khiến phải có những điều chỉnh trong quá trình thực hiện, vì vậy việc giám thị (monitoring) của Hội đồng quy hoạch phải được tổ chức tốt.

6. Giám thị kết quả: Công tác giám thị liên tục giúp cho các cơ quan bảo trợ của chính quyền có được thông tin cần thiết để đánh giá các tiến bộ đạt được trong quá trình tiến tới mục tiêu phát triển của cộng đồng. Các thông tin phản hồi giúp cho Hội đồng được cảnh báo kịp thời về các hành động sai lệch không theo đúng kế hoạch để kịp thời xử lý. Ngoài ra, Hội đồng cần định kỳ sơ kết và xem có bỏ qua cơ hội hoặc nhân tố trở ngại nào mới xuất hiện không. Sau cùng, công tác giám thị phải theo sát việc chi tiêu và phân bổ nguồn lực.

6. Vai trò của chính quyền các cấp

1. Ban Chỉ đạo Chương trình Nông thôn mới. Tổ chức đấu thầu chọn tư vấn cho Chương trình với nhiệm vụ: soạn thảo Chiến lược xây dựng nông thôn mới và Chương trình hành động thực hiện Quyết định 800/QĐ-TTg; soạn thảo Hướng dẫn các tỉnh, thành lập Chiến lược và

Quy hoạch xây dựng nông thôn mới, gồm hai phần: “quy hoạch đồng ruộng” và “quy hoạch chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn”; huấn luyện và cấp giấy chứng nhận chuyên gia tư vấn xây dựng nông thôn các tỉnh theo từng vùng; tham gia giám thị quá trình thực hiện Chương trình.

2. *Ban Chỉ đạo cấp tỉnh*. Tuyển chọn chuyên gia để lập tổ tư vấn cấp tỉnh với nhiệm vụ: soạn thảo Chương trình hành động của tỉnh, soạn thảo Hướng dẫn quy lập quy hoạch đồng ruộng và quy hoạch chiến lược phát triển cộng đồng nông thôn theo điều kiện cụ thể của tỉnh; huấn luyện tại từng huyện chuyên gia tư vấn do các cộng đồng gửi lên; tham gia giám thị Chương trình.

3. *Tổ chỉ đạo cấp huyện*. Tổ chức huấn luyện tư vấn. Giám thị quy hoạch và kế hoạch hành động của cá cộng đồng.

4. *UBND xã*. Truyền đạt Chương trình mục tiêu đến cộng đồng. Giúp thành lập Hội đồng quy hoạch của cộng đồng. Thực hiện vai trò tạo điều kiện và tài trợ. Giám thị Kế hoạch hành động.

7. Kết luận

Theo nhận xét của tôi, hoạt động xây dựng NTM nước ta đang đi vào con đường hành chính hóa, được đôn đốc làm nhanh để kịp tiêu hóa kế hoạch chi ngân sách.

Đề xuất của tôi xuất phát từ quan điểm:

- 1) Xây dựng nông thôn là cuộc vận động quần chúng và phải do cộng đồng làm chủ;
- 2) Chính quyền có vai trò hướng dẫn, giúp đỡ, tài trợ;
- 3) QH xây dựng điểm dân cư nông thôn khác hẳn với QH đô thị, không phải là công việc áp dụng tiêu chuẩn, đo đạc bản đồ, lập nhiều bản vẽ, cần nhiều chi phí và kỹ năng chuyên môn. Đó là tập hợp các việc cấp bách nhất cần làm trong từng giai đoạn kế tiếp nhau để “tạo ra những thay đổi tốt hơn” đáp ứng nguyện vọng của cộng đồng.

Cuối cùng là nguyên tắc: Mọi việc phải dựa trên sự đồng thuận, tuyệt đối không có chuyện thu hồi đất.

Đề xuất của tôi tuy khác nhiều với phương thức hiện hành của nước ta nhưng lại dựa vào thông lệ quốc tế, nên tôi rất mong được Ban Chỉ đạo TƯ dành chút thì giờ xem xét.

Tài liệu tham khảo

1. Justin Yifu Lin. 2012. *Học thuyết Kinh tế Cơ cấu mới. Cơ sở để xem xét lại phát triển và chính sách*. Ngân hàng Thế giới.
2. Ngân hàng Thế giới. *Báo cáo phát triển thế giới 2008. Tăng cường Nông nghiệp cho Phát triển*. Nhà xuất bản Văn hóa Thông tin.
3. UN-ESCAP: What is Good Governance.< governance@gdrc.org>
4. Lưu Đức Hải. *Tam nông với những chông chéo tồn tại của bốn thông tư*. Tạp chí Người Xây dựng. Số 6+7/2012.
5. Mitch Renkow, Simon K.Garber. *Strategic Planning For Rural Community Economic Development*. www.ces.edu/resources/economics/cd44/
6. USDA Rural Development. Office of Community Development.1998. *A Guide to Strategic Planning for Rural Communities*. <http://www.rurdev.usda.gov/ocd>